

1998-08

Los investigadores frente a la reforma municipal : conversaciones, hallazgos y riquezas

Bazdresch-Parada, Miguel; Bassols, Mario; Ziccardi, Alicia; Aziz-Nassif, Alberto; Acosta, Octavio; Torres-González, Gabriel; Arzaluz, Socorro; Ramírez-Kury, Patricia; Díaz, Fausto; Bassols, Mario; García-Castillo, Rodolfo; Rowland, Allison; Ordoño, Alejandro; Guillén, Tonatiuh; Santin, Leticia; Alonso, Gustavo; Acedo, Blanca; Hernández, Alberto; Olmedo, Raúl; Brown, Kimberli; Ibarra, Cecilia; Marván-Laborde, María; Meneses, Rocío; Pamplona-Leaños, Ignacio; Rodríguez, Luis; Zamora, Gerardo; Ramírez-Sáiz, Juan M.; Díaz-Quinteros, Miguel A.; Herrasti, María L.; Cota, Rosario; Pedraza, Héctor; Méndez, José L.; Boehm-DeLameiras, Brigitte; Cuéllar-Garza, José L.; DeAguinaga, Rocío; Martínez, Raúl A.; Solórzano, Juan

Bazdresch-Parada, M. (Ed.) (1997). Los investigadores frente a la reforma municipal : conversaciones, hallazgos y riquezas. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/206>

Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:

<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-ND-2.5-MX.pdf>

(El documento empieza en la siguiente página)

Memoria de la reunión nacional

LOS INVESTIGADORES FRENTE A LA REFORMA MUNICIPAL. Conversaciones, hallazgos y riquezas

Guadalajara, Jalisco, diciembre 9 y 10 de 1997.

Miguel Bazdresch Parada (ed.)

Red de Investigadores en Gobiernos
Locales Mexicanos (IGLOM)

Centro de Investigación y Formación Social
(CIFS), ITESO



ITESO
El estudio vivo

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN SOCIAL

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

**LOS INVESTIGADORES FRENTE
A LA REFORMA MUNICIPAL**
Conversaciones, hallazgos y riquezas

Memoria de la reunión nacional

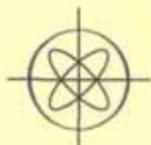
LOS INVESTIGADORES FRENTE A LA REFORMA MUNICIPAL **Conversaciones, hallazgos y riquezas**

Guadalajara, Jalisco, diciembre 9 y 10 de 1997.

Miguel Bazdresch Parada (ed.)

Red de Investigadores en Gobiernos
Locales Mexicanos (IGLOM)

Centro de Investigación y Formación Social
(CIFS), ITESO



ITESO
EL ESPÍRITU VINCIFICA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN SOCIAL
CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

ITESO

Rector

Mtro. David Fernández Dávalos, S.J.

Director de Integración Comunitaria

Lic. Roberto de la Garza-Evia Ugarte, S.J.

Jefe del Centro de Investigación y Formación Social

Lic. Jorge Narro Monroy

CONSEJO EDITORIAL

Dr. Jorge Alonso Sánchez

Dr. Carlos Alba Vega

Mtra. María Marván Laborde

Dra. Rossana Reguillo Cruz

Dr. Luis Ignacio Román Morales

Dr. Enrique Valencia Lomell

Mtro. Miguel Bazdresch Parada

Lic. Jorge Narro Monroy

Este número de *Avances* fue posible gracias a la aportación de la Fundación Ford.

© D.R. 1997, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, ITESO, Periférico Sur 8585, Tlaquepaque, Jalisco.

Impreso y hecho en México

Printed and made in Mexico

ISBN 968-6101-90-X

INDICE

PRESENTACIÓN.....	7
ASISTENTES	10
1. GOBIERNO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA	11
2. GOBIERNO MUNICIPAL, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO ECONÓMICO	67
3. GOBIERNO MUNICIPAL Y FEDERALISMO	117
 DOCUMENTOS ANEXOS	
TLALMANALCO Y LOS NUEVOS RETOS DEL DESARROLLO MUNICIPAL.....	163
<i>Mario Bassols Ricardez</i>	
LA POLÍTICA SOCIAL UNA CUESTIÓN DE FEDERALISMO	169
<i>Alicia Ziccardi</i>	
CONVERSACIONES SOBRE GOBIERNOS LOCALES: UNA MIRADA CRÍTICA.....	187
<i>Alberto Aziz Nassif</i>	

PRESENTACIÓN

Los gobiernos locales están llamados a sufrir reformas de índole democrática en el corto plazo. Fenómenos como el desarrollo urbano de las ciudades importantes, la mayor comunicación entre la sociedad rural y la urbana, la liberalización de la economía y el cambio del mapa político del país, generan nuevas realidades, cambios sociales y nuevas relaciones políticas entre sociedad y gobierno y entre los tres órdenes constitucionales de gobierno. De ahí la necesidad de la reforma estatal y municipal. De otro modo los avances ya logrados en el orden federal serán insuficientes para sostenerse y profundizar el cambio político y económico del país.

La investigación de los procesos sociales y de los gobiernos locales se ha incrementado en los años recientes en muy diversas áreas: administración pública, finanzas públicas, participación social y civil, problemas de gobierno, seguridad, desarrollo institucional de los ayuntamientos, geografía electoral y otras; y ha dado lugar a una considerable masa de conocimientos cuya movilización no sólo es necesaria sino conveniente y urgente.

La contribución de los investigadores, basada en los trabajos recientes, es pertinente y relevante, pues nunca como ahora esos temas han sido estudiados con detalle, metódica y sistemáticamente. Sin embargo requiere ser presentada cabalmente y confrontada con honestidad.

Convencidos de esa necesidad y con el propósito de hacer públicos y devolver a la sociedad los resultados del trabajo de investigación, un grupo de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), hemos decidido establecer una red estable de comunicación, intercambio y discusión, con el propósito de compartir hallazgos y debates con otros actores sociales interesados en la reforma de los gobiernos locales. Este esfuerzo pretende contribuir a enriquecer el debate político y social acerca del mejor diseño constitucional futuro y las mejores formas de gobierno y administración en los gobiernos locales.

IGLOM pretende ser una forma, con diversos métodos, de pronunciar la palabra desde los hallazgos de la investigación sobre gobiernos locales, para influir en el próximo y necesario debate público de las reformas de estado en esos órdenes de gobierno.

IGLOM pretende además, comunicarse con un estilo tal que la sociedad civil y la sociedad política pueda apropiarse de la contribución de los investigadores, y al hacerla suya, si así lo valoran, promuevan y fortalezcan debates, discusiones y desde luego, reformas democráticas pertinentes, valientes y suficientes.

En la tónica anterior, IGLOM a través del Centro de Investigación y Formación Social del ITESO, convocó a los investigadores sobre gobiernos locales mexicanos y a los actores sociales y civiles interesados en la discusión de la reforma municipal a la Reunión Nacional "Los Investigadores frente a la Reforma Municipal: Conversaciones, hallazgos y riquezas", los días 9 y 10 de diciembre de 1997, en Guadalajara, primer municipio del país.

El objetivo de la reunión fue presentar las propuestas de reforma y/o cambio que surgen de los avances en los estudios aplicados en las diversas áreas relacionados con municipio, gobierno local y federalismo.

Los temas abordados fueron "Gobierno municipal y participación social y ciudadana", "Gobierno municipal, administración pública y desarrollo económico"; y "Gobierno municipal y federalismo".

El presente número de Avances, cuadernos de investigación y análisis, da cabida a la memoria de la reunión en la que se plantearon las aportaciones de más de una treintena de investigadores. El lector encontrará una amplia gama de reflexiones y debates sobre el papel del gobierno local en la "transición" democrática y de hallazgos de la investigación pertinente. Además, el número incluye tres documentos sobre el tema. El primero de Mario Bassols, que da cuenta en breve espacio de una experiencia concreta en Tlalmanalco, estado de México; Alicia Ziccardi plantea una reflexión sobre la política social, en continuidad con su larga serie de aportaciones y trabajos de ella en la materia; y, finalmente incluimos el trabajo crítico de Alberto Aziz, quien asistió a la reunión como observador participante para retroalimentar los trabajos de la reunión.

Estamos convencidos que estas ideas y propuestas deben ser ventiladas con la comunidad científica interesada y desde luego con el ciudadano, quien en última instancia sufre y goza de las decisiones de la autoridad municipal, a veces contraria, a veces concordante con los hallazgos de la investigación. Por eso al poner a consideración

los sucesos de la reunión queremos enviar una señal de diálogo y de necesidad de interlocución. Es nuestro compromiso como investigadores de gobiernos locales mexicanos.

Se conserva, en lo posible, el lenguaje hablado para respetar la forma en la que los diferentes participantes propusieron sus ideas y reflexiones, aun a costa de una mejor redacción, pero quizá menos fiel.

Por último conviene dejar constancia de nuestro agradecimiento a la Fundación Ford pues la reunión, cuya memoria aquí presentamos, fue posible gracias a su colaboración e interés.

Asistentes

- Alicia Ziccardi (IIE UNAM)*
Octavio Acosta (CESEM)
Gabriel Torres (CIESAS-OCC.)
Juan Manuel Ramírez (DESMOS UdeG)
Miguel A. Díaz Quinteros (UAS)
Socorro Arzaluz (COLMEX)
Patricia Ramírez Kury (UNAM)
Fausto Díaz (UABJ-Oaxaca)
María Luisa Herrasti (CESEM)
Mario Bassols (UAM)
Rodolfo García Castillo (CIDE)
Allison Rowland (CIDE)
Rosario Cota Y. (INESER UdeG)
Alejandro Ordoño (BANOBRAS)
Miguel Bazdresch (CIFS ITESO)
Tonatiuh Guillén (COLEF)
Leticia Santin (CIDE)
Gustavo Alonso (UATLAX)
Blanca Acedo (CERE)
Hector Pedraza (UACJ)
Alberto Hernandez (COLEF)
Raul Olmedo (UNAM)
José Luis Mendez (COLMEX)
Brigitte Bohem de Lameiras (COLMICH)
Alberto Aziz (CIESAS MÉXICO)
Kimberli Brown (FORD FOUNDATION)
José Luis Cuellar (COLJAL)
Rocío de Aguinaga (AJAGI)
Cecilia Ibarra (TAP)
María Marván Laborde (DESU UDG)
Raúl Armando Martínez V. (Asociación de Abogados Democráticos Jalisco)
Rocío Meneses (UAP)
Ignacio Pamplona (CIFS ITESO)
Luis Rodríguez (COLMICH)
Juan Solorzano (IEF JAL)
Gerardo Zamora (UAM XOCHIMILCO)

1. GOBIERNO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN SOCIAL Y CIUDADANA

Preguntas para trabajar el tema:

1. ¿Cuál es la posibilidad actual (real) de participación social y ciudadana en la gestión de los gobiernos local y municipal? según la estructura gubernamental, según la capacidad de la sociedad, según la ley.
2. ¿Qué consecuencias tiene la participación social y ciudadana? en los hechos, para el gobierno, para la gestión pública, para la sociedad local.
3. ¿Qué formas reviste la participación?, ¿el papel de la ONG es permanente o es coyuntural?, ¿las asociaciones de vecinos, de ejidatarios, de propietarios qué futuro tienen?
4. ¿Existe "sociedad local" suficientemente organizada para mantener, exigir, operar, influir, una gestión gubernamental participativa social y ciudadana?
5. ¿Los gobiernos locales –de cualquier signo– fomentan, estorban, canalizan, controlan, desestiman, tienen miedo,... la participación social, la participación ciudadana?, ¿en qué hechos se evidencia?
6. De las experiencias conocidas, documentadas, ¿en qué –áreas, niveles, asuntos, temas, condiciones– tienen consecuencias "exitosas" la participación social y la ciudadana, en los gobiernos locales?
7. La organización que sustenta la participación ¿es viable?, ¿effimera?, ¿permanente?, ¿consistente? o se "politiza" y desaparece o se transforma. ¿Conviene fomentar una mayor organización ciudadana y social diferente de los partidos?, ¿debe ser también interlocutor de los gobiernos locales y de los poderes del estado? ¿o sólo los partidos políticos?
8. ¿Es la participación social y ciudadana un constitutivo de la democracia o es un modo de llevar adelante intereses de grupo o facción de los diferentes actores sociales?, ¿ambas?

Intervención de Miguel Ángel Díaz Quinteros

Antes de iniciar mi intervención quiero agradecer al Centro de Investigación y Formación Social del ITESO, al comité promotor de la idea original de este evento, a la red de Investigadores de Gobiernos Locales y Municipales y muy especialmente, al Mtro. Miguel Bazdresch Parada, por haberme invitado a participar en este sugerente encuentro. Y es sugerente porque a los 14 años de haberse dado la última reforma constitucional de fortalecimiento a los municipios, hoy se encuentran paradójicamente más débiles; en varios sentidos con incapacidad para hacer frente a las demandas de las heterogéneas sociedades locales.

El propósito de mi intervención no es presentar ante ustedes un balance nacional de la cuestión municipal, sino ofrecer un acercamiento de los gobiernos municipales y la participación social y ciudadana desde el estado de Sinaloa.

