

LAS DECISIONES PÚBLICAS EN LA GESTIÓN MUNICIPAL ¿UN DERECHO CIUDADANO O UN COMPROMISO ÉTICO DE LA AUTORIDAD?

Fernando VALENZUELA PERNAS

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Retos y desafíos de la administración pública municipal. Un breve diagnóstico*. III. *Planeación o planificación*. IV. *Mecanismos de participación institucional. Su evolución*. V. *La gestión pública municipal participativa como instrumento de legitimidad*. VI. *Prácticas innovadoras de gestión pública participativa*. VII. *Conclusiones*. VIII. *Propuestas*. IX. *Bibliografía*.

I. PREÁMBULO

Son las comunidades, último refugio de la eclosión de nuestro sistema de representación y gestión en nuestro país. Son también la primera oportunidad de regenerar las células sociales que permiten el entramado de un nuevo cuerpo social.

La revisión de nuestro sistema federal, de abajo hacia arriba, donde el municipio participa ya como órgano de gobierno, puede ser el nacimiento de un país más identificado con su realidad social.

La sociedad, los vecinos, buscan un ámbito que los identifique y alguien que los represente, son las ciudades, los pueblos que le dan el sentido de pertenencia y los gobiernos locales donde encuentran respuestas.

En plena conciencia, la LVII Legislatura Federal del Congreso de la Unión llevó a cabo la última reforma del artículo 115 constitucional a fin de dotar de mayor autonomía hacendaria y política al municipio.

En teoría, el impulso del constituyente permanente es suficiente, pero no podemos soslayar que los problemas administrativos del gobierno municipal en México encuentran su origen en diversos factores que tienen que ver en lo general con la historia y la configuración institucional

misma del sistema federal, así como del sistema político, económico y social del país y, en lo particular, con las características propias de la localidad, tales como tamaño de la población, dificultades naturales de las vías de comunicación, tipo de municipio —urbano o rural— ubicación geográfica —los municipios del norte y parcialmente del bajío del país representan mayor avance que la mayoría de los del sur y sureste—. Ese conjunto de factores han situado al gobierno local en una posición de obsolescencia institucional y administrativa, con escasos espacios de autonomía de acción y con limitados recursos siquiera para asumir plenamente las funciones que la Constitución le otorga.

II. RETOS Y DESAFÍOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL. UN BREVE DIAGNÓSTICO

Entre los problemas que se pueden mencionar como obstáculos al logro eficiente de las funciones de una administración municipal están:

1. La fragilidad del marco normativo. Significa que la vida de una administración municipal se distingue por la ineficacia de sus ordenamientos —ley orgánica municipal y reglamentos—, los cuales en la mayoría de las veces son obsoletos porque están desfasados de la realidad, ya sea por desinterés de la administración municipal o porque su actualización depende del Congreso federal o local.

- Existen datos que muestran la alta fragilidad normativa:¹
- En 55% de los municipios del país no existe siquiera un reglamento interno básico de la administración municipal;
- En 74% de los municipios del país no existe un reglamento de planeación;
- Es bajo el número de municipios que cuentan con una reglamentación específica sobre prestación de servicios públicos, a pesar de ser ésta su actividad fundamental, en términos del artículo 115 constitucional;
- Sólo 35% de los municipios cuentan con un reglamento de catastro;

¹ Cabrera Mendoza, Enrique, “Los viejos y los nuevos problemas de la administración municipal”, ensayo publicado en el marco de la Agenda de la Reforma Municipal, México, 1999.

- Otro dato importante es que sólo en 46% existe reglamento de obra pública municipal;
- Por otra parte, dicha fragilidad se deriva también del nivel estatal, donde en una tercera parte de los estados del país no existe una ley de deuda pública que pueda dar claridad al nivel municipal sobre las posibilidades de allegarse recursos crediticios, es decir, sobre los límites, modalidades y mecanismos que regulan y validan la contratación de deuda. Debemos reconocer que un endeudamiento moderado y responsable puede ser útil para el desarrollo local, si consideramos que los recursos derivados de participaciones federales fluyen lentamente al inicio del año con el consecuente retraso de la obra pública y programas de apoyo productivo, así como una prestación limitada —en ocasiones deficiente— de la prestación del servicio público municipal.

2. El uso de sistemas administrativos obsoletos. En muchos de los casos altamente improvisados y casi siempre inadecuados a la amplia agenda de asuntos municipales, esto genera ineficiencia y derroche de los escasos recursos disponibles, por ejemplo:

- Un dato indicativo es que la mayoría de los municipios recaudan menos de un 50% de lo presupuestado;
- Los trámites administrativos son excesivamente lentos y discrecionales, y
- Carecen de equipamiento moderno, es decir, no todos cuentan con equipos de cómputo, y donde existen no siempre están comunicados por *Intranet*, lo que significa que la computadora sólo sustituye a la máquina de escribir.

