

LA RESPONSABILIDAD CIUDADANA  
EN EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

---

QUINTO 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. 4. La participación ciudadana en la gestión pública municipal.

PRIMERA EDICIÓN, DICIEMBRE DE 2000.

© INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

ISBN 968-7750-91-X

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

ILUSTRACIÓN PORTADA: LORENA PATRICIA ARMENTA LEÓN

IMPRESO EN MÉXICO/*PRINTED IN MEXICO*

DISTRIBUCIÓN GRATUITA. PROHIBIDA SU VENTA.

## ÍNDICE

Presentación .....	5
Introducción .....	11
No hay democracia sin ciudadanos .....	13
La ciudadanía como obligación .....	17
La evolución de la democracia como responsabilidad ciudadana .....	21
Ser ciudadano y el hacer ciudadano .....	23
Participación ciudadana y fortalecimiento municipal .....	25



## 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.<sup>1</sup>

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

---

<sup>1</sup> "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 RESPONSABILIDAD CIUDADANA  
EN EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

---

QUINTO ESLABÓN  
INTRODUCCIÓN

En el presente eslabón se destaca la importancia del ciudadano en el ámbito municipal, ya que sin los ciudadanos no existe gobierno democrático ni tampoco solución democrática a los asuntos públicos. Son los ciudadanos la esencia de la democracia, pero en la medida en que la asuman como responsabilidad *práctica*, activa. Es decir, se plantea que la democracia no ocurre como un producto espontáneo ni ajeno a la voluntad ciudadana. La democracia, por lo mismo, no puede ser un programa de gobierno ni un resultado que provenga de manera externa a la sociedad, siendo los ciudadanos su única fuente posible.

Dicha situación se hace más evidente en el ámbito municipal, ya que las atribuciones y los derechos ciudadanos adquieren un carácter ético y voluntario, en tanto que el nivel de gobierno municipal es el menos legislado y reglamentado. Se distingue así entre el *ser* ciudadano y el *hacer* ciudadano. Al primero se accede con la nacionalidad y la mayoría de edad, además del modo honesto de vivir. El *hacer* es un compromiso, una acción, una responsabilidad y el ejercicio de un conjunto de derechos. El ser ciudadano es una *condición* para la democracia. El hacer ciudadano es dar *existencia* a la democracia, convirtiéndola en una práctica cotidiana de la sociedad.

En este sentido, la responsabilidad ciudadana con la democracia se convierte en la responsabilidad de sí mismo, es decir, en la responsabilidad de cada persona de *constituirse en ciudadano*.

El concepto de responsabilidad implica, en consecuencia, que una persona es *responsable* cuando está obligada a responder por sus propios actos. La noción de responsabilidad, en ese sentido, supone la presencia de un sentimiento que puede

explicarse en relación con la sociedad o con otros individuos. En tal caso, el sentido de responsabilidad es un sentimiento personal que *compromete a la persona y la hace comprender* que no puede simplemente abandonarse a sus conveniencias individuales. De modo que en un Estado propiamente moderno, un Estado constitucional y democrático, al existir la ley y la sanción, los gobernantes y los gobernados tienen que asumir las consecuencias de sus actos con arreglo a derecho. La *legalidad*, la *constitucionalidad* y la *soberanía popular*, son dimensiones esenciales que enmarcan el sentido de la responsabilidad individual y colectiva de los ciudadanos para la edificación de la democracia.

En las sociedades modernas y complejas, el fenómeno de la responsabilidad atañe no sólo a un sentimiento social con arreglo a derecho, sino esencialmente a la idea de la autorresponsabilidad o responsabilidad de la persona o el ciudadano con respecto a sí mismo y en la relación que establezca con las demás personas y con otras instancias políticas y sociales dentro de un Estado.

Por lo tanto, podemos decir que la libertad como valor básico de la democracia moderna y fundamento último de la responsabilidad, no sólo se relaciona con el principio de legalidad, sino que también tiene implicaciones ético-políticas de la responsabilidad ciudadana en la democracia.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Leticia Santín, *La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal*, texto elaborado para el "Seminario de Responsabilidad Ciudadana en la Democracia", Mesa 5, México, IFE, junio de 2000.

## NO HAY DEMOCRACIA SIN CIUDADANOS

La responsabilidad ciudadana en la democracia puede ser desglosada desde varias perspectivas. La primera, desde el concepto mismo de democracia, dado que éste es completamente dependiente de que existan ciudadanos, que éstos expresen su voluntad y que en conjunto reconozcan y definan los asuntos públicos y a las instituciones responsables de su atención. Como ya se señaló, sin ciudadanos no existe gobierno democrático ni tampoco solución democrática a los asuntos públicos. Son los ciudadanos la esencia de la democracia, pero en la medida en que la asuman como responsabilidad *práctica*, activa. En consecuencia, no hay democracia sin ciudadanos.