Para evaluar los gobiernos municipales y la participación social considero necesario exponer brevemente algunos datos demográficos de la entidad.

En 1995 el estado de Sinaloa, que cuenta con 18 municipios, tuvo una población de 2 millones 425 mil habitantes (221,621 más que en 1990). De esta población, en cuatro municipios que son Ahome (340 mil habitantes), Culiacán (696 mil), Guasave (264 mil) y Mazatlán (357 mil), con una tasa de crecimiento anual de 2.3, 3.0, 0.5 y 2.6 por ciento, se concentró un millón 657 mil habitantes, lo cual representó el 68.31% del total.

Por su parte, la población urbana y rural de estos cuatro municipios llegó en ese mismo año a un millón 73 mil y 584 mil habitantes respectivamente; o sea, en esas cuatro ciudades se asentó el 64.76% de la población y el 44.25% del conjunto estatal.

Estos datos nos dan una idea de la importancia demográfica y espacial de la población, lo que sin duda ha impactado en la sociedad local y la capacidad de gestión de los gobiernos municipales. Asimismo, ello nos indica que no va a ser casual que en los municipios referidos haya mayor participación, haya mayor incidencia de la participación social ciudadana que se ha traducido en demandas con repercusiones en la transformación política de los ayuntamientos.

Así por ejemplo, (1995-1998) los ayuntamientos de Ahome, Culiacán y Mazatlán, se encuentran en poder del partido Acción Nacional y el de Angostura corresponde al partido de la Revolución Democrática.

Sin embargo, en el proceso electoral federal pasado, el PAN solamente obtuvo una diputación federal por elección y el PRD su primera diputación federal con la ciudad de Mazatlán.

Ello nos hace reflexionar sobre el papel que han jugado los gobiernos locales hacia las demandas de los grupos mayoritarios de la población y la respuesta de estos en los procesos electorales. De ahí habría que desechar o al menos relativizar, la afirmación de algunas de las interpretaciones que sostiene que la derrota hacia un partido político obedece al castigo electoral de la política seguida por el gobierno federal.

El marco jurídico y social de la participación en Sinaloa

En México, como todos sabemos, la cobertura jurídica, la participación social y ciudadana se inició hace poco más de una década.

En el caso de Sinaloa en el sexenio del Gobierno de Toledo Corro y como resultado de la reciente reforma del artículo 115 constitucional, se decretó la Ley orgánica municipal del estado de Sinaloa —la cual abrogó la anterior que había estado vigente desde el 17 de octubre de 1977— (Periódico Oficial “El Estado de Sinaloa”, Culiacán, 22 de mayo de 1984), donde se establece la nueva estructura, funcionamiento y normatividad de los ayuntamientos de la entidad.

Más específicamente, el 30 de octubre de 1987 se decreta la Ley de planeación para el estado de Sinaloa, donde se destaca la necesidad y obligatoriedad de los gobiernos locales en la elaboración de sus planes de desarrollo, ocupando este ejercicio una posición relevante en la participación ciudadana organizada.

Así, para el nivel municipal se establece “conducir la planeación de los municipios con la participación democrática de los grupos sociales” (artículo 8). Más adelante se establece “El ejecutivo Estatal, a través del comité de planeación [...] promoverá la participación activa de las autoridades y la ciudadanía, en los procesos de planeación democrática y la jerarquización de las demandas de la comunidad” (artículo 16).

A partir de este momento quedaba el desafío de cómo garantizar la participación social y ciudadana en la estructura de los gobiernos locales.

En este sentido, el gobierno de Francisco Labastida Ochoa (1986-1992) con base en la nueva ley de planeación instituye el

Consejo de planeación para el desarrollo del estado de Sinaloa (COPLADES) y convoca a los gobiernos municipales a constituir los Comités de planeación municipal (COPLAM).

De éste modo, cada gobierno municipal integró diversas comisiones de trabajo en donde participaron líderes de colonias populares, profesionistas independientes, colegios de profesionistas y grupos empresariales. Cabe hacer mención que el presidente municipal era quién presidía todas las comisiones, por lo que éstas quedaron con ciertas subordinación al ejecutivo local.

Sin embargo, lo importante es que esto sirvió como antecedente para que diversas ciudades locales se organizaran, aunque fragmentariamente, con independencia del gobierno. Más adelante veremos los casos más relevantes de estas organizaciones.

Consecuencias de la participación social y ciudadana

Uno de los efectos más positivos de la participación, es que la sociedad local ante cualquier eventualidad que ponga en riesgo su eficiencia social, económica y política, e incluso la del medio ambiente, ha generado como consecuencia formas de organización social y ciudadana. No obstante, su penetración en la gestión pública ha sido insuficiente y con escasa interlocución, hecho que contribuye a la falta permanencia y trascendencia más allá de ciertas coyunturas.

Formas de participación

Las formas de participación social y ciudadana aparece como superación de la crisis del modelo clientelar que había caracterizado la relación tradicional entre gobierno, partidos políticos y ciudadanos.

Si bien es cierto que en la entidad ya hace muchos años existen ciudadanos organizados en la modalidad de colegios de servicios y colegios de profesionistas, es hasta la mitad de la década de los ochenta cuando aparecen organizaciones ciudadanas constituidas por diversos acervos de la comunidad local.

En nuestra entidad el origen de la participación social y ciudadana estuvo influida por los gobiernos locales; y en un segundo momento, se instituyen como no gubernamentales pero en un reclamo permanente de apoyo económico a los gobiernos locales.

Sociedad organizada y gestión local

De acuerdo con el registro del Consejo de participación ciudadana en Mazatlán, de las 26 organizaciones ciudadanas existentes en el estado, el 96% se encuentra en los municipios de Ahome, Culiacán y Mazatlán, más exactamente, cinco corresponden a Ahome, siete a Culiacán, tres a Mazatlán y una a Guasave.

De estas organizaciones hay cuatro que han ocupado un lugar relevante en la participación ciudadana no gubernamental, al saber, los Consejos de participación ciudadana, la Comisión de los derechos humanos, el Frente común sinaloense, los Consejos ecológicos y más recientemente, El Barzón. Veamos algunos elementos de cada uno de éstas.

Consejos de participación ciudadana

El antecedente de estos proviene de lo que fueron los COPLAM, impulsados por los gobiernos locales de 1987-1989, en los 18 municipios. No obstante los próximos gobiernos municipales, más que contribuir al fortalecimiento de los COPLAM, no los consideraron prioritarios y fueron destruidos realmente de los ayuntamientos, lo que hizo que la sociedad civil organizara consejos de participación ciudadana pero con muy poca permanencia en el tiempo, al grado de que solo ha perdurado un consejo en el municipio de Mazatlán.

Es así como el 16 de julio de 1994, se constituyó legalmente el "Consejo de participación ciudadana contra la drogadicción y la violencia, A.C." Su constitución posee una estructura organizacional, representada de la siguiente manera:

- Presidente
- Secretario
- Tesorero
- Primer Vocal
- Segundo Vocal
- Coordinador general
- Comisión de Familia
- Comisión de Información Estadísticas
- Comisión Jurídica y Derechos Humanos
- Comisión de Honor y Justicia
- Comisión de Apoyo a la Juventud
- Comisión del Deporte
- Comisión de Eventos Sociales

Llama la atención que el subtítulo del Consejo corresponda al estado de drogadicción y violencia prevaleciente en la localidad, cuyas causas y tratamiento, más allá de la prevención, no corresponde a la capacidad del municipio, tales son los casos de narco-tráfico, secuestros, asaltos entre otros.

De acuerdo con el último informe de este Consejo, se puede advertir que a partir del año 96, se da una tendencia a la disminución de sus actividades, ya que en el año del 92 se realizaron 917; en 1993 fueron 1448; en 1994 se realizaron 2204; en 1995 se desarrollaron 2231; y en 1996, 711 actividades, o sea casi el setenta por ciento menos que años anteriores.

Complementariamente, si comparamos el gran impulso con el que nació esta organización, con lo que actualmente es, se puede observar que la directiva formal sólo funciona el presidente y el comisionado de información y estadística. Los demás han abandonado su responsabilidad, y el primer vocal, que funcionaba como suplente del presidente, se fue a una diputación por el PRI en el congreso local.

Si consideramos la desaparición de los consejos en los restantes municipios, la situación anterior puede ser motivo de preocupación para la conservación de ésta organización ciudadana. Y es que, como lo expresaba su presidente, tiene dificultades para que los gobiernos locales, de cualquier signo político, contribuyan a su preservación y fortalecimiento. El único apoyo que se tiene del gobierno municipal de Mazatlán, y con mucho retraso, es para la ayuda de renta de una oficina, que actualmente son diez mil pesos mensuales.

Esto ha obligado que los directivos hayan recurrido al apoyo de Cámaras locales, a prestadores de servicios de la Universidad de Sinaloa, a realizar actividades para recaudar fondos, y en los años 94 y 95 para la obtención de recursos económicos se participó en una convocatoria dirigida por el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Social con un proyecto en cada año cuyos títulos fueron "La Organización Ciudadana en la Prevención de Conductas Antisociales" y "La Participación Ciudadana en la Prevención de Conductas Antisociales". Ambos proyectos fueron aprobados, por lo que se obtuvieron recursos económicos provenientes de esta instancia del gobierno federal.

La Comisión de defensa de los derechos humanos. Al margen de toda la iniciativa gubernamental, e incluso con clara oposición

del gobierno estatal de Antonio Toledo Corro surgió hace casi 14 años éste organismo, el cual ha sido fundamental para motivar lo que tenemos hoy de sociedad civil organizada, aunque exista con dependencia del ejecutivo estatal la Comisión estatal de los derechos humanos. En Sinaloa el clima de violencia e inseguridad pública ha afectado a ciudadanos de los más diversos estratos sociales.

Frente común sinaloense. Ésta organización fue convocada por ciudadanos del municipio de Mazatlán a raíz del aumento diferenciado en la entidad de las tarifas en el consumo de la energía eléctrica, establecidas por la Comisión Federal de Electricidad. Una vez constituida se dio cabida a los partidos políticos para que se incorporarán a la lucha ciudadana. Se interpusieron recursos masivos de amparos ante el tribunal competente, se solicitó el apoyo del Congreso y del Poder Ejecutivo local y federal. En las ocasiones en que el presidente de la República visitó la entidad, se le solicitaba audiencia pero nunca se concedió. Finalmente, la respuesta ha sido infructuosa y el Frente ha disminuido su presencia ciudadana significativamente, al grado que su dirigente original renunció al cargo. En este momento los ciudadanos se encuentran sin deseo de participar en lo que en un principio fueron manifestaciones, mítines, plantones, etcétera.

El Consejo ecológico de participación ciudadana. Este consejo único en el estado, surge a partir de que un empresario se encontraba reclamando la propiedad de reserva ecológica de un área conocida como "Las Tres Islas" del municipio de Mazatlán. Esto provocó que rápidamente se organizaran ciudadanos en defensa de este patrimonio, encontrando en el gobierno de Labastida Ochoa importante apoyo al movimiento, aunque actualmente se mantiene el reclamo jurídico de dicho empresario. Inmediatamente se incorporan estos ciudadanos para denunciar y demandar la protección de otras áreas del municipio que presentan graves deterioros ecológicos.

El Barzón. Como ustedes saben, esta organización surge como un movimiento nacional que ha motivado la participación social y ciudadana a nivel local. Esta organización se integra por ciudadanos fundamentalmente de clase deudores de la banca, la cual tomó auge a partir de los llamados "errores de diciembre de 1994". Actualmente existen 16 mil 612 ciudadanos barzonistas a nivel estatal, de los cuales en el municipio de Culiacán se encuentran 7 mil 600 (45.75%).

En Sinaloa solamente en el período de 1987-1989 hemos conocido una experiencia de gobierno local que ha fomentado la participación social y ciudadana. Las sesiones de cabildo abiertas al público, la incorporación y participación de comisiones ciudadanas al seno de COPLAM, la atención y discusión directa del ejecutivo municipal frente a grupos sociales para enriquecer la toma de decisiones, son algunos ejemplos en que se evidencia un nuevo tipo de relación.

Si las experiencias de participación social y ciudadana "exitosas" las medimos por sus logros en los gobiernos locales, habría que considerar aquellos asuntos en donde éstas se han integrado en los procesos decisorios. En nuestro caso, encontramos ciudadanos en el Consejo estatal de seguridad pública que lamentablemente deroga el 15 de abril de 1996 los Consejos consultivos estatal y municipal establecidos el 22 de julio de 1994; en el Consejo consultivo del agua potable y alcantarillado; en la creación de la Dirección de ecología de ayuntamiento de Mazatlán; y en la Comisión de promoción económica del municipio donde existen incorporados empresarios de la localidad, los mismos que según informes del ayuntamiento, son los principales deudores del impuesto predial.

Actualmente existe un desaliento de la participación social y ciudadana porque son muy pocas organizaciones y en pocos lugares las que han permanecido. Estas son las que han resistido al dominio de algún partido político y se constituyen como verdaderas interlocutoras entre la sociedad y el gobierno local, estatal o federal.

