

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

CUARTO ESLABÓN

OTROS TÍTULOS DE ESTA SERIE:

- Num. 1. Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno.
- Num. 2. La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos.
- Núm. 3. La participación ciudadana en la integración de la autoridad.
- Núm. 5. La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal.

PRIMERA EDICIÓN, DICIEMBRE DE 2000.

© INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ISBN 968-7750-90-1

VIADUCTO TLALPAN NÚM. 100, COL. ARENAL TEPEPAN,
C.P. 14610, MÉXICO, D.F.

ILUSTRACIÓN PORTADA: FORTINO ROMERO AGUILAR

IMPRESO EN MÉXICO/*PRINTED IN MEXICO*

DISTRIBUCIÓN GRATUITA. PROHIBIDA SU VENTA.

ÍNDICE

Presentación	5
Introducción	11
Sobre la gestión pública municipal	13
Planeación del desarrollo	23
La información gubernamental	27
Derecho de petición.....	29
Consejos de participación ciudadana	31
Organización ciudadana autónoma	33
Contraloría social	35
Formas de la democracia directa	37
Anexo estadístico	39

PRESENTACIÓN

Para el Instituto Federal Electoral (IFE), así como para los distintos actores que intervienen en el escenario político nacional, la tarea de lograr una participación cívica más amplia en las instituciones públicas y mejorar la confianza ciudadana en las autoridades gubernamentales ha adquirido un carácter prioritario sobre todo durante los años recientes. En ese sentido, el interés del Instituto por desarrollar programas de educación cívica en el espacio municipal atiende a las siguientes consideraciones:

1. La educación cívica constituye un área de actividad que compromete conjuntamente al Estado y a la sociedad civil, lo que la perfila como el mecanismo más útil para articular la relación entre ambas esferas; y
2. Es en el espacio municipal donde se generan y reproducen los procesos económicos, políticos, sociales y culturales más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades.¹

En este marco, el IFE emprendió la tarea de diseñar un programa de educación cívica centrado en valores, derechos y obligaciones ciudadanos vinculados con el ámbito municipal. En términos generales, el objetivo central de los programas de educación cívica, divulgación de la cultura democrática y formación ciudadana que desarrolla el IFE, es promover una participación libre, informada y responsable de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como extender y afianzar el ejercicio del voto razonado, libre y secreto entre la población.

El programa de educación cívica dirigido a los habitantes de los municipios conserva el objetivo central arriba citado. Este esfuerzo considera también la labor de organismos gubernamentales que

¹ "El Ayuntamiento es la primera autoridad política a la que el ciudadano tiene que recurrir. El Estado nacional y los estados de la Federación tienen una presencia distante para el ciudadano común y corriente. Es el municipio la primera institución política que envuelve y define la vida privada y pública de cualquier ciudadano. Es natural, por lo mismo, que el ciudadano vea en el municipio, en primer término, la comunidad en que él y los suyos se encuadran para vivir la vida en sociedad y, en segundo término, el órgano de poder sobre el cual tiende a influir y sobre el cual tiende a representarse él mismo", Arnaldo Córdova, *La nación y la Constitución*, México, Claves Latinoamericanas, 1989, p. 344.

orientan su tarea al acontecer municipal, tales como el Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN) y las comisiones de fortalecimiento municipal de las cámaras de Diputados y de Senadores, entre otras.

En la definición y el diseño del programa y, en particular, de su documento base, *Los Eslabones de la Democracia*, se ha contado desde un principio con la participación y el apoyo de organizaciones civiles y profesionales preocupadas y dedicadas a la cuestión municipal. Estas organizaciones son: la Asociación de Autoridades Locales de México, A.C.; la Asociación de Municipios de México, A.C.; el Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C., e Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. De igual forma, cabe destacar el importante apoyo otorgado por el doctor Tonatiuh Guillén, investigador de El Colegio de la Frontera Norte, quien desarrolló los contenidos del documento original.

Asimismo, como parte de este trabajo con las organizaciones, y con el objeto de afinar y enriquecer su contenido así como hacer la presentación pública del programa, en junio de 2000 se realizó el "Seminario sobre Responsabilidad Ciudadana en la Democracia", que contó con la participación tanto de especialistas y estudiosos en la materia, como de autoridades municipales de diversas entidades del país.

La intervención de distintas instancias obedece a que el programa está concebido para desarrollarse *en y desde* los municipios, es decir, se orienta al conjunto de relaciones que los ciudadanos establecen en el ámbito municipal (incluyendo sus múltiples canales de expresión y organización), y lo hace desde una plataforma de divulgación que se ubica dentro del municipio.

Sobre esa base, la finalidad del proyecto es fortalecer y multiplicar las posibilidades de actuación de las entidades participantes, proporcionando información y desarrollando materiales para que cada una de ellas despliegue sus propias estrategias de acción, de acuerdo con sus respectivos intereses, ideas políticas y competencias legales.

Cabe señalar que se trata de un programa de formación y divulgación, por lo que abarca cursos, manuales, documentos de carácter académico, foros, talleres, conferencias, folletería, videos y promocionales que se darán a conocer preferentemente a través de medios de comunicación locales.

Los contenidos del programa buscan informar a los habitantes de los municipios acerca del conjunto de derechos y obligaciones que comprende su calidad de ciudadano, enfatizando que además de un estatus jurídico, la ciudadanía es una noción de membresía y de inclusión participativa a la comunidad política. El propósito es que los ciudadanos y las ciudadanas que habitan en los municipios asuman su calidad ciudadana ligados a su condición de miembros de un Estado, de una entidad federativa y, particularmente, de un municipio. Todo ello constituye, en su sentido más amplio, el “*derecho a tener derechos*”. La ciudadanía nos da la oportunidad de contribuir a la vida pública de la comunidad municipal donde habitamos a través de la participación. Este derecho es inherente al reconocimiento jurídico constitucional del que goza cualquier ciudadano y ciudadana.

Con objeto de lograr mayor nivel de especificidad en el manejo de la información, ésta se ha estructurado alrededor de cinco ejes temáticos que son los denominados *Eslabones de la Democracia*. La formulación específica de los contenidos de cada uno de los eslabones contempla al ciudadano como su actor principal ante otros actores institucionales, políticos y sociales, subrayando en cada caso los derechos, las obligaciones y los valores que encierra cada eslabón. La idea general es que con esta propuesta inicial, además, podrían diseñarse estrategias de divulgación del proyecto en su conjunto o de cada una de sus partes de manera individual, sin demérito de los propósitos que se persiguen.

