

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y SISTEMA DE OBRAS POR COOPERACIÓN EN MÉXICO: PROGRAMA “DANDO Y DANDO”

José Gilberto GARZA GRIMALDO

SUMARIO: I. *Derecho a una ciudad digna*. II. *Antecedentes del sistema de obras por cooperación en México*. III. *Marco jurídico para la implantación de un sistema de obras por cooperación, la contribución especial de mejoras por obra o servicio público y la participación ciudadana directa consensuada*.

Tequio significa: trabajo en conjunto por el bien de todos. Compartimos nuestra existencia.

En estos tiempos de crisis la virtud de todo gobierno debe traducirse en hacer más con menos: ¡es bueno trabajar para el pueblo, pero es mejor trabajar con el pueblo.

Alejandro CERVANTES DELGADO¹

¹ Alejandro Cervantes Delgado fue un político y abogado mexicano, miembro del Partido Revolucionario Institucional; gobernador de Guerrero de 1981 a 1987; senador de la República por Guerrero de 1976 a 1981, fecha en que fue postulado candidato del PRI a gobernador de Guerrero, ganó la elección y sucedió a Rubén Figueroa Figueroa. Su gobierno se distinguió, al contrario del de su antecesor, por preferir usar los cauces de negociación en vez de la violencia y la represión, que habían sido utilizadas muchas veces en un estado tan conflictivo como Guerrero, tradicionalmente considerado *bronco*. Muy cercano a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, participó ligeramente en la corriente democrática del PRI, aunque cuando ésta se escindió del partido él permaneció en el PRI, aunque ya retirado de la política. Durante su administración se implementaron los exito-

I. DERECHO A UNA CIUDAD DIGNA

El Estado y los municipios están cada vez más imposibilitados para cumplir con la prestación de los servicios públicos, llegándose a afirmar por los expertos de teoría general del Estado, que en medio de la globalización, las únicas atribuciones que debe cumplir el Estado son cuatro: seguridad pública, educación, salud y medio ambiente.

Lo anterior es a partir de la percepción de que el Estado ha dejado de ser la entidad jerárquicamente superior de una sociedad:

La idea de aquel Estado estático, concebido fundamentalmente como un fenómeno político-jurídico que de algún modo nutrió la formación clásica, ha ido cediendo paso a paso a una visión más moderna, más compleja, más multidisciplinaria, en la cual se siente al Estado como lo que es: un instrumento de servicio, un coordinador, un administrador, más que esa suerte de entidad superior que durante años se concibió como expresión máxima de la cúpula de la sociedad (Julio María Sanguinetti, ex presidente de Uruguay).²

Por ello, los gobernantes buscan cada día vez más involucrar la participación ciudadana en la prestación de servicios y obras públicas, para poder así cubrir un número mayor de demandas de la comunidad.

Gustavo Díaz Ordaz,³ siendo candidato a la presidencia de la República, sostuvo reiteradamente durante su campaña en 1964, que: “la democracia se iniciaba en el municipio, en la elección de ayuntamientos y exige ocuparse cotidianamente de los problemas que aquejan a la primera colectividad en que el hombre se inserta: la asociación de vecinos que constituyen el municipio”.

Los ayuntamientos, para atender todas las demandas y los problemas de la comunidad, y poder cumplir con puntualidad su obligación constitucio-

sos programas “Dando y Dando” y “Canchas Deportivas”. Fuente disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Alejandro_Cervantes_Delgado, consultado en línea el 1o. de enero del 2008.

² Sanguinetti Coiroló, Julio María (Montevideo, 6 de enero de 1936) es un abogado y político de Uruguay, fue presidente de la República en dos oportunidades, además de desempeñar diversos cargos. Estudió abogacía en la Universidad de la República, y es autor de una extensa biografía del pintor Pedro Figari. Fuente disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Julio_María_Sanguinetti, consultado en línea el 1o. de enero del 2008

³ Gustavo Díaz Ordaz (1911-1979), político mexicano, presidente de la República (1964-1970).

nal de prestar servicios públicos a la misma, necesitan de grandes presupuestos, situación que independientemente de que en los últimos años ha mejorado el federalismo fiscal, las entidades y municipios siguen sin tener los suficientes recursos para ofrece a la ciudadanía una ciudad digna.

Las haciendas públicas deben implantar nuevas formas o mecanismos de captación de recursos que les permita cumplir con sus atribuciones, para evitar inestabilidad política.⁴

La implantación de un sistema de obras por cooperación es una alternativa viable y saludable a las finanzas estatales y municipales. Permite, como ya lo hemos dicho, que los gobiernos cumplan y cubran un mayor universo de las demandas de una sociedad cada vez más exigente en la mejor prestación de servicios públicos.

Por citar simplemente algunos casos de participación ciudadana en la prestación de servicios públicos: en diversos estados, al contrario de lo que dice el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son empresas privadas las que proporcionan “seguridad pública” en colonias populares y no populares, mediante cooperación económica de sus habitantes. En muchos municipios la participación ciudadana se ve reflejada en obras de introducción de drenaje, electricidad, agua, etcétera.

En muchas comunidades pagan y dan hospedaje y alimentación a los profesores de las escuelas públicas; esa misma cooperación se ve reflejada en los centros de salud en algunas comunidades. En varios estados la prestación del servicio de limpia es por cooperación.

Existe a finales del siglo XX una fuerte corriente que considera a los servicios públicos como parte del “cuadro básico” de los derechos fundamentales.⁵ En muchas ocasiones la comunidad pide el mínimo de ser-

⁴ En la capital del estado de Guerrero, durante la administración de René Juárez Cisneros, se daban diariamente alrededor de tres protestas o manifestaciones de organizaciones sociales demandando diversos servicios públicos.

⁵ Los servicios básicos forman parte de los derechos humanos. La ONU dispuso la creación de un comité para los derechos económicos, culturales y sociales. Este organismo ha promovido una declaración a propósito del GATS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, por sus siglas en inglés), una iniciativa de la Organización Mundial de Comercio. La declaración incluye la promoción y protección de los derechos humanos entre los objetivos de la liberalización del comercio, analiza sus efectos sobre las personas y promueve políticas y legislación comercial que tome en cuenta los derechos de todos, en especial los individuos y grupos que se encuentren en situación de vulnerabilidad”. Fuente: <http://www.choike.org/nuevo/informes/984>.

vicios públicos para alcanzar una vida más digna: agua, drenaje, electrificación.

En el Forum Barcelona 2004, una de sus declaraciones fue la de considerar derecho humano el “derecho a una ciudad digna”.⁶

El Día del Hábitat de Naciones Unidas (lunes 3 de octubre) tuvo como tema central *Las Ciudades y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*.

Por su parte, la Asamblea General de HIC en Porto Alegre (enero de 2005) decidió poner énfasis en el derecho a la ciudad y promover el debate de la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad, en cuyo proceso de elaboración colectiva se encuentra involucrada desde hace más de cinco años.