En el proceso electoral federal pasado, es importante hacer notar, hubo una participación de ciudadanos al Consejo electoral, al grado que quizá, a diferencia de años pasados esto dio al proceso mayor credibilidad, de mantenerse ésta experiencia ciudadana en los procesos electorales, seguramente se fortalecerá la convivencia democrática en la localidad.

Muchas gracias.

Intervención de Socorro Arzaluz

Continuando con la ideas que se han expresado hace un momento, creo que una primera distinción, que ya se ha señalado por aquí en algún momento, es la enorme y gran disparidad y heterogeneidad municipal que existe en México.

Si mis informantes de Gobernación no me mintieron, el día de hoy existen dos mil cuatrocientos diez y ocho municipios, distribuidos de una manera desigual porque hay cosas que muchos de nosotros conocemos. El tema de la participación ciudadana, hace necesario una primera reflexión y un primer acercamiento sobre ésta diversidad y heterogeneidad municipal.

No es el mismo tipo de participación en los quinientos setenta municipios de Oaxaca, que en los municipios metropolitanos del Estado de México, los que cuentan con algunos instrumentos, como reglamentos de participación ciudadana ya perfectamente institucionalizados en algunos de estos municipios. Esta sería la primera discusión que creo que es importante señalar. Por otro lado, esa participación ciudadana que ha existido desde hace ya algún tiempo, se ha venido acentuando, se ha venido conociendo más a medida que ha aumentado la problemática.

Voy a referirme al caso concreto de los municipios metropolitanos y ciudades que es el tema que más he trabajado.

Creo que esta participación desgraciadamente solo se conoce cuando existe algún conflicto y cuando existe algún rompimiento o alguna problemática muy particular, es otra de las distinciones que quiero señalar. Una situación más es la participación que existe en esta clase de municipios en las decisiones y sobre las políticas urbanas.

Creo que la gente en esta clase de municipios, participa más cuando se ve seriamente afectada, cuando está notando un elemento que le va a alterar, que está interviniendo en la vida inmediata, en la vida cotidiana.

La reflexión va a preguntarnos ¿hacia donde caminan después estas organizaciones? Si logran en algún momento detener algún proyecto que está afectando la vida cotidiana de los habitantes, si se puede intervenir en los usos del suelo. ¿Qué sucede después con esta participación?, ¿hacia dónde camina?, ¿se vuelve política?, ¿desaparece?

Hay que hacer también una reflexión sobre las diferentes etapas de esta participación ciudadana, en esta clase de municipios, ligada a la situación de las políticas urbanas.

Otra situación que quiero comentar, es la necesidad de la evaluación acerca los instrumentos existentes sobre participación ciudadana. Si bien existen en las disposiciones jurídicas a nivel municipal, una serie de instrumentos, creo que es necesario una

evaluación de estos, ¿cómo funcionan en cada uno de los municipios?, y sobre todo ligándolo al comentario anterior de la heterogeneidad y la diversidad municipal. Por ejemplo, los Programas de Desarrollo Urbano, que recientemente fueron aprobados en el Distrito Federal y la intervención que tuvo la gente en esta problemática.

Cuando se lanzó la convocatoria de una consulta, por primera vez en la ciudad de México, para que la gente pudiera opinar sobre los destinos y usos que iba a tener su delegación, se empezó a recibir una respuesta. Mucha de ésta se canalizó y fue efectivamente tomada en cuenta, no todo, pero creo que fue un primer ejercicio de esta nueva presencia de las organizaciones y de los ciudadanos sobre las disposiciones y políticas de uso del suelo.

Un último punto que quiero señalar, son las consecuencias políticas que tiene esta participación y la posterior aparición de nuevos factores en el escenario político que surgieron, y que tuvieron sus inicios en unas disposiciones muy locales.

Gracias.

Intervención de Patricia Ramírez

Quiero destacar algunos puntos y plantear una pregunta a discusión: ¿cómo convertir una dinámica participativa sin dejar de ser sociedad?

Con esto quiero resaltar esa tensión que parece existir entre ser sociedad y al mismo tiempo ser autoridad en este proceso de construcción ciudadana, en donde se participa también en la toma de decisiones sobre los distintos aspectos que tienen que ver con las demandas y las necesidades que se plantean a nivel local municipal.

El segundo aspecto es un comentario que tiene que ver con el proceso de participación ciudadana, en el que confluyen, así lo considero, demandas, factores y una dinámica compleja, que tiene que ver con la atención de las necesidades, en donde hay elementos heterogéneos que al mismo tiempo convergen y se disponen con marcada desigualdad.

En este proceso tiene que haber, por una parte la capacidad de influir y controlar la política pública, en donde los factores participantes, incluso, con intereses contrapuestos, fortalezcan a la sociedad, pero al mismo tiempo en este proceso de construcción y

aquí vuelvo al tema de mi pregunta, de construcción de la ciudadanía.

¿Cómo se mantiene como sociedad civil?, ¿cómo conservan sus formas participativas de sociedad y al mismo tiempo actúan en coexistencia y de forma sancionadora a la hora de confrontar sus demandas y necesidades con otros intereses que se contraponen a los intereses planteados por las mayorías?

Eso es todo. Gracias.

Intervención de Fausto Díaz

Después de haber escuchado las intervenciones en relación a los problemas de la participación sobre las ciudades medias y las zonas metropolitana, yo quiero llamar la atención sobre el otro lado de los municipios.

Creo que la participación ciudadana es una realidad presente en los municipios indígenas, al menos en la mayoría de los municipios del estado de Oaxaca.

Y cuando hablamos de la participación ciudadana, estamos hablando por lo menos de tres niveles de participación, la participación en la elección de las autoridades municipales; la participación en el ejercicio mismo de la administración y del poder; y una tercera participación en la ejecución de la obra pública.

¿Cómo se dan estas participaciones?

En la elección de las autoridades municipales, la participación se da en la asamblea comunitaria. Para el ejercicio del gobierno mismo, se da a través de la participación en un sistema de cargos que obliga a todos los miembros de la comunidad a desempeñar algún tipo de servicio público en algún momento. Se trata de un servicio público de carácter gratuito, hay que ser "topil", hay que ser "mayor de vara", hay que ser miembro del ayuntamiento, tener algún cargo, tener algún tipo de actividad que se realice en la comunidad.

Estar a cargo del molino de nixtamal, por ejemplo, estar a cargo de la bomba de agua, estar a cargo del sistema de drenaje donde lo exista. La participación en la realización de obras se da a través del Tequio la presencia de estas formas de participación, siento yo que desaparecen a medida que se pierde la identidad étnica; y la medida en que se rompen estos lazos de identidad es en la medida en que crece el tamaño de la población. En esta medida se separa,

dijéramos, lo público de lo privado, porque la vida pública y la vida privada en los municipios indígenas, esta bastante cercana.

Es decir, el ciudadano en un momento dado es parte de la autoridad y en otro momento obedece las instrucciones de la autoridad ¿Por qué es parte de la autoridad? porque tiene que ser parte de los comités de vigilancia, de los comités de obras, de los comités que atienden la misma iglesia. Incluso ahí la vinculación Iglesia-Gobierno no esta claramente diferenciada.

A medida que se separa el ámbito público de lo privado es cuando empieza a surgir la necesidad de los intermediarios y es cuando empiezan a aparecer los partidos políticos, empiezan a aparecer las organizaciones no gubernamentales, organizaciones de vecinos. Empiezan a aparecer instancias necesarias para que el gobierno pueda escuchar a sus ciudadanos y los ciudadanos puedan plantear sus demandas ante el gobierno.

El hecho de que exista ese tipo de problemas y que se presenten, por ejemplo, en el estado de Oaxaca, en los municipios que están perdiendo su identidad étnica, ha hecho que el mismo gobierno o la misma comunidad, las mismas autoridades busquen algunos mecanismos de retener éstas formas de participación. Una de las instancias de que se han echado mano es el tratar de institucionalizar ese tipo de participación, principalmente del Tequio.

El Tequio en el caso de Oaxaca ya está institucionalizado, está planteado en la constitución misma, en el artículo doce de la constitución de la administración actual dice claramente:

“Las autoridades municipales preservarán el Tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada región étnica”.

Con esto se intenta de alguna manera enraizar, mantener esta forma de participación, o tratarla de prolongar dijéramos en los municipios que están empezando a crecer y se están empezando a diferenciar internamente.

Por el lado de la participación en la elección de las autoridades municipales, también se ha buscado de alguna manera mantener o preservar esta forma de elección de tipo comunitaria, dándole a la Asamblea todavía ese papel definitorio de las autoridades.

Para esto se ha modificado tanto la constitución, como la ley electoral, tratando de darle a la Asamblea Comunitaria esa capacidad y ese reconocimiento para ser el instrumento a través del

cual ha de definirse quién a de ocupar el gobierno local en estos municipios indígenas.

Quisiera plantear la idea de los municipios indígenas donde todavía tenemos estas formas de participación. Las autoridades municipales, en un foro que realizamos en el mes de febrero, allá, con Leticia Santín, nos decían: el Tequio y la participación ciudadana es fundamental en el ejercicio del gobierno. Es fundamental en dos sentidos, primero porque legitima la actividad del gobierno, en la medida que los ciudadanos participan y sienten que están siendo parte de la toma de decisiones y la realización de la obra. Por otro lado, también decían ellos, la participación ciudadana a través del Tequio es muy importante porque ayuda a maximizar los recursos, es la única manera muchas veces de realizar obras. De otra forma simplemente los recursos no alcanzan y no se haría ninguna actividad dentro de la misma comunidad.

Gracias.

Intervención de Ma. Luisa Herrasti

Entrando por la vertiente que plantea Alicia, a mi se me hace que hay una cuestión muy interesante si rompemos un poco el binomio Gobierno-Sociedad Civil o Gobierno-Ciudadano. Hay un elemento tercero, que es el que podría dar ciertas posibilidades de discusión. No hay que verlos como complementarios, opositores o como detentadores del poder. La idea de ciudad en el sentido de esa concreción histórica el espacio donde se asientan una serie de relaciones, se construye en función de esa ciudadanía o de esa población que se organiza para defenderse, para controlarla, para construirla. Creo que si no planteamos este tercer elemento, la relación se encierra mucho entre lo que es el Gobierno y lo que son las incipientes formas desarrolladas de organización, ¿como para qué? Para jugar un poder ¿en función de qué? para jugar un diseño de políticas ¿en función de qué?

Creo que hay una "sobrevisión" y un sobre poder dado a lo que es lo gubernamental. Es tan fuerte, que lo que no es gubernamental existe como "no gubernamental", no tiene nombre propio sino tiene nombre de negación.

Ese espacio construible, que es el sentido de ser de la vida en sociedad, es el que rompería y le daría su peso real a las relaciones.

Creo que en México las formas que están dadas, son formas que de suyo abren la posibilidad de la corporativización, son formas

que no se han actualizado y que se generan en un momento en que la descentralización no era vista como necesaria porque los niveles de la crisis, también los niveles de necesaria participación social, no estaban vistos con esa magnitud.

Se van, sin embargo, dando algunas formas autónomas, específicas, adecuadas, que surgen como estamos viendo ahora, dependiendo de cada uno de los diferentes lugares y que van adquiriendo cierto derecho de ciudadanía por la forma en como se plantean sus propias realidades.

Hay quienes están hablando de leyes de participación ciudadana, y eso nos mete también en una discusión fuerte: hasta qué punto podemos normar o asegurar la participación; qué elemento de tensión tenemos que guardar en las situaciones concretas para permitir la frescura, la actualización de las organizaciones sociales y no abrirlas otra vez a espacios acotados de participación controlables y que pierden atractivo porque no responden en nada, ni cultural, ni económica ni políticamente en una sociedad que busca cada uno de los espacios.

Si en el centro ponemos la cuestión de la ciudad, inclusive la ciudad que nos queda lejos en los municipios, ciudades e indígenas que tiene que ver con unas formas de modernización entre comillas (de centralización, de succión de recursos) encontraríamos ahí la necesidad no solo de luchar, no solo poner como objetivo de la participación ciudadana los mejores servicios, sino un aspecto mucho más amplio: el desarrollo de la política pública y muy en concreto la política social. Nos da la posibilidad de generar formas de relación y formas de distribución de lo que se produce.

Creo que la participación ciudadana busca mucho más que los servicios sociales o los servicios públicos; busca niveles de calidad de vida, que también tiene referencia a los espacios en concreto. Se requiere obviamente un espacio de autonomía. En las experiencias que tenemos donde ésta participación ciudadana se genera desde el gobierno, se ha planteado siempre esa necesidad de construir su propia autonomía. Si bien se necesita para generar la participación ciudadana la voluntad de los gobiernos y una ciudadanía dispuesta, como lo plantean las preguntas, pero esa construcción tiene que ir generando sus propios espacios y autonomía específica.

En los lugares donde se ha generado la participación únicamente en función del propio gobierno, encontramos límites muy grandes para esas formas de participación; cumplen con una tarea

pero no generan propuesta en el sentido del espacio que queremos construir para vivir con todas sus relaciones.

Los cuatro elementos que busca la participación ciudadana son es la calidad de vida, autonomía, desarrollo humano y equidad; ya no solo servicios para las colonias populares, si no se plantean en términos de equidad las cosas.