3. Los sistemas de gestión de servicios públicos municipales son precarios. No están técnicamente actualizados ni suficientemente extendidos para atender en forma adecuada —en cobertura y calidad— a la totalidad de los usuarios; ejemplo:

- El abastecimiento de agua potable es un desafío para la administración municipal, debido a que su problemática depende en gran medida en los recursos que se le asignan, los cuales generalmente son limitados;

- El servicio de recolección de basura es otro reto altamente problemático, ya que de la basura que se genera en el país únicamente se recolecta el 70%, y de ese total menos de la cuarta parte se deposita en rellenos sanitarios; el resto se deposita a cielo abierto, en tiraderos clandestinos, y
- No menos problemáticos son los servicios de seguridad pública, alumbrado y pavimentación, porque los sistemas de gestión de dichos servicios poco han cambiado en las últimas décadas, lo que los hace deficientes tecnológicamente, por carecer de equipo adecuado, deterioradas instalaciones y mano de obra especializada.

4. La falta de profesionalización de los funcionarios municipales. Generalmente llegan a la administración municipal sin una experiencia o preparación previa, sin los conocimientos técnicos necesarios, y sin el espíritu y ética de servicio público deseable. La improvisación en la función municipal y la falta de un compromiso mayor al periodo trianual son parte de la realidad nacional. Bastaría con observar el perfil de funcionarios municipales para comprobar que una auténtica minoría cuenta con estudios de licenciatura.

5. La ausencia de instrumentos de gestión para incorporar una visión integral del desarrollo local que permita concebir al municipio como un agente articulador del desarrollo y parte de un proyecto regional. La visión del municipio como un ente aislado, que puede realizar todo por sí mismo, porque erróneamente consideran que de ello depende su autosuficiencia y autonomía, ha generado deficiencias en sus políticas y debilidad en sus proyectos, y

6. La carencia de sistemas de planeación municipal. Éste es el tema sobre el que versa la presente ponencia; sin embargo, he deseado hacer un recorrido de los distintos tópicos que presenta la problemática del municipio para su modernización, a fin de contextualizar la importancia de contar con un sistema de planeación municipal que dé una visión de mediano y largo plazo al desarrollo urbano y ambiental de cada municipio, porque la visión de corto plazo sin evaluar las consecuencias de cada decisión, sin involucrar agentes no gubernamentales y sin tener clara una concepción integral de las acciones, es parte del escenario común de los municipios del país.

III. PLANEACIÓN O PLANIFICACIÓN

Para algunos administrativistas, ambos términos no son sinónimos. *Planeación* es un concepto que la economía capitalista ha acuñado a través de su historia para expresar el proceso técnico que formula los planes de negocios de las empresas cuyo fin es fundamentalmente maximizar ganancias, controlar el mercado y eliminar la competencia, a costa de lo que fuere (del medio ambiente, del abatimiento del empleo y de los ingresos de la población trabajadora). Estos planes son diseñados por expertos en la tecnología de la planeación.

En cambio, *planificación* es donde los intereses sociales están por encima de grupos políticos y empresas privadas; donde la plusvalía social retorna en bienestar para la población en su conjunto y no a una elite; donde se es amable con la naturaleza, recuperándola y conservándola; donde no se rige por el principio de eliminación de la competencia, sino en la colaboración, complementariedad y solidaridad. Esto es así porque el concepto de planificación significa construcción con participación social de planes con interés para el bienestar y el fortalecimiento de una auténtica democracia.

Por eso, en esta sencilla ponencia emplearemos esta expresión.

IV. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL. SU EVOLUCIÓN

En nuestro país, los antecedentes operativos de la “planeación” se remontan desde 1971 hasta 1975. En este periodo fueron creados los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES) en cada estado de la República, cuyo propósito fue promover el desarrollo de las entidades federativas mediante la organización de actividades que realizaban las dependencias federales en cada estado.

Después, al final de dicho periodo, se estableció la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, con el fin de unificar esfuerzos y asesorar el trabajo de los COPRODES. Al siguiente año, 1976, se inició la firma de los Convenios Únicos de Coordinación (CUC), cuyo objetivo era el fortalecimiento del pacto federal y el avance de una mayor y menor participación de las entidades federativas en las tareas del desarrollo.

En 1977, los COPRODES adquirieron personalidad jurídica y patrimonio propios, constituyéndose como instancias asesoras de los estados

en aspectos de planeación y programación del desarrollo. Dos años después se formularon los Planes Estatales de Desarrollo (PLADES) en las entidades del país, con una visión única. Esa experiencia representó institucionalmente los primeros intentos de planeación integral a nivel nacional.