En la Propuesta de Carta Mundial de Derecho a la Ciudad,⁷ en su artículo XII, sobre “Acceso y suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos”, se dice que:

I. Las ciudades garantizan a todos los(as) ciudadanos(as) el derecho de acceso permanente a los servicios públicos de agua potable, saneamiento, remoción de basura, instalaciones de atención médica, escuelas, a fuentes de energía y telecomunicación, en corresponsabilidad con otros organismos públicos o privados de acuerdo al marco jurídico de cada país.

II. Las ciudades garantizarán que los servicios públicos, aún cuando se haya privatizado la gestión con anterioridad a la suscripción de esta Carta, establezcan una tarifa social asequible y servicio público adecuado para las personas y grupos vulnerables o sin empleo.

Nos solidarizamos con el derecho a una ciudad digna y con la idea de que el Estado tiene la obligación de proporcionar las condiciones necesarias para gozar efectivamente en realidad de ese derecho fundamental. Pero también nos solidarizamos con la idea de la corresponsabilidad entre gobernante y gobernado.

En nuestro país está muy arraigada la participación ciudadana en diversas actividades, como lo veremos en el siguiente apartado, mas no así en materia de democracia semidirecta.

⁶ Se estima que más de cinco millones de personas asistieron al Forum Barcelona 2004, un encuentro mundial para debatir sobre tres grandes temas del siglo XXI: diversidad cultural, desarrollo sostenible y condiciones de la paz.

⁷ Foro Social de las Américas, Quito, julio de 2004; Foro Mundial Urbano, Barcelona, Quito, octubre de 2004.

II. ANTECEDENTES DEL SISTEMA DE OBRAS POR COOPERACIÓN EN MÉXICO

El sistema de obras por cooperación vía contribución especial se encuentra desde la Colonia. La Hacienda municipal disponía de dos ingresos fundamentales: los propios y los arbitrios.⁸

Se llamaban propios a las tierras que tenían calidad de inalienables y eran señaladas a los ayuntamientos por los virreyes y los gobernadores, para que la renta o los productos de ellas se aplicaran a los gastos municipales. Los arbitrios eran ingresos vía impuestos: concesiones, derramas, sisas, contribuciones, etcétera.⁹

Las sisas eran diversos impuestos especiales cobrados para cubrir los gastos del desagüe.¹⁰ Uno de ellos era la sisa de cuartilla de plata por cada cuartilla de vino que se vendiera.

Los cabildos podían imponer derramas¹¹ a los indios para la construcción de puentes, siendo los beneficiarios éstos.

Ots Capdequí argumenta que fueron fuente de ingresos para las Haciendas municipales: “los donativos o servicios más o menos voluntarios de los particulares”.¹² Igual criterio sostiene el maestro Ochoa Campos, al sostener que “debe comprenderse dentro de los recursos del municipio, la cooperación vecinal para las obras de beneficio colectivo y los casos muy frecuentes en que un vecino prominente contribuía para resolver algún problema local”.¹³

⁸ Cue Cánovas, Agustín, *Historia social y económica de México*, México, Trillas, 1983, pp. 110-103.

⁹ Ochoa Campos, Moisés, *Reforma municipal*, México, Porrúa, 1968, p. 161.

¹⁰ Margadant, Guillermo F., *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, Esfinge, 1976, p. 92.

¹¹ Las derramas trataban de una contribución forzosa aplicada a los particulares para que colaboraran en caso de emergencia o calamidad pública. En el caso de Chile, era común cobrarlo para organizar las milicias vecinales que peleaban en la guerra de Arauco. Esta contribución se podía pagar en dinero o en especies. Fuente: <http://www.consejero.fiscal.com>.

¹² Ots Capdequí, J. M., *El Estado español en la indias*, México, Fondo de Cultura Económica, 1986, p. 86.

¹³ Ochoa Campos, Moisés, *op. cit.*, nota 9, p. 162. Tal es el caso del marqués de Villa de Villar del Águila, que financió de su peculio la introducción del agua potable en la ciudad de Querétaro, constituyendo el acueducto que aún es motivo de admiración, y que rivaliza en gallardía con el de Segovia.

Para Efraín Urzúa Macías, el impuesto de plusvalía o repartimientos especiales encuentra su origen en Alemania, y fundamentalmente en los Estados Unidos.¹⁴

El historiador Toribio Esquivel Obregón considera que

Consiguiente a la obra de desagüe e indispensable para la salud pública, era la construcción de atarjeas y el empedrado de las calles, tanto más necesarios unas y otro cuanto que, a causa de la formación del subsuelo, el agua se trasminaba en casas y calles. En un principio cada dueño de casa, empedrada a lo largo de paredes de su casa, lo indispensable para evitar su deterioro y los charcos a la entrada a la misma, usando para ello los materiales mas toscos e irregulares, de modo que el transito por las calles era punto menos que imposible para carruajes y difícilísimo para gente y animales. En 1789 el Virrey Marqués de Croix, ordenó se enlosaran con losas de recinto y de vara y media de ancho, se empedrara el arrollo hasta el caño del centro, que cubriendo también con losa los que salieran de las casas; toda previa nivelación general de la calle. Los empedrados caminaron muy lentamente, hasta que el segundo Conde de Revillagigedo, cambió el método, exigió una contribución de un medio real anual por vara cuadrada de frente de cada casa. Dividió la población en dos secciones al cuidado de un maestro mayor con su cuadrilla de empedradores, y encargó toda la obra al ayuntamiento.¹⁵

En Oaxaca existe una institución de participación comunitaria que recibe el nombre de tequio, que deviene en un acto sagrado del que se beneficia toda la comunidad, por la participación de todos. Es un trabajo con obligatoriedad moral.¹⁶

En México, a nivel de gobierno federal se han implementado medidas y creado organismos de apoyo al desarrollo municipal, en donde la participación comunitaria ha jugado un papel fundamental. Veamos algunos ejemplos:

¹⁴ Urzúa Macías, Efraín, *Derecho administrativo municipal*, México, Universidad de Guadalajara, 1971.

¹⁵ Esquivel Obregón, Toribio, *Apuntes para la historia del derecho en México*, México, Porrúa, 1984, pp. 421 y 422.

¹⁶ Es una forma de organización para el trabajo comunitario. Consiste en que cada habitante de una comunidad debe cooperar con material o regalar su trabajo para construir o hacer una obra en beneficio del pueblo. La obra puede ser levantar una barda, hacer una escuela, meter un camino, cavar un pozo, etcétera.

Las juntas federales de mejoras materiales¹⁷ se crearon para administrar y aplicar gravámenes especiales derivados de los derechos de exportación e importación. El antecedente de este gravamen se encuentra en el decreto del 28 de mayo de 1881, en su artículo 4, inciso a), donde se establecía el gravamen del dos por ciento sobre todos los derechos de importación fijados por la Ordenanza General de Aduanas. El rendimiento de este impuesto se destinaba a los gastos para obras en los puertos.