Las Propuestas para la priorización de la obra o para una serie de cosas empiezan a ser rebasadas por las propias organizaciones. Es interesante como en todas las experiencias investigadas, los mismos directores de las oficinas de gobierno plantean formas de continuidad, no de esas personas, pero si formas de continuidad para lograr una capacidad organizativa de la sociedad más allá del plan de los gobiernos.

Gracias.

Intervención de Mario Bassols

La discusión se esta poniendo interesante, fue adquiriendo ya un nivel de enriquecimiento de ideas. Regresaré a algunas de las formulaciones y planteamientos que hizo Alicia al principio, partiendo quizás del reconocimiento, posiblemente común, de que existe participación social, sea ésta ciudadana, comunitaria o de otro estilo, como un hecho real en México. Lo que se podría discutir, es lo que creo que vamos a estar haciendo, es ¿cómo se presenta?, ¿qué sectores están involucrados? y sus consecuencias en diversos ámbitos.

Resaltaría tres puntos, pienso que podrían enriquecer de alguna manera la discusión sobre este tema y para ello iniciaría con este señalamiento que hacía Alicia sobre la necesidad de buscar interlocutores gubernamentales. O en todo caso, saber si no existen estos interlocutores gubernamentales, lo cual efectivamente nos va a limitar en esta promoción de una cultura de la negociación. Esta cultura de la negociación ya planteada en estos términos, quizás nos hablaría del éxito de una participación ciudadana, pero todavía tendríamos que ver primero, casi en términos de la gestión local, cómo se ajusta a las formas en que se presenta ésta participación ciudadana en distintos ámbitos y regiones del país. Incluso por partidos políticos, aunque en este sentido tampoco existe un modelo único por partido, que marque un estilo de relación entre gobierno local y ciudadanía o sociedad local.

Por ejemplo el caso de Oaxaca no se presenta en muchos otros estados pero ahí está; incluso puede ser por encima de los partidos políticos.

El segundo punto que me interesa resaltar, es como se solucionan los conflictos municipales o en todo caso, cómo desaparece de la agenda política local, de la agenda pública. Partimos de que no necesariamente la solución de un conflicto resuelve los problemas bajo los cuales surge, pero el conflicto desaparece dentro del escenario municipal. Es parte de esta sociología de los conflictos, que aparecen y desaparecen sin embargo, están ahí finalmente una serie de problemas. Eso ¿qué nos está diciendo?, ¿habla de la eficacia de la negociación?, ¿de los canales abiertos de interlocución política?, ¿o de un proceso exitoso de participación ciudadana? ¿Qué nos está diciendo esta resolución de los conflictos?, y ¿si es allá hacia donde debe derivarse una política de gobernabilidad democrática en los municipios?

El tercer punto es distinguir los tipos de niveles de incidencia de esa participación ciudadana y en donde parece tener más éxitos. En problemas relativos a la prestación de servicios públicos que ahora también están cada vez más privatizados, incluso ahora son fuente de nuevos conflictos, en la vigilancia y respeto de los derechos humanos o de seguridad pública. Como aquí nos presentó el compañero de Sinaloa alguna experiencia sobre cuestiones relativas al deterioro del medio ambiente que implica en ciertos casos la defensa de los recursos naturales ante la exfoliación urbana y su depredación por agentes externos. Sobre todo me refiero a todos estos casos de municipios de medianas y grandes ciudades que están sufriendo, por así decirlo, este proceso de expansión de los usos del suelo, o de la conversión de los usos del suelo rural o urbano. Esto está implicando nuevos conflictos y nuevas tensiones en las sociedades locales municipales.

Creo que estas distinciones, nos pueden ayudar a documentar este proceso y sus consecuencias en términos de la gestión local, tanto como su repercusión al ámbito estatal. No podemos tampoco aislarnos de esta interlocución a nivel local y estatal, incluso en algunos casos la incidencia de la federación en los conflictos locales.

Un punto final, al que apenas me referiré pero creo que también podríamos discutir es la incidencia que tiene o ha tenido la participación social en la formulación, diseño y operatividad de pla-

nes de desarrollo municipal. Creo que también en parte esta reforma municipal tiene que plantearse este tipo de gestión, un caso muy concreto en que se está operando una experiencia interesante es el del municipio de Tlalmanalco en el Estado de México, pero, podríamos después referirnos a esta experiencia en donde la Universidad Autónoma Metropolitana ha tenido una cierta incidencia en la formulación del plan.

Muchas Gracias.

Intervención de Octavio Acosta

Quiero compartir fundamentalmente dudas, intervenciones, preocupaciones respecto a las participación ciudadana.

Creo que hay una coincidencia, me parece, un consenso en el reconocimiento de que la participación ciudadana es el punto de encuentro, el canal de conexión entre la sociedad y el gobierno. Es la correa de transmisión, o la correa de enlace de comunicación, entre lo público y lo privado. Como lo privado incide en lo público, y lo público se permea de los intereses de la sociedad civil.

Me encontré en un libro un tema que me llamó la atención, lo voy a compartir con ustedes, creo que todos hablamos de la participación, pero en él dice que hay niveles de participación. Quise empezar poniendo éste esquema, porque para verlo así de manera esquemática imaginemos un dibujo; por un lado tenemos a la sociedad y por otro lado tenemos al gobierno, la participación es como el puente que los une. Esos niveles, es más, yo me lo imagino gráficamente, se entienden como hasta qué lado del puente camina la sociedad, si nomás se arrima a la orillita para que le informe el gobierno o camina más hacia adelante o de plano se va al otro lado del puente.

En ese sentido pareciera, y a lo mejor habrá coincidencia, como que lo más democrático es que la sociedad se pase del otro lado del puente; en ese sentido me llama la atención, si se pasa del otro lado del puente entonces ¿cómo es la relación?, ya no es relación, sino es una especie de invasión. Esto pareciera provocador, en cierta forma quiere provocar con esto.

Estuvimos ayer con funcionarios del estado de Jalisco y funcionarios municipales, y un tema era precisamente el tema de la reglamentación municipal y los representantes del Gobierno del Estado nos presentaron un esquema muy interesante de participación

ciudadana a partir de fortalecer los Comités de Planeación Municipal. Pero el fondo del cuestionamiento era, ¿es el Estado quién reglamenta la participación?

Regresando al esquema, ¿es el Estado el que les dice a los ciudadanos hasta que lado del puente los quiere, "se me ponen hasta ese lugar y ahí se quedan", "ahí los atiendo"? En cierta forma me parece un poco absurdo, yéndonos cada vez más profundo, que sea el Estado quién reglamente la participación, él decía "es que no debe ser un reglamento de participación, sino debe ser un compromiso unilateral de garantizar que hay un puente y que ustedes caminen hasta donde quieran". Este es un poco el asunto.

Francamente lo quiero dejar ahí, ¿que significa esto de la participación? me estoy yendo muy al origen de la relación, más bien me da la impresión que la participación entra en boga, toma una gran fuerza como producto de un fracaso radical del Gobierno. El Gobierno no ha representado para nada los intereses de la sociedad, entonces ahora la sociedad tiene que llegar a rescatar al Gobierno pues ahora que expresen sus intereses.

A lo mejor siendo así se justifica. "Tú Gobierno haz valido sorbete, no sirves para nada, entonces ahí vamos nosotros a decidir cuales son nuestros intereses".

Ahora bien, desde otro punto de vista, si toda la sociedad en conjunto cruza el puente y se pasa del lado del Gobierno, entonces ¿dónde quedó la sociedad?, ¿cuál es la función de uno o del otro?

He escuchado comentarios como este "nuestro espacio es este, para ustedes es un poco natural, discutir, estar en espacios de decisiones, de elaboraciones de política pública".

Me imagino que para muchos ciudadanos ha de ser muy engorroso llegar a su casa y además tener que ir a las juntas para asumir las políticas públicas. Francamente no creo que les interese, no creo que tengan ganas, a lo mejor es más atractivo ver un partido de fútbol, las telenovelas o que se yo.

Lo digo abiertamente como provocación, yo entiendo que en un momento como el que estamos viviendo, a lo mejor si alguien quiere rescatar al Gobierno "oye, pues tú eres nuestro servidor, ojo, toma en cuenta nuestros puntos de vista". ¿Pero es el modelo deseable, permanente? vemos que la sociedad esté permanentemente organizada, participando, discutiendo las políticas públicas. Francamente, abiertamente, no lo sé.

Ahí lo dejo. Gracias.

Intervención de Alicia Ziccardi

Yo no coincido con Octavio, voy a empezar por ahí.

Creo que el reto de mejorar la democracia que tenemos consiste, a mi entender, justamente en que sepamos diseñar un modelo de participación ciudadana que implique necesariamente formas de representación social que sean mejores que las que tenemos.

Creo que no se puede pensar que vamos a tener Gobiernos elegidos democráticamente cuyos funcionarios son los que van a tomar las decisiones. Es decir, no vamos a reproducir nuevamente el esquema de eficiencia de la racionalidad democrática.

Creo que el gran reto de los gobiernos es generar un proceso de diseño innovador de participación ciudadana que garantice. Un tema que ya no salió ¿cuáles son las formas a partir de las cuales se eligen los representantes? Es decir, ¿quién representa a quién y para qué?, esto es un paso anterior al de la participación.

No nos gusta la forma de representación corporativa que tuvimos durante estos ciento setenta años pero realmente es difícil articular intereses sin crear formas de representación en una sociedad y sobre todo cuando estamos hablando de grandes ciudades o de ciudades medias, es absolutamente necesario diseñar la participación.

No creo que sea un problema de tamaño; algunas grandes ciudades, como en el caso de Barcelona, tienen formas muy exitosas de participación no obstante el tamaño que tiene. Pongo el énfasis en que a lo mejor ahí hay una de las cuestiones que hay que solucionar; soy totalmente pro-participación y no dejar solos a los técnicos por mas conocedores que sean o a los políticos por mas representativos de la ciudadanía.

Sí creo, como Octavio, que hay un espacio para la participación y creo que ha habido por ejemplo, en el caso de las clases populares una sobre-apelación a la participación ciudadana, hay que participar en los comités, hay que participar en el Pronasol, hay que participar en los COPLADEMUN's, hay que participar en todo para obtener lo que un ciudadano tiene derecho legalmente a obtenerlo. Esa es otra cosa; pero de ahí a pensar que en las políticas públicas no debemos crear formas de intervención de los intereses que son intereses particulares y pongo el énfasis en esto. ¿Qué quiere decir esto? No en lo individual, pero sí que son intereses de determinados sectores de la sociedad, lo que importa en un barrio, lo que importa en una cuadra, lo que importa respecto a una ciudad no

tiene nada que ver a lo mejor con el conjunto de la sociedad. Sin embargo eso es lo que define la calidad de vida de la gente, entonces hay que ver como hacemos para que sean efectivos estas formas que legalmente existen.

Ese es uno de los temas, la última reflexión que quiero dejar aquí es que no apareció el tema de la mujer, yo no soy precisamente de las que lo trabaja, pero a mi me parece que cuando hablamos de participación ciudadana es un tema que no podemos dejar de lado porque justamente tanto en los movimientos urbanos populares en su época de autonomía, como hoy en términos de representación ciudadana, encontramos una fuerte presencia de la mujer. A nivel de los dos mil cuatrocientos dieciocho municipios, no sé cual es la estadística última que hay, pero hasta el año pasado que hicimos un seminario que se llamó "Mujeres gobernando municipios", teníamos sólo ochenta y seis presidentas municipales. Este es un dato interesante en el contexto de la alternancia, los partidos políticos de oposición logran las presidencias municipales y el número de mujeres que tenemos gobernando municipios o se mantiene o baja, pero está alrededor del 3%. Esto lo digo no simplemente por una reivindicación de género sino por el hecho de que las mujeres tienen un rol importante en todos los procesos de gestión de los servicios públicos, en todo lo que ha sido la construcción de las organizaciones sociales que finalmente alimentaron el paso hacia la democracia del país.

Me parece que es un tema que también debemos dejar señalado.

Intervenciones de los participantes

Rodolfo García Castillo

Quiero retomar la invitación que nos hacía Miguel Bazdresch al principio, y en realidad decir todas esas cosas que en ocasiones se dicen en el pasillo y se quedan por ahí volando, dentro de la discusión de temas tan importantes como la participación.

Desde mi punto de vista el problema de la participación en ocasiones ha sido sobredimensionado o visto de un modo demasiado grande, queriendo encontrar en la participación muchas soluciones, creo que Octavio lo señalaba en esa provocación que nos hacía la final.

Quiero aclarar que yo soy partidario de la participación, creo que ninguna sociedad y mucho menos de donde vengo yo, podría dejar fuera aspectos de participación que le permitieran configurar una acción política concertada, orientada a fines colectivos, en la búsqueda de una mejor calidad de vida.