Ya en 1981, los COPRODES se transformaron en Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), y quedaron bajo la tutela de cada gobierno estatal, estableciendo relaciones de coordinación con las dependencias locales y federales.

En todo este tiempo, la auténtica participación ciudadana no fue lo que se esperaba. Los verdaderos representantes locales de las organizaciones de productores y empresas sociales brillaron por su ausencia. La decisión de los programas y proyectos de inversión pública fue tomada en la gran mayoría de los municipios por los grupos políticos en el poder, los grandes productores y comerciantes; en suma, por los intereses particulares a costa de los sociales.

Ante esta realidad, en el sexenio 1988-1994, dentro del Programa Nacional de Solidaridad, se pretendió solventar este problema de participación auténtica, promoviendo la creación de los Comités de Solidaridad, que tendrían, entre otras funciones, las de fungir como contraloría social de la inversión pública municipal. Este intento de legitimar la participación social significó más bien una institucionalización de la participación con el fin de afinar el control social del gobierno. La idea fue descentralizar los recursos de solidaridad, directamente hacia los municipios para que éstos fueran aplicados en el “combate a la pobreza extrema”.

Al principio, el PNS dependía de la Secretaría de Programación y Presupuesto. En 1992 se transfirió a la recién establecida Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) como la responsable de operar este programa de alivio a la pobreza. En cuanto a la cuestión presupuestal, se le responsabilizó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que destina los fondos vía SEDESOL en una sola partida presupuestal federal denominada Ramo 26.

El mecanismo institucional de distribución de dichos recursos a las entidades federativas se caracteriza porque de sus dineros asignados aportan recursos extras de acuerdo con los convenios de desarrollo social pactados por cada estado con la SEDESOL. Para esto, los gobiernos estatales evalúan, califican y priorizan a los municipios que recibirán esos recursos, de acuerdo con las demandas emanadas de los comités de soli-

daridad formados para tal efecto, que proponen los proyectos correspondientes a esas necesidades. Esos comités se crearon con el propósito de supervisar la puesta en marcha de dichos proyectos.

Sin embargo, múltiples experiencias del programa han demostrado que los recursos descentralizados hacia los municipios, pasando por los filtros del gobierno del estado, no llegaron a los municipios pobres en la cantidad y oportunidad solicitadas, y cuando lo hicieron no aterrizaron en las comunidades marginadas. La realidad es que este proceso de descentralización de recursos, en la búsqueda de un auténtico federalismo, fue una red donde los peces gordos (el mayor presupuesto de inversión pública) se quedaba en las cabeceras, y sólo llegaban migajas a las localidades pobres. Esto mismo se reprodujo en cada municipio, y los realmente beneficiados por el recurso federal fueron los grandes comerciantes locales (materiales de construcción), productores y líderes locales agrupados corporativamente en las centrales oficiales.

Actualmente existen programas de política social presupuestada en las partidas 26, 28 y 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación; sin embargo, persiste esta problemática de participación, cuyo diagnóstico oficial se centra en que la falta de una organización sólida ha sido una de las causas más importantes de que la gente en las comunidades locales no logre salir del atraso; las oportunidades que tuvieron de recursos frescos no se aprovecharon porque los comités, formados como interlocutores válidos entre la población y el gobierno, jamás cumplieron con su cometido de controlar, supervisar y evaluar la obra pública y otros proyectos comunitarios de manera eficiente. Problemas de deformación, liderazgo y participación comunitaria impidieron combatir a fondo la pobreza.

V. LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL PARTICIPATIVA COMO INSTRUMENTO DE LEGITIMIDAD

Es importante abrir el proceso de gestión y planificación local a la sociedad o propiciar mecanismos para comenzar a involucrarla, debido a que existe una exigencia de que la ciudadanía participe en la evaluación de la gestión municipal, decida sobre el gasto municipal, a través de instrumentos de contraloría y fiscalización de gobierno, así como la transferencia de facultades de la administración y ejecución de proyectos para

mejorar la prestación de servicios municipales, mediante gestiones públicas basadas en los principios de eficiencia y equidad, así como el impulso a una participación cívica social capaz de asumir y operar, en los casos pertinentes, esquemas de administración pública indirecta, tales como concesiones, privatizaciones y organismos de participación mixta.

Las reflexiones anteriores implican revisar el modelo de gobierno municipal que deseamos, donde el actual es a todas luces inoperante y antidemocrático, porque no sólo está rebasado por la realidad social, sino porque las decisiones dependen en gran medida de la voluntad del presidente municipal sin consenso social alguno, mientras que el cabildo (teóricamente el órgano deliberativo y representativo) carece de mecanismos que garanticen fluidez y transparencia en los sistemas de gestión pública municipal, lo que los convierte en una carga onerosa e innecesaria bajo el esquema de gobierno municipal actual.