Con base en lo anterior, los contenidos se desarrollan de la siguiente manera:

Primer eslabón: *Los derechos políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno*. El objetivo es definir en qué consiste y cómo se adquiere la ciudadanía de acuerdo a lo establecido por las leyes, así como exponer la forma en que se estructura el gobierno a nivel municipal y cómo éste forma parte del sistema federal de gobierno de la República Mexicana. El ciudadano tendrá así un panorama general sobre el sistema jurídico nacional para que reconozca que sus derechos civiles y políticos están definidos por la legislación federal y que, a la vez, se encuentran contenidos y definidos en la legislación estatal y en la reglamentación municipal.

Segundo eslabón: *La organización ciudadana para la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos*. El derecho ciudadano a la asociación para participar en los asuntos públicos

es otra de las formas esenciales de la democracia local. En este caso, el énfasis estribaría en la reivindicación en sí misma de esta prerrogativa ciudadana. Si bien tomar parte en los asuntos públicos puede consistir en una iniciativa individual, es importante también valorar la asociación entre ciudadanos debido a su componente *colectivo*, el cual se refleja en los objetivos o metas de la asociación y en sus actividades. Es decir, tomar parte en los asuntos públicos es un derecho ciudadano, de naturaleza individual, pero se ejerce mejor –como esfuerzo y como objetivo– si la iniciativa es colectiva, mediante la asociación.

Tercer eslabón: *La participación ciudadana en la integración de la autoridad*. El objetivo de este eslabón es informar al ciudadano, e incluso prepararlo, acerca de los distintos papeles que puede desempeñar durante los procesos electorales, tanto del gobierno federal como de los ámbitos de gobierno local: estatal y municipal. En este sentido, se explica al ciudadano la importancia de su participación en la organización de las elecciones y cómo, de hecho, los organismos electorales están conformados en todos sus niveles por ciudadanos, desde los principales órganos de dirección y gobierno, hasta los que tienen que ver, por ejemplo, con las instancias facultadas para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo el día de la jornada electoral, es decir, las mesas directivas de casillas.

Cuarto eslabón: *La participación ciudadana en la gestión pública municipal*. El eslabón informa al ciudadano acerca de sus posibilidades de acción ciudadana para vigilar el desempeño de los funcionarios electos e, incluso, para participar en las acciones de gobierno en su ámbito local. Se le prepara así para participar nuevamente, con más convicción, tanto en el siguiente proceso electoral como en el gobierno.

Quinto eslabón: *La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal*. Finalmente, en este eslabón se enfatiza que la participación también es una obligación ciudadana y que la primera responsabilidad de las ciudadanas y los ciudadanos es con la propia democracia y con sus alcances sociales.

Los cinco eslabones de la democracia son un material que busca enlazarse en los ámbitos de discusión que ya se han abierto en el país sobre el significado que debe tener, hoy, la democracia practicada en los espacios locales. Sin embargo, esta democracia no hay que entenderla en abstracto. Lo que estos cuadernos pretenden es situar el papel del ciudadano en el contexto del

municipio y de los mecanismos de participación democrática que pueden darse ahí. Pero no hay nada definitivo en ello. El lector advertirá que democracia, municipio y ciudadano constituyen los elementos de una ecuación no resuelta del todo aún. Sólo el debate amplio podrá acercarnos a su solución.

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

CUARTO ESLABÓN
INTRODUCCIÓN

El objetivo de este eslabón radica en presentar al proceso democrático como una *relación permanente* entre gobierno y ciudadanía. Asimismo, está orientado a ilustrar a la democracia como un proceso en permanente movimiento que relaciona ambas esferas públicas, partiendo de las ideas previamente expuestas sobre la soberanía, la ciudadanía y la gestión pública como expresión y realización de la voluntad ciudadana.

La relación permanente entre ciudadanía y gobierno puede desglosarse siguiendo a sus factores principales. Por un lado, los procedentes de la misma sociedad civil; del otro, los derivados de la propia esfera gubernamental.

En el primer caso, el ciudadano establece una relación que se enmarca en el ámbito legislativo (los derechos políticos, descritos en el primer eslabón). El “tomar parte” en los asuntos públicos es una de las maneras de realizar (ejercer) la ciudadanía y es un derecho reconocido universalmente. En consecuencia, habría que hacer énfasis en la idea misma de “tomar parte”, que incluye varias posibilidades: informarse, analizar, opinar, participar, actuar, organizarse.

Es relevante considerar que el marco constitucional federal de manera explícita no alude entre las prerrogativas ciudadanas al concepto de “tomar parte”. No obstante, este principio pertenece a los valores de la democracia, y si se le buscara un soporte jurídico, tendría que remitirse al derecho internacional y a los documentos indicados en el primer eslabón.

Por otro lado, desde la perspectiva de las instituciones de gobierno, su encuentro con los ciudadanos comienza a través de los procesos electorales. La competencia electoral puede así ser presentada como el mecanismo principal, mas no el único, para

la *expresión* de la voluntad ciudadana, convirtiéndose ésta en institución gubernamental a través de los representantes ciudadanos electos y de los órganos que la configuran. La voluntad ciudadana no desaparece al momento de elegir a quienes ocupen los cargos públicos de elección. Éstos, así como los propios órganos gubernamentales pueden ser definidos como un derivado y expresión de la representación ciudadana y, más explícitamente, de su voluntad política. Dicho de otra manera, al elegir no solamente se genera la asignación de alguien para algún puesto; en el mismo acto se “encarna” la voluntad ciudadana en las instituciones. En suma, entre la ciudadanía y el gobierno nunca se rompe o interrumpe la relación.

La idea de “vigilancia” ciudadana sobre el gobierno, desde el escenario descrito, no es una relación que se establezca entre instancias ajenas, entre *uno* y el *otro*. Es el derivado de una relación permanente entre el ciudadano y sus representantes; o bien, dicho de otra manera, es uno de los mecanismos privilegiados por los cuales se realiza la continuidad entre ciudadanos y gobierno. Tiene el propósito de asegurar que la voluntad ciudadana es la que efectivamente se traduce en la acción de gobernar.

SOBRE LA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

La gestión pública se fundamenta como la condición básica para que el gobierno se constituya en la institución *de y para* los ciudadanos. Si bien es cierto que el tema de la gestión pública es amplio y complejo, en este inciso intentamos hacer una definición de la misma y de su relación con la democracia y los gobiernos locales del México contemporáneo.

La categoría *gestión pública* se vincula, en un primer momento, a la noción de gobierno. Es sabido que el gobierno es el sistema de dirección que conduce, con base en la institucionalidad, a la sociedad. En un segundo momento, la gestión pública alude al *buen gobierno*, el cual se caracteriza por su aptitud en favor del bien público, una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de los individuos, grupos y regiones.²

La gestión pública es el punto nodal de la capacidad de gobierno. Permite atender necesidades sociales y los requerimientos de la vida estatal. En este caso se tiene como punto de partida que la diversidad y pluralidad de las demandas debe atenderse con la idea de que las mismas compiten entre sí y, por tanto, el modo de abordarlas es con una gestión que atienda los procesos de cambio y la democratización del poder.