Sin embargo, me gustaría señalar algunos puntos. El primero de ellos, la participación tiene un costo, siempre tiene un costo, un costo de oportunidad y un costo transaccional para todos aquellos que participan. Por un lado al entrar a una situación de costo, quién participa tiene que valorar las cosas y los estímulos, los satisfactores y de eso depende en buena medida su participación. Yo recuerdo mucho un comentario en el Ayuntamiento de León, cuando platicaban que llegaban a un punto máximo de participación y todo mundo era feliz; y de momento la participación empezó a caer, ¿por qué?, porque los satisfactores que esperaba la gente fueron cubiertos en la primera etapa y vino un lógico descenso. Entonces quizá es pedir demasiado, en ese punto, a la conciencia ciudadana para que valore cosas que tal vez en un primer momento no le resultan tan atractivas; eso se reproduce no solamente ahí, en municipios pequeños. Yo recuerdo muy bien algunos de mi estado, donde transportarse a las juntas, a las reuniones de Solidaridad significa un costo altísimo, son días de transporte, para llegar y la pérdida de tiempo no se valora tanto como la participación misma. Eso es un primer punto, no olvidar ese aspecto del costo.

El segundo son los límites que también se señalaron por aquí, ¿qué hacemos?, ¿institucionalizamos o respetamos la que ya había? Si nosotros institucionalizamos la participación, en buena medida generamos esquemas, son las camisas de fuerza, ya no dejamos otros espacios, simplemente decimos "mira, para que tu tengas derecho a participar te tendrás que organizar en comité bajo éste estilo, en esta forma y seguir la siguiente guía A, B, C". Y ¿qué pasa con el resto de la prioridad?, ¿qué pasa con los municipios indígenas?, ¿qué pasa con los municipios que incluso tienen tradiciones y organización distinta, aunque no sean municipios indígenas?, algunos municipios urbanos tiene peculiaridades que los hacen distintos del resto de los del país.

Desde mi punto de vista entonces, punto número tres, hay que generar espacios, pero no dirigirlos; de lo contrario se cae en un peligro de atentar contra la pluralidad y contra la heterogeneidad.

En punto número cuatro es esta idea de la participación como algo bueno, pareciera que queremos darle a la participación este calificativo de bueno, al decir, la participación trae resultado positivos, si, pero no siempre. ¿Por qué? Porque el problema es que estamos conviviendo en arenas, con grupos de intereses diversos, y el abrir marcos de participación también posibilita el acceso de ciertas demandas que no necesariamente tiene que ver con el beneficio colectivo, sino con la integración de un grupo suficientemente fuerte para incorporar en la agenda una demanda debido a la intensidad que alcanza una coyuntura dada. Todo eso tiene que ver necesariamente con que sea bueno para todos o para la colectividad.

El quinto punto sería el carácter de la participación. Se ha buscado dentro de los esquemas de la participación que exista una colaboración que es más de carácter de mano de obra barata o justificadora. Es decir, te invito a participar en las obras, y/o "te invito que justifiques los objetivos de mi plan", pero no hay una participación real que respete la diversidad y permita generar procesos plurales que es un tanto difícil.

Un sexto punto es que en este campo de la pugna y la política estamos exigiendo demasiado a la participación, ¿qué es lo que queríamos encontrar en ella?, formas de respuestas, formas de acceso, vías y caminos democráticos. ¿Qué le estamos pidiendo? ¿le estamos pidiendo que sea flexible? es decir, que los instrumentos de participación se adapten a diversas realidades. Segundo ¿estamos pidiéndole que nos lleve a acuerdos concertados? lo cual no siempre es posible, ¿le estamos pidiendo una mejora en el uso de los recursos? que tampoco tiene porque ser así. No siempre que se participa tiene que haber una mayor eficiencia en el uso de los recursos. ¿Le estamos pidiendo que sea la base para la educación política?, porque en el fondo suponemos una escasa contradicción entre los fines públicos que también sería cuestionable. Por último estamos pidiendo que sea multicultural.

¿No es mucho pedir?, es la pregunta.

¿No sería mas conveniente plantear un esquema más modesto, de abrir espacios, de dejar las puertas en lugar de hacer las vías?, un poco utilizando la metáfora de Octavio, dejar que la gente camine en el puente hasta donde quiera y no decirle hasta donde tiene que caminar.

Eso es todo. Gracias.

Quiero referir mi intervención, específicamente al caso que conozco, que es Puebla, y la participación ciudadana.

La participación ciudadana como mecanismo de evaluación del Gobierno y/o gobernabilidad municipal, plantea la legitimidad del ejercicio de la función pública; en este sentido para mí la participación ciudadana no nada más está restringida a los grupos que se conforman e intervienen, sino hacia el ciudadano común que acepta o no y que lo comenta públicamente.

En el caso de Puebla, el estado cuenta con doscientos diecisiete municipios, de los cuales solamente dos tiene características metropolitanas, siete son de carácter urbano y diez aproximadamente están dentro de la transición, lo que significa que ciento noventa y ocho municipios son rurales.

El municipio, en el ejercicio de la función gubernamental depende en gran medida del estado y de la federación, de los recursos que se les allegan y del conocimiento que ellos tienen para desarrollar programas.

Por lo tanto la participación ciudadana, desde mi punto de vista, puede ser beneficio o perjuicio dependiendo de la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, de la capacidad de respuesta que cada gobierno local tenga, porque en esto solamente hablaríamos de que esta capacidad de responder a la demanda ciudadana, en el caso de Puebla es de diecinueve municipios y eso todavía es relativo. ¿Por qué?, porque estos municipios son los que cuentan con Ayuntamientos o funcionarios que pueden tener un grado de escolaridad o un conocimiento y como ejercerla en el ámbito del Gobierno Municipal.

Con respecto a las preguntas que aquí se marcan, en cuanto a la primera ¿cuál es la posibilidad actual de participación social y ciudadana en el Gobierno local y municipal? En cuanto a la estructura de gobierno, nosotros notamos una gran dependencia; esto es, la estructura hace que de ellos dependa la respuesta, la capacidad de respuesta de los gobiernos locales en función de sus recursos y sus conocimientos, ¿y depende de qué?, de la respuesta que le dé el Estado y la respuesta que le dé la Federación. Por lo tanto la sociedad inhibe su participación debido a que dice ¿para qué demando?, ¿a quién le demando?, ¿al Presidente Municipal?, ¿al Ayuntamiento? "no tiene capacidad para responderme, me voy mejor a la institución estatal y haber cómo me va".

En cuanto a la capacidad social para participar en los Ayuntamientos, normalmente está determinada por el compadrazgo, la amistad o la relación que usted tiene o el miedo que se le pueda tener al cacique del pueblo o al notable o al que nos pueda armar más grilla. El mismo Presidente Municipal se acerca y dice " Esto me esta ocasionando problemas y te los va a ocasionar a ti", ahí hay capacidad de respuesta, pero por un problema de carácter político y no tanto de carácter de demanda. Lo que comentaba Rodolfo, muchas de las veces ni siquiera se esta resolviendo un problema de demanda social, que se tiene que hacer efectivo, sino más bien de interés político e interés particular, de presencia.

En cuanto al ámbito legal, ¿cómo se legaliza la participación ciudadana? Para mi es más manipulación de la participación ciudadana que apertura de espacios en cuanto a estos marcos jurídicos. Porque cuando los encasillamos, cuando les damos una línea, realmente los estamos manipulando para poder operar o para poder funcionalizar el gobierno o la actividad pública.

En cuanto a las consecuencias que todo esto puede tener, desde la participación, en cuanto a la estructura, capacidad y legalidad, están los grados de gobernabilidad. Decía Alicia Ziccardi que la participación ciudadana no es lo mismo que la participación política, sin embargo, la participación ciudadana organizada normalmente siempre se politiza, ¿por qué?, porque solamente me van a hacer caso si logro conformar un grupo de fuerza que le plantee un problema social tal al Estado o al Municipio, que lo obligue a responder a mi demanda. En ese sentido aún las organizaciones no gubernamentales politizan su acción, y en este caso, no es que funcionen solamente en la medida coyuntural, sino cuando existen coyunturas es cuando adquieren fuerzas las organizaciones no gubernamentales, es cuando adquieren presencia y muchas de las veces cuando deja de existir la coyuntura aunque no deje de existir la demanda, ni deje de existir su función, simplemente son ignoradas porque ya no hay un beneficio político ni para el Estado, ni para el Municipio, ni para la Federación.

Existe sociedad local suficientemente organizada para mantener la estructura e influir; está relacionado con lo demás. En el caso del Estado de Puebla, creo que esta sociedad local que influye, que participa y está representada a través de cámaras empresariales, de asociaciones de estudiantes, colegios, tenemos una organización que es la Veintiocho de Octubre que es una sociedad que

ha demandado, que ha sido golpeada, que ha golpeado mucho al gobierno, de ida y vuelta. Le ha ocasionado muchos problemas, pero es una de las organizaciones en Puebla que ha mantenido, el ejercicio de presión hacia el gobierno local y hacia el gobierno estatal. Si aquí hablamos de aspectos de partidos, lo mismo le ocasiona problemas al gobierno municipal que es del PAN, que le ocasiona problemas al gobierno estatal que es del PRI, y ejerce la misma presión. Digamos que es de las pocas organizaciones que adquieren la representatividad, de éste tipo, por la fuerza que manejan, por los grupos que tiene asociados y por el interés político y de carácter social y particular que todos han logrado coordinar.

Tenemos también grupos de presión interesantes como son las sociedades de padres de familia.

Gracias.

Alberto Aziz

Creo que lo que nos esta faltando para hablar de participación es la otra cara de la moneda, es decir, la cuestión de la representación. Es difícil hablar de participación si no tomamos en cuenta de qué niveles de qué grados de representación estamos hablando. Con ese sentido creo que la representación tiene que ver en efecto con las maneras concretas como una sociedad se siente representada, siente sus intereses, siente sus demandas, que de alguna manera le están respondiendo.

Hemos estado hilando un poco la cuestión de la participación como si fuera un fenómeno que de pronto aparece en la agenda de un grupo de investigadores o gente que esta interesada en esto y la estamos dando por hecho probablemente como si estuviéramos hilando un poco en el vacío, en el vacío histórico.

La participación y la representación han sufrido en los últimos quince o veinte años cambios muy importantes en el país y se ha pasado de largo también aquí todo el cambio que ha habido, el cambio político que ha habido en los niveles de gobierno municipales, estatales y nacional. Estamos en un proceso muy diferente al que teníamos hace quince años, para poner una fecha, o hace diez años; la participación y la representación han dado un giro radical.

Ha estado implícito en muchas de las intervenciones, que la participación es casi una facultad exclusiva de las organizaciones

no gubernamentales; habría que cuestionar un poco precisamente hablando de la representación.

Se suele hablar ahora, y es un error, de sociedad civil como un equivalente a ONG's, y de pronto perdemos de vista las otras partes de la sociedad civil; es decir, ¿dónde están los medios?, ¿dónde están los partidos?, ¿dónde están los grupos empresariales?, ¿los sindicatos?, también los sindicatos democráticos. En fin, toda esa parte organizada de la sociedad que ahí esta presente, que participan.

A lo mejor no es cierto, pero tengo la sensación de que la participación de la que aquí se esta hablando, o se esta pensando, tiene que ver mucho con el número de manifestantes en la calle en la plaza, en la cuestión de la presión. Incluso esto no es tan arbitrario porque tiene que ver con un modelo muy autoritario, muy centralista; prácticamente, en este país, se le hace caso a cualquier forma de participación social dependiendo del número. El número es un factor clave que va a modificar la forma de petición.

En cualquier ámbito del gobierno federal o del gobierno local ustedes pregunten ¿por qué una organización? ¿por qué un conjunto de organizaciones logran algo y otras no?

Tiene que ver con éste recurso. Por ejemplo, en la cuestión educativa universitaria la UNAM tiene un trato especial; porque la UNAM puede llenar el Zócalo de la Ciudad de México, y hay otra serie de organizaciones que sería a la hora de la manifestación como un grupito ahí esperando el camión. No haría ninguna diferencia, no harían alguna presión, no haría esa forma de participación.

Es otro problema el que se ha estado de alguna manera trabajando, se ha hablado mucho del conflicto como el disparador de una participación.

El problema no está sólo en los niveles que se planteaban ahorita, en el esquema este de participación; creo que los problemas tienen que ver también con el tamaño de los municipios, ¿cuales son los niveles que se necesitan de participación frente a un problema de una colonia que quiere agua o frente a un problema más global de seguridad? Son diferentes niveles, implican diferentes instrumentos, hay muchas expresiones ha tomar en cuenta.

Termino con una pregunta; creo que estamos, como mencioné al principio de la intervención, pasando a través de un proceso que ha ido en una difusión muy rápida y que nos mostraba a una so-

ciudad que estaba organizada, pero una sociedad que estaba organizada de forma corporativa, clientelar, autoritaria, que no nos sirve para la participación democrática; pero ¿qué tipo de sociedad se está organizando? ¿se esta organizando una nueva sociedad que de alguna manera esta más capacitada para la participación democrática? Y si esa participación democrática de alguna manera implica una mejor representación política de los intereses.

Porque se habla de lo corporativo como si fuera lo que conocemos, es decir, el esquema estatal, autoritario. Pero lo corporativo también tiene que ver con intereses que pueden ser compatibles con la pluralidad y la democracia.

Finalmente creo que ahí es donde vemos centrado el problema de cómo se articulan, se gestionan, se negocian intereses particulares diversos, antagónicos muchas veces. ¿Eso como se hace compatible con un gobierno democrático, representativo, plural, etcétera? y creo que ahí está una de las cuestiones para reflexionar.