En 1961 se estableció el programa fronterizo a través de un fideicomiso que tenía entre sus objetivos sustituir la importación, mejorar las medidas comerciales locales y el aspecto integral del municipio.

Por decreto del 12 de octubre de 1949 se constituyó el Comité Nacional de Caminos Vecinales, que entre sus ingresos se contaba con el veinte por ciento sobre los ingresos brutos provenientes del impuesto especial sobre los procedentes de la venta de automóviles ensamblados en el país.¹⁸ El Comité Vecinal tenía entre otros ingresos, las aportaciones de los gobiernos de los estados, municipales y particulares beneficiados, previo convenio.

En el régimen dictatorial de Porfirio Díaz¹⁹ se impulsaron las juntas auxiliares, que en su operatividad desvirtuaban su propia naturaleza: eran elitistas y realizaban obras de ornato o de las llamadas obras sin sentido social. En 1953 se extienden a todo el país.

En 1968 todas las entidades federativas habían expedido leyes que regulaban a nivel estatal la juntas de mejoramiento moral, cívico y material, que tenían como objetivo lograr la superación moral del individuo y de la colectividad, binomio indisoluble, así como la ejecución de obras con un carácter inminentemente social.

Las aportaciones de la comunidad permitieron que la juntas logran éxito en la ejecución de obras de tal naturaleza. Para el maestro Moisés Ochoa Campos, dichas juntas tenían tres características fundamentales:

¹⁷ La Ley para el Funcionamiento de las Juntas Federales de Mejoras Materiales fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 1947, que abrogó la Ley de las Juntas Federales Materiales, del 29 de agosto de 1934.

¹⁸ Ley del 29 de diciembre de 1948, publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 30 de diciembre de 1948.

¹⁹ José de la Cruz Porfirio Díaz Mori nació en Oaxaca (ahora Oaxaca de Juárez) el 15 de septiembre de 1830 y murió en París, Francia, 2 de julio de 1915). Militar, político y presidente de México en diversos periodos. Fuente: http://es.wikipedia.org/wiki/Porfirio_Díaz.

1. asociaciones vecinales; 2. integradas por particulares; 3. con fines particulares y generales.

En el régimen de Miguel de la Madrid Hurtado²⁰ y Carlos Salinas de Gortari²¹ (Programa Nacional de Solidaridad: Pronasol), la participación ciudadana fue considerada como un factor trascendental en el desarrollo de las comunidades.

La planeación democrática²² se sustenta en la participación comunitaria en la elaboración de los planes de gobierno y en el control de los actos de gobierno.

A nivel estatal existen experiencias en la ejecución de obras por cooperación: Guadalajara, estado de México, Guerrero, Sonora, Oaxaca, entre otros, han logrado impulsar en la medida de las posibilidades económicas, su desarrollo social, y en su momento, lograr estabilidad política.

Podemos resumir los aspectos más positivos que se han alcanzado con la implementación del sistema de obras por cooperación, de la siguiente forma:

I. *En lo político*. Se ha disminuido el paternalismo, creando conciencia ciudadana con un profundo sentido social; ha fortalecido la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes y en las instituciones; ha coadyuvado al fortalecimiento municipal mediante el apoyo a las Haciendas municipales; ha aumentado la capacidad de ejecución de los ayuntamientos y

²⁰ Presidente de México del 1 de diciembre de 1982 al 1 de diciembre de 1988.

²¹ Presidente de México de 1988 a 1994.

²² La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 26, establece que: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación... Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración federal... La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del procesos de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración... En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley".

sus posibilidades de respuesta a las demandas populares; ha logrado en los estados y municipios que han aplicado este sistema, un alto grado de estabilidad política.

II. *En lo social*. Se ha logrado la participación de grupos organizados en las tareas de gobierno; ha incorporado a los beneficiados de las obras a su mantenimiento y operación; ha despertado el interés de la ciudadanía por organizar y superar sus niveles de bienestar y salud; ha logrado arraigo en los habitantes al propiciar una vida más digna y al fomentar fuentes de empleo.

III. *En lo económico*. Se han abatido costos y utilizado materiales de la región; los recursos de inversión municipal o estatal han crecido con la participación comunitaria.

Por todas estas reflexiones, el establecimiento del sistema de obras por cooperación es impostergable en los estados y municipios, ya que representa una fuente inagotable de apoyo para su desarrollo económico, político y social. Además, vía contribución especial, es recuperable la inversión pública.

III. MARCO JURÍDICO PARA LA IMPLANTACIÓN DE UN SISTEMA DE OBRAS POR COOPERACIÓN, LA CONTRIBUCIÓN ESPECIAL DE MEJORAS POR OBRA O SERVICIO PÚBLICO Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA DIRECTA CONSENSUADA

No obstante el arraigo de la participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos y en obras por cooperación, no existe una adecuada normatividad que regule esa participación. Las normas que existen están totalmente desfasadas, como es el caso de la Ley de Participación de la Comunidad del Estado de Guerrero.

El marco jurídico inicia en el artículo 31, fracción IV, que dispone que “es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así de la federación como del Estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

La facultad municipal de recaudar se encuentra en las Constituciones locales, siendo facultad de los Congresos establecer las contribuciones que deben formar parte de la Hacienda municipal, procurando que sean suficientes para cubrir las necesidades del municipio. Es facultad de los congresos locales estudiar, discutir y aprobar las leyes de ingresos de los municipios.

La Hacienda municipal está constituida por: I. Todos los bienes e inmuebles destinados a la prestación de servicios públicos municipales; II. Los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de: a) las contribuciones y otros ingresos que los Congresos de los estados establezcan en su favor, y en todo caso, percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezca el Estado sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tenga por base el cambio de valor de los inmuebles; b) las participaciones federales que son cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del estado; c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; III. Las aportaciones que reciban del gobierno del estado, y IV. Las herencias y legados que reciban.

La Ley de Hacienda Municipal es la que fija los renglones de impuestos y derechos que deban cobrar los ayuntamientos.

Los ingresos municipales se clasifican en ordinarios y extraordinarios: a) Ingresos ordinarios. Los constituyen aquellos que percibe normal y ordinariamente, repitiéndose cada ejercicio fiscal. Se destinan para cubrir los gastos ordinarios (impuestos, derechos, aprovechamientos, participaciones); b) Ingresos extraordinarios. Son los ingresos que el municipio puede obtener de distintas personas físicas o morales de otros niveles gubernamentales, que en circunstancias anormales coloquen al municipio frente a necesidades imprevistas (transferencias, subsidios, empréstitos, contribuciones y/o aportaciones de los miembros de la comunidad para obras socialmente necesarias).

Los ingresos públicos suelen clasificarse en tributarios y no tributarios: los primeros lo integran los impuestos, derechos y las contribuciones especiales, y son exigibles por el poder público a los sujetos económicos sometidos a su soberanía territorial;²³ los segundos son todos los demás ingresos derivados de un acto de utilidad pública, de un acto de derecho público o de un derecho privado.²⁴

Contribución especial de mejoras por obra o servicio público, es la prestación en dinero establecida en la ley a cargo de aquellas personas

²³ *Implementación del sistema de obras por cooperación en un municipio*, México, Indetec (Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas), 1983, p. 16.

²⁴ *Ibidem*, p. 10.

que reciban un beneficio específico de mejoría en sus bienes patrimoniales o que provoquen un gasto público especial con motivo de la realización de una actividad determinada, generalmente económica.²⁵ Para el Código Fiscal de la Federación las contribuciones de mejoras son las establecidas en la ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.²⁶

Artículo 2. Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:

III. Contribuciones de mejoras son las establecidas en ley a cargo de las personas físicas y morales que se benefician de manera directa por obras públicas.

El maestro Miguel Acosta Romero dice que la contribución especial

es aquella prestación que se exige forzosamente, conforme a la ley, a los particulares que son propietarios de bienes inmuebles ubicados en un área geográfica, en donde se ejecute una obra pública que provoque un alza de valor en esos bienes o una mejoría en los mismos y que se cobra en proporción al costo de la obra, a la cercanía o lejanía del bien y al monto de este último.²⁷

Para Jorge Macón y José Merino Mañón, contribución de mejoras

es un recurso compulsivo del sector público, lo que implica señalar que su compulsividad lo diferencia de los precios o tarifas. No es un impuesto porque está ligado a una contraprestación específica; tampoco es una tasa porque no está ligada a un servicio. Por consiguiente, en la clasificación convencional generalmente admitida, ha debido crearse una categoría especial de recurso público dentro de los tributos, que admita su inclusión.²⁸

²⁵ *Legislación del estado de Guerrero, 1981-1987*, Código Fiscal Municipal del Estado de Guerrero, p. 948.

²⁶ Código Fiscal de la Federación, artículo 2, fracción III, disponible en: info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/7/default, consultado en línea el 12 de marzo del 2008.

²⁷ Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, México, Porrúa, 1979, p. 509.

²⁸ Citado en la obra *Sistema de obras por cooperación*, México, Indetec, 1982, p. 13.

De esta forma, ha adquirido carta de naturalización por parte de la doctrina.²⁹

En la mayor parte de las entidades federativas³⁰ existen disposiciones fiscales que reglamentan la recuperación de obras, dándoles diferente denominación: derecho de cooperación para obras públicas: Zacatecas, Tamaulipas, Tlaxcala, San Luis Potosí, Puebla, Quintana Roo, Distrito Federal, Guerrero, Nayarit, Chiapas, Baja California, entre otros.

Impuesto sobre incremento de valor y mejoría específica de la propiedad: Sinaloa; impuesto de contribución especial sobre el aumento de valor y mejoría de la propiedad: Durango; impuesto de cooperación, aumento de valor y mejoría específica de la propiedad, por la ejecución de obras públicas y de carácter programático aprobadas por el gobierno federal, el del estado y en su caso, por los H. ayuntamientos: Hidalgo; contribuciones especiales: contribuciones para obras públicas: Sonora; contribuciones especiales para obras de planificación: Morelos; derechos de cooperación por obras públicas y contribuciones de mejoras: Colima; aportaciones de mejoras: Aguascalientes, Tabasco, Estado de México; cooperaciones: Coahuila.

Algunos estados no incluyen la contribución especial en la legislación fiscal; por ejemplo, Jalisco la establece en la Ley de Asentamientos Humanos; Aguascalientes, en la Ley de Planeación. En el estado de Guerrero, el impuesto de plusvalía se encuentra regulado en la Ley de Desarrollo Urbano.

Diversos estudiosos del derecho fiscal y administrativo encuentran diferencias de grado entre contribución especial, plusvalía y obras por cooperación. Para Antonio Jiménez G., “una de las especies más difundidas es la contribución de mejoras, cuya peculiaridad estriba en que siempre el beneficio va a consistir en un incremento de valor de un bien inmueble como consecuencia de la obra pública”.³¹

Urzúa Macías hace las siguientes precisiones terminológicas:³² impuestos especiales, es la carga fiscal que afecta a los habitantes de una

²⁹ Jiménez, G., Antonio, *Lecciones de derecho tributario*, México, Ecasa, 1983, p. 92.

³⁰ Chanes Nieto, José, *La contribución de mejoras en la administración pública*, y Trejo de Anda, Ricardo, *La contribución de mejoras en las entidades federativas de la república mexicana*, México, Centro de Investigaciones de Administración Pública. Seminario Latinoamericano sobre Contribución de Mejoras, Archivo Indetec, 1981.

³¹ Jiménez G., Antonio, *op. cit.*, nota 29, p. 92.

³² Urzúa Macías, Efraín, *Derecho administrativo*, México, Universidad de Guadalajara, 1971.

región o de un estado, pero cuya finalidad es realizar una obra específica (monumento, teatro, jardín, etcétera,); impuestos de plusvalía o repartimientos especiales: la obra material ejecutada se paga proporcionalmente por los particulares beneficiados en relación con el beneficio obtenido: es el pago compulsivo que un grupo de individuos, delimitados geográficamente, deben al estado, por una obra de interés público y que proporciona fecundas ventajas económicas a los propietarios de bienes inmuebles, en la zona de influencia de la obra; contribuciones especiales u obras por cooperación: se distinguen de las anteriores en que se trata de prestaciones voluntarias que solamente obligan cuando han sido admitidas por la mayoría de los beneficiados, quienes de común acuerdo contribuyen para la realización de una obra material que los beneficia especialmente.³³

El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas sugiere que la normatividad del sistema de obras por cooperación debe incluirse en la legislación fiscal municipal: “tanto en la ley de hacienda municipal, como en la ley de ingresos municipal mediante un apartado denominado, contribución especial para obras por cooperación”.³⁴ Amén de un decreto de aprobación del Congreso del estado para que la obra pueda ser ejecutada, a solicitud del ayuntamiento.

En el estado de Guerrero, el sistema de obras por cooperación se encuentra en la legislación fiscal.³⁵ En el Código Fiscal Municipal se regula el procedimiento económico-coactivo.

³³ Jaime Roos diferencia entre impuesto y contribución especial de la forma siguiente: en el impuesto el beneficio puede tener cualquier origen; en la contribución especial, su origen es la obra o actividad pública; en el impuesto rige el principio de la capacidad contributiva; en la contribución especial, el principio de beneficio; en el impuesto, el producto puede tener o no tener una afectación especial; en la contribución especial sería esencial la afectación; en el impuesto hay independencia de prestaciones; en la contribución hay independencia. Antonio Jiménez resume las diferencias entre derecho y contribución especial, de la siguiente forma: la tasa o derecho supone la prestación de un servicio especial individualizado en el contribuyente; en cambio, la contribución especial supone una actividad general del estado que redunde en un beneficio para el contribuyente, en la tasa o derecho se prestan servicios públicos que no son necesariamente de naturaleza económica; en la tasa basta con que el servicio funcione, proporcione o no ventajas; en cambio, en la contribución especial el beneficio es esencial, aunque sea presumido.

³⁴ *Implementación del sistema de obras por cooperación en un municipio*, México, Indetec, 1983, p. 18.

³⁵ Ley de Hacienda Municipal y Ley de Ingresos Municipales.

En la Ley de Desarrollo Urbano se regula el impuesto de plusvalía. Por ello, creemos que ante tal diversidad de leyes en Guerrero debe promulgarse una ley de cooperación para obras del estado y municipio.³⁶

Empero, algunas entidades han preferido establecer la participación ciudadana directa consensuada, en donde servidores públicos haciendo trabajo social directamente en las comunidades o entre vecinos de colonias populares y calles, exponen o escuchan las necesidades del lugar, explican el esquema de financiamiento, en donde la comunidad acepta su participación en forma directa y no a través del cobro de una contribución especial de mejoras por obra o servicio público.

1. De la administración de obras por cooperación y algunos programas de igual naturaleza.

Hay dos formas de administración del sistema de obras por cooperación: administración por parte del ayuntamiento y administración por parte del consejo de colaboración municipal/consejo de participación ciudadana.³⁷

Cabe destacar que mucho antes de que se crearan las juntas de mejoramiento moral, cívico y material, como consecuencia del decreto promulgado en 1953 por Adolfo Ruiz Cortines,³⁸ existía en el estado de Jalisco la

³⁶ La Ley de Obras Públicas del Estado de Guerrero, en su artículo primero, dispone que dicha ley es de orden público e interés social, y tiene por objeto regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, evaluación, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas que realicen los gobiernos estatal, municipal, así como sus dependencias y entidades y las que realicen con la participación ciudadana. En sus artículos 50-55, respectivamente, hacen referencia a la obra pública con participación ciudadana.

³⁷ Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Jalisco, en sus artículos 113-173.

³⁸ Adolfo Ruiz Cortines (Veracruz, Veracruz, 30 de diciembre de 1890 – Ciudad de México, 3 de diciembre de 1973). Inició su carrera política como oficial del departamento del Distrito Federal; también fue diputado y gobernador del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave entre 1944 y 1950. Secretario de Gobernación de 1950 a 1952 y presidente de México de 1952 a 1958. Su obra más importante fue el conceder constitucionalmente el voto a la mujer en 1953. Su primer matrimonio con Lucía Carrillo terminó en 1935. Fue su segunda esposa la que ocupó el cargo de primera dama. Fuente: Wikipedia, *la enciclopedia libre*, disponible en: http://es.wikipedia.org/wiki/Adolfo_Ruiz_Cortines, consultado en línea el 3 de marzo del 2008.

Ley de Urbanización, promulgada en 1940 por Silvano Barba González,³⁹ en la que se ordenaba la constitución en cada cabecera municipal, de un consejo municipal de urbanización. Pero también es digno de mencionar que antes de que existiera esta legislación los habitantes se organizaban en comités de construcción, grupos de vecinos para llevar a cabo obras de interés colectivo.⁴⁰

2. La normatividad de la participación ciudadana en el estado de Guerrero⁴¹

La participación ciudadana en el estado de Guerrero ha estado normada por la Ley 58 de Cooperación de la Ciudad y Puerto de Acapulco.⁴² Ley para la Integración y Funcionamiento de las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material, número 149.⁴³ Ley de Planeación y Urbanización del Estado número 210.⁴⁴ Ley número 74 de Cooperación para el Desarrollo de los Municipios del Estado de Guerrero.⁴⁵ Ley número 64 de Desarrollo Urbano de 26 de septiembre de 1976.⁴⁶ Ley de Obras Públicas, Ley de Planeación.

Así como en la Ley número 20 que crea el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero. En el convenio único de desarrollo, convenio único de coordinación Estado-municipio, legislación fiscal, programa de acción inmediata, programas de desarrollos sexenales, Ley que Promueve la Participación de la Comunidad, entre otras.

Apartándose de las marañas jurídicas y administrativas, Alejandro Cervantes Delgado, entonces gobernador constitucional del estado de Guerrero, implementó un programa de obras por cooperación, denomi-

³⁹ Gobernador de Jalisco de 1939 a 1943.

⁴⁰ En julio de 1977, en el informe que se dio a conocer el logro alcanzado por los consejos de colaboración municipal de Jalisco, se decía que este organismo vecinal había ejecutado desde su fundación, obras por un total de 869'208.853.80 de pesos hasta el 31 de diciembre de 1976. Hoy día esas cantidades se han incrementado estratosféricamente.

⁴¹ Su coordinador fundador fue el ingeniero Sergio Vázquez Núñez, quien desarrolló una ejemplar conducción.

⁴² *Periódico Oficial* del 2 de abril de 1952.

⁴³ *Periódico Oficial* del 27 de agosto de 1959.

⁴⁴ *Periódico Oficial* del 14 de enero de 1960.

⁴⁵ *Periódico Oficial* del 2 de junio de 1971.

⁴⁶ *Periódico Oficial* del 26 de septiembre de 1976.

nado “Programa Dando y Dando”, que tuvo una respuesta de aceptación por parte de la ciudadanía de manera estupenda por su sencillo procedimiento y eficaz coordinación.

El gobernador Cervantes Delgado expresaba que existían suficientes recursos no aprovechados; entre otros, las potencialidades de la organización social y el esfuerzo humano que de utilizarse adecuada y racionalmente, las posibilidades por incrementar y mejorar el desarrollo social serían superiores por las perspectivas que ofrecía.⁴⁷

“En estos tiempos de crisis —decía Cervantes Delgado— la virtud de todo gobierno debe traducirse en hacer más con menos: ¡es bueno trabajar para el pueblo, pero es mejor trabajar con el pueblo!”

En 1983 se inició en el estado de Guerrero, un esfuerzo por coordinar y sistematizar la participación de la comunidad en obras y servicios públicos que las propias localidades demandaban. La escasez de recursos y las grandes carencias que caracterizan a las regiones de la entidad obligaron a buscar nuevas alternativas de solución que permitieran, además de aprovechar los recursos humanos que ofrecían, su aportación en la solución de sus problemas.

3. *Primeras acciones: aulas comunitarias*

En tres municipios de la entidad (Chilapa, Tlapa y Olinalá) se inició la construcción de aulas comunitarias con la participación de los habitantes de la localidad, lográndose abatir costos, al utilizar materiales de la región y contribuir a resolver el enorme déficit de espacios escolares.

El gobierno del estado entregó a los ayuntamientos, recursos que significaban aproximadamente un 25% del costo promedio de cada aula. Los ayuntamientos deberían apoyar la ejecución con mano de obra especializada, asistencia técnica y materiales industrializados. La comunidad aportó los materiales de la región y la mano de obra no calificada.

La respuesta fue satisfactoria, y en algunos casos se logró construir mayor número de aulas de las programadas, considerándose la posibilidad de incluir a otros municipios con otros tipos de obras bajo el esquema de participación comunitaria, que finalmente se impulsó con bastante éxito.

⁴⁷ Considerandos del Acuerdo que crea la Coordinación del Programa “Dando y Dando”, *Periódico Oficial* del 26 de octubre de 1984.

En el transcurso de los primeros meses de 1984 se fueron incorporando paulatinamente, ayuntamientos al esquema de participación comunitaria, que alcanzaron a sumar 49 municipios. Lo anterior despertó el interés de la población al volcarse en solicitudes para ser consideradas en futuras programaciones.

En 1984 se recibieron alrededor de cinco mil solicitudes, de las cuales se pudieron atender 700. Para el bienio de 1985-1986, el 90% de los ayuntamientos participaron bajo la filosofía del programa “Dando y Dando”.

4. *De la coordinación del Programa “Dando y Dando”*

Bajo la filosofía de que “aprovechando la potencialidad de la organización social y el esfuerzo humano, que de utilizarse adecuada y racionalmente, las posibilidades por incrementar y mejorar el desarrollo social, son superiores”, en febrero de 1984, por indicaciones del Poder Ejecutivo, se creó la Coordinación del Programa “Dando y Dando”, iniciando actividades en once municipios, y se planteó por primera vez el esquema tripartito, que incluye el apoyo del gobierno del estado, la aportación de los ayuntamientos y la activa participación comunitaria. Se determina que serán los ayuntamientos los ejecutores del programa, y se especifican los tipos de obras que se pueden realizar a través del mismo.

A partir de entonces, el Programa “Dando y Dando” se convirtió en el mecanismo por el cual se canalizarían los recursos estatales, quién organizaría y promovería la participación comunitaria.

A. Objetivos

Con la creación de la coordinación del Programa “Dando y Dando” se fijaron como objetivos generales, lograr la participación activa de la comunidad en las obras y servicios; fortalecer la Hacienda pública y contribuir a la reestructuración administrativa de los ayuntamientos; promover la mayor utilización de técnicas y materiales regionales de construcción, para abatir costos; aumentar la capacidad de respuesta de los ayuntamientos a las demandas sociales, consolidando la confianza ciudadana y el prestigio institucional.

B. *Características del Programa “Dando y Dando”*

El Programa “Dando y Dando” fue un programa de participación comunitaria, procuró el fortalecimiento de la administración municipal, la utilización de materiales de la región, y permitió a los ayuntamientos tener mayor capacidad de respuesta a las demandas populares. Su política fue resultado de las experiencias del Poder Ejecutivo estatal en el proceso de construcción de obras públicas y de las actividades adoptadas por los habitantes de las comunidades, para participar en la ejecución de tales obras.

Fue creado por el jefe del Ejecutivo estatal para atender los requerimientos de obras de las comunidades, siempre y cuando hubieran manifestado deseos de colaboración en su construcción.

Por sus características de participación comunitaria, el gobierno del estado incorporó obras que implicaban la participación ciudadana, la participación federal (electrificación rural, convenio FIDACA: ayuntamiento de Acapulco, participación ciudadana y estado), estatal y municipal, incluso de la iniciativa privada.

C. *Inversión y acción*

Las principales acciones que durante 1984-1986 se realizaron bajo el esquema del Programa “Dando y Dando” fueron las siguientes: en 1984 participaron 46 municipios, que ejercieron recursos por la cantidad de 761.5 millones de pesos, de los cuales 349.9 millones (46%) correspondieron a la inversión aportada por el gobierno del estado; 233.3 millones (23%) de participación comunitaria.

En total se realizaron 466 obras, correspondiendo 357 de ellas a infraestructura para el desarrollo, 56 para el apoyo a la producción y 53 de carácter productivo. Esto significa que el 11% de las obras se canalizaron al campo o a ramas de actividades productoras de bienes y servicios.

Por las metas realizadas, entre los principales tipos de obra que se ejecutaron en ese año se encuentran la construcción de 77 espacios escolares, 28 comisarías, 2 mercados, 5 tianguis, 28 lavaderos públicos, rehabilitación o construcción de 13 sistemas de agua potable y 5 sistemas de drenaje; construcción de 28 km de brechas de acceso, pavimentación, empedrado y adoquinado de 198,863 metros de calles; construcción de 19 canchas deportivas, 2 centros DIF y una casa de salud.

En el sector productivo se hicieron 4.6 kilómetros de canales de riego, 10 abrevaderos, 3 casas para molinos de nixtamal y 12 galeras porcinas.

En el fomento a la educación media básica se construyeron 44 aulas de telesecundaria, así como otro tipo de obras, como kioscos, plazas cívicas, vados, puestos y carreteras troncales.

El avance logrado en las metas programadas fue del 88%, quedando sin realizar 68 obras, mismas que se concluyeron en 1985.

En 1985 se logró la participación de 57 municipios, entre los que se distribuyeron inversiones por 1,842.9 millones de pesos (142% más que en el anterior), de los cuales 901.9 millones correspondieron al programa normal, y 940.2 millones al programa de electrificación, que se incorporó a partir de ese año al programa “Dando y Dando”.

La estructura financiera del programa “Dando y Dando” tuvo una variación importante: con la incorporación de las obras de electrificación se obtuvo la participación de la federación con un monto de 686.4 millones de pesos (37%); la aportación estatal ascendió a 530.0 millones (29%); los municipios participantes erogaron en su conjunto 296.9 millones (16%), y los beneficiados cooperaron con 328.9 millones.

Con la inversión mencionada, entre las obras más importantes que se realizaron están 91 espacios escolares, 20 comisarías, 2 plazas cívicas, 4 casas de salud, 2 módulos de expansión educativa, 6 puentes, 3 sistemas de agua potable, 7 sistemas de drenaje, pavimentación, empedrado de 17 calles y 2 tanques de almacenamiento de agua. Asimismo, se hicieron obras diversas, como remodelaciones de edificios y espacios públicos, embovedados de barrancas, bacheo de calles y otras obras de mejoramiento urbano y de tipo productivo. De las 454 obras programadas, se concluyeron 300, lo que representó un avance físico del 68 %, quedando en proceso 84 y canceladas 70. Su conclusión y ejecución se realizaron en el año fiscal siguiente.

En 1986, la inversión tripartita autorizada para ese ejercicio fiscal fue de 1,534.6 millones de pesos, de los cuales se logró un avance en octubre de ese año, de 2,059.2 millones de pesos; 954.4 millones correspondieron al programa de electrificación rural. De esta inversión ministrada, superior en 12% con respecto a 1985, 600.4 millones (29%) correspondieron a apoyos federales para la electrificación de comunidades; 836.0 millones (41%) fueron recursos del erario estatal; 141.1 millones (7%) fueron destinados por 40 municipios participantes y 322.7 millones (16%) fue la aportación de los beneficiados.

Con la inversión autorizada, al finalizar 1986 se habían realizado más de 200 obras, teniendo un avance del 75% de lo programado.

Mención especial se merecen los avances que en materia de electrificación se mantuvieron en los últimos seis años de gobierno de Alejandro Cervantes Delgado. No obstante las limitaciones de diversa naturaleza, como la orografía del estado, el crecimiento desordenado de la población, la insuficiente inversión que se destina a este tipo de obras y el excesivo incremento del costo de las obras (10 veces más alto en 1986 con respecto de 1981), se lograron metas importantes: se dotó de fluido eléctrico a 4 cabeceras municipales que tenían esta carencia: Malinaltepec, Atlamajalcingo del Monte, Tlacoapa y Metlatonoc; se redujo el déficit de la población atendida, que en 1980 era de 25%, mientras que 1986 fue del 22%; se proporcionó el servicio a 299 mil habitantes, cifra superior en 29% con respecto a los beneficios generados de 1958 a 1874. Además, se incrementó la participación comunitaria de 11% a 17%.

Por otra parte, los esfuerzos de coordinación interinstitucional en el proceso de regularización de la tenencia de la tierra se fortalecieron al apoyarse prioritariamente la electrificación de nuevos asentamientos humanos en zonas urbanas, dándosele prioridad a colonias populares y a localidades contempladas en el plan desarrollo urbano.

Se institucionalizó un programa especial cuyo objetivo era apoyar actividades productivas que para su desarrollo requieren del servicio eléctrico, con un financiamiento del 50% del costo total de la obra, reorientándose de esta forma el gasto público.

Aun cuando en la entidad se le dio prioridad al subsector eléctrico, de acuerdo con los archivos de la Comisión Federal de Electricidad, Guerrero ocupaba hasta principios de 1986, el vigésimo séptimo lugar con respecto a localidades con servicio y el décimo quinto con respecto a la población atendida.

5. Marco jurídico del Programa “Dando y Dando”

A. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Como hemos señalado, el artículo 31, fracción IV, de nuestra carta magna, dispone que “es obligación de los mexicanos contribuir para los gastos públicos, así como de la federación, como del estado y municipios en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”.

Esta obligación se aplica en los sistemas de obras por cooperación mediante contribución especial.

La Constitución Política del Estado de Guerrero, en su artículo 11, sobre las obligaciones de los habitantes del estado, señala que es obligación de estos: “I... II. Contribuir a los gastos de la federación y del municipio de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes; III. Contribuir a todas las tareas de desarrollo político, económico y social; IV. Auxiliar a las autoridades en la conservación del desarrollo político, económico y social”.

El programa “Dando y Dando” se desprendió de las fracciones II y III, del artículo 11 de la Constitución local del Estado de Guerrero. Se diseñó y actuó bajo el *principio de la moral social*.

Operó en forma tripartita, en el cual, al estado le correspondía un 50% de la inversión; a los ayuntamientos un 30% y a las comunidades el 20% restante. En este tipo de sistema de obras por cooperación no se puede aplicar el procedimiento económico-coactivo en caso de incumplimiento por parte de los habitantes de la comunidad.

B. Acuerdo que crea la Unidad Coordinadora del Programa “Dando y Dando”

El Poder Ejecutivo, en uso de las facultades que le confería el artículo 7o. de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, acordó crear la Unidad Coordinadora del Programa “Dando y Dando”.⁴⁸

En el acuerdo se señalaba que la Unidad Coordinadora del Programa “Dando y Dando” sería una dependencia directa del jefe del Ejecutivo estatal. Las funciones que le fueron asignadas en el acuerdo en su artículo 2o. fueron las siguientes: a) promover entre los municipios y sus comunidades el programa “Dando y Dando”; b) captar solicitudes o en su caso, realizar consultas populares en coordinación con autoridades municipales para detectar las obras que debían incluirse en el programa; c) establecer los mecanismos de coordinación con las dependencias del Ejecutivo estatal o en su caso del federal que intervengan en la realización del programa; d) comunicar a las dependencias ejecutoras que intervienen en el programa las obras que les corresponda realizar; e) coadyuvar en la or-

⁴⁸ El acuerdo se publicó en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado* del 26 de octubre de 1984.

ganización de las comunidades para el desarrollo del programa; f) intervenir en la firma de convenios si el caso así lo amerita con dependencias participantes y las autoridades de localidades beneficiadas; g) coordinar el suministro de asesorías y asistencia técnica a las localidades que así lo solicitaran; h) determinar los montos de cooperación financiera o de otro tipo que correspondan a las comunidades; i) supervisar el desarrollo de las obras, cuantificar avances y evaluar resultados; j) suministrar información periódicamente al gobernador sobre los avances del programa, así como a dependencias que lo requerían, y k) las demás que el gobernador determinara.

La Unidad del Programa “Dando y Dando” se integró orgánicamente de la siguiente forma: a) un coordinador general, designado por el Poder Ejecutivo; b) una dirección de promoción y gestión; c) una dirección de seguimiento y evaluación, y d) una dirección de apoyo administrativo.

C. Convenio único de desarrollo de 1985

En el convenio único de desarrollo de 1985 que suscribieron el Ejecutivo federal y el Ejecutivo del estado se establecieron las bases de coordinación entre ambas instancias de gobierno, con la participación de los municipios y los sectores social y privado, así como las acciones concretas a realizar durante el ejercicio fiscal, con el propósito de seguir fortaleciendo un desarrollo justo, equilibrado e integral en el país y en la entidad.

En su capítulo III, “De la descentralización pública estatal”, en su cláusula décima, se establecía que

el ejecutivo estatal en congruencia con el proceso de descentralización de la vida nacional que lleva a cabo el ejecutivo federal, se compromete a promover un programa de descentralización de funciones, recursos y servicios a favor de los 75 municipios del estado, que les permita aumentar su capacidad ejecutiva y mejorar sus sistemas administrativos internos.⁴⁹

La cláusula décima primera estipula que

para llevar adelante el proceso de descentralización y desconcentración de la administración pública estatal hacia las regiones y municipios, el ejecutivo del estado promoverá las siguientes acciones:

⁴⁹ Actualmente el número de los municipios en Guerrero es de 81. Fuente: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/guerrero/gobi.htm>.

1... 4. Participará conjuntamente con los municipios, aportando recursos de inversión para la realización de obras de participación comunitaria a través de su programa dando y dando.

D. *Convenio único de desarrollo de 1986*

En su capítulo 8o., referente a las obras y proyectos prioritarios del estado, en su cláusula octogésima estipulaba que

los ejecutivos federal y estatal consideran como prioridad del estado para 1986, las siguientes: el párrafo séptimo sostenía la procuración y sostenimiento de metas fijadas para los programas de agua potable, alcantarillado, electrificación, educación y salud. Los programas de agua potable y alcantarillado, electrificación y construcción de aulas, así como el de salud, operarán bajo la filosofía del programa dando y dando.

E. *El Plan Guerrero*

Este documento de desarrollo se suscribió en la vertiente regional del sistema nacional de planeación democrática, establecido en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁰

⁵⁰ Artículo 26-A. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La ley facultará al ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Fuente: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, disponible en: <http://www.info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>, consultado el 5 de enero del 2008.

En su apartado 3, sobre la estrategia para el desarrollo estatal, el Plan Guerrero, sobre la participación social, estableció: “es voluntad de los gobiernos federal y estatal, garantizar y promover las condiciones necesarias para el desarrollo integral de la entidad”, agregando:

el alcance de sus objetivos exige un diálogo permanente con el pueblo guerrerense y compromisos recíprocos entre el gobierno y los grupos sociales para su cabal ejecución. Siendo necesario que la población participe activamente en las tareas específicas de planeación del desarrollo y, en especial, en la ejecución de obras de beneficio colectivo, en un esfuerzo común por atender las necesidades de la comunidad y los requerimientos del desarrollo estatal.

F. Ley de Planeación del Estado de Guerrero

En su artículo 1o. disponía que las reglas de esa ley eran de orden público e interés social, y que tenía por objeto

establecer las bases para resolver y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas y de los particulares en la elaboración del plan estatal y de los planes municipales de desarrollo, así como los programas derivados de los mismos... las bases para que las acciones de los grupos sociales y de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan estatal, de los planes municipales de desarrollo y de sus programas.

En el capítulo VI, sobre la participación social en la planeación, en el artículo 45 se establecía que “dentro de los sistemas estatal y municipal de planeación democrática, tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del plan estatal, de los planes municipales y de los programas a que se refiere esta ley”.

En el artículo 46 se disponía:

las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, de los organismos empresariales y otras agrupaciones sociales, así como de los partidos, sindicatos o asociaciones políticas con registro, participarán

como órgano de consulta permanente en los aspectos de planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular que al afecto convoquen.

G. *Ley de Obra Pública*

La Ley de Obra Pública establecía que sus normas eran un instrumento de orden público e interés social. Disponía que su objeto era regular el gasto y las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejecución, evaluación, conservación, mantenimiento, demolición y control de las obras públicas que realicen los gobiernos estatal, municipal y las dependencias y entidades, así como las que se lleven a cabo con la participación ciudadana.

En su capítulo V, referente a la obra pública con participación ciudadana, se señalaba que “el ejecutivo del estado y los ayuntamientos promoverán la participación ciudadana en la construcción de obras públicas”.

Los ciudadanos podían participar en la realización de obras públicas, aportando su esfuerzo personal, materiales de construcción, bienes o recursos económicos. En caso de que los ciudadanos decidieran realizar una obra pública con sus propios recursos, la autoridad correspondiente evaluaría la conveniencia de su realización y les daría las facilidades necesarias. Siempre que se programara una obra con la participación ciudadana, se convenía previamente a su ejecución: a) la forma de participación ciudadana; b) el monto de la participación, y c) las condiciones y plazos de la aportación.

En la ejecución de las obras con aportación ciudadana, la dependencia o entidad responsable de su realización debía atender las opiniones o sugerencias de parte de los ciudadanos o beneficiarios.

En la recepción de las obras con participación ciudadana, la dependencia o entidad responsable de su realización estaba obligada a dar aviso a los órganos de control, y haría de igual conocimiento a los ciudadanos del día y hora de entrega, para que si lo consideraban pertinente, asistieran al acto y manifestaran a lo que a su derecho conveniera.

H. *Ley de Desarrollo Urbano*

En su capítulo XI, referente al sistema de colaboración municipal, sección I, se disponía que “los consejos de colaboración municipal son orga-

nismos de representación y coordinación de los particulares para colaborar con las autoridades municipales en lo relativo a obras y servicios de carácter municipal o intermunicipal, bajo el sistema de cooperación”.⁵¹

Por otra parte, bajo los principios del programa “Dando y Dando” se constituyeron dos organismos descentralizados que ejecutaron obras, cada una en su rama, que rebasaron lo hecho en los últimos diez años (partiendo de 1970): canchas deportivas y aulas comunitarias.

¿Dónde está el programa “Dando y Dando”?

El *Periódico Oficial* del 16 de junio de 1987 publicó dos decretos de extinción de los organismos públicos descentralizados Aulas Comunitarias y Canchas Deportivas de Guerrero. La coordinación del Programa “Dando y Dando”, por Acuerdo del gobernador, se fusionó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, quedando a nivel de jefatura.

La nueva Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero, en su artículo 26, establece que a la Secretaría de Desarrollo Urbano le corresponde entre otros rubros, proponer y ejecutar obras de interés público con la cooperación y participación de las comunidades organizadas.

Se sigue en el estado y municipios impulsando obras y servicios mediante el esquema de participación ciudadana, pero no con el éxito que se realizó durante la vigencia del programa “Dando y Dando”, programa que se estableció en otras entidades federativas con diversos nombres, como el de “Peso por Peso”.

Corresponde a los ayuntamientos impulsar la participación ciudadana, dándose para ello reglamentos, como lo establece el artículo 115, fracción II, segundo párrafo:

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las mate-

⁵¹ Del artículo 83 al 116 hacían referencia a los consejos de colaboración, concepto, estructura y funcionamiento de los mismos; del artículo 117 al 134 se establecían las bases para el señalamiento de las cuotas de cooperación y su recaudación; del artículo 135 al 143 se referían a las obras realizadas por cooperación cuando se localicen en su jurisdicción territorial de dos o más municipios.

rias, procedimientos, funciones y servicios públicos de sus competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.⁵²

El sistema de obras por cooperación representa para las Haciendas municipales una forma de obtener ingresos vía contribución especial o vía participación ciudadana directa, que permite consolidar en la comunidad la moral social: “debemos de despertar las reservas morales del país; el pueblo posee grandes reservas espirituales y energías suficientes para promover por sí mismo su progreso moral, cívico y material, y lo importante es que esas reservas y esa energía tengan cauce a través del cual todos los ciudadanos luchen por ese triple mejoramiento” (Adolfo Ruiz Cortines).

⁵² Reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de diciembre de 1999.