Los problemas sociales, las realidades críticas en materia de desempleo, de pobreza, de ausencia de expectativas, no son privativos de algún municipio. Por el contrario, todos los municipios son parte de ese drama general de México, donde la pobreza extrema es parte del paisaje urbano y rural, y las actuales orientaciones gubernamentales en materia económica y social, lamentablemente, no tienden a superarlas, sino más bien a consolidarlas.

Estas realidades sociales obligan al municipio a intervenir en el campo de las políticas sociales, a pesar de las limitaciones presupuestarias para abordarlas. Por eso, los planes sociales municipales deben ser producto de la participación social, porque sólo así podrá contar con un mayor compromiso comunitario.

La principal tarea democrática de los gobiernos municipales es cumplir con un propósito fundamental: que la sociedad organizada participe priorizando las acciones que requieren las comunidades. Para cumplir este mandato es necesario crear organismos sociales capaces de diagnosticar y concertar los planes de desarrollo local, así como darles seguimiento y vigilar su ejecución. Se trata de crear una red de ciudadanos organizados verdaderamente representativos de su comunidad y no de intereses partidarios, que legitimen la gestión municipal; de ahí que deben garantizar una participación amplia, plural y democrática, donde converjan organizaciones sociales, comunidades, iniciativa privada y autoridades locales, estatales y federales coexistentes en el municipio.

No se trata de suplir a los COPLADEMUN (de por sí ineficientes), tampoco a los cabildos y autoridades auxiliares (delegados municipales); por el contrario, se trata de fortalecerlos, es decir, no se disocian, sólo complementan. Esto no es una quimera. Se puede avanzar, y mucho, si las decisiones públicas del gobierno municipal verdaderamente son del interés público, ya que nadie mejor que el vecino para diagnosticar, para realizar, para fiscalizar, porque el interés de sacrificar parte de su tiempo es por asegurar su bienestar y el de su familia, valor que trasciende al de los partidos políticos, aun cuando fuera militante activo de cualquiera de ellos. El propósito es involucrar a la gente en los asuntos de gobierno, construyendo ciudadanías activas y no meros electores espectadores, la participación vecinal en su más amplia extensión, el necesario control social, la búsqueda de eficacia y eficiencia a través de una mejora sustantiva en la gestión.

En fin, se trata de una modalidad progresista e innovadora en el plano municipal que permita

- Acercar al gobierno a la gente desconcentrando funciones y tareas y descentralizando niveles de planificación y decisión;
- Democratizar la relación gobierno-sociedad civil, a través de la participación, el control ciudadano y la transparencia;
- Ampliar la democracia con experiencias de autogestión y cogestión en el marco de prácticas de democracia directa (plebiscito, referéndum, consulta popular);
- Avanzar en equidad en la ciudad y en las políticas sociales, reconociendo y atendiendo el déficit y la diversidad; administración de los recursos con un sentido redistributivo, priorizando la atención a los sectores sociales y los territorios del municipio históricamente postergados o marginados, y
- Mejorar la eficacia. Éste es un objetivo que admite muchas lecturas válidas, pero básicamente se refiere a la agilidad y eficacia administrativa, a la rapidez de respuestas a demandas de reparación o mantenimiento de infraestructura y a la ampliación de acceso y calidad de los servicios públicos.

Es de suponerse que el cumplimiento de tales objetivos impactará sin duda en la cultura política frente a la tradicional concepción implícita de

Estado y gobierno centralizado, así como cambiaría también el modelo teórico de representación y relación con la autoridad municipal.

Los cambios ocurridos en el entorno político, económico y social han alentado una revalorización de los gobiernos locales como agentes promotores del desarrollo económico y social. El nuevo contexto requiere que organizaciones y actores de todo tipo trabajen de forma coordinada para identificar intereses comunes, acordar acciones compartidas y actuar estratégicamente, dando respuesta a las nuevas cuestiones que se incorporan en la agenda local.

Durante la última década se produjeron diversas transferencias de funciones y servicios a los gobiernos locales, como resultado de las reformas constitucionales al artículo 115, configurando nuevos escenarios en los cuales los municipios, con limitadas experiencias y recursos, comenzaron a enfrentar nuevos desafíos, como gestionar programas de empleo, apoyos a la tercera edad, seguridad pública, etcétera.

Por otra parte, en un contexto en el que un creciente número de ciudades y pueblos compiten por retener y atraer inversiones que generen empleo e impriman dinamismo a las economías locales, se torna cada vez más necesario promover el desarrollo local formulando o articulando proyectos.