En ese sentido, la importancia de la gestión pública no se agota en el mundo institucional del gobierno, sino que se nutre de la acción de los *diversos públicos*, de la dinámica de las organizaciones ciudadanas y del modo de respetar los consensos y los disensos.

De acuerdo con lo anterior, la gestión pública puede definirse como el conjunto de aptitudes gubernamentales que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta

² Ricardo Uvalle Berrones, *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*, UNAM/IAPEM, México, 1997.

su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para propiciar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar la unidad social.³

La gestión pública en el espacio municipal cobra mayor importancia si consideramos también el enorme interés y revaloración que lo *local* ha tenido en la vida política, social y cultural. En nuestro país, hablar de *local* es hablar de lo municipal, por lo menos en lo que se refiere a niveles de gobierno, aunque al interior de un gobierno municipal pueda haber diversas realidades locales e incluso diversas formas de gobierno local. El municipio en México es, por excelencia, el espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social y colectiva, y de realización de anhelos y logros de bienestar.⁴

En el marco de los valores de la democracia, el municipio y la gestión pública local, en consecuencia, son ejemplos destacados del pluralismo político y cultural que vive nuestro país. En los gobiernos locales se expresan y se ponen en juego los valores esenciales de la democracia, como el pluralismo, el respeto a la diferencia y a la diversidad política y cultural.

Cambios e innovación de la gestión pública en México

En los años recientes, en México, las gestiones públicas han presenciado una interesante interacción de diferentes agentes políticos. La llegada de partidos de oposición a las administraciones estatales y municipales ha dinamizado la participación ciudadana. Con ello, la función pública ha adquirido un carácter más plural, abierto y dinámico. Sin embargo, para la propia funcionalidad de la gestión pública se requiere de un proceso de democratización más allá del simple sufragio.

La administración pública ha tenido un cambio considerable en la última década, que ha obedecido tanto a variables endógenas como exógenas. En todo caso, queda de manifiesto la necesidad y la tendencia a innovar las gestiones públicas.

En esta innovación vale la pena insistir que no hay aparato público que goce de una mayor legitimación que la democracia misma, aun cuando el accionar de la administración pública deje mucho que desear. El simple hecho de que un gobierno sea democrático tiene *a priori* mayor legitimidad aun sin que se conozca su

³ *Ídem.*

⁴ Enrique Cabrero, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Ed. Porrúa/CIDE, 1995.

capacidad gestora. Asimismo, debe entenderse que esa capacidad gestora y esa forma de gestión pública es determinada por el ejercicio de la democracia y sus valores, es decir, la gestión pública se fortalece con la democracia.

Las alternativas que se gesten en la función pública deberán de ser reconocidas como inacabables, ya que se trata de un proceso en constante revisión y adecuación.

La gestión pública y el nuevo contexto internacional

Además del carácter dinámico que por definición tienen la gestión pública y la administración pública en general, de la adaptación a los tiempos sociales y políticos y a los cambios tecnológicos cada vez más acelerados, al desarrollo del Estado de derecho y del conocimiento científico y social en la materia, hay que sumarle nuevas coyunturas históricas. Nos referimos, por ejemplo, a los efectos que pueden tener aspectos tales como la globalización y el libre comercio, pero también las nuevas tendencias políticas e ideológicas que acompañan a tales procesos.

En este sentido, es pertinente decir, como lo señala Ávalos,⁵ que la administración pública se encuentra en una encrucijada. Por una parte, las nuevas tendencias obligan al Estado a disminuir su participación en las economías nacionales, por el otro, a aumentar su eficacia y responsabilidad ante las demandas ciudadanas, en específico la atención a las políticas sociales. Es decir, se parte de la premisa que un Estado mínimo es un imperativo en nuestros tiempos, el cual debe de ser lo suficientemente funcional y legítimo en las actividades que realiza.

La primera cuestión tiene una relación directa con el rumbo económico de un país, es decir, los Estados históricamente han asumido el papel de responsables del desarrollo; pero las nuevas tendencias apuntan a una direccionalidad del mismo, más que a una responsabilidad por el propio desarrollo, ya que éste es generado a través del sector productivo. Precisamente, la funcionalidad del Estado es lo que está en debate en este primer punto.

El segundo nivel de análisis se refiere al tipo de adjetivo de la administración pública: eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo. Estos valores son compartidos ampliamente

⁵ Roberto Ávalos Aguilar, "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva", en *Revista Gestión y Estrategia*, núm. 18, México, UAM-A, julio-diciembre de 1995.

por la cultura occidental, permitiendo darle validez y sustento ideológico al liberalismo económico. Muchas de estas categorías fueron terreno de la administración privada, sin embargo, éstas pasan a ser parte integral de las gestiones públicas. El estudio de las políticas públicas tiene mucho que contribuir en la solución de esta encrucijada, ya que éstas son por definición dinámicas.⁶

Por otra parte, es necesario identificar los cambios que afectan a los gobiernos para poder aproximarse a las variables organizacionales que inciden en la gestión pública. La década de los noventa, en materia de administración pública, bien podría denominarse como la era de la "incertidumbre institucionalizada". Esto abarca no sólo a la incertidumbre característica de las organizaciones modernas, sino que ésta se ha convertido en un referente obligado de lo público, lo que ha provocado la institucionalización de la misma. Es decir, se ha convertido en un ingrediente dentro del proceso administrativo.⁷ La incertidumbre es parte ya del acontecer cotidiano de las organizaciones.

Al respecto, podemos precisar que esta incertidumbre en las organizaciones ha sido detonada por grandes cambios a nivel internacional, mismos que han transformado el perfil de los Estados; estos cambios son, entre otros, el triunfo del neoliberalismo como corriente ideológica, la caída de los regímenes del socialismo real, la experiencia de los ajustes estructurales y el ascenso de los movimientos democráticos.

Federalismo y descentralización

Otro punto es la descentralización y la desconcentración. Para el caso mexicano, ambas políticas han adquirido mayor relevancia desde la década de los ochenta. Las dos responden a criterios administrativos y político-institucionales. En los primeros, se encuentra el fortalecimiento de las gestiones locales con una elevada participación ciudadana.⁸ El fortalecimiento regional incluye cuatro grandes vertientes:

- La gestión pública.
- Los servicios públicos.

⁶ *Ídem.*

⁷ Véase David Arellano, *Teoría de la organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas*, Documento de Trabajo núm. 6, México, Administración Pública, CIDE, 1992.

⁸ Eugenio Lahera, "Nuevas orientaciones para la gestión pública", en *Revista de la CEPAL*, núm. 52, Santiago de Chile, abril de 1994, pp. 33-47.

- Las finanzas locales.
- La participación ciudadana.