Muchas Gracias.

Tonatiuh Guillén

Mi comentario esta muy relacionado en parte con lo que acaba de decir Alberto Aziz y es que quisiera plantear el tema de la participación, en función de un escenario, de un proceso en movimiento, de un proceso en construcción, cuyo marco inicial donde la pudiéramos ubicar, es la construcción de un proceso ideal, de correspondencia entre sociedad y Estado.

Si asumimos que el proceso de toda sociedad, es ir adecuando a sus instituciones de gobierno, a sus instituciones públicas, a su estructura, o sea que exista una correspondencia. Entonces en el caso de México, y pensado como proceso en construcción, pudiéramos ubicar la participación como parte de esta construcción de la correspondencia entre la estructura social y el perfil de las instituciones de gobierno.

Habría dos grandes fases, o dos grandes etapas, una primera en donde este proceso de construcción de la correspondencia circuló por el ámbito electoral. O sea, hay toda una historia de participación que construye la correspondencia pero en el escenario del espacio y determinación de los gobiernos dentro de reglas democráticas y que se concentra en lo electoral; y hay continuidad de ese proceso de construcción de la correspondencia justamente

en el terreno de la participación, esto es, de los otros instrumentos adicionales que determinan la presencia de la sociedad y de sus organizaciones en el proceso de toma de decisiones del gobierno. Distinguiendo entonces estas dos etapas del proceso de construcción de la correspondencia, planteo una pregunta básica que se refiere a la capacidad de la primera etapa, de la apertura político-democrática, de contribuir a la segunda.

Si asumimos que nuestro país ya ha superado, en términos por lo menos satisfactorios para los actores, el proceso electoral, la pregunta que me hago en relación a la participación es ¿cuál es la capacidad de este proceso electoral de transformarse a la segunda etapa? Es decir, al proceso de la reforma de las instituciones para producir otros canales de correspondencia con la sociedad civil.

Ahí empiezo a plantear problemas, porque no hay una correspondencia necesaria; puede haber un avance, un salto, una apertura y puede ser medible, cuantificable, identificable en muchísimas experiencias. Se puede decir "bueno estos gobiernos, esta apertura, estos procesos electorales nuevos pues fueron generando nuevos instrumentos", pero es un salto, es un pequeño saltito. Y aquí las preguntas son, ¿cuáles son las otras fuerzas adicionales, a la disputa entre partidos?, ¿cuáles son los nuevos actores que están construyendo esos instrumentos? que a mi juicio, no están ligados necesariamente a lo electoral.

No creo que los instrumentos de la participación, para decirlo medio salvaje y radical, estén dependiendo de los partidos, no van a ser los partidos; no hay una continuidad de la forma partido a la forma participación-pluralidad. Los partidos también tienen un límite, es decir, la competencia entre los partidos tiene un límite hasta donde lleva el proceso de apertura de la participación.

Lo planteo como un problema, porque si no es lo electoral lo que transita, inmediatamente a la otra parte de la estructura de participación, entonces ¿cuáles son las otras rutas?, ¿qué otras estrategias hay que añadirle a ese gran salto, que fue el electoral, para construir los nuevos instrumentos?

Y sobre este punto añadiré otro comentario rápido que es el del proceso de construcción misma de estos instrumentos, y no me refiero a la forma legal, ni incluso a la forma operativa en que se pueda traducir, por ejemplo, un instrumento como el plebiscito o como el referéndum o como un COPLADE; además de la forma legal y la forma organizacional, hay otro proceso también compli-

cado y hay que añadirlo; es el de la apropiación de la sociedad del nuevo instrumento. El reconocimiento de que un plebiscito, por ejemplo, forma parte de los instrumentos de participación social, más allá de los tradicionales que ya son cotidianos en la vida pública del país.

En la construcción de esos nuevos instrumentos forman parte tan valiosa como lo electoral, el proceso de terminación de un gobierno. Aquí otra etapa de la construcción de la participación, que no se como llamarla, pero es esa apropiación social de los instrumentos. No basta tener un referéndum, un plebiscito reconocido en la constitución, sino el de la construcción social de ese instrumento como parte de los activos políticos de la sociedad.

Gracias.

Héctor Pedraza

Me pongo del lado de quienes vemos con cierta cautela el problema de la participación; quiero hacer referencia a una pequeña indagación que recientemente hicimos en varios municipios del estado de Guanajuato para ilustrar esto que se ha estado diciendo. Muy particularmente viene a relacionarse con lo que decía Tonatiuh hace un rato, esta no correspondencia entre la participación electoral y otras formas de participación más ricas y permanentes.

Me refiero a un sondeo que hicimos donde hay cuatro preguntas que vendrían al caso, dejando León a un lado, por supuesto, que es otra situación. Pero la tendencia que nosotros encontramos en este sondeo es por ejemplo, que si queremos medir la información política básica que tiene el ciudadano común y corriente, a partir de algunos intentos, por ejemplo, si conoce o no conoce quién es su presidente municipal, a que partido pertenece, etcétera, encontramos cerca del noventa y cinco por ciento si tienen conocimiento de esto; podríamos pensar que si hay una información política base. También encontramos, si preguntamos si votó o no votó, si participó en las elecciones anteriores, encontramos que el noventa y cinco por ciento si votó igualmente.

Esto tiene cierta importancia porque todavía hace cinco o diez años este nivel no existía. Estoy hablando a sabiendas de todas las reservas que tiene un sondeo de esta naturaleza, son juicios relativos, no necesariamente se tienen que absolutizar, pero pueden ilustrar.

Y sin embargo, ¿qué ocurre? si nosotros les preguntamos a los ciudadanos comunes y corrientes si participan en algún tipo de organización, o de alguna forma en la resolución de problemas de su municipio, igualmente en noventa y cinco por ciento nos diría que no tiene ninguna participación, de ningún tipo, en ninguna organización. Igualmente encontramos cerca del ochenta por ciento, entre el setenta y cinco y el ochenta por ciento nos dicen aceptarían colaborar con las autoridades municipales, si estas les llamaran a colaborar. Pero si además uno les pregunta ¿en qué le gustaría colaborar?, ¿en qué tipo de actividades les gustaría participar?, no saben responder. ¿Qué nos está diciendo esto? Que la participación tiene una serie de entretreijos, que es necesario desagregar, purgar, ver circunstancias, condiciones que pueden hacer factible una participación más permanente, más activa y cuáles son las que la desalientan definitivamente.

Quiero traer estos datos a colación para ilustrar un poco, como la participación ciudadana y la participación social tiene todavía que verse con bastante desagregación.

La participación sin duda es ya una tendencia, hay expresiones y manifestaciones de ella exitosas en muchos lugares, pero no podemos hablar de ella en términos generales como algo universalmente presente e irreversible.

Por último creo que la participación ciudadana tiene que, por lo menos, arribar a una forma de representación. Sin lugar a dudas. Aún puede pasar por las más tradicionales si ustedes quieren, pero es necesaria si queremos tener un escenario hacia el futuro de una presencia más activa de la ciudadanía.

Como decía Rodolfo, "hay que abrir los espacios", sí. Pero él decía "no la dirección"; yo digo que sí, que incluso hay que pensar en cómo dar direccionalidad a esa participación, cuando esos espacios se abran, tanto de parte de los gobiernos como de parte de las muy variadas formas de expresión organizacional de la participación ciudadana.

El riesgo de institucionalizar el clientelismo siempre va a estar, pero la política es así y no hay que renunciar a ello, hay que buscar en las distintas formas, en las distintas realidades de los municipios, correrse esos riesgos también.

No quisiera se sintiera estoy apostando demasiado a que esa direccionalidad debiera correr todavía por los propios gobiernos locales. ¿Quién va a dar la direccionalidad?, no sólo, porque no

son excluyentes la participación y la representación. Creo que alguien debe dar direccionalidad y debe sentir una responsabilidad por ello; estos deberían de ser los gobiernos municipales.

Dirán "esto es muy iluso". Sin embargo, creo que ahí hay una veta que habrá que buscar incidir en ella. Pensando de nuevo en el estado de Guanajuato, como los ayuntamientos hoy tienen una diversidad en su representación formal de quienes integran sus ayuntamientos, muy plural y muy interesante.

Tenemos un buen porcentaje de los cuarenta y seis municipios, incluso podríamos hablar de ayuntamientos que casi son estrictamente paritarios; por supuesto no son todos. Pero hay una realidad diferente allí, y habría que ver si conviene tener presente a los ayuntamientos como órganos, como verdaderos órganos de gobierno que puedan dar direccionalidad a la participación política, no para que sean excluyentes otras. Quiero ofrecer este comentario.

Gracias.

Raúl Olmedo

Lo que hemos escuchado es muy interesante y muy variado. Justamente esa variedad de representaciones en lo que es la participación me llevaría a pensar que el término participación es muy amplio, da cabida a una serie de interpretaciones de cada quién y de identificación de participación con representación, de participación con democracia, participación con trabajo, de participación con una serie de otros términos. Y todo esto hace que la palabra participación sea una especie de manantial no sólo de ideas sino de intenciones, pero la participación no es algo preciso.

Que bueno que hay debate sobre la participación, porque podríamos crear un instituto de estudios sobre la participación ya que tan variada es su conceptualización. Pero la participación es una invención reciente, antes no se hablaba de participación. Se habla de participación desde que el sistema económico mundial ya no da más; la participación es como un elemento que viene a suplir la acción del sistema económico mundial. Es decir, todos sabemos que los últimos treinta años el dinamismo del sistema económico mundial ha venido decayendo, que el mercado lejos de ampliarse se está estrechando, que el desempleo en el mundo está creciendo de manera exponencial, y eso significa que los individuos dejan de estar regulados por el mercado.

La participación es esta otra cara del sistema económico y la otra cara del mercado; a medida que se reduce el mercado mundial se amplía la participación. Por participación nosotros entendemos la acción de todos aquellos que están siendo excluidos, por entero o a medias del sistema de mercado.

Nuestro país se hizo a través del trabajo de su gente, incluso antes de que el mercado se generalizara, toda la historia nuestra o de cualquier pueblo del mundo se hace con la acción colectiva, ordenada, organizada. Las casas, las pirámides, los cultivos, y eso no se llama participación, el término participación surge cuando el sistema económico ya no es capaz de dar forma, de dar conducción y de dar beneficios a una cantidad creciente de población. Por eso, es muy notable que el término participación surge al mismo tiempo que los problemas de la pobreza se agudizan.

Creo que habría que hacer un balance acerca de si a mayor participación ha habido, digamos en las últimas dos décadas, un mayor desarrollo económico social en nuestros pueblos subdesarrollados sobre todo. Porque en el fondo de lo que decimos cuando hablamos de participación y que le damos una valorización positiva, en el sentido de que la participación va a ayudar al desarrollo social y económico de la población. El balance que haría es que a mayor participación no ha habido mayor desarrollo económico y social. Diría que es al revés, a mayor participación, no es que sea una relación de causa-efecto, simplemente hago esta reflexión, esta asociación. A medida que la participación se ha hecho más amplia, el desarrollo se ha vuelto más desigual, la distribución de la riqueza y el ingreso es cada vez más desigual; nuestra sociedad se ha empobrecido de una manera muy rápida, incluso no solamente en los países no desarrollados, en los países desarrollados también.

Me remito a un libro de siempre "El futuro del Capitalismo", donde se señala que en general en todo el mundo los salarios mínimos en términos de poder de compra real, llegaron a su máximo a mediados de los años 70; a partir de entonces han venido decayendo y hoy representan alrededor del cincuenta por ciento del poder de compra de lo que representaban en 1975, más el desempleo, más el dinamismo económico que se ha ido perdiendo.

El libro también señala como la década de los cuarenta la economía mundial en promedio anual crecía alrededor del siete por ciento, en los cincuenta baja alrededor del cuatro por ciento, en los años 70 baja alrededor del tres y medio por ciento, en los años

80 al tres por ciento y en esta década estamos en promedio anual al dos por ciento. En una frase del libro se sintetiza este fenómeno diciendo "en cuarenta años se ha perdido el sesenta por ciento del dinamismo de la economía mundial". Habría que hacer una reflexión si a mayor participación ha habido mayor desarrollo de producto social o al revés, yo creo que las evidencias muestran que es al revés.

Nosotros le estamos dando un valor a la participación como un medio para que la sociedad pueda mejorar, pero resulta que las evidencias nos muestran que es al revés. Y ligado con el problema de la representación y de la democracia, pues podríamos decir lo mismo.

Especialmente en estos países de América Latina, ha habido procesos democráticos muy tensos en los últimos trece años, y sin embargo, a mayor democracia no hay mayor desarrollo económico y social, no hay mayor igualdad, al contrario a mayor democracia se esta dando una distribución cada vez más inequitativa de la riqueza y del ingreso, mayor exclusión, mayor pobreza. El problema es que yo cuestionaría esa correlación positiva que esta en el trasfondo de todos los que hablamos de participación y elogiamos la participación y promovemos la participación incluso. ¿No estaremos trabajando para algo que esta en nuestras finalidades pero que históricamente la treta de la razón, que decía Hegel, nos lleva a lo contrario de lo que queremos?