Estos cambios suponen una redefinición de las misiones y objetivos de los municipios y el diseño de nuevos cursos de acción para lograrlos, lo que les demanda producir innovaciones de gestión.

Aun cuando parezca reiterativo debe hacerse énfasis en que la participación social en la gestión municipal es un medio para lograr la calidad y eficiencia de las políticas públicas, al posibilitar un aprovechamiento de los recursos presentes en la sociedad local. De igual manera, la participación ciudadana contribuye a la efectividad de las políticas, al posibilitar una mayor correspondencia de las necesidades y demandas comunitarias con los objetivos y resultados de los programas y proyectos sociales que se gestionen en el municipio.

Las formas clientelares y paternalistas en la política social enseñaron malas virtudes, que en último socavaron la responsabilidad social y generaron dependencia en los beneficiarios, consolidando así la cultura del paternalismo, esto es, la solución de sus males está en manos y es gracia al gobernante. Por el contrario, la gestión participativa puede contribuir a desarrollar y construir ciudadanías activas, permitiendo la inserción de los beneficiarios en redes significativas de interacción social y de pro-

ducción, potenciando sus capacidades de acción personal y colectiva como miembros responsables de comunidades y grupos sociales.

VI. PRÁCTICAS INNOVADORAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARTICIPATIVA

En el lenguaje cotidiano la palabra “innovación” es utilizada como sinónimo de producir, asimilar y explotar con éxito una novedad en la esfera económico-social, de forma que aporte soluciones inéditas a los problemas y permita así responder a las necesidades de las personas y de la sociedad.

Al referirnos a la innovación en la gestión local consideraremos tres tipos de cambio vinculados a las siguientes cuestiones: ¿qué hacer?, ¿con quiénes y cómo hacerlo?, y ¿qué tipo de organización se adapta a tales fines?

Es por ello que una primera aproximación para considerar la mayor o menor propensión de un municipio a innovar partirá de formularnos preguntas sobre su *quehacer*: ¿Cuál es la misión que el gobierno local ha definido para sí? ¿Cuáles son sus campos de intervención? ¿Cuáles de los servicios que presta y las políticas pone en práctica? También habremos de interesarnos por conocer con *quiénes* interactúa el municipio en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, indagando sobre la participación o no de otros actores en los programas y proyectos, así como también la modalidad con que dichos actores se articulan. Finalmente, nos preguntaremos cómo se organiza (o reorganiza) la administración municipal para darnos cuenta de los nuevos desafíos.

De acuerdo con la Ley Nacional de Población, todo municipio debe elaborar un plan, pero esto no se cumple en la mayoría de los municipios del país. Sin embargo, el problema mayor se refiere al papel que juega el plan cuando éste existe. En general, el plan se realiza como un requisito burocrático, adopta un carácter muy general y no incluye objetivos claros. Esta situación se vuelve más grave cuando se refiere a planeación o programación de infraestructura urbana, pues ésta, para ser útil, requiere ser específica y tener una perspectiva de largo plazo.

En algunos casos los planes en efecto han sido elaborados cuidadosamente; sin embargo, tampoco así han podido convertirse en un instrumento eficaz para la acción municipal. Sólo un 8% de los municipios

urbanos tienen un cumplimiento por arriba del 70% de lo previsto; el resto reconoce tener un nivel de cumplimiento por debajo de lo previsto.

En 74% de los municipios no existe un reglamento de planeación. Esta falta de un marco ordenador de la planeación lleva al hecho de que en casi 60% de los municipios se reconoce no tener ningún mecanismo de integración de la participación ciudadana en la precaria actividad de planeación. Cuando existe, el plan se realiza muy frecuentemente con la ayuda de nivel estatal de gobierno, es decir, se busca tener un documento “correctamente escrito” más que un instrumento de acción que resulte de una integración de las expectativas de los actores municipales.

Como se puede ver, el panorama de la planeación municipal es muy precario. Sin embargo, también se observan en el otro extremo nuevos problemas. Algunos municipios urbanos han incorporado sistemas de planeación estratégica altamente flexibles y dinámicos. Esto evidentemente supera el problema de la elaboración burocrática del plan, lo hace más útil y permite tener una visión de largo plazo sobre la acción inmediata de la administración municipal. El problema que se comienza a observar es el de una tendencia a privilegiar en el proceso de planeación la opinión y preferencias sólo de determinados grupos. Es momento de buscar sistemas de planeación que generen equilibrios al menos en la captación de las preferencias de los ciudadanos y evitar el surgimiento de sistemas de planeación técnicamente interesantes, pero políticamente cerrados a buena parte de la población.