Los cuatro puntos anteriores sirven como ejes rectores en las políticas de descentralización y desconcentración. En nuestro país la innovación se ha concentrado en el ámbito financiero (federalismo fiscal).

Tal vez no sea reiterativo señalar que el fortalecimiento de las gestiones públicas locales es el punto de partida en la innovación. Para ello, se requiere delegar mayores facultades, funciones y tecnologías administrativas. En México han comenzado a gestarse gobiernos locales innovadores, definidos por su adaptabilidad, flexibilidad y óptimo funcionamiento en el servicio público.

Es importante reconocer que la innovación es un medio para mejorar el desarrollo de la administración pública, es decir, el desarrollo es el fin a alcanzar en las innovaciones administrativas.

La renovación del federalismo, por su parte, ha sido también una de las principales demandas formuladas en los últimos años por la gran mayoría de los actores políticos y sociales. Así, por lo menos, parece haber consenso al respecto, independientemente de las diferencias ideológicas y políticas de los más diversos actores políticos.

En opinión de Tonatiuh Guillén, el federalismo supone el desarrollo de la ciudadanía y de la democracia, lo cual se relaciona directamente con los gobiernos locales si se parte de la idea de que el *autogobierno* y, por lo mismo, la necesaria constitución del gobierno local, pueden entenderse como un derivado inmediato de la ciudadanía y de la democracia. En este sentido, el desarrollo de la ciudadanía implica directamente un gobierno local también desarrollado en cuanto instancia primaria del poder y como respuesta organizada a los asuntos públicos y, a la vez, como espacio básico de realización de los atributos ciudadanos.

Asimismo, Guillén establece que “debido a su conexión positiva con la ciudadanía y con la democracia, y gracias a su estructura dual, el federalismo tiene mayores probabilidades de formas desarrolladas de autogobierno en sus entidades locales, como un derivado de sí mismo”.⁹ Argumenta también que:

⁹ Tonatiuh Guillén López, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, México, IFE, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 17, 1999, p. 46.

“el federalismo es un sistema de relaciones que se caracteriza por su capacidad para reconocer diferencias sociales o territoriales, e integrarlas en el marco de un todo mayor. En esta actitud existe un perfil susceptible de reivindicar lo individual, que en el mapa de las instituciones se materializa en los gobiernos locales. En cuanto principio político, el reconocimiento de la diferencia tiene la posibilidad de extenderse a todos los elementos del sistema federal y, por consiguiente, abre una ruta franca para la reivindicación de los intereses de los gobiernos y de las sociedades locales, como parte de las reglas y valores del pacto federal (...) El federalismo se articula con lo local precisamente cuando reivindica lo individual, la especificidad de las partes, la tolerancia a las minorías, el respeto a la diferencia y la negación de lo homogéneo”.¹⁰

Futuro de la gestión pública

En función de los cambios que se han venido dando en nuestro país, tanto desde la perspectiva económica (integración económica), como política (apertura democrática y alternancia en el poder municipal) y social (nuevo rol de la ciudadanía y de la sociedad civil), es posible suponer que estemos en el umbral de una ola innovadora en la gestión pública municipal. En este contexto, no parecería que los grandes dilemas pendientes de la democracia y la nueva gestión pública se van a resolver en y desde el centro; todo parece indicar que estos dilemas se van a dilucidar en el espacio de los gobiernos locales.¹¹

En este sentido, los municipios de este país parecen no estar dispuestos a esperar más las soluciones desde el centro a sus problemas cotidianos de gobernabilidad y gestión municipal. La innovación surge precisamente por la ausencia de respuestas globales, desde el centro, a los problemas del municipio.

El impulso de la ciudadanía, la exigencia creciente, la demanda de espacios de participación, está obligando a los municipios del país a imaginar un nuevo modelo de gobierno, dado que ni los esquemas tradicionales ni las alianzas con el centro parecen ir a la velocidad de la sociedad del México contemporáneo. En este sentido, a los municipios de este país sólo les queda una opción: innovar, crear nuevas estructuras de gobernabilidad, generar sistemas de cogestión, aplicarse a la tarea de un gobierno municipal con una nueva dinámica.¹²

¹⁰ *Ibid.*, pp. 48-49.

¹¹ Enrique Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal en México...*, op. cit.

¹² *Ibid.*

A manera de recomendación, reproducimos aquí las siguientes observaciones planteadas por Enrique Cabrero¹³ derivadas del estudio sobre la nueva gestión municipal de diversos gobiernos locales en nuestro país:

- La nueva gestión municipal se basa en la participación ciudadana y en su mística de gobierno.
- Se caracteriza por ser capaz de generar una interacción dinámica con otros niveles de gobierno (más allá de la filiación partidista), que redunde en una captación de recursos, es decir, se inscribe en un proceso de federalismo cooperativo.
- Introduce equipos plurales de gobierno a partir de las capacidades profesionales y no de las alianzas partidarias; además, descentraliza decisiones por áreas de la administración. En los casos de estudio de la realidad municipal mexicana, la aparición de “gerentes municipales” ha sido también una constante.
- La nueva gestión municipal hace del cabildo un órgano real de discusión y de toma de decisiones al incorporar a síndicos y regidores a una dinámica de trabajo, abandonando el modelo del cabildo contemplativo o sometido.
- El gobierno se caracteriza por realizar una función de liderazgo y de articulación de esfuerzos, dado que sólo gobernando como líderes con un compromiso abierto es posible generar credibilidad: el gobierno municipal no es un acto de autoridad, sino de servicio.
- La nueva gestión municipal tiene una visión más allá del trienio, al promover una nueva normatividad, planes y compromisos de mediano y largo plazos.
- Una prioridad en la agenda de trabajo de la nueva gestión municipal es la búsqueda de la generación de recursos propios y de apoyos externos. En las experiencias estudiadas, las acciones de saneamiento financiero fueron sistemáticas y en esa medida se generaban mayores espacios de maniobra. Un buen gobierno requiere de recursos.
- Existe la preocupación de mantener un orden administrativo ya sea con una infraestructura sofisticada o modesta, y se

¹³ *Ibíd.*

asume como responsabilidad la eficiencia y el orden en el quehacer del gobierno. Es una constante entre los municipios mexicanos la instrumentación de acciones de reorganización administrativa, buscando mayor eficacia en el aparato de gobierno.

- Finalmente, la nueva gestión municipal se vigoriza al promover y abrir espacios a la participación femenina. Este aspecto se ha observado tanto en la administración como en los comités o en las agrupaciones ciudadanas. La participación femenina se constituyó en un componente relevante de la vida municipal.

