

EL MUNICIPIO Y CONTROL DE GESTION

Eduardo Estrella Acedo

UIENES hemos tenido la experiencia de una campaña política en una fórmula electoral, hemos advertido la enorme responsabilidad que significa una presidencia municipal. No exagero si digo que el elector fija su postura siempre frente al candidato a ese puesto. Aplaude y recibe con entusiasmo a quienes aspiran a ser diputados y senadores, pero tiene buen cuidado de tomar nota de lo que dice y promete quien desea llegar a jefe del ayuntamiento para reclamar y exigir, para pedir cuentas y para, en suma, controlar la gestión del gobierno municipal desde su trinchera ciudadana.

El enriquecimiento que proporciona esa vivencia es comparable sólo con el desempeño posterior del cargo, en donde está uno frente a una verdadera "barandilla" de la administración pública, atendiendo a todo y a nada, a uno y a todos, a éste y a aquél.

Antes fui rector de una universidad pública y luego secretario general de gobierno de mi estado. Nada es tan intenso como la presidencia municipal. Allí se vive plenamente la teoría que aquí he escuchado de tan doctos conferencistas; allí se comprende la realidad que nos rebasa con tanta frecuencia; allí se entiende la inquietud del constituyente que pensó en el municipio libre como la célula del federalismo y de todo nuestro sistema político; allí cobra vigencia la sentencia que dice que la teoría es una actividad eminentemente práctica.

Disculpen pues que mi exposición carezca de elaborados análisis. A cambio, les hablaré de cosas y casos muy concretos en el control de la gestión municipal.

La consulta popular para el fortalecimiento municipal realizada por el hoy Presidente de la República no ha sido sino la confirmación de un viejo reclamo nacional: "...Para conocer esta vasta y compleja realidad que es México, necesitamos regionalizar y aun municipalizar el conocimiento de los problemas...", dijo el candidato en San Luis Río Colorado el 18 de noviembre de 1981. En reuniones como aquélla, que se celebraron en diversos lugares de la República, se reiteró el mismo sentimiento: fortalecer el municipio como fórmula eficaz para el modelo de país que tratamos de conformar.

Las reformas al artículo 115 de la Constitución General de la República sin lugar a dudas fueron inspiradas en esa consulta y nunca como ahora hemos estado más cerca de llegar a cumplir el viejo anhelo. José Francisco Ruíz Massieu dice que en nuestro país las desventuras del municipio hacen pensar que pertenecen más a una tierra prometida que a un paraíso perdido. Espléndida expresión que da idea de lo que significa esa institución teóricamente tan glorificada pero en la práctica tan ignorada hasta ahora.

Quienes transitoriamente ocupamos el honroso cargo de presidente municipal, tenemos nuestra perspectiva no sólo de las reformas, sino de las consecuencias esperadas en sus ámbitos espacial y temporal de validez. Sin pretender esbozar una tesis sobre su naturaleza jurídica, conviene tener presente que por disposición de la Ley Fundamental, el municipio es una persona moral investida de personalidad jurídica para todos los efectos legales; y que conforme al concepto doctrinal, estamos frente a la descentralización por región. Ambas circunstancias se desprenden del propio artículo 115 y correlativos de las constituciones locales. En la de Sonora es el artículo 130.

La diversidad de condiciones de los ayuntamientos del país no debe ser impedimento para hacer efectiva la descentralización de la administración pública, si se acepta la premisa de que ahora en que el gobierno de la República define nuevos cauces para impulsar el desarrollo de los municipios, no se han de adoptar formas rígidas preestablecidas, sino que, por el contrario, localmente, en cada estado y región del país, se pueden encontrar soluciones y adecuaciones al medio para optimizar los recursos y alcanzar una mayor eficiencia y efectividad en su utilización.

Control de gestión municipal

Aspectos generales:

Los avances en la democratización de la gestión municipal se aprecian con mayor claridad en los casos en que algunos sectores de la comunidad se han dispuesto a colaborar con la autoridad en la realización de obras públicas o en la ampliación de servicios públicos.

Esta participación en el quehacer público implica un cierto grado de organización de la ciudadanía, ya sea a través de los comités de vecinos cuando los intereses están definidos geográficamente (por ejemplo, el mejoramiento de los servicios públicos en una determinada colonia o región del municipio), o mediante los subcomités especiales del Comité de Planeación Municipal, cuando se trata de intereses sectoriales o temáticos (como es el caso de programas de protección a la niñez, de empleo, de abasto, de educación, etc.).

Al organizarse la comunidad y acordar con la autoridad la realización conjunta de determinada obra o servicio, se establecen compromisos por ambas partes, lo cual resulta adecuado para obtener el mayor rendimiento de los recursos públicos municipales y para propiciar, en la práctica, un

buen grado de control sobre la actuación de los servidores públicos por parte de los interesados.

En relación a los aspectos técnicos administrativos de la gestión municipal, observamos que la dinámica de la administración pública en este nivel de gobierno, es diferente de la de los niveles estatal y federal, lo que ocasiona que en algunos casos haya desfases considerables, por atraso o por adelanto, con respecto al establecimiento de modelos y normas generales.

Tradicionalmente el control de la gestión municipal en sus aspectos administrativos se ha enfocado a la hacienda municipal. La legislación local (en el caso de Sonora) establece que los recursos económicos se manejan sujetándose a los presupuestos de ingresos y egresos. La función de nuestras tesorerías ha sido en el mejor de los casos procurar la máxima recaudación atendiendo a las normas de sus leyes de ingresos y la aplicación de los recursos económicos obedeciendo principios de rentabilidad financiera en el ejercicio de los presupuestos de egresos que son, en su mayoría, presupuestos por objeto del gasto y con una cierta orientación programática. Por estas razones el control administrativo se ha limitado a prevenir y corregir desviaciones financieras.

Quiero referirme en lo posible a situaciones generales, pero abusando de la generosidad de ustedes habré de hacer alusión a algunos mecanismos de control en el municipio sonorense en las áreas política y administrativa.

1. Área política

1.1 Previsto en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales Sonorense y en la Ley Orgánica de Administración Municipal, se tienen regidores de representación proporcional en todos aquellos municipios que tengan una población superior a los 50 mil habitantes. De acuerdo con las reformas al 115 constitucional, esta representación se extenderá a todos

los ayuntamientos debiendo adecuarse las leyes locales.

Los regidores de representación proporcional que conforme a nuestras leyes pueden ser hasta tres, sin duda se traducen en un sistema de control en la gestión política del presidente municipal y del propio cabildo en donde se generan discusiones que nos obligan a meditar más las decisiones que ahí se toman. Supongo que sucede lo mismo en cualquier organismo colegiado en donde existen representaciones de esa naturaleza.

1.2 El control político se busca en el municipio, desde la calificación de las elecciones. En relación a ello, les ruego que me permitan hablar un poco de un conflicto constitucional que se dio en mi municipio en los pasados comicios de 1982.

El artículo 139 fracción 14 de nuestra constitución local, dice que son facultades y obligaciones de los ayuntamientos computar y calificar los votos emitidos en las elecciones del nuevo ayuntamiento... haciendo la declaratoria correspondiente, la cual quedará sujeta a la revisión y calificación definitiva del Congreso del Estado, cuando se pida la nulidad de tales elecciones.

Por su parte, el artículo 64 fracción XXXVIII de la misma constitución local previene que el congreso tiene facultades para calificar definitivamente las elecciones de los ayuntamientos, cuando se pida la nulidad de tales elecciones.

El ayuntamiento saliente consideró que era control exclusivo de él, la calificación de las elecciones habidas para la renovación de los poderes municipales y, pasando por la constancia de mayoría expedida por el Comité Municipal Electoral que había sido firmada de conformidad por todos los partidos políticos contendientes, revocó el resultado de dicha constancia y se negó a enviar para su calificación definitiva la documentación electo-

ral al Congreso del Estado, no obstante que estaba planteada la nulidad de las elecciones. Finalmente, el Congreso resolvió confirmando lo actuado ante el Comité Municipal Electoral, organismo que le hizo llegar copia certificada de todo lo actuado, incluyendo las actas de cómputo de cada casilla.

He allí un grave conflicto por el control político del ayuntamiento, agravada por la circunstancia de que se trataba de una verdadera disputa entre partidos políticos.

1.3 Por parte del Estado.

1.3.1 El control político que ejerce el gobierno estatal sobre el municipio se manifiesta de diversas maneras:

a) Como ya lo mencioné antes, conforme a los artículos 64 fracción XXXVIII y 139 fracción XIV de la constitución sonorensis, el Congreso tiene facultades para calificar, revisar, y resolver las elecciones de los ayuntamientos, cuando se pida la nulidad de tales elecciones. En congruencia, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales local, prevé la intervención del Congreso en la calificación de las elecciones en su artículo 251.

b) Las leyes sonorenses, prevén la desaparición, suspensión y sustitución de ayuntamientos y la intervención del estado en estos casos, según lo encontramos en el artículo 24 de la Ley Orgánica de Administración Municipal, que previene que el gobierno del estado, previa aprobación del Congreso, podrá designar munícipes interinos o llamar a los suplentes en sustitución de los propietarios, cuando exista enfrentamiento entre los miembros de un ayuntamiento o entre éstos o alguno de ellos contra el presidente municipal que impida de hecho el inicio o la continuación de la marcha normal de la administración. En el mismo artículo se llega al extremo de decir que en estos casos el gobernador del estado, previas las investigaciones conducentes y en aras de preservar la buena y normal marcha de la administración municipal y los intereses de la población, puede re-

solver discrecionalmente, previa la aprobación del Congreso, designando a los **municipes interinos** o llamando a los **suplentes**.

Vale la pena continuar con ese artículo: una vez hechas las designaciones en los términos de las fracciones anteriores, el gobierno del estado turnará el caso al propio Congreso para que éste decida sobre la conveniencia oportuna de convocar a elecciones extraordinarias, que se llevarán a cabo cuando el congreso lo juzgue conveniente, tomando en consideración las circunstancias de orden general de las que se deriva si ha lugar o no a que dichas elecciones se practiquen en un término perentorio.

1.3.2 En la creación de nuevos municipios, los congresos locales tienen facultades para intervenir y en consecuencia controlar. El artículo 64 fracción 12 de la constitución sonorensis establece esa intervención y condiciona su creación a que la porción territorial de que se trata cuente con una población de 10 mil habitantes cuando menos, que se compruebe debidamente que tiene elementos bastantes para proveer a su existencia política y que la creación de un nuevo municipio sea aprobada por las dos terceras partes de los diputados locales. Durante el procedimiento se concede audiencia a los ayuntamientos afectados y al titular del ejecutivo.

1.3.3 Los presidentes municipales tenemos que rendir informes a los poderes del estado. Particularmente en Sonora la constitución prevé en su artículo 139 fracción 15 y 16 tal circunstancia.

1.3.4 El control político por parte del estado también lo tenemos en el municipio los sonorenses cuando desde 1970 se estableció en la Ley de la Policía Preventiva que es facultad del gobernador el nombramiento de los jefes de policía y oficiales superiores, dejándole a los presidentes municipales: "el personal restante de la institución policíaca". Esta ley reglamenta la fracción 20 del artículo 79 de la constitución local.

1.3.5 El artículo 32 de la Ley Orgánica de Administración Municipal, en el caso de Sonora, prohíbe la coalición de los ayuntamientos, unos contra otros o contra los poderes del estado.

2. El licenciado José Francisco Ruiz Massieu alude al control de la conflictiva municipal y con claridad precisa los criterios para la fijación de competencias ante lo que él llamó "erráticas y heterogéneas" soluciones constitucionales, distinguiendo los casos de conflictos entre municipios; entre municipio y el ejecutivo y/o el congreso; y entre municipios y tribunal superior de justicia.

3. Control Administrativo de la Gestión Municipal.

No pretendo de ninguna manera agotar en esta exposición el tema de los mecanismos y medios de control de la gestión municipal. Sólo he de referirme a los más conocidos, a los más comunes, a los que los presidentes municipales conocemos más de cerca y, con el permiso de ustedes, a los que en mi municipio hemos tenido que instrumentar en la búsqueda de un mejor servicio público.

El municipio tiene establecidos en la ley diversos medios de control de su gestión. Existen, lo sabemos, unos sistemas de control que maneja el estado y otros que tiene el propio ayuntamiento.

Medios internos de control

3.1 El cabildo es una verdadera asamblea deliberante con plena autoridad y competencia. Sus facultades y su funcionamiento están previstos a nivel constitucional y reglamentados en las leyes orgánicas de administración municipal que detalladamente dan cuenta y razón de las obligaciones y derechos de los concejales y de la persona moral misma.