Otro de los nuevos problemas que se pueden mencionar se refiere al comportamiento que se observa en la asignación de los fondos de infraestructura social que el ramo 33 ha canalizado en forma bastante autónoma a los municipios del país. En el primer año de su ejecución (1998) se habían incrementado notoriamente las inversiones en pavimentación y urbanización en las cabeceras municipales, y las obras de infraestructura para el agua potable y caminos se relegaron tanto en las cabeceras municipales como en el resto de las comunidades. Es muy probable que la falta de sistemas de planeación en la expansión de la infraestructura urbana esté generando una adaptación de dicha expansión a criterios de rentabilidad política.

La participación social en la planificación de la gestión municipal se presenta en experiencias, algunas exitosas, de manera aislada en el territorio nacional; pero para efectos de referencia conviene conocer tales

prácticas innovadoras municipales, las que a continuación se comentan brevemente:

1. *Las autoridades auxiliares en el estado de Tlaxcala*

En 1995 en el estado de Tlaxcala se realizó una reforma municipal para elevar las agencias municipales a rango de presidencias municipales auxiliares en todo el estado, y que los representantes de éstas fueran miembros del cabildo correspondiente y electos democráticamente, mediante sufragio universal, libre y secreto, en urna por separado el mismo día de la jornada electoral para la elección de presidente municipal y regidores.

Los presidentes auxiliares tienen representación en el cabildo, donde gozan de atribuciones de presentación comunitaria y fungen como presidentes del Comité del Agua Potable, por ser la escasez del líquido uno de los principales problemas del estado en general. Asimismo, cuentan con oficinas y mobiliario propios y presupuesto para el personal administrativo que contrate conforme a sus necesidades. Para su sostenimiento, el ayuntamiento permite que realicen cobros en materia de impuesto predial y agua potable, así como administren libremente sus ingresos, debiendo informar mensualmente a la tesorería municipal los ingresos y egresos correspondientes. El hecho de que tengan una oficina que constituye un patrimonio público comunitario fortalece las capacidades administrativas y legales de la comunidad frente a los poderes municipales, estatales y federales, y dota de personalidad al representante comunitario.

Por acuerdo de cabildo reciben una parte proporcional de las participaciones federales (ramo 28) para el ejercicio de su gobierno comunitario, la cual es determinada por la tesorería municipal con base en criterios de población.

Los presidentes municipales auxiliares tienen la obligación de rendir un informe de actividades en el cabildo cada que vez que se requiera, y ante la población de su comunidad una vez al año.

2. *El Parlamento Democrático Mendocino*

Ciudad Mendoza, Veracruz, tiene una tradición de participación social muy añeja, debido a que se encuentra ubicada en el corredor industrial

Córdoba-Orizaba-Río Blanco-Nogales-Mendoza-Iztaczoquitlán, por lo que era común observar que los obreros se organizaran en las colonias y barrios para la comunicación gremial.

En razón de ello, se creó el Departamento de Participación Ciudadana, para que elaborara una propuesta en la que se plasmaran los intereses democráticos del nuevo gobierno y los ofrecimientos de la población para la colaboración con el ayuntamiento. Una de las primeras acciones del departamento fue la de convocar a asambleas por colonias para la elección de dos representantes de las mismas para pertenecer al Parlamento Ciudadano. Posteriormente se hizo una asamblea de los representantes y se eligió un Comité Coordinador del Parlamento Ciudadano.

La idea de un Parlamento se justificó ante la consideración de que la facultad reglamentaria de los ayuntamientos no es suficiente para controlar las labores del cabildo y determinar si los presupuestos están siendo bien utilizados.

Con esta idea se creó el Parlamento Ciudadano, que es una instancia de representación de 22 colonias y dos comunidades del municipio. Cada colonia tiene su comité coordinador, y el presidente asiste regularmente al parlamento a discutir los problemas y necesidades del municipio, y si el ayuntamiento está cumpliendo correctamente con sus tareas de gobierno.

El Parlamento Ciudadano es una instancia de interlocución entre los ciudadanos y el gobierno municipal, ante el cual por reglamento comparecen periódicamente los ediles para explicar y dar cuenta de las actividades y políticas impulsadas desde sus comisiones correspondientes.

Las tareas definidas en el Parlamento son: a) de gestión; b) propositivas; c) de planeación; d) de contraloría, y d) legislativa. En cada una de ellas los miembros del Parlamento crearon comisiones para llevar adelante las actividades propuestas; asimismo, se elaboró un Reglamento Interno del Parlamento Municipal de ciudad Mendoza.

El impulso de instancias de participación ciudadana que fiscalicen las actividades del ayuntamiento contribuye a que las autoridades municipales promuevan entre sus colaboradores, métodos eficaces y eficientes para llevar a cabo su trabajo. Además, contribuye a inhibir la corrupción al interior y exterior del palacio municipal. Un ayuntamiento que promueve que lo fiscalicen, promueve también que la ciudadanía conozca perfectamente los procedimientos y reglas mediante los cuales debe conducirse.