Ahora bien, el tema en torno a la innovación de la gestión pública permite estudiarlo desde distintas ópticas, como se señala a continuación:

1. El reconocimiento del papel que tiene la administración pública ante los nuevos retos.
2. La importancia de la internacionalización de la economía, la cual ha propiciado una reestructuración de los Estados.
3. Los análisis que ha desarrollado la teoría de la organización para explicar las formas de gestión pública existentes.
4. La necesidad de identificar las características mínimas necesarias para generar el cambio en la gestión pública, haciendo énfasis en los cambios internos y externos.

Las nuevas vertientes que la administración pública mexicana ha comenzado a presentar se deben a diversos factores. Podemos señalar, *a priori*, que las tendencias apuntalan a un tipo de servidor público más estratega que procesador de demandas. Es decir, el funcionario público se ha convertido, más que en un generador de cambio, en el catalizador del mismo, dados los espacios que la ciudadanía ha ido adquiriendo en los procesos de la gestión pública. Es decir, nos estamos acercando más a una gestión pública que a una gestión gubernamental. Nuevamente, el debate entre los límites de lo privado y lo público está presente.

Los servidores públicos en México enfrentan retos más complejos. La responsabilidad (*accountability*) ha dejado de ser una moda administrativa para convertirse en una demanda más, tanto interna como externa.

El cambio organizacional en la administración pública y la eventual innovación es multicausal. Las etapas del cambio: origen,

canalización, instrumentación e innovación tienen características peculiares que no necesariamente llevan un seguimiento lineal. Es decir, cada fase requiere de análisis específicos para abordar su estudio. Las etapas demandan un conocimiento multidisciplinario como lo hemos visto a lo largo del documento, las políticas públicas pueden ser un acercamiento adecuado, aunque no la panacea. Las perspectivas de la gestión pública están aún por escribirse. Los puntos no son definitivos, hacerlo así implicaría negar la misma dinámica del cambio, la cual sólo podrá identificarse y lograrse en el sector público a través de la identificación de las áreas que lo requieran. Sin embargo, el cambio e innovación de la gestión pública es un proyecto aún inacabado.

PLANEACIÓN DEL DESARROLLO

Una vez integrado el gobierno –institucionalización de la voluntad ciudadana– el marco legal también establece una línea de continuidad entre el ejercicio de gobierno y los ciudadanos. Desde las propias instituciones existe otra fuente que promueve su encuentro. Este aspecto de la conexión permanente debería ser destacado como una responsabilidad constitucional de los gobiernos que, vista del otro lado, refleja además un derecho ciudadano. El elemento más importante orientado en esta dirección es el artículo 26 constitucional, que establece la *planeación democrática* de la acción gubernamental; aquí radica la principal justificación legal, constitucional, que vincula a los ciudadanos con los programas de gobierno.

Este artículo de la Constitución federal ha sido replicado, en general, por las constituciones de los estados, las cuales lo han hecho extensivo para los ayuntamientos. De esta manera, la planeación del desarrollo, que es una de las funciones obligatorias de los ayuntamientos (por lo menos establecida jurídicamente) es también uno de los momentos más relevantes de su interacción con los ciudadanos. La planeación del desarrollo, sus instrumentos y sus tiempos, pueden ser el eje para ejemplificar o promover el encuentro del ciudadano con la gestión pública.

A través de la planeación democrática se definen los objetivos, metas, prioridades sociales de la gestión pública y, con ello, el *hacer gubernamental*. El espíritu de la planeación es que la acción de gobierno quede plenamente establecida, ordenada, programada, estableciendo una consistencia entre objetivos y recursos y, además, retomando las prioridades reconocidas por la sociedad. En este sentido, la planeación es una expresión decisiva de la voluntad ciudadana traducida a instituciones y a las actividades de éstas.

Al mismo tiempo, la planeación democrática es la forma más explícita en la que el marco jurídico relaciona a los ciudadanos con la gestión pública. En consecuencia, es importante retomar a

la planeación democrática mediante las siguientes consideraciones:

- a) En su sentido abstracto, como obligación gubernamental y derecho ciudadano, que relaciona permanentemente a ambos elementos y que convierte a la voluntad ciudadana en gestión pública.
- b) Haciendo énfasis en sus instrumentos: los planes de desarrollo en sus diferentes niveles (municipales, estatales y sectoriales) y, sobre todo, los mecanismos de consulta pública que se requieren; los órganos responsables de realizar el plan de desarrollo, que en el caso estatal son los COPLADE (Comités de Planeación del Desarrollo) y en el municipal los COPLADEM o COPLADEMUN (Comités de Planeación del Desarrollo Municipal); y, finalmente, la integración de los ciudadanos o de sus representaciones en dichos órganos, lo que les permite no solamente participar en la *elaboración* del plan, sino también en su *ejecución y evaluación*.

Al respecto, se debe tener en cuenta que la planeación del desarrollo es un ejercicio que permite la participación y la evaluación de la acción gubernamental. Es decir, tiene un doble sentido: por un lado, al “tomar parte” de una acción de gobierno y, del otro, al tener una función de *vigilancia* sobre la misma. La planeación puede asumirse, de esta forma, como una función gubernamental con este doble propósito: participar y vigilar.

La integración permanente de la participación ciudadana en una instancia como los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal tiene la posibilidad de evaluar y de vigilar el desempeño de la administración municipal, a partir de la medición de las metas y objetivos de la planeación. También es válido reconocer que usualmente esta función es una posibilidad marginal en el funcionamiento efectivo de dichos Comités, dada la misma fragilidad operativa del organismo. No obstante, es relevante promover los contenidos y valores democráticos nominales que se persiguen con estos instrumentos de planeación, haciendo notar el papel de la participación ciudadana en todo el proceso de planeación: desde participar en la definición de los objetivos hasta intervenir en la evaluación de sus resultados.

El espectro nacional de la planeación del desarrollo en los municipios muestra una enorme fragilidad de la función y de sus órganos responsables. La combinación entre ciclo trianual de gobierno, ciclo de funcionarios, falta de profesionalización, escasa

integración de la participación ciudadana, entre otros factores, determinan que la planeación no siempre represente una realidad de la gestión municipal. No obstante, el marco legal es favorable a su impulso, y su vigencia permite informar a los ciudadanos de esta posibilidad de encuentro con la administración municipal.

Por el lado de sus contenidos, la planeación municipal del desarrollo prácticamente asume todos los niveles sectoriales posibles: económicos, ambientales, desarrollo urbano, vivienda, educación, salud, recreación, seguridad pública, etcétera. Es posible localizar planes municipales de desarrollo que contienen una temática de lo más diverso, independientemente de que los objetivos propuestos sean o no funciones del gobierno municipal. Dicha amplitud se debe a que entre las posibilidades de los Comités de Planeación –también, poco aprovechadas– se encuentra el de funcionar como una instancia de coordinación intergubernamental. Los ayuntamientos, en los casos de los objetivos de la planeación que están fuera de sus atribuciones, pueden asumir el papel de gestores ante las dependencias competentes; o bien, en los casos de ayuntamientos que tienen recursos para hacerlos, intervenir directamente en esas áreas de manera complementaria.