Es ese organismo el responsable último de la marcha del municipio y en consecuencia el primer y mejor control de la gestión. Sus atribuciones van desde la elaboración de presupuestos y autorización del gasto público hasta la aplicación de sanciones, expedición de permisos, otorgamiento de licencias y, en fin, toda una gama de asuntos tan rica como sea la imaginación y fértil la actividad del organismo. Es decir, la reglamentación no ago-

ta las posibilidades de gestión del ayuntamiento en cuanto a que ésta puede ser tan variada y compleja como sea menester en atención a las características y necesidades del territorio y de los sujetos gobernados.

Los que estamos tan cerca de la actividad municipal advertimos esa variedad en el quehacer: resulta a veces increíbles y cuesta trabajo digerir la complejidad de los planteamientos de los vecinos que demandan del ayuntamiento una respuesta concreta.

Eso es justamente lo que da vida y justifica la existencia del municipio como célula primaria de nuestro sistema y de nuestro federalismo. No quisiera exagerar, pero después de una experiencia como la que ahora vivo, estoy cierto que esto es lo más intenso de la vida republicana. Nada puede compararse a la vecindad municipal, al menos en maravillosa intensidad, que oscila entre sanciones de alegría y de frustración.

3.1.2 En nuestra ley orgánica se dice que cada ayuntamiento tendrá un secretario y un tesorero de fuera de su seno y que en su primera sesión se designará de entre sus miembros y por escrutinio secreto a un síndico propietario y a un suplente.

El secretario, el tesorero y el síndico son otros controles de gestión municipal en cuanto a las funciones que desempeña de fedatario uno, de custodia y administrador del tesoro el segundo y de representación legal el tercero de ellos.

3.1.3 La Oficialía Mayor y la Dirección de Obras, Servicios Públicos y Asentamientos Humanos controlan el funcionamiento municipal en sus áreas respectivas.

3.1.4 En Cajeme, durante mi administración, implementamos dos medios adicionales de control de nuestra gestión, conscientes de que es necesario ampliar el concepto de gobierno municipal como simple prestador de servicios al de un verdadero promotor de desarrollo. Para guiar esta transformación que implica la reestructuración y modernización de todo el

aparato gubernamental, creamos una Secretaría de Programación y Presupuesto Municipal, con las siguientes funciones:

– La formulación de un plan básico de gobierno en el que se establecen las prioridades y estrategias de mi administración para promover el desarrollo integral del municipio.

– La depuración y reagrupación de las actividades del gobierno municipal en programas, así como la creación de nuevos programas, todos ellos con la finalidad de dar cumplimiento al Plan Básico de Gobierno.

– La adecuación de las estructuras orgánica, funcional y ocupacional del gobierno municipal, a la nueva estructura programática.

– La introducción de presupuestos por programas.

– La elaboración y seguimiento de los presupuestos de egresos.

– La revisión de los procedimientos administrativos y operativos para optimizar el aprovechamiento de los recursos.

– El establecimiento de instrumentos de control para garantizar el cumplimiento de las metas del gobierno municipal.

Para hacer posible el cumplimiento de tales objetivos se ubicó a la Secretaría de Programación y Presupuesto Municipal en el más alto nivel de la estructura orgánica y se le asignó, además, la función de administrar los recursos humanos del gobierno municipal en la primera etapa de la reestructuración administrativa.

El control de la gestión municipal es una función genérica de esta Secretaría, que modifica sustancialmente el manejo administrativo y operativo de este nivel de gobierno.

La Secretaría de Programación y Presupuesto Municipal está obligado a todo el aparato gubernamental a producir información sobre su quehacer en términos cuantificables. La actividad municipal ahora estructurada por programas realizados por unidades responsables es analizada en cuanto al cumplimiento de metas cada vez más específicas.

Asimismo, el presupuesto de egresos, se está estructurando por programas, de manera que a la asignación de determinados recursos corresponden metas precisas a cumplir por una unidad responsable.

Ahora se puede conocer con anticipación el costo y los resultados esperados de las diversas acciones del gobierno, y por tanto se puede hacer su correspondiente seguimiento y evaluación.

Sin embargo, con esta nueva Secretaría y al establecer la planeación como instrumento de gobierno, se busca no sólo hacer explícitas las finalidades de las diversas acciones de la autoridad para atender necesidades de la comunidad, la cuantificación de recursos requeridos y los elementos de medida para la calificación de la eficiencia y eficacia en su consecución. Se busca fundamentalmente ofrecer un medio de interacción entre autoridades, iniciativa privada, obreros, estudiantes, colonos, ejidatarios y la comunidad en su conjunto y concientizar sobre la impostergable necesidad de que participen activamente, todos, como agentes del desarrollo.

Programa de reestructuración del sistema de administración y desarrollo de personal del municipio de Cajeme.

Es en el nivel municipal donde se hacen más evidentes las necesidades de la población, y es ahí también donde son más escasos los recursos para atenderlas. La gestión municipal, caracterizada por la escasez de recursos económicos, está sujeta al desempeño de servidores públicos que por esta razón permanecen a una amplia distancia tecnológica de los otros niveles de gobierno.

En el caso que se ilustra, se diseñó y puso en operación un Sistema Integral de Administración de Recursos Humanos para permitir al ayuntamiento promover el desempeño eficiente de sus trabajadores, evitar el crecimiento innecesario de la estructura burocrática, retribuir con mayor equidad a sus empleados y funcionarios, propiciar el desarrollo individual de sus trabajadores y su identificación con los fines del gobierno municipal, incrementar su productividad y fortalecer su vocación de servicio.

Con este nuevo programa se busca dar cumplimiento a uno de los objetivos básicos de la reforma administrativa que, como es sabido, consiste en "establecer un Sistema de Administración y Desarrollo del Personal Público que garantice los derechos de los trabajadores y propicie el ejercicio honesto y eficiente de sus funciones, para contribuir a la consecución de los objetivos y metas gubernamentales.

Para establecer este programa, fue necesario corregir una serie de defectos internos de un sistema administrativo que era ya poco eficaz en la solución de las múltiples necesidades y demandas de la población. Entre otras cosas, compactamos en 51 puestos (27 de base y 24 de confianza), las 382 denominaciones de puestos que componían la estructura anterior, delimitando funciones específicas a cada puesto, eliminando confusiones en las áreas de responsabilidad y haciendo más eficiente el servicio al público.

Medios externos del control de la gestión

3.2 Son muchos los controles a los que está sujeto un ayuntamiento mexicano por parte del estado y aun de la federación. No quiero ni debo referirme a los que de hecho existen cuando la prepotencia avasalla sin consideración alguna al gobierno de la "célula política primaria", sino sólo a unos cuantos de los previstos por nuestra Ley Fundamental, las constituciones locales, la ley orgánica de administración municipal, la ley de ingresos, el presupuesto de egresos, los convenios de coordinación fiscal y los reglamentos.

Muy brevemente cito:

3.2.1 Se requiere la autorización del congreso para contratar empréstitos, enajenar y de cualquier modo gravar los bienes que integran la hacienda pública municipal y para contraer deudas que no puedan pagar dentro del periodo de sus funciones (artículo 48 de la Ley Orgánica de Administración Municipal de Sonora).

3.2.2 La mencionada ley y la constitución política de mi entidad establecen la obligación a cargo de los ayuntamientos de rendir a los poderes del estado los informes que les pidan y particularmente, en agosto, al gobernador, un informe general de la gestión anual y al congreso, cuenta pormenorizada del manejo hacendario, sometiendo al examen y aprobación de éste los presupuestos de ingresos y egresos.

3.2.3 La Ley de Coordinación Fiscal establece que del Fondo General de Participaciones que corresponde a las entidades federativas, éstas deben distribuir entre sus municipios cuando menos el 20 o/o en las proporciones que señalan las legislaturas locales. Igual sucede con el fondo financiero complementario.

3.2.4 Algunos estados han creado organismos dedicados a la construcción de obras públicas en cada municipio. En Sonora existen las Juntas para el Progreso y Bienestar, equivalentes a las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material de otras entidades. A través de ellas se construyen obras públicas; fueron creadas en 1953 y su financiamiento derivó hasta antes de 1977 de gravámenes fiscales especiales; después de ese año, de partidas especiales en el presupuesto de egresos del ejecutivo estatal.

Se cuestiona la validez y la necesidad de la existencia de estos organismos, los que —según críticos del sistema— no son otra cosa que medios para orientar inversiones de dineros públicos, ya que dependen directamente del gobernador del estado.

Observaciones finales

Por lo que hasta aquí se ha dicho, es fácil distinguir la diferencia de los controles que el propio ayuntamiento se impone en su gestión, de aquellos que provienen del estado. Los primeros no son otra cosa que la búsqueda de la eficiencia política administrativa. Los otros, son mecanismos del órgano que descentraliza y que debe seguir conservando el interés por el buen uso que se le dé a las facultades que delega en favor del ayuntamiento.

Las reformas al artículo 115 de la Constitución de la República, además de acercarnos al fortalecimiento municipal, representan nuevas bases para el control de la gestión en ese nivel de gobierno, llenan vacíos de la ley y aseguran firmeza en la marcha del ayuntamiento. A la luz de estas modificaciones de la Carta de Querétaro, habrán de adecuarse las constituciones locales y las leyes reglamentarias dentro del año a que se refiere el artículo segundo transitorio del decreto del pasado diciembre.

Los principales cambios en el nuevo precepto son los siguientes:

1. La fracción I especifica los casos y las causas de suspensión, sustitución y desaparición de los ayuntamientos y reserva el conocimiento de estos asuntos a los congresos locales. Textualmente ordena que "si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones lo suplentes ni que se celebraren nuevas elecciones, las legislaturas designarán entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos".

Esto es, la fracción I en los párrafos añadidos, supone una secuencia para el nuevo gobierno municipal: suplentes de los regidores; o nuevas elecciones; o un concejo.

Es oportuno subrayar que la nueva disposición sólo tiende a uniformar criterios en las entidades federativas, pues en casi todas las constituciones locales están previstos estos casos.

2. La fracción II conforma la personalidad jurídica del municipio, lo faculta para manejar su patrimonio y le otorga el derecho de expedir reglamentos conforme a bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados.

3. La fracción III señala el mínimo de servicios públicos que deben corresponder a los municipios, dejando la posibilidad del concurso del estado en su prestación cuando fuere necesario. Y prevé además que los gobiernos municipales se coordinen y presten justos, y más eficazmente, los propios servicios ("sindicación municipal").

4. La fracción IV es la que a mi juicio, fortalecerá la autonomía municipal en forma decisiva, que no podrá ser lograda si no es con la autonomía financiera. Se listan los ingresos que necesariamente habrán de percibir los ayuntamientos y se prohíben subsidios o exenciones a cargo de esos ingresos. Se suprime asimismo, y esto es por demás trascendente, la fiscalización estatal de los presupuestos de egresos que serán revisados y aprobados sólo por el poder municipal.

5. Se democratiza la gestión de los ayuntamientos al disponerse que todos los ayuntamientos serán electos conforme al principio de representación proporcional. Conforme a las disposiciones derogadas, esto cabía sólo en los municipios con población superior a 300 mil habitantes, cantidad que, por otra parte, había sido fijada en número menor en algunas entidades.

6. Las relaciones laborales conforme a la fracción IX se regirán por lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución y sus disposiciones reglamentarias. Creo que la aplicación generalizada de esta prevención no podrá ser inmediata y que los trabajadores municipales tardarán en recibir los beneficios en atención sobre todo a las dificultades financieras tradicionales de nuestros ayuntamientos.

7. Por último, la fracción X establece la posibilidad de que los estados celebren convenios con municipios para la prestación de servicios públicos.

Como dije al principio de mi exposición, creo que nunca hemos estado más en el camino de un verdadero fortalecimiento municipal. Sin embargo, no puedo ser tan optimista como para suponer que la reforma, su promulgación, sea suficiente. Delegar o descentralizar funciones es delegar o descentralizar poder político. Eso y la inercia de los intereses creados, de situaciones de hecho, dificultarán el cabal cumplimiento de la intención. Al menos por un buen tiempo.

No quiero terminar sin hacer una referencia a lo que, no sólo por mí, se considera como el verdadero problema en la administración pública y a lo que significa y se espera de la nueva Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como medio de control de la gestión de quienes somos sujetos de esa ley y de sus equivalentes en las entidades federativas.

No cabe duda que las irresponsabilidades de los servidores públicos generan ilegalidad, inmoralidad social y corrupción y éstas a su vez deterioran la confianza del pueblo en las instituciones que ha creado para su servicio y bienestar. Sin embargo, tampoco cabe duda que la irresponsabilidad del servidor público no es la única fuente de estos graves problemas sociales; por el contrario, son muchas y muy diversas las fuentes de donde brota la inmoralidad social y la corrupción.

La erradicación total de la corrupción requiere necesariamente de la aplicación de medidas que no sólo ataquen al problema en su efecto, sino que es necesario trabajar intensamente en la causa que lo produce. Si aceptamos que la irresponsabilidad del servidor público se manifiesta en corrupción e inmoralidad, debemos trabajar tanto en la manifestación del problema como en la causa que lo produce.

Las nuevas disposiciones jurídicas contenidas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos propuesta recientemente por el Presidente de la República constituyen un excelente medio para atacar el problema en su manifestación y seguramente servirán para prevenir la corrupción en el servidor público. No obstante, considero que es necesario establecer otro tipo de medidas que contribuyan a la erradicación de

la causas que producen el problema, ya que la erradicación total de esta forma de conducta implica el establecimiento de medidas que actúen tanto sobre el efecto como sobre las causas.

La corrupción se da en todos los niveles de gobierno. Probablemente en los gobiernos municipales sean la ignorancia y las precarias condiciones económicas que existen, las principales causas que lo producen. Es indudable que en la mayoría de los estados y municipios de la República, aún subsisten estructuras administrativas tradicionales y obsoletas, que obstaculizan la modernización de la gestión pública y consecuentemente amplían cada vez más la brecha tecnológica que existe entre las administraciones públicas federales, estatales y municipales. Por ello, los estados y municipios tienen la necesidad imperiosa de realizar un esfuerzo urgente de modernización administrativa dentro de su esfera específica de autonomía, a fin de lograr una mejor coordinación con la federalización y eliminar las condiciones que favorecen el desarrollo de conductas inmorales por parte de los funcionarios y empleados de los ayuntamientos.

Es necesario que las administraciones municipales implanten a la brevedad posible la planeación como instrumento fundamental de gobierno, hagan coincidir su estructura programática con su estructura orgánica al identificar plenamente los programas con las unidades responsables de su realización, y fundamentalmente, desarrollen estructuras ocupacionales que respondan a las necesidades de su organización y permitan a los servidores públicos realizar verdaderas carreras administrativas con fundamento en la capacitación permanente y la calificación del desempeño.

El recurso más valioso con que deben contar los ayuntamientos, es su propio personal. Por lo tanto, deben establecer sistemas de administración que promuevan el desarrollo de los servidores públicos y faciliten el acceso a mejores niveles de salarios y a puestos de mayor jerarquía mediante el desempeño eficientemente realizado.

Las experiencias que el ayuntamiento de Cajeme ha vivido pueden ser sumamente enriquecedoras para el establecimiento del control de gestión

en las administraciones municipales. Me atrevo a decir esto, porque antes de que termine el presente año nuestros presupuestos de egresos quedará expresado en términos programáticos. Asimismo quedarán en plena operación un Sistema de Administración de Personal al que me referí antes, que permitirá a los empleados municipales realizar un auténtico servicio civil de carrera basado en la capacitación permanente y en la calificación periódica de desempeño, con los consecuentes incrementos salariales que ello representa. De igual forma quedará establecido un sistema de control de información mediante el cual los usuarios del servicio público podrán canalizar sus quejas y manifestar sus inconformidades respecto de los servicios recibidos.

Concretamente, el control de gestión en el municipio podrá ejercerse integralmente, ya que la definición de objetivos y metas quedará debidamente expresado dentro del marco programático.

Las unidades responsables de su consecución estarán debidamente identificadas dentro del mismo y el personal que se encargará de ello estará debidamente remunerado y calificado para cumplirlas. Los instrumentos de control serán el presupuesto por programas, la calificación del desempeño del personal y el sistema de captación y procesamiento de quejas y sugerencias; y el órgano encargado de ejercer el control de gestión será la propia Secretaría de Programación y Presupuesto del Ayuntamiento en ejercicio de sus funciones.

Conforme con lo anterior, es posible afirmar que las medidas coercitivas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como en las disposiciones relativas que a nivel local que entren en vigor, apoyados por el sistema de control de gestión que elimine las condiciones que favorecen la corrupción y la inmoralidad del servidor público, actuarán sobre el efecto y sobre las causas del problema y consecuentemente contribuirán en forma eficiente a la renovación moral en la que está empeñado el presente régimen.