De esta manera, la primera responsabilidad de los ciudadanos es con la propia democracia y con sus alcances sociales. Los ciudadanos *hacen* la democracia, la *construyen*, o bien, la inhiben, pues ella no ocurre como un producto espontáneo ni ajeno a la voluntad ciudadana.

La construcción de la democracia es, entonces, producto *del ejercicio de la ciudadanía* y sus atribuciones. Es un resultado práctico, vivo, dependiente de la aplicación y realización de la ciudadanía. La democracia, si bien puede estar enunciada por el marco jurídico del país, requiere de su pleno ejercicio –por los ciudadanos– para que cobre sentido en la sociedad.

Tanto la ciudadanía como la democracia se concretan en la medida en que se constituyen en acciones, en práctica social, en ejercicio tanto de sus atribuciones formales como de los valores políticos que, en general, envuelven a la idea de democracia. La democracia existe *por* los ciudadanos y *para* los ciudadanos. Ejercer la ciudadanía, así sea en el entorno de cada persona, es una contribución directa a la existencia de la democracia. *Ser y hacer la ciudadanía equivale directamente al ser y hacer de la democracia*: ésta depende de cada persona y de sus acciones tanto individuales como colectivas.

El paso siguiente es insistir en la idea de que la práctica de la ciudadanía es ante todo una tarea cotidiana. Es decir, se trata de eliminar la noción de que la calidad ciudadana está restringida a un momento político-electoral o a determinadas instituciones de gobierno. En cuanto tarea cotidiana, se convierte en una actitud frente a todo aquello que envuelve las necesidades colectivas y que se transforma en asunto público. Los ciudadanos definen a los asuntos públicos y, con el ejercicio de sus atribuciones, realizan a la democracia en estos asuntos públicos.

El acento sobre lo cotidiano no excluye que la realización de la ciudadanía sea de aplicación universal, es decir, no sólo restringida al ámbito específico de los asuntos públicos o ante determinada institución gubernamental; menos aún, como se indicó, a un momento político-electoral. No obstante, lo cotidiano contiene implícitamente una determinada localización social, espacial y temporal. Precisamente donde se ejerce el hacer ciudadano es un espacio que para el 90% de los mexicanos –excluyendo a los habitantes del Distrito Federal– representa la vida municipal.

Por este motivo, los asuntos públicos cotidianos y los ciudadanos concretos son los que ubican al espacio municipal como un lugar privilegiado de la democracia. En principio, porque la interacción entre los ciudadanos de un municipio construye con mayor facilidad y precisión la idea de *comunidad* así como el contenido de los asuntos públicos y de las alternativas para resolverlos. En segundo término, porque permite mayor transparencia y acceso a la intervención gubernamental como instrumento de solución de los asuntos públicos. Dicho de otra manera, los asuntos públicos cotidianos –sin olvidar la participación de las dependencias de los gobiernos estatales y federales en temas locales– constituyen a los actores, al objeto y al espacio de la democracia, como ejercicio cotidiano y, en esa medida, como un ejercicio real, práctico.

El ejercicio práctico de la ciudadanía construye a los ciudadanos concretos y conduce a la realización cotidiana de la democracia. La forma concreta y sobre todo *diversa* de ésta, solamente pueden otorgarla los ciudadanos de los municipios y de las comunidades del país, junto con sus respectivas instituciones públicas.

Si se comparan los recursos e instrumentos institucionales y políticos que los ciudadanos disponen para expresar su voluntad en los órganos de gobierno, considerando la estructura del sistema federal, se puede apreciar mejor el sentido de concreción de la

ciudadanía que aporta el espacio municipal. Ante el entorno federal, los recursos de la representación política establecen una distancia entre el ciudadano y los poderes federales, sin mencionar incluso distancias físicas. En su relación con el orden federal de gobierno, la concreción del ejercicio ciudadano dispone así de menores posibilidades de ejercicio *cotidiano*; o visto del lado de los derechos políticos, de menores posibilidades de ejercerlos completa y directamente. Y algo similar enfrenta el ciudadano ante el orden estatal de gobierno, si bien puede argumentarse que las “distancias” son menores. En cambio, en el espacio municipal, virtualmente todas las posibilidades de ejercicio de sus derechos políticos son realizables directamente; y lo más importante, se convierten en experiencias cotidianas. El ciudadano encuentra aquí, al menos en potencia, el espacio más eficaz para el ejercicio directo de sus derechos.

En suma, si los ciudadanos hacen a la democracia, la realizan desde su propio espacio inmediato, entendiendo como tal no sólo la localidad en la que viven sino la colonia, el barrio y sus vecinos, la escuela, el mercado, la clínica y el lugar de trabajo, sin excluir, por supuesto, su práctica en los espacios no inmediatos como son las instituciones federales.

La insistencia en el ejercicio cotidiano de la ciudadanía se explica por la necesidad de superar la tendencia a concebir la democracia como un ejercicio *mediato* de los ciudadanos; es decir, únicamente en los periodos electorales. El objetivo hacia una mayor participación democrática del ciudadano en su vida cotidiana y más allá incluso de su participación en los asuntos públicos, sería hacer del ejercicio de la ciudadanía algo muy personal, atendible de manera individual, tan sencillo como comenzar a preocuparse por mantenerse informado de los asuntos de la comunidad y, por supuesto, del quehacer político municipal como parte constitutiva de su vida diaria.

Asimismo, convendría señalar la relevancia de la reglamentación municipal como fuente de atribuciones ciudadanas. Si el marco jurídico del país se va ampliando o especificando desde la Constitución federal hasta la reglamentación municipal, el mapa de atribuciones ciudadanas de los habitantes del país se amplía o especifica en la misma proporción. Y, precisamente, este marco de atribuciones *localizadas en el espacio* inmediato es el que se requiere para el ejercicio ciudadano en la construcción de la democracia.

La responsabilidad ciudadana en la democracia incluye, entonces, en primer término, la identificación del conjunto de sus atribuciones y, después, el conocimiento de la estructura del marco normativo del país (federal, estatal y municipal). Además, si es el caso, implica estimular –mediante las instancias de representación política– las reformas legislativas o reglamentarias que permitan su ampliación y perfeccionamiento.



## LA CIUDADANÍA COMO OBLIGACIÓN

Entre el conjunto de atribuciones ciudadanas se encuentran algunas que son de carácter obligatorio, según las constituciones federal y estatales y sus respectivas leyes secundarias. Es el caso de votar en las elecciones u ocupar un cargo de elección popular. Puesto que éstas son las únicas (entre las de tipo político) que tienen carácter obligatorio, usualmente se concibe que en ellas se agota el ejercicio de la ciudadanía, que ésta se limita al acto de votar. Se produce así una tendencia a reducir la relación en donde el ciudadano es el que vota y que el voto hace al ciudadano.

Desde esa perspectiva, la democracia y la ciudadanía se enfocan alrededor de la práctica electoral: votar hace a la democracia; votar hace al ciudadano; votar es la única responsabilidad ciudadana.

En cambio, al tener por objetivo la responsabilidad ciudadana en la democracia, el énfasis puede entonces concentrarse en una crítica (constructiva y alternativa) de los anteriores puntos de vista.

- Votar hace a la democracia, pero no la determina: el círculo de la democracia abarca también al proceso de gobernar, en donde los ciudadanos tienen –o deberían tener– una participación tan relevante como la que tuvieron en la competencia electoral.
- Votar hace al ciudadano, pero tampoco lo determina: el ciudadano tiene atribuciones adicionales, revisadas previamente, como son informarse, opinar, asociarse, participar en los asuntos públicos.
- Votar no es la única responsabilidad ciudadana: son también responsabilidades del ciudadano el conjunto restante de sus atribuciones, si bien no están expresadas como obligatorias por las leyes.

Lo anterior está dirigido a argumentar que lo obligatorio constitucional no es lo único que hace al ciudadano. Lo obligatorio, visto del lado positivo, establece los derechos *mínimos* del ciudadano; pero justamente, no son todos sus derechos: las constituciones estatales, los reglamentos municipales y, además, el marco legal internacional abren un abanico mucho más amplio de posibilidades. En consecuencia, es posible referirse al marco legal mínimo (federal), hacerlo explícito y conocido, y mostrar de manera paralela al otro conjunto de posibilidades, incluyendo el aspecto internacional. Habría además que distinguir entre lo obligatorio y lo no obligatorio del marco legal, y destacar que para la democracia ambas clasificaciones de los derechos ciudadanos tienen igual valor y la misma trascendencia.

La democracia no se limita a lo obligatorio, a menos que uno se encuentre en otra forma de gobierno que no sea democrática, dado que las funciones de participación y vigilancia, por ejemplo, carecerían de sustento. El círculo de la democracia no puede completarse ni evolucionar si las atribuciones ciudadanas sólo se ejercen en su fase electoral, que es donde se quedan los enunciados obligatorios. Se requiere de las atribuciones ciudadanas y su pleno ejercicio cotidiano. La democracia es un sistema integral, en donde cada uno de sus elementos precisa del otro para existir y no terminar en figuras formales o fragmentadas.

Paralela a la idea anterior, cabe insistir en la *universalidad* de la democracia –y por lo mismo, de las atribuciones ciudadanas. Con cada uno de los principios mencionados, el ciudadano tiene un determinado grupo de responsabilidades e interacciones, siendo mucho más frecuentes y potencialmente diversas en el orden municipal.

Ahora bien, si se considera el marco de los derechos políticos en el sistema federal mexicano y su distribución desde el gobierno federal al municipal, conforme se desciende en la pirámide se amplía su número y a la vez se reduce su nivel de obligatoriedad. Dicho de otra manera, el porcentaje de atribuciones ciudadanas “obligatorias” de lo federal a lo municipal va disminuyendo. Teniendo en cuenta esta tendencia, la curva conduce a que en el orden municipal las responsabilidades e interacciones ciudadanas tengan un grado menor de obligatoriedad. Su ejercicio en el orden municipal depende de la conciencia y la voluntad ciudadana; por ejemplo, integrar una asociación de vecinos, o bien, participar en foros o reuniones públicas convocadas por el ayuntamiento.

El espacio municipal y la interacción del ciudadano con el gobierno municipal se nos presenta así como el entorno más libre para el ciudadano, en la medida en que sus figuras de contenido democrático no son obligatorias, sino plenamente dependientes de su voluntad. Por lo menos hasta ahora no son expresadas de manera obligatoria por la legislación: no hay obligación de informarse de los asuntos públicos ni obligación de discutirlos, ni obligación de asociarse, por ejemplo. La ciudadanía y sus atribuciones –salvo las electorales– descansan por completo en su voluntad, en su conciencia cívica o en sus posibilidades de acción. Por supuesto, se hace la aclaración que el sentido de *libertad* aquí expresado se refiere a una *libertad jurídica* y no a la *libertad política*, que en este caso nos remite a las condiciones sociales concretas en donde se desenvuelve la primera (que pueden ser desfavorables, o bien, consistentes).

La conclusión es que el ejercicio de la ciudadanía en *lo municipal* demanda un mayor grado de responsabilidad e iniciativa propia de los ciudadanos. Al mismo tiempo, considerando la sucesiva ampliación y especificación de los derechos políticos dentro de un sistema federal, sus posibilidades son más amplias y, por lo tanto, más complejas.

La dimensión local exige al ciudadano el máximo nivel del ejercicio de sus atribuciones para vincularse con las múltiples formas de lo gubernamental que coexisten en el espacio municipal; en suma, el mayor nivel de ciudadanía integral, completa. Esto significa la invitación al ejercicio de la ciudadanía en cuanto compromiso moral, como atributo universal del hombre, de los ciudadanos del país, de los habitantes de cada municipio y comunidad, como la única manera de ser un ciudadano “integral”, cuyo reto mayor se encuentra precisamente en la esfera local.

Al reconocer, entonces, que en lo municipal no todas las formas de ejercer la ciudadanía son obligatorias jurídicamente, su promoción descansa primordialmente en la esfera de los valores y en la conveniencia práctica para el interés de sus habitantes. Lo decisivo para la democracia es, en consecuencia, el cumplimiento tanto de las disposiciones obligatorias como de las no obligatorias. Ambas forman parte de la responsabilidad ciudadana; ambas son esenciales, pues la democracia no puede existir solamente con la franja obligatoria.

Este es el reto y la gran responsabilidad. Avanzar hacia esta meta puede describirse como una obligación, que si bien no es jurídica, sí lo es desde la perspectiva ética de los valores de la democracia.



## LA EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA COMO RESPONSABILIDAD CIUDADANA

Considerando que no todas las atribuciones ciudadanas han sido reconocidas por las constituciones o leyes de los estados (como son los instrumentos de la democracia directa, por ejemplo), valdría la pena señalar que la ampliación del abanico de posibilidades depende de la voluntad ciudadana; del ejercicio práctico de la soberanía. Son los ciudadanos, directamente –si existe la iniciativa popular– o indirectamente –a través de sus representantes en las legislaturas– quienes construyen el sistema de sus atribuciones, conforme evoluciona el concepto de la democracia, de los asuntos públicos y del propio gobierno.

De esta manera el conjunto jurídico de atribuciones, así como su relación con el ciudadano en cada espacio de su vida social, dependen de la misma voluntad ciudadana. Sobre todo en un modelo de Estado federal, que permite una mayor complejidad a la distribución socioespacial de los derechos políticos. Los ciudadanos amplían sus derechos y, simultáneamente, dan un impulso más a la evolución de la democracia. Habría que destacar esa conexión: la ampliación de los derechos ciudadanos equivale a la ampliación de la democracia.

Las atribuciones ciudadanas, por consecuencia, no son algo que se les da a los ciudadanos: son facultades construidas por y para los ciudadanos, a través de los procedimientos e instituciones establecidos por la ley. Es materia de la soberanía popular, dicho en otros términos. La democracia y sus instrumentos son dependientes de la voluntad ciudadana. Por lo mismo, *es parte de las responsabilidades ciudadanas incidir en la ampliación y evolución de los instrumentos democráticos*. Esta es una idea fundamental, pues permite comprender a la democracia como un proceso, un movimiento, en donde el ciudadano es el actor y eje principal.

Otro aspecto a resaltar es que las atribuciones ciudadanas no son algo fijo: sus principios y valores pueden ser universales, es decir, válidos para todo tiempo y lugar. Pero no así sus contenidos

específicos –los que expresan las leyes secundarias o la reglamentación municipal, por ejemplo–, que requieren de un desarrollo particular. Avanzar hacia esto último es una más de las responsabilidades ciudadanas.

Como se ha argumentado, la ampliación de los instrumentos y espacios democráticos es potencialmente más factible en los municipios; es, además, necesario, puesto que en lo cotidiano es donde el ejercicio democrático se consolida. Pero existe otro argumento para complementar dicha necesidad: que, en gran proporción, los ayuntamientos del país se han distinguido precisamente por una reglamentación anacrónica en sus principios políticos.

En consecuencia, resulta muy pertinente enfatizar la dimensión local –en la reglamentación municipal– de la democracia y de las atribuciones ciudadanas, y que su perfeccionamiento es una responsabilidad ciudadana (primero, de su promoción; después, de su ejercicio) y una necesidad urgente de la vida política municipal del país. La idea principal es que las formas locales de la democracia son un resultado inevitable (y deseable) del ejercicio práctico de la ciudadanía y una manera privilegiada de consolidar la democracia como práctica social cotidiana.

## SER CIUDADANO Y EL HACER CIUDADANO

Otro camino para destacar la responsabilidad ciudadana en la evolución de la democracia parte de distinguir entre el *ser* ciudadano y el *hacer* ciudadano. Como se anotó al principio de este eslabón, el *ser* ciudadano es una *condición* para la democracia. El *hacer* ciudadano es dar *existencia* a la democracia, convirtiéndola en una práctica cotidiana de la sociedad.

Al igual que la democracia, el hacer ciudadano también es un círculo, un proceso en permanente movimiento: entre votar, asociarse, opinar, participar, ser electo, etcétera, existe una conexión que en su conjunto realiza al ciudadano. Por su parte, los ciudadanos tienen la opción de recorrer su círculo, o bien, como ocurre usualmente, quedarse en uno de sus momentos (votar). En este contexto, se puede eventualmente aludir a la idea de “ciudadanías completas” o “ciudadanías incompletas”, es decir, oscilando entre la participación constante y crítica y la pasividad e indiferencia.

En este último sentido, la responsabilidad ciudadana con la democracia se convierte en la responsabilidad de sí mismo, es decir, en la responsabilidad de cada persona de *constituirse en ciudadano*, en toda la extensión del concepto. Esta dimensión de la responsabilidad consiste en *ejercer* el conjunto de atributos disponibles, haciendo de la persona un ciudadano compatible con su tiempo y con su escenario jurídico vigente. El ciudadano de hoy tiene muchos más atributos que el ciudadano de ayer; por lo mismo, las opciones están entre comportarse de manera coherente con el tiempo vigente o quedarse en la inercia del ciudadano pasado. La responsabilidad ciudadana con la democracia parte de *ser y hacerse* ciudadano, de este tiempo y de manera completa, abordando todas las posibilidades y avanzando hacia nuevas.

Por otro lado, un estímulo adicional al ejercicio de la ciudadanía es la conveniencia propia. Se parte de reconocer que el gobierno cuenta con recursos muy limitados para aplicarlos a los distintos programas sociales. Por lo mismo, la gestión pública debe procurar la máxima eficiencia y eficacia y un destino de los

recursos claramente dirigido hacia prioridades sociales que la propia ciudadanía debe establecer. Un gobierno eficaz y eficiente y una ciudadanía que recibe sus resultados en cantidad y calidad apropiados, caracterizan la concepción del “buen gobierno” y la ciudadanía responsable, lo cual supone una interacción permanente entre ciudadanos y gobierno, cada cual desde su propia esfera de acción y, además, encontrándose en los espacios y procedimientos que, en general, configuran a la *participación ciudadana*.

Existe así una relación recíproca entre el ejercicio democrático del gobierno y la realización completa de la ciudadanía. Por un lado, el gobierno adquiere legitimidad, consenso social, una definición socialmente pertinente de su programa y prioridades de gestión e, incluso, recursos multiplicados por las aportaciones ciudadanas. La ciudadanía, por su parte, tendría la satisfacción del cumplimiento de sus demandas inmediatas, así como servicios y funciones públicas eficientes y eficaces con equidad social.

A lo anterior debe añadirse que en México la prestación de los servicios básicos, relacionados directamente con la calidad de vida de la población, se encuentra en un proceso de descentralización, siendo ahora responsabilidad de los estados y, crecientemente, de los ayuntamientos. La descentralización y el fortalecimiento del federalismo son elementos que le dan una direccionalidad más precisa a la relación entre ciudadanía, democracia y gobierno, puesto que progresivamente los remite a la esfera estatal y especialmente a la municipal, como se verá a continuación.



## PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

Para estructurar y entender el proceso de *fortalecimiento municipal* resulta indispensable considerar y partir de un elemento que es un eje fundamental de acercamiento: la *autonomía municipal*. “La autonomía ha de consistir en la capacidad de los municipios para decidir sobre los asuntos que les son propios. Y debe traducirse, para todos los efectos prácticos, como el respeto que las otras dos instancias de gobierno le deben a los ayuntamientos como los mejores interlocutores gubernativos de la vida local mexicana. Autonomía entendida como reconocimiento pleno a la capacidad de decisión de los ayuntamientos de México. Y a partir de ahí, como el principio de una interacción respetuosa entre niveles de gobierno, que debe comenzar por consultar a los gobiernos locales de todas y cada una de las acciones que los gobiernos de los estados y el federal pretendan llevar a cabo en cada circunscripción municipal”.<sup>3</sup>

Otro aspecto importante a considerar para el fortalecimiento municipal es la *participación ciudadana* como instancia primordial para decidir sobre ciertos asuntos de interés público. Ambos aspectos, la autonomía municipal y la participación ciudadana se establecen como los principales presupuestos necesarios para el fortalecimiento municipal.

La agenda del fortalecimiento municipal tiene el objetivo primordial de “hacer de los gobiernos locales una instancia de intermediación entre las necesidades sociales y las respuestas públicas”, elemento que pasa por cuatro ámbitos complementarios:<sup>4</sup>

- En primer lugar, por colocar a la participación de los ciudadanos en el lugar más destacado de cualquier gestión municipal. Romper la idea según la cual se gobierna *para* el pueblo, para comenzar a implantar la idea de gobernar *con* el pueblo. Y en ese sentido, el ayuntamiento está obligado a

---

<sup>3</sup> Véase Mauricio Merino Huerta, “El segundo escalón de la transición democrática”, en *Diálogo y debate*, núm. 4, México, 1998, pp. 29-39.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 33-34.

convertirse en el lugar natural de encuentro de todas las posiciones y de todas las posibilidades del quehacer colectivo en el ámbito local.

- En segundo sitio, debe de subrayarse que para ser un buen intermediario hay que ser un buen interlocutor, pero también un buen gestor. De ahí el segundo planteamiento de orden interno: no basta que en los ayuntamientos y en sus autoridades auxiliares haya un espacio propicio para darle cauce a la participación de la sociedad, si al mismo tiempo el municipio se encierra en sí mismo.
- El tercer rubro indica que no basta con crear espacios institucionales de interlocución con la sociedad ni con ampliar la mirada para encontrar respuestas válidas más allá de las posibilidades de acción del gobierno local. También hace falta, en la enorme mayoría de los municipios de México, capital humano técnicamente calificado para producir proyectos de ingeniería, llamémosle social, capaces de ponerle planos, pesos y centavos a las necesidades insatisfechas.
- El cuarto punto se refiere a la capacidad reglamentaria del municipio: esa facultad que ya otorga la Constitución pero que apenas ha sido explorada en casos aislados. "Reglamentar la vida municipal significa, a mi juicio, ponerle orden con la participación de la sociedad. (...) Es otra forma de invitar a la sociedad a participar y, además, a adueñarse de su municipio. (...) Bien entendida, en cambio, esa capacidad reglamentaria puede convertirse en el pivote cuando no en la respuesta natural a la participación de la sociedad en los asuntos municipales".<sup>5</sup>

Estos cuatro asuntos: espacios institucionales de interlocución con la vida local; capacidad de gestión para resolver problemas que rebasan los recursos propios; ingeniería de proyectos y capacidad reglamentaria bien entendida, constituyen instrumentos de fortalecimiento municipal que hoy por hoy se encuentran ya disponibles, y que no dependen sino de la voluntad de articularlos correctamente desde los propios gobiernos locales.

A final de cuentas, el fortalecimiento municipal tiene el objetivo de vigorizar al municipio como forma de gobierno más cercana a la ciudadanía, desterrando prácticas centralistas que han degenerado en un sistema rígido y absorbente de los niveles de gobierno y robustecer al mismo como espacio público social

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, pp. 35-36.

<sup>6</sup> *Ibíd.*, p. 36.

privilegiado para la participación política, factor indispensable para asentar y perpetuar la democracia.