No está de más insistir que la falta de cumplimiento o respeto a ese Estado de derecho sobre la planeación democrática –reflejada en la existencia puramente nominal de los Comités de Planeación, su falta de profesionalización, su carácter provisional o marginal, etcétera– sea un producto, a su vez, de las limitaciones y ausencias de la democracia y la participación ciudadana en las acciones de gobierno. En ese mismo sentido, es posible afirmar que la práctica de la planeación y algunas de sus acciones relacionadas se han visto disminuidas en los años recientes, debido a la aplicación de una política económica y, en particular, a otro precepto constitucional muy vinculado y definido en el artículo 25 constitucional, que se refiere a la rectoría que corresponde al estado del desarrollo nacional.

Entre los mecanismos e instrumentos específicos propiciados por la planeación en el nivel municipal de gobierno, vale la pena destacar que, en aras de una participación más democrática de la ciudadanía, algunos ayuntamientos han creado, por ejemplo, el denominado *cabildo abierto* o *popular*. Asimismo, como parte de la metodología de los sistemas de planeación, en algunos municipios se constituyeron *equipos locales de planeación*, *consejos consultivos* y *ciudadanos* formados por especialistas o

personajes prominentes de la localidad, e incluso, mecanismos para la consulta y la participación de la comunidad y sus organizaciones en el proceso de elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de los planes.

Hay que decir que muchas de estas experiencias no sólo han tenido o tienen una existencia nominal o marginal, algunas de hecho se han visto truncadas o de plano han desaparecido, no obstante haber sido parte integrante de la política pública desarrollada en fechas muy recientes en nuestro país. Hay que recordar que tanto la planeación democrática como la rectoría estatal fueron elevadas a rango constitucional apenas a mediados de la década de los ochenta.

En todo caso, hay que reiterar que el marco constitucional y su ampliación y especificación en las leyes locales y sectoriales es favorable a su impulso, y su vigencia jurídica permite informar a los ciudadanos de esta posibilidad de (re)encuentro con la administración municipal.

LA INFORMACIÓN GUBERNAMENTAL

La capacidad de los ciudadanos de acceder a la información gubernamental es uno de los derechos constitucionales que obviamente extiende su vigencia a la relación entre ciudadanos y gobiernos municipales. Del lado del ciudadano es un derecho; del lado del ayuntamiento es una obligación.

Se puede partir, entonces, de una valoración de la información como una de las formas esenciales de ejercer la ciudadanía y de tomar parte en los asuntos públicos. Es decir, informarse sobre los asuntos de gobierno es en sí misma una acción que realiza al ciudadano, y contribuye al desarrollo de una sociedad democrática. El gobierno no es algo ajeno al ciudadano y la forma básica de su encuentro es a través de conocer lo que es, lo que hace y lo que no puede hacer.

Del otro lado, se podría enfatizar la importancia de un esfuerzo de comunicación y apertura informativa de los gobiernos municipales, entendida como la fase básica para institucionalizar a la participación ciudadana y, en general, a la democracia en la gestión pública. La información gubernamental puede cumplir un amplio número de aspectos: desde aquellos relacionados con los *servicios y funciones municipales* (¿qué servicios se ofrecen?, ¿a través de qué dependencias?, ¿con qué condiciones de acceso?, ¿quiénes son sus responsables?); los relacionados con *programas o políticas* específicas del ayuntamiento (obras públicas, promoción económica, desarrollo rural, vivienda, etcétera) y, especialmente, la información relativa al *gasto municipal*, con un desglose suficiente que permita a los ciudadanos un efectivo conocimiento del destino de los recursos públicos. En este sentido, lo relevante es señalar que la diversidad y amplitud de la información que los ayuntamientos ofrezcan a los ciudadanos es una medida de su desarrollo democrático.

La información se encuentra vinculada a la transparencia gubernamental. Un gobierno que informa es un gobierno transparente a los ciudadanos y consolida la confianza de éstos.

La información por sí misma es una poderosa opción de vigilancia ciudadana sobre el gobierno. El ejercicio de informar en la gran mayoría de los casos se limita al informe anual que el ayuntamiento, por medio del presidente municipal, rinde a la ciudadanía en un ambiente en el que ésta no tiene capacidad de diálogo, análisis y, mucho menos, de crítica. Así que, con frecuencia, el informe del ayuntamiento termina siendo un documento de circulación muy restringida y cuya información solamente la conocen pocas personas. En el mejor de los casos, la información gubernamental incluye algún reporte trimestral de ingresos y gastos de la administración, pero sin el suficiente desglose que efectivamente permita a los ciudadanos conocer el destino de sus recursos.

Sin embargo, en la gran mayoría de los municipios la información gubernamental sigue siendo un recurso insuficiente tanto en cantidad, como en calidad y en instrumentos accesibles para los ciudadanos. Si se considera esta deficiencia, la difusión de la información gubernamental debería promoverse como uno de los valores de la democracia.

La información gubernamental dirigida a los ciudadanos, dentro de los valores de la democracia, no puede asumirse como publicidad partidaria, por el contrario, hay que reivindicar a la información como un instrumento para *hacer accesible al ciudadano la gestión local*, abriendo posibilidades de acceder a servicios, de presentar una queja, de presentar una opinión para mejorar los servicios, de ser escuchado y atendido por las autoridades, de conocer los resultados del desempeño gubernamental y de opinar sobre los mismos. Es un recurso gubernamental y democrático para crear confianza en la relación entre ciudadanía y gobierno local. De igual forma, desde la óptica de los ciudadanos, podríamos argumentar que las posibilidades son variantes de su derecho constitucional y puerta básica para tomar parte en los asuntos públicos.

Finalmente, cabe señalar que la información gubernamental se encuentra en un vacío reglamentario. Salvo la obligación establecida al presidente municipal de rendir su informe de actividades cada año, prácticamente no existe otra modalidad legal del ayuntamiento de informar a los ciudadanos. Se trata, entonces, de un espacio discrecional de las autoridades locales, lo cual limita severamente la función de vigilancia de los ciudadanos.

DERECHO DE PETICIÓN

Estrechamente asociado con el derecho a la información se encuentra el derecho de petición, que también es una forma elemental de comunicación entre el ciudadano y la autoridad. Su reivindicación como recurso ciudadano es fundamental, debido a que la práctica usual ha sido su aplazamiento y sustitución por canales corporativos. El derecho de petición, en este contexto, puede proponerse como un recurso individual o colectivo, donde cada ciudadano puede comunicarse con las autoridades y expresar sus necesidades, quejas u opiniones sobre las acciones del gobierno. En este último sentido es como se aplicaría la función de vigilancia. Adicionalmente, sería importante destacar que este derecho no necesita de mediación alguna (la clásica “recomendación”, por ejemplo) para practicarse, pudiendo ser establecido individual o colectivamente ante cualquier autoridad.