Otro punto que me gustaría abordar sobre el tema, es que la participación es admitida en cuanto forma supletoria de la acción del mercado, siempre y cuando no ponga en aprietos, digamos, al mercado y al sistema económico. Es decir gracias a la participación, a esa otra cara de lo que sería el trabajo asalariado, el trabajo para producir bienes para intercambiar, la participación que es esa acción no remunerada o muy bajamente remunerada, permite sostener a un mercado con tal cantidad de contradicciones crecientes, que han venido dándose desde hace cuarenta años.

De esta manera la participación se vuelve en ese sentido, en contra de la misma sociedad, porque en la medida que sostienen, por ejemplo, en forma muy espectacular todo el Programa Nacional de Solidaridad, su base de participación social. ¿Qué pasó en la devaluación del noventa y cuatro?, ¿en la crisis del noventa y cinco? Todo ese inmenso trabajo participativo de la sociedad fue borrada por este soplido financiero. Y la sociedad no solamente no mejoró,

sino que empeoró, se perdió el treinta por ciento del Producto Interno Bruto, en un ratito.

Gracias.

Gabriel Torres

Reflexionando sobre lo dicho caigo en la cuenta que la lucha o el sueño sobre la participación tiene una realidad muy fuerte y que no es un fenómeno como lo quisiéramos ver. La participación es algo que se da históricamente en términos de cierta modernización política. Pero también tiene muchos antecedentes y que el hecho de que sea algo competido, cuando menos desde el ángulo de los gobiernos locales y de las comunidades locales, si tiene sentido y está un poquito más allá de lo que planteo originalmente Raúl Olmedo.

Lo que es interesante en términos de participación, son todos esos tipos de disputas, de contrastes, de funciones objetivas que tiene, a nivel de la comunidad y de redistribución de los recursos, de los grupos políticos y de los deberes y de los haberes.

Aparte de tener toda una visión desmitificante de lo que significa la participación, que eso implica directamente despolitizar y despartidizar el fenómeno de la participación también implica una cierta repolitización en torno de lo que es el desarrollo de las comunidades locales y el desarrollo de los municipios.

A mí me aterra una visión, que pretendiera ser muy modernizante, en el sentido de ver a las sociedades locales como que nada más están para recibir, nada más están para ser influenciadas desde lo externo y para ser politizadas desde fuera. Como si las formas políticas, las costumbres, los arreglos, los contratos locales y las diversas formas de organización locales necesitaran de la bendición de organismos más amplios, del Estado, del IFE, de otras instancias para convertirse en formas legítimamente politizadas. En ese sentido si es muy importante despolitizar y repolitizar. Las sociedades locales por muchos años han encontrado formas de hacer las cosas y muchas veces, incluso, el tiempo y las formas de desarrollar la competencia política las han adaptado a sus tiempos.

Tengo muy presente la visión de un líder agrario que decía que tres años son demasiados para un mal gobierno, pero también son muy pocos para un buen gobierno. Todo ese tipo de adaptación de las funciones políticas y de la representatividad, son, a fin de cuen-

ta, negociadas y adaptadas al proceso local. Yo pensaría más la pregunta en los términos en que la hacía Rodolfo, en términos de lo que estamos buscando con la participación ciudadana: no es tanto institucionalizarla, sino reinstitucionalizarla.

Es decir, ver cómo tomar las instituciones locales dinamizarlas y transformarlas y cómo tomar en cuenta también que no estamos viendo sociedades aisladas, cerradas, sino que fundamentalmente son sociedades capaces de introducir y de interiorizar muchas cosas útiles; y no están esperando que venga el político o nacional a dictaminar o determinar la vida interna o las negociaciones. Esto no es una visión tan dicotómica, "generado desde afuera" y únicamente desde afuera es capaz de implementar cosas.

También hay unas ciertas posiciones de política modernizante que imponemos y sobreponemos a la realidad. Hasta que no se dan ciertas innovaciones, hasta que no se dan ciertos términos de desarrollo no estamos todavía catalogando correctamente una sociedad local. También hay una visión de la política demasiado ética, que desconoce los hechos, desconoce las tradiciones, desconoce muchas cosas que también muchas veces nos sobrepone y nos obliga a implementar de determinada manera las formas de hacer y desarrollar localmente.

En esta institucionalización de las formas de participación ciudadana, deben existir formas de canalizar correctamente las añoranzas de continuidad, que las hay. De hecho los buenos gobiernos —quisieran las gentes, quisieran en los municipios y en las localidades— se siguieran volviendo a hacer y que se mejorara; y a los malos gobiernos siempre hay la tendencia a cambiarlos.

Conviene manejar estructuras flexibles que permitan mantener por un lado la continuidad, de buena raíz, a nivel de las costumbres locales; y al mismo tiempo posibilidades de cambio y alternativa política. Serán siempre bienvenidas.

Gracias.

Allison Rowland

Tengo dos comentarios uno tiene que ver un poco con esta cuestión de los costos de participación de los ciudadanos, es decir, los costos personales en que incurren los ciudadanos cuando participan.

Me parece que las estructuras de gobierno local tienen instituciones de representación para bajar los costos de participación.

En vez de que yo voy a todos los mítines, pues tengo a esta persona por quién voté para representar mis intereses. En México, todavía no he podido entender el rol de los regidores, porque parecen como, el Cabildo, parece el espacio para llevar entre los representantes. El problema es que la elección de los regidores, realmente no es muy democrática, por ser por familia, esa representación proporcional. Vale la pena pensar en la institución del Cabildo, de los regidores; para ver si realmente es posible usar este mecanismo que ya existe, para hacerlo reflexionar mejor acerca de las preferencias de los ciudadanos y de bajar los costos de participación y de representación.

La otra cosa que me impresiona de muchas de las intervenciones es la idea de que aquí en México tenemos que empezar de cero para inventar estos modelos de participación local, de gobierno local, de política local, cuando de hecho hay mucha experiencia y ahora voy a dejar al final una lista.

En otros aspectos no tenemos muchas experiencias. Mucha teoría desarrollada sobre la política local. Hay preguntas de clientelismo, de caciquismo, de grupos de intereses locales, del rol del alcalde y el rol del consejo local y sobre la protección de los intereses de las minorías locales. Tenemos un montón de información sobre eso, todo lo de sociología y planeación urbana.

Pueden formar estos modelos, obviamente hay diferencias en México, hay que ajustar para ir mediando estas diferencias.

Tampoco quiero decir que todo en los Estados Unidos ha sido exitoso porque obviamente no es el caso, pero también podemos aprender de los errores que han tenido los gobiernos locales en los Estados Unidos.

Gracias.

Raúl Martínez

Quiero referirme específicamente a algunos casos que me tocó vivir en Guadalajara, respecto a participación.

Independientemente de las formas de participación ciudadana clásicas, aquí ya consideradas, tal es el Cabildo abierto, las asociaciones de vecinos, el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, etcétera, podemos considerar que las demás formas de participación social y ciudadana, carecen de la suficiente organización tanto en el aspecto material como intelectual y de recursos.

Los escasos grupos organizados que logran participar de alguna forma están subsidiados y apoyados por organismos públicos y privados, como universidades o empresas privadas, que tienen recursos destinados para tales fines.

En el caso de Guadalajara es ejemplo clásico de esta situación, el grupo del damnificados de las explosiones del 22 de abril de 1992, que una vez que lograron parcialmente la obtención de sus exigencias habitacionales y de rehabilitación físicas, no necesariamente satisfactoras, se han venido desactivando, dejando de participar y de exponer sus viejas demandas irresueltas o algunas actuales pertinentes a su organización.

Otro caso preciso es el de la Academia Jalisciense de los Derechos Humanos, que se sostienen por varias aportaciones universitarias y con algunos escasos recursos que sus miembros le aportan, no tiene continuidad en su trabajo, se han limitado a participación en materias penales, en defensa de presos políticos e indígenas en la zona de Manantlán específicamente. Desaparece y vuelve a aparecer, dejando un vacío que no llena obviamente la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, por razones obvias.

Otros grupos de la sociedad civil, como los Colegios de Abogados en los que yo participo, los hemos visto copados por las universidades o por los funcionarios de gobierno y limitan nuestras actividades, nuestra capacidad de la participación social en la función gubernamental, local y municipal. Estando reducida esta función, se reduce al logro de asuntos individuales, o en todo caso a publicación de trabajos y ponencias, previamente acordadas, maquilladas, estériles; que cumplen una función "lampedusiana". Así estimo entonces que resulta urgente imprimir mayor dinamismo y difusión a los trabajos y propuestas de los grupos de sociedad civil, sean o no organismos no gubernamentales, pero además, ciudadaniza a estas organizaciones, abrirlas, al acceso de individuos no elitizados; esto sería una real posibilidad de participación social.

Gracias.

Brigitte Boehm

Yo no estudio específicamente los municipios, mi experiencia viene de vivir dieciocho años en un municipio y trabajar el mismo número de años en otro.

Es una observación participante la que tengo; ciertas observaciones hechas a través de esta experiencia. Me llama la atención que en este foro que están exponiendo sobre todo, reflexiones alrededor de la participación social, que no siempre es ciudadana, para mi modo de ver falta la contraparte que necesariamente en mi opinión debe ser parte del análisis. Esto es, que la participación ciudadana debe de tener como resultado una transmisión de autoridad al Gobierno Municipal. En mi experiencia veo que el Gobierno Municipal tiene mucha autoridad para cumplir con las demandas de la participación que proviene de intereses privados y muy poca autoridad en todo lo que tiene que ver con los intereses públicos. Para mi, que vengo de la Ciudad de México, es sorprendente ver la falta de autoridad del Gobierno Municipal en la mayor parte de las cuestiones, de servicios, de bienes y demás.

Mientras que los intereses privados se manifiestan en el fraccionamiento de terrenos agrícolas, de apertura de calles, en la venta de maquinaria, la venta de bombas, las constructoras que imponen las decisiones.

Creo que esa parte de la autoridad del Gobierno Municipal, tiene una contraparte para tener autoridad en lo que tiene que ver con el interés público, que debe estar generada en la participación ciudadana. Eso me hace falta en las intervenciones de hoy.

Gracias.

Rosario Cota

Quiero comentar algunos de los hallazgos que hemos encontrado en un estudio que ya terminamos sobre seis municipios en el occidente de México.

Encontramos principalmente que la participación ciudadana, esta condicionada, el hecho de que se de o no se de, a las acciones positivas que se tengan como resultado de su petición. Por ejemplo se nos comentaba, en el caso específico de Sayula, decían "Nosotros nos organizamos, estuvimos participando para la creación del puente, sin embargo a los dos meses ese puente se cayó". Entonces dicen ellos "ya para que nos organizamos y estamos pidiendo cosas al Gobierno Municipal si todo se va a hacer con corrupción". Encontramos la corrupción. Además veíamos que la gente tiene conciencia. El cincuenta por ciento nos decía que los problemas del municipio, son problemas añejos. Pero el setenta por ciento de esta

población no ha hecho nada para solucionarlos y solamente un doce por ciento ha buscado organizarse.

Ahora bien, la forma que ellos tienen de ver la participación ciudadana, es que la ciudadanía debe asistir a juntas que coordine el gobierno, ellos ven esa forma. Dicen que mediante esa forma, asistiendo a juntas, ya están participando.

Además encontramos un caso muy interesante; en Sayula existe una organización que se llama "Musas", es de sólo mujeres, esta organización ha implementado cuestiones de mejoramiento para el mismo municipio. Sin embargo, se ha enfrentado a problemas machistas, en el sentido de que la mitad de la población está con esta organización y la otra mitad no está. Ese tipo de problemas son inherentes dentro del municipio y parte de él. Nos comentaba la gente que una forma del gobierno para alentar la participación ciudadana es mediante cuatro aspectos: Una es oír a la gente, invitar a la gente a participar; otra es poner el ejemplo, principalmente enfocado a las cuestiones de corrupción y otra es, la última, hacer juntas con el gobierno.

Estas son algunas de las consideraciones en el estudio de estos municipios.

Muchas Gracias.

Gustavo Alonso

Mi intervención implica nada más una pregunta y un comentario.

Participar es tomar partido, los pueblos y las sociedades. No esperaba que los estudiosos de la participación municipal, de la participación local, comenzaran a priorizar para intervenir en los asuntos de gobierno, en los asuntos de sus intereses.

La pregunta sería sobre todo en el sentido de *¿cómo conceptualizar?*, *¿cómo crear un modelo de participación?* y *¿qué contenidos tendría a partir de los esquemas descritos por Alicia, Fausto y Octavio?*, es decir, *¿estos son complementarios o si son excluyentes?* Y *¿si estos responden?* o *¿estos responderían a la diversidad municipal del país?*

El comentario: En Tlaxcala encontramos tres casos que se corresponden con tres experiencias de participación, que tiene que ver con las siguientes instancias.

En primer término observamos que el partido político, principalmente el PRI, era una de las instancias fundamentales de par-

ticipación, si embargo con los cambio y con la mayor presencia que comenzaron a tener los partidos opositores, la misma ciudadanía empezó a usar a los partidos para tener una representación más democrática. Es el caso sobre todo de Juan Tomás: en un primer momento el principal partido de oposición que se utilizó fue el partido de Acción Nacional. Después a la siguiente elección, a los tres años fue el Partido Demócrata Mexicano, y después a la siguiente elección fue el Frente Democrático Nacional, el Partido de la Revolución Democrática. Es decir, aquí no hay una continuidad ideológica en lo referente al uso de instrumentos, sobre todo del partido.

Por otro lado encontramos el caso del surgimiento de organizaciones encargadas de la defensa o de la solución de problemas muy específicos, como es el caso de la Unión de Usuarios de servicios y contribuyentes; y que después se politizó. Es decir que dio pie sobre todo para que el Partido Demócrata Mexicano llegara a la alcaldía de Santa Nacha Utemba. Primero se crea lo que es la Unión de Usuarios, después, a partir de ésta instancia se llega ya a la conquista del municipio.

Encontramos otro caso, pero esto es sobre todo referente, digámoslo así a la izquierda, que es la organización del pueblo, en un municipio al sur de estado que se llama Papalote. Ahí en coalición con el PSUM en un primer momento, después con el PMS, y después con el PRD, se llega precisamente al gobierno de ese municipio.

Y por otro lado encontramos lo que se refiere a los usos y costumbres, y que esto se da sobre todo en las llamadas presidencias auxiliares y a veces se llega a contravenir la ley.

Esto es, la ley orgánica marca que las presidencias municipales tiene que ser electas por voto universal, directo y secreto cada tres años, pero los usos y las costumbres dicen que el Presidente Municipal auxiliar, que antes se denominaba también como Agente Municipal, duraba un año, se cambiaba cada año o duraba en el cargo diez años, porque así los decía los usos y las costumbres. Esto por supuesto que generó conflictos.

Por otro lado encontramos acuerdos que tienen que ver con usos y costumbres de las comunidades, por ejemplo, que en un mismo municipio se van rotando la presidencia municipal. Cuando no se respeta esta rotación, por supuesto que si se entra un conflicto.

Nada más ese es mi comentario. Muchas Gracias.

Quiero ir a un concepto central de lo que ha expuesto Alicia Ziccardi hoy y también en alguno de sus libros: La noción de gobernabilidad, para proponer luego cinco conceptos que encuentro en estas discusiones y que pueden ayudar a organizar quizá las ideas que aquí se han venido bordando.

Me parece que el concepto de gobernabilidad como ella lo ha propuesto, entendido como a la vez legitimidad, eficacia y eficiencia, es quizá el origen de la intensa, activación de la participación social en México. Quiero decir, la pérdida de legitimidad por una parte o la pérdida de eficacia o eficiencia en las formas de gobierno, y el propio modelo de desarrollo es lo que vino a hacer necesario abrir los espacios de participación, ya no digamos abrir un proceso de reforma política institucional y de gobierno que es lo que estamos viendo cuando menos desde hace quince años.

Me parece que este parámetro que le ha puesto Alberto Aziz es muy correcto, incluso en la bibliografía de lo que muchos de ustedes han escrito, estaría muy claramente consignado la aparición de la noción de la participación social o que acompañan por ejemplo, la idea de planeación democrática, que precede justamente de este período.

Así, me parece que no hay que perder de vista que estamos hablando de un proceso histórico que hay que acotar. Quisiera recoger esta idea al final de los siguientes cinco conceptos que encuentro en la introducción que hizo Alicia y que deben discernirse en lo que aquí se ha discutido. Es decir, las diversas excepciones o dicotomías de conceptos asociados a los de participación.

El primero es de las instituciones de Gobierno, cuando ella habla de voto y de participación, esta hablando de participación y representación política. Aquí hay que reconocer que hay una insuficiencia en los mecanismos de representación política, que empieza a ser necesario como en muchos otros ámbitos, abrir espacios de participación. El cabildo en los ayuntamientos, es quizá el ejemplo más notable de cual era la forma de gobierno, que fue suficiente en otros tiempos históricos y no lo es más.

El segundo nivel es el del sistema político, aquí es cuando aparece la cuestión de la participación ciudadana, diferenciada de la participación política. Esta es una diferencia extraña, porque lo único que hace es explicar las diferentes intermediaciones que aparecen en el espacio político local y que también atrofian, complican o dificultan, una eficaz participación o un eficaz gobierno. Es la

cuestión del corporativismo, la cuestión del clientelismo, o incluso la cuestión de la insuficiencia de los partidos políticos, como conductos de participación política.

El tercero es el de los instrumentos de participación; ella menciona instancias, fórmulas mecanismos, el caso del plebiscito, o de la consulta popular como formas de participación directa, no es lo mismo desde luego a instancias como la de planeación o desarrollo. Aquí me parece que lo que se hace evidente es que programas o formas de gestión están evidenciando las insuficiencias del gobierno para atender con eficacia el desarrollo. Decía Juan Manuel Ramírez, asociando el tema de participación con el de colaboración o consulta, a diferencia de la decisión o la corresponsabilidad en los asuntos de interés colectivo. Aquí me parece que lo que resulta es otra nueva ineficiencia, lo de las formas de gobierno para conducir eficazmente con un consenso correcto las decisiones que corresponden al gobierno.

Otro de los fenómenos que aparece ahora, son los vicios de la nueva forma de participación social en México son las de una irresponsabilidad gubernamental. Cuando se convoca a consultas, a decisiones que competen estrictamente al gobierno, que éste debería consensar y que lleva a consulta para dejarlas empantanadas y finalmente no tomar decisiones que serían de su responsabilidad. Este es el caso más notable. Por ejemplo, es un caso típico ahora en Guadalajara, con decisiones en materia de desarrollo urbano y metropolitano que se están posponiendo y delegando a la sociedad en ausencia de una autoridad capaz de asumir estas decisiones, de informarlas, construirlas y efectivamente consensarlas socialmente.

El cuarto nivel que encuentro en su mención introductoria es el de estos términos: ciudadanía, derechos urbanos, acceso a los medios públicos.

Es para mi espeluznante escuchar este término o esta idea de ley de participación ciudadana que se maneja en el Distrito Federal. Me parece que es la negación misma de la noción de democracia, de la negación misma del Estado de Derecho.

Cuando yo veo el caso de Estado Unidos, en donde la educación es un espacio por excelencia, en la participación social y en el Gobierno de la ciudades, llego a pensar que en México la falta de cultura jurídica y la falta de aceptación de las normas y la falta de una justicia adecuada, es en mucho uno de los defectos principales para el desarrollo democrático en nuestro país.

En síntesis este cuarto concepto es el de la insuficiencia de las leyes para dar un espacio de encuentro adecuado entre el ciudadano y las normas que lo rigen. Hay numerosos ejemplos de esto, en el caso de nuestra ciudad, también es el caso de la justicia municipal, o en el caso de Barcelona, que mencionaba Alicia, con el desarrollo de un nuevo instituto municipal, en donde la idea de los derechos del consumidor, o del derecho ciudadano esta ya presente en un derecho más avanzado que el que conocemos nosotros.

Finalmente la idea de la cultura, acá está en la pregunta de nuestro guión, me parece que la cuestión de la sociedad local esta asociada con la cuestión de la cultura. Se mencionaba el caso de los municipios indígenas. Creo que incurriríamos en un error si no distinguimos cuales son las sociedades e incluso los sistemas políticos en los cuales estamos hablando de los fenómenos.

De ninguna manera el Tequio es una forma de participación al igual que lo es en nuestros ayuntamientos urbanos la participación en un consejo de colaboración municipal. En un gobierno indígena es una forma de gobierno, acá puede llamarse de alguna otra manera.

Concluyo pues con esta quinta idea, para decir, que me parece que hay que ubicar la discusión en primer lugar en su contexto histórico. ¿En qué período de México estamos explicando?

La cuestión de la participación ha sido un tema central y la investigación social y política en unos quince años, explica y también acompaña un proceso de reforma política y social que ha vivido nuestro país. Me parece que por lo tanto no es exagerado decir, con esto concluyo, que lo que aquí se esta mostrando, lo que prueban las experiencias de investigación que aquí se mencionan es que la reforma política del estado en México ha sido en muchas medidas y en muchos casos insuficiente.

Vivimos una reforma electoral que no ha sido suficiente para desahogar las necesidades de participación política, que no ha sido suficiente para mejora los mecanismos de representación. Aquí esta el problema de los partidos políticos. Y también por supuesto que no es la reforma a la que aspire la sociedad. En la medida en que organismos cívicos, en la que mecanismos y problemas como los que aquí se han descrito en el orden de las leyes, en el orden del sistema político, en el orden de la cultura no están representadas ni desahogadas suficientemente por esta reforma; es que no se ha tocado más que la superficie de la legislación.

Muchas gracias.

Quiero tomarle la palabra a Octavio y caer en la tentación, en relación a lo de la reglamentación. Me gustaría tocar este tema de cara un poco a lo que nos interesa en esta reunión que es la reforma municipal.

Las cosas en cuanto a la participación ciudadana, queremos que se queden como están o que tipo de reformas básicas habría que introducir para garantizar un gobierno local democrático, que es algo en lo que coincidimos los que participamos aquí en esta sesión.

Partiría de algunas cosas. En la Constitución de la República ¿de qué manera está garantizada la participación ciudadana en relación al poder local, municipal? Básicamente en relación con la elección del gobierno municipal; está enfocada a la elección directa. Y esta considerado el principio de la representación proporcional en la integración de estos gobiernos.

En este piso básico, encontramos una heterogeneidad en los treinta y un estados. Encontramos que en algunos estados hay fórmulas que tienden a ser más equitativas en relación a los votos y puestos que integran sus ayuntamientos. Y hay estados que todavía cuentan con rezagos de reformas que probablemente hicieron en los años 84, en 87, etcétera.

Lo que quiero hacer notar no es el segundo punto sino ¿de qué manera la Constitución tiene esa relación con gobierno local municipal democrático?

Uno, en cuanto a la elección y es cuando hace referencia a la planeación democrática en el espacio municipal.

Si nos vamos al segundo piso, las funciones estatales y las leyes orgánicas municipales, encontramos también varias vertientes. Una, lo que serían los derechos de los vecinos, los cuales por lo general son muy pobres en las leyes orgánicas municipales. Creo que aquí, una de las cosas que habría que incorporar es el derecho a la información, entre otros.

Lo que son los mecanismos de participación ciudadana y por otro lado las leyes electorales, las leyes orgánicas municipales, se reglamenta lo referente a dos mecanismos de participación ciudadana que son muy importantes y que son los que existen ahorita a nivel institucional. Uno sería el nombramiento de las autoridades auxiliares y el otro la constitución de los organismos de planeación municipal, prácticamente son los COPLADEMUN's.

En relación al nombramiento de las autoridades auxiliares, también encontramos una heterogeneidad; por un lado desde algunos estados, estas autoridades no son electas sino que son nombradas por la autoridad municipal y en otros estados si son autoridades electas. Sin embargo, no esta reglamentada la elección de estas autoridades sino que es a discreción del ayuntamiento. Y por otro, sólo encontramos tres estados que son Tlaxcala, San Luis Potosí y Campeche, en los cuales las leyes electorales estatales reglamentan la elección de estas autoridades auxiliares. Si contrastamos por ejemplo, el caso de Campeche con Tlaxcala, encontramos que son fórmulas muy diferentes. En Tlaxcala no intervienen los partidos políticos en los candidatos, son candidatos ciudadanos independientes y en el caso de Campeche si existe una planilla para autoridades auxiliares partidaria. Un mecanismo institucional de participación ciudadana son las autoridades auxiliares y ahora el referente en nuestro país, es muy diverso; encontramos algunas fórmulas más democráticas que otras.

El otro aspecto es con relación a la integración de los Comités de Planeación Municipal básicamente. En este sentido, quiero hacer énfasis en que reflexionemos en esto de cara a la reforma municipal y que diferenciamos dos cosas. Estoy de acuerdo con Octavio en relación a la autonomía de la organización social, allí el Ayuntamiento no tiene porque meterse. Pero por otro si estamos hablando de que está pendiente un diseño democrático de la institución municipal. Y este diseño democrático en la institución municipal no se reduce a la integración del Gobierno Municipal, sino que se amplía también a los mecanismos que va a tener este gobierno para relacionarse con la ciudadanía. Y estos mecanismos pues son de diferentes índoles: están los que mencionaba en relación a autoridades auxiliares, a los espacios de planeación municipal y los otros que están incorporando recientemente como son plebiscito, referéndum, etcétera.

Quiero diferenciar entre la autonomía y la organización social y la necesidad de tener un piso básico a nivel general o a nivel estatal, o a nivel municipal para garantizar que los gobiernos municipales sean democrático. Por ejemplo, en relación a las autoridades auxiliares propondría que en algún lugar quedara establecido que estas deberían de ser electas democráticamente. A lo mejor no poniéndoles una camisa de fuerza y diciéndoles cómo, porque probablemente en Oaxaca se hace de una manera y Baja California se

hace de otra. Pero que si sean autoridades electas democráticamente. Porque si no se reglamenta, si se deja como está hasta la fecha, se presta a la discrecionalidad