Dentro de esos aspectos que fortalecen al municipio, el que nos interesa rescatar es la participación ciudadana, sobre lo cual Miguel Bazdresch<sup>7</sup> plantea que es necesario que se reformule una nueva relación entre los ciudadanos y el municipio, para lo cual es necesario tomar en cuenta ciertos temas y decisiones como los siguientes:

- Participación ciudadana en la planeación y decisiones municipales. Se trata de observar un procedimiento en el cual las propuestas ciudadanas contengan ciertos requisitos mínimos de interés colectivo y, por parte de la autoridad municipal, que existan reglas claras y criterios específicos para examinar y decidir sobre la propuesta.
- Registrar, clasificar, sistematizar e informar acerca de las propuestas de los ciudadanos que participan en “foros” y “consultas” en asuntos a decidir por el ayuntamiento. Así se podrá pedir y rendir cuentas de las decisiones tomadas sobre las mismas y su utilidad práctica.
- Sistematizar la relación entre organizaciones ciudadanas, sociales y civiles, mediante el reconocimiento de la capacidad de grupos y organizaciones de ciudadanos según sus conocimientos y el dominio de cada materia para ser consultados y tomados en cuenta en decisiones municipales del tema que dominan.
- Formular el presupuesto municipal de ingresos y egresos con participación de los ciudadanos. No existe un estudio sistemático de los costos de operación de las administraciones municipales, sin embargo, un aspecto importante aquí sería la voz y el examen ciudadano que puede contribuir a optimizar los gastos y cuidar mejor los ingresos.
- Inclusión en la legislación y el consecuente uso práctico de las figuras de democracia directa: plebiscito, referéndum e iniciativa popular.
- Discutir públicamente las concesiones de servicios públicos municipales, con participación de usuarios, técnicos e interesados en general.

---

<sup>7</sup> Miguel Bazdresch, “Naturaleza del municipio y la agenda para renovarlo”, 2000, documento WEB IGLOM, <http://www.iteso.mx/iglom>.

- Incluir en el trabajo de comisiones de cabildo a los ciudadanos capaces y estudiosos de los diferentes asuntos con los cuales tratan.

Es importante también resaltar algunos aspectos de la reforma al artículo 115 constitucional, como son:<sup>8</sup>

- No podrá crearse ninguna instancia intermedia entre el ayuntamiento y el gobierno del estado, con lo cual los gobernadores ya no podrán formar organismos paralelos con los cuales vulneraban la autonomía municipal.
- En el ámbito de gobierno del municipio se ejercerán competencias exclusivas en favor del ayuntamiento, pero esto no eliminará la posibilidad de que se creen instancias de coordinación, asociación o concentración, o bien, concesión de cualquier índole con el gobierno estatal siempre y cuando sean aprobadas por el propio ayuntamiento.
- Los ayuntamientos y no los gobiernos de los estados serán los que tengan a su cargo la responsabilidad de suministrar el servicio de agua potable, de alcantarillado, drenaje y disposición de aguas residuales. En esto es importante señalar que si bien el municipio tendrá la exclusividad del servicio de agua potable, esto no implica que deba atenerse a la ley federal de aguas nacionales o leyes estatales para su distribución.
- Los municipios podrán también autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo; intervenir en la elaboración y aplicación de programas de transporte urbano; participar en lo relativo a la materia ecológica y de protección del medio ambiente, así como en aquello que vincule a la planeación regional.
- Los municipios gozarán de la facultad exclusiva para decidir sobre la prestación y el destino de los servicios públicos. Las asociaciones podrán abarcar municipios pertenecientes a estados diferentes, siempre y cuando se obtenga la previa autorización de los congresos locales. Es importante señalar que en las modificaciones a la ley se estipula que aquellas funciones o servicios de los que no pueda hacerse cargo el municipio, podrán ser transferidos al gobierno del estado.
- Se devuelve la facultad de manejar la policía preventiva y tránsito municipal a los alcaldes de las capitales de los estados del país.

---

<sup>8</sup> Comisión Especial de Fortalecimiento Municipal de la Cámara de Diputados, "Artículo 115 y fortalecimiento municipal", 1999, documento web de la Cámara de Diputados, <http://www.cddhcv.gob.mx>.

- Un avance en la capitalización de las finanzas municipales será el que los municipios puedan cobrar el impuesto predial a las paraestatales y organismos descentralizados. En este mismo sentido se estipula que las finanzas municipales serán fiscalizadas por los congresos locales e igualmente evaluarán los programas de los ayuntamientos.

### *Responsabilidad ciudadana y del gobierno municipal*

Como veíamos en incisos anteriores, el hecho de que en el espacio municipal no se hayan ampliado y especificado los derechos y las obligaciones dispuestos en las leyes federales y estatales, le otorga una mayor importancia al sentimiento o valor de responsabilidad. Es claro, sin embargo, que en nuestro sistema federal de gobierno todos los ciudadanos tienen los mismos derechos y obligaciones, y que el ámbito municipal pertenece, en este sistema federal, a una misma comunidad política ampliada, es decir, al mismo Estado; los derechos y obligaciones del ciudadano no disminuyen en el ámbito local, ni menos aún se degradan o pierden calidad. La cualidad ciudadana es la misma en cualquier nivel de gobierno: federal, estatal y municipal.

Así como existe el derecho de participación ciudadana, por ejemplo, para la formación del gobierno y la integración de la autoridad pública en los niveles federal y estatal, este derecho se da de igual forma en el ámbito municipal. De hecho, no es arriesgado asegurar que los ciudadanos toman parte y contribuyen más orgánicamente en las decisiones públicas del municipio, pues es éste el ámbito donde las personas desarrollan su vida privada y pública más cerca o inmediata tanto del gobierno como de la sociedad en general, como individuos y como ciudadanos. Ciudadanía y gobierno están más unidos en el espacio local o municipal.

La ciudadanía definida como práctica política y como condición de estatus de derechos y obligaciones, nos da la oportunidad de contribuir permanentemente en la vida pública de la comunidad donde habitamos, a través de la participación activa que dota tanto a los políticos como a los ciudadanos de una fuerte dosis de responsabilidad. El estatuto formal de pertenencia política y su práctica están ligados al reconocimiento jurídico constitucional del que goza cualquier ciudadano.

En suma, la responsabilidad ciudadana en la democracia va más allá de lo electoral, implica el fortalecimiento del poder

ciudadano o voluntad de los gobernados en relación con sus gobernantes en los ámbitos federal, estatal y municipal. La responsabilidad ciudadana es, pues, una característica esencial de la forma de gobierno republicana, ya que exige fuertes dosis de racionalidad y responsabilidad tanto de los políticos como de los ciudadanos. La responsabilidad crea obligaciones recíprocas. Genera la obligación de los gobernantes de rendir cuentas de sus tareas de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) a sus electores y a la ciudadanía en general. Les genera la obligación también de responder por sus actos ante aquellos en cuya representación actúan. De este modo la acción gubernativa queda abierta a la fiscalización y vigilancia ciudadana y ésta puede ejercer permanentemente control sobre sus gobernantes.

Finalmente, la responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal implica concebir que la Responsabilidad (con mayúscula) debe considerarse distribuida en tantos espacios locales o municipales como existan en el país. La sociedad civil, al incorporarse de manera activa a los diferentes espacios públicos del Estado federal, se integra a su vez a los diversos mundos en los que la gente se encuentra unida y se hace responsable de los demás.

La responsabilidad ciudadana en la democracia requiere considerar que, en el espacio local existen, en efecto, órganos de gobierno y no meras oficinas administrativas para la gestión de los diferentes servicios. La ciudadanía democrática en el espacio local gira entonces alrededor de dos cuestiones fundamentales: la responsabilidad ciudadana y la manera en que ésta le permite el acceso al gobierno y a los gobernantes, es decir, a través de una participación ciudadana responsable. Asimismo, los individuos, para mantener viva a su vez la responsabilidad que corresponde a sus representantes, deben disponer de la posibilidad de enterarse de lo que éstos están haciendo. Es preciso que puedan lograr que sus demandas sean escuchadas antes de que se adopten las decisiones definitivas. Pero es cierto también que la ciudadanía requiere de diversas formas de organización como la asociación, las redes, las políticas de descentralización de responsabilidades del Estado a los gobiernos locales, de modo que los ciudadanos tengan mayores oportunidades de participar y asumir responsabilidades respecto de alguna de las actividades que su gobierno lleva a cabo, de imaginar nuevas formas de acción pública y social de una población civil amplia y diversa. Parece simple, pero en parte sólo es cuestión de que los ciudadanos ejerzan sus derechos. Sin embargo, es importante que la ciudadanía (re)conozca esos derechos.

Pero este acercamiento entre ciudadanía y gobierno debe ser mutuo. En el ejercicio de la responsabilidad no se trata sólo de apelar al ciudadano, sino también al gobierno, en particular en esta coyuntura política de fortalecimiento tanto del federalismo como de la vida municipal.

En este sentido, se considera que es necesario crear una “nueva pedagogía del poder”.<sup>9</sup> Si queremos una ciudadanía consciente, responsable, que participe, el gobierno tiene que ser un ejemplo para la construcción de esta nueva ciudadanía.

En ese mismo contexto, también es importante formar funcionarios públicos con conciencia de servidores públicos, formar gobernantes, educadores y educandos, para crear una nueva forma de relación del gobierno con la ciudadanía. Es importante entonces reivindicar al servicio y al servidor público ante la ciudadanía, y en consecuencia, reivindicar a la política y a la acción pública en general.

---

<sup>9</sup> La frase es de Pedro Pontual, citado por Octavio Acosta, *La participación ciudadana y la gestión pública municipal*, ponencia presentada en el “Seminario sobre Responsabilidad Ciudadana en la Democracia”, México, IFE, junio de 2000. Se cita libremente parte de su ponencia.

*La responsabilidad ciudadana  
en el fortalecimiento 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