Del lado de la autoridad, el énfasis estribaría en insistir en el concepto de “breve término” y en la respuesta escrita que la Constitución federal y de los estados (con excepciones) establece como obligación a los funcionarios públicos. Incluso hay casos de constituciones estatales, como la de Chihuahua, que definen plazos perentorios para la respuesta gubernamental a las peticiones ciudadanas.

Al igual que ocurre con el derecho a la información, el de petición tampoco se encuentra ampliamente reglamentado por los ayuntamientos, lo cual restringe las posibilidades de los ciudadanos para acceder al mismo.

En algunos municipios urbanos del país las autoridades han implementado recientemente un procedimiento que añade ciertas variantes al derecho de petición, haciéndolo más accesible a los ciudadanos. Se trata de reuniones abiertas en donde los funcionarios de la administración reciben las peticiones de cuanta persona se acerque, lo cual ciertamente estimula la cercanía entre autoridades y ciudadanos, flexibilizando su interacción y el trámite de las peticiones de los últimos. El problema de esta práctica es que es interpretada como la participación ciudadana, como su

expresión más acabada. Adicionalmente, no se toma plena conciencia de que esta manera de formular la petición aún deja discrecionalmente a las autoridades el sentido y tiempos de su respuesta.

Considerando este último aspecto, resulta conveniente precisar que el derecho de petición constitucional tiene un formato escrito, pero que tradicionalmente ha sido ampliado en los municipios a la comunicación verbal y directa entre ciudadanos y autoridades. Pero al mismo tiempo, hay que insistir que se trata de *una* de las posibilidades, entre otras, que tienen los ciudadanos para tomar parte en los asuntos públicos y vigilar el desempeño gubernamental.

CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Otra alternativa para tomar parte en los asuntos públicos e intervenir en el proceso de gobierno es la incorporación ciudadana a las formas de organización social previstas por los reglamentos municipales: consejos de participación, juntas de vecinos, comités de obra, consejos delegacionales, etcétera.

La gran mayoría de estas formas se encuentran relacionadas con la gestión comunitaria de la obra pública municipal: caminos, introducción de servicios, pavimentación, pequeña infraestructura comunitaria, etcétera. En consecuencia, predomina en ellas la idea de que *participar* equivale a *contribuir*, limitando así el concepto de participar a las aportaciones en especie, económicas o con el trabajo (mano de obra) que los ciudadanos suman a los recursos públicos.

De manera excepcional, en algunos ayuntamientos del país el concepto *participar* se ha ampliado e institucionalizado en direcciones más creativas, como es el caso de la planeación del desarrollo, mencionado previamente. Son los casos en donde los COPLADEM han integrado a las organizaciones sociales no únicamente en la tarea de contribuir a la elaboración del plan de desarrollo, sino que posteriormente se les consulta para la realización de determinados proyectos o políticas públicas; o bien, existe la posibilidad de que las propias organizaciones propongan las políticas municipales. Ésta es una de las formas más desarrolladas de integración de la participación social en la administración municipal.

En suma, el mensaje destacaría que participar no es solamente contribuir y colaborar con la obra comunitaria. Incluye, además, la posibilidad de opinar en la elaboración y ejecución de los programas de gobierno, desde las instancias creadas por los ayuntamientos.

Cuando la participación se reduce a la contribución, la vigilancia ciudadana también tiende a limitarse a las formas y acciones específicas en las que interviene directamente como

contribuyente. Es decir, la administración y el gobierno en su conjunto siguen siendo una referencia distante. Por lo mismo, la meta radicaría en exceder este límite, insistiendo en que contribuir es una forma de participar, pero que no agota al conjunto de posibilidades que los ciudadanos tienen para intervenir en el proceso de gobernar.

Debido a que los consejos de participación ciudadana promovidos por los ayuntamientos tienden a restringirse a la obra comunitaria, la opción sería fomentar usos alternativos. Primero, que pueden ser instancias para intervenir en las decisiones de gobierno –como es el caso de la planeación–, pero además participar en la *evaluación* de los resultados de la gestión municipal. De hecho, la función ciudadana de vigilar al gobierno implica un ejercicio de evaluación del desempeño y disponer de los recursos para hacerlo, como son la información adecuada y la existencia de una instancia en el ayuntamiento que tenga como objetivo este tipo de evaluación social.

Con el anterior acento en la vigilancia como evaluación, puede ampliarse la idea misma de vigilar, que usualmente se ha reducido al aspecto jurídico. Es decir, ya no basta simplemente certificar el cumplimiento de una norma, sino además su consumación atendiendo a objetivos socialmente definidos y con un máximo de racionalidad en el gasto de los recursos.

La meta sería, entonces, estimular que los ayuntamientos abran o definan nuevos espacios a la participación ciudadana y, además, a que dentro de éstos exista la función de vigilar/evaluar.

ORGANIZACIÓN CIUDADANA AUTÓNOMA

La forma más común de organización ciudadana es al mismo tiempo la más cotidiana y diversa originada desde los propios espacios ciudadanos: desde asociaciones con reivindicaciones urbanas, agrarias, productivas y, en general, con intereses muy específicos, hasta organizaciones muy estables y otras circunstanciales. La sociedad municipal, en mayor o menor grado, siempre es una estructura con bases de organización propia.

Los gobiernos municipales, en cuanto representantes de los intereses de la sociedad municipal, determinan que la relación entre organizaciones municipales y ayuntamientos sea estrecha. Es claro que la interacción de las organizaciones municipales puede exceder las funciones y capacidades de los ayuntamientos, e incluir a las dependencias estatales, del gobierno federal e, incluso, del ámbito internacional.

Por un lado, resulta importante promover el *reconocimiento* y valoración de las organizaciones municipales por parte de las autoridades locales. Lo anterior quiere decir aprender tanto a apreciar a la organización social derivada de los ciudadanos como a establecer canales de comunicación y de encuentro con sus objetivos, que difícilmente serán incompatibles con los de los ayuntamientos. Presentar, en consecuencia, a la organización municipal como un recurso (activo) de la población y de los ayuntamientos, además de un ejercicio del derecho constitucional de asociación.

Por otra parte, las autoridades locales deben reivindicar la importancia de la organización social ciudadana y, especialmente, estimular su *integración* en el ejercicio del gobierno. La factibilidad de la integración descansa en que los objetivos del ayuntamiento tienen un fondo coincidente con los intereses de los ciudadanos. De manera paralela, el reconocimiento e interlocución con estas organizaciones no implica competencia con las formas de organización de los propios ayuntamientos. Ambas, la organización de los ayuntamientos y la organización autónoma, son formas complementarias para integrar la participación ciudadana.