3. *Los comités de vida vecinal en Oaxaca, Oaxaca*

El ayuntamiento de Oaxaca 1996-1998 emprendió un programa de acercamiento de los funcionarios a la ciudadanía para que ésta gestionara directamente sus problemas. Inspirado en las experiencias del ayuntamiento de León, Guanajuato, cada martes a la nueve de la mañana los funcionarios del ayuntamiento y el edil sacan sus escritorios a la explanada del palacio municipal para atender a los ciudadanos que requieran gestionar algún servicio en cada una de las dependencias. A este programa le llamaron *Martes Ciudadano*.

Debido a que existían varios representantes en las colonias que acudían a gestionar servicios y obras para su comunidad, el ayuntamiento creó los Comités de Vida Vecinal, que consisten en una organización de vecinos por cada colonia, y que son atendidos a través de visitas del alcalde y grupo de funcionarios que denominan brigadas de apoyo social, las cuales realizan las mismas actividades que en los Martes Ciudadanos, pero sólo para una colonia, bajo la coordinación de los Comités de Vida Vecinal.

El establecimiento de los Comités de Vida Vecinal ha permitido que las autoridades municipales promuevan la organización propia de la ciudadanía, pero también que los ciudadanos tengan canales directos de interlocución con el ayuntamiento.

Entre las dificultades que ha presentado este programa está la partidización de los comités, es decir, grupos partidarios que atendiendo a intereses electorales boicotearon su formación en las colonias o líderes comunitarios que vieron mermadas sus influencias y cuotas de poder que tradicionalmente les otorgaban otros ayuntamientos. Otra de las dificultades ha sido el hecho que en algunas colonias surgieron grupos partidarios y organizaciones sociales que no reconocieron la estructura propuesta por el ayuntamiento y desafiaron a las autoridades para que los atendieran sin pertenecer a los comités, aludiendo a su derecho constitucional de ser atendidos.

Existen prácticas innovadoras de participación ciudadana experimentadas en distintos municipios del país con características similares a la comentada; por ejemplo, los “Comités de Acción Ciudadana” en Colima, Colima; “Miércoles Ciudadano”, en Aguascalientes, Aguascalientes; “Miércoles Ciudadano”, en Mérida, Yucatán; “Colonia en Orden”, en la delegación política Miguel Hidalgo, Distrito Federal; “Celaya se embe-

llece gracias a todos”, en Celaya, Guanajuato; “Centros de Integración Comunitaria (CEICOS’s)” en Irapuato, Guanajuato; “Estructura social participativa”, en Salamanca, Guanajuato; “Participación ciudadana, servicios públicos, transparencia”, en Santiago de Anaya, Hidalgo; “Esfuerzo Compartido (ECO)”, en Cuernavaca, Morelos; “Crecimiento comunitario”, en San Pedro Garza García, Nuevo León; “Enlaces ciudadanos”, en Monterrey, Nuevo León; “Alcalde contigo”, en Monterrey, Nuevo León; “Acción comunitaria”, en San Nicolás de los Garza, Nuevo León; “Participación ciudadana”, en Empalme, Sonora, entre otros.

4. *Proceso de descentralización con participación ciudadana en Montevideo, Uruguay*

Desde hace más de once años, en Montevideo, Uruguay, se ha venido consolidando un proceso de descentralización de funciones hacia la ciudadanía, a través de los “Consejos Vecinales”. Dicha descentralización cobra aún mayor significación si consideramos que éste se encuentra inserto en el marco de un país centralista, con un Estado hipercentralista y con casi inexistente experiencia en materia de descentralización.

El programa se encuentra sustentado en consensos sociales, políticos e institucionales, para darle una vigencia más allá de la administración municipal que la inició. Para darle efectividad al programa han sido creadas tres instancias estructurales que inciden en la toma de decisiones:

- Junta local: constituida por representantes políticos partidarios de la circunscripción;
- Consejos vecinales: constituidos por vecinos electos por los vecinos de la zona, y
- Comisiones temáticas: integradas por vecinos representantes de las organizaciones involucradas en los temas en cuestión, el alcalde, el secretario de la junta y eventualmente personalidades de la zona con trayectoria en el tema.

Con el deseo de dar respuesta a todas las demandas sociales, fueron creadas en Montevideo una multiplicidad de instancias temáticas, lo que ocasionó una crisis de coordinación que aisló la participación de unos a otros, ya que constantemente incurren en contradicciones y se ha visto mermada la posibilidad de potenciar todos los esfuerzos comprometidos,

esto es, ha ido evolucionando hacia un entramado relativamente denso, pero con poca cohesión.

Actualmente las autoridades locales están inmersas en la evaluación del proceso descentralizador, donde debe destacarse la actitud crítica y honesta con que han asumido la fase de medición, encontrando una serie de tópicos que en sus inicios hubieran sido contradictorios al ideal del programa; por ejemplo, han observado que las instancias temáticas centralizadas han demostrado mayor potencialidad y viabilidad, derivadas de su coordinación con lo local, mientras que las descentralizadas sólo han alcanzado resultados exitosos cuando ofrecen a nivel comunitario determinados servicios y actividades concretas muy bien recibidas por la gente y coordinadas en redes de usuarios. Lo que significa que debe medirse, previamente, el impacto en la descentralización de las funciones y servicios para ponderar si es necesario su gradualidad, a través de la desconcentración.

A pesar de ello, el proceso descentralizador en Montevideo es digno de explorar si se considera que en los momentos más críticos de la historia de su economía nacional la autoridad local encuentra una altísima legitimidad en sus funciones y obra pública, lo cual significa que la participación social se ha convertido en un excelente complemento en la toma de decisiones del gobernante. De esta manera, los ciudadanos están oportuna y detalladamente enterados de las limitaciones presupuestarias.

VII. CONCLUSIONES

El sistema federal mexicano es un modelo obsoleto y desfasado de las sustanciales reformas que en el plano constitucional se han realizado al municipio, el cual ha dejado de ser una instancia descentralizada de su estado para convertirse en un orden de gobierno, con las implicaciones jurídicas y administrativas que esto representa.

La reforma del artículo 115 constitucional carecerá de eficacia si no se lleva a cabo una reforma integral del Estado mexicano, donde el municipio tenga un rol más actuante y autónomo ante los órdenes de gobierno federal y estatal, para lo que es indispensable prestar suma atención a la manera en que deban transferirse las funciones y servicios públicos que por mandato constitucional le competen al municipio.

El esquema administrativo, normativo, financiero y político del municipio mexicano requiere ser revisado y actualizado para eficientar la gestión pública municipal.

La participación ciudadana en la toma de decisiones del gobierno municipal es indispensable para potenciar el esfuerzo conjunto entre ciudadanía y autoridades, así como para legitimar las acciones de esta última. La democracia es una forma de vida que se ejerce cotidianamente; esto es, no empieza y termina en un proceso electoral, sino que es un nivel de civilización que distingue a las sociedades y que ha dado muestra de legitimidad y gobernabilidad en distintos gobiernos municipales.

La comunicación social no debe reducirse a informar a la ciudadanía de los detalles de la administración pública municipal, sino que debe construir un diálogo fluido y transparente entre el gobernante y los gobernados.

VIII. PROPUESTAS

1. La participación ciudadana requiere de una reforma integral que logre articular en una misma propuesta el tema de las autoridades auxiliares, la creación de instancias de representación para la deliberación, fiscalización y toma de decisiones;

2. En consecuencia, resulta necesario pugnar por la institucionalización de los espacios de fiscalización y decisión de los asuntos de interés público, tales como la contraloría social o instancias, donde se garantice la representación social y no partidaria, que mantenga una evaluación del desempeño de las autoridades y elimine la corrupción en el ejercicio del gasto público municipal;

3. El uso del Internet es una herramienta alternativa para transparentar la administración pública municipal que permitiría a los ciudadanos estar debidamente informados de los programas, disponibilidades presupuestarias y gasto público con que cuenta la hacienda pública municipal para participar en la toma de decisiones.

La publicación y difusión detallada acerca del ejercicio del gasto público municipal reconocería el derecho de la población a estar bien informada, mediante el flujo de la información pública que permita un diálogo e inclusive, la interpelación entre la sociedad y el gobierno, y viceversa. En síntesis, se trata de crear una comunicación social municipal, y

Finalmente, deben implementarse mecanismos flexibles que hagan efectiva la descentralización de recursos y competencias, sin perder de vista el estudio de impacto social que esto genera, a fin de buscar armonía entre la descentralización, eficiencia, eficacia y gobernabilidad, bajo la máxima de que la legitimidad y la gobernabilidad son los límites de la participación

IX. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ, Eréndira, “Participación ciudadana y gobierno local”, *Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México*, México, CIDE-Centro de Estudios para la Reforma del Estado, 1995.
- CABRERO, Enrique, “La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales”, *Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal en México*, México, CIDE-Porrúa, 1995.
- Departamento de descentralización, intendencia municipal de Montevideo, Uruguay, 10 años de descentralización. Un debate necesario*, Montevideo, 2000.
- MERINO, Mauricio, *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994.
- ZICCARDI, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1998.
- , *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 1996.

Legislación

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal.
Ley Orgánica Municipal de Tabasco.