Del lado de los ciudadanos el propósito es estimular la creación y participación de las asociaciones como formas de *tomar parte* en los asuntos públicos, como una alternativa para construir objetivos comunitarios complementarios de aquellos que son responsabilidad de los gobiernos. La manera de justificar lo anterior sería indicando que los asuntos públicos no son todos asuntos de gobierno, pero, a la vez, *sí forman parte del horizonte de los ciudadanos*.

La problemática que de manera generalizada se encuentra en los ayuntamientos, es que su relación con las organizaciones municipales es concebida como algo periférico, circundante. En otros términos, no se ha avanzado –o se ha hecho excepcionalmente– hacia su integración en órganos institucionales. La complementariedad entre las organizaciones inducidas desde el ayuntamiento y las derivadas de la propia ciudadanía debería reflejarse en alternativas institucionales de colaboración en condiciones similares. De la misma forma que la organización inducida tiene canales y procedimientos institucionales de interacción, los ayuntamientos deberían establecer condiciones equivalentes para el otro tipo de organizaciones, considerando que pueden constituir la mayoría organizada en una sociedad municipal.

El encuentro entre ayuntamientos y organismos municipales tiene múltiples ventajas que podrían destacarse: promueve transparencia social, pluralidad, encuentro entre intereses diversos, multiplicación de recursos, mayor calidad y consenso en la definición de las políticas públicas, se anticipa a conflictos potenciales y los soluciona mediante la negociación y no por confrontación.

Finalmente, otro aspecto importante en la relación entre las organizaciones ciudadanas y los ayuntamientos es la posibilidad de que ambas instancias se asocien para propósitos de negociación intergubernamental. En este sentido, la capacidad y legitimidad del ayuntamiento para representar los intereses de la sociedad municipal ante el Estado o la Federación pueden verse fortalecidas si las organizaciones sociales actúan como soporte del ayuntamiento. Esta variante puede explorarse como un factor que estimule la apertura institucional municipal hacia las organizaciones ciudadanas.

En la medida en que la interacción del ayuntamiento con asociaciones civiles locales es más amplia, diversa e intensa, la función de vigilancia sobre el gobierno también se ve beneficiada. El grado de comunicación con estas asociaciones es un indicador sobre la transparencia de la gestión.

CONTRALORÍA SOCIAL

En su versión más directa, el concepto de vigilancia ciudadana sobre el gobierno supone tanto la capacidad legal como la disponibilidad de los instrumentos apropiados para ello. Sobre lo primero no hay duda; sobre lo segundo, no siempre se encuentran los recursos adecuados.

Lo primero que hay que vigilar es la *legalidad* en la actuación de las autoridades locales, es decir, su apego al derecho. Es posible que en los ayuntamientos existan disposiciones, prácticas o acuerdos establecidos fuera de todo soporte jurídico. Muchas de estas disposiciones podrían traducirse en afectaciones a la vida de los ciudadanos, como son requerimientos, multas, contribuciones, o simplemente reglamentos municipales cuestionables desde las garantías constitucionales. Es necesario, pues, impedir prácticas de gobierno que se desapeguen del derecho.

En este sentido, se debe promover y reivindicar la obligación de toda autoridad de sujetarse estrictamente al Estado de derecho e insistir en el respeto a los principios de legalidad, de primacía constitucional y del orden jurídico de los estados. En otros términos, los ayuntamientos no pueden estar inventando leyes o definiendo reglamentos que se desapeguen de los principios señalados. La reglamentación debe comportarse conforme a la pirámide del marco jurídico, lo mismo que la actuación de las autoridades.

La segunda parte en esta temática es reivindicar el derecho ciudadano a exigir que su relación con la autoridad también se ajuste completamente al principio de legalidad, y a recibir plena justificación sobre la aplicación del mismo. De forma similar, reivindicar el derecho ciudadano a presentar queja ante la autoridad competente ante el incumplimiento del principio o a presentar denuncia formal en caso de su violación.

En los ayuntamientos, la primera instancia receptora de la queja ciudadana es la sindicatura municipal, que en algunos municipios ha incorporado a la participación ciudadana como parte de su estructura. Otra opción para la presentación de la queja son los

regidores del ayuntamiento, quienes tradicionalmente se han convertido en gestores de este tipo de demandas de los ciudadanos. Finalmente, el receptor más amplio de quejas es el presidente municipal, quien no siempre está en la capacidad jurídica y operativa de atenderlas. Ante ello lo ideal es que los ayuntamientos fortalezcan sus órganos formales de atención a las quejas por parte de la ciudadanía.

Lo relevante en este punto es atender la queja ciudadana –como un recurso para defender el principio de legalidad– y la conveniencia de crear o fortalecer, en la administración municipal, órganos especializados para atenderla.

FORMAS DE LA DEMOCRACIA DIRECTA

Las formas de democracia directa, como el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, e incluso todos los referidos en el presente eslabón, son recursos de vinculación de la ciudadanía con el proceso de gobierno, de creciente reconocimiento jurídico pero, al mismo tiempo, con escasa práctica y reglamentación precisa.

En particular, la revocación de mandato –cuando está definida como atribución ciudadana y no solamente del Congreso estatal– es el recurso que potencialmente establece una relación más directa y contundente de los ciudadanos sobre las autoridades electas. Hasta ahora, solamente la Constitución del estado de Chihuahua reconoce este instrumento, que no ha sido aún reglamentado en su aplicación. Una situación similar ocurre con el plebiscito y el referéndum, que ya están en otras constituciones estatales, pero que también carecen de reglamentación.

La revocación de mandato y el referéndum, como atribuciones ciudadanas y con la posibilidad de ser iniciados desde la sociedad civil, son recursos políticos cuya mayor capacidad de aplicación está en los municipios. Su reglamentación es factible desde la propia esfera municipal, una vez que han sido reconocidos por las constituciones estatales. O incluso, pueden reglamentarse como formas de participación ciudadana desde los propios ayuntamientos.

Lo relevante de este conjunto de procedimientos de democracia directa es que se encuentran en la ruta adecuada para crear alternativas para los ciudadanos, no solamente para interactuar con el gobierno –en todos sus órdenes– sino para vigilar, controlar y acotar sus espacios de discrecionalidad o de iniciativas carentes de consenso social. Por lo mismo, son relevantes como posibilidades vigentes en algunas entidades y, sobre todo, como recursos susceptibles de reglamentación por los ayuntamientos.

*La participación ciudadana
en la gestión pública municipal*
se terminó de imprimir en la ciudad de México
durante el mes de diciembre de 2000.
La edición consta de 12,000 ejemplares
y estuvo al cuidado de la Dirección Ejecutiva de
Capacitación Electoral y Educación Cívica
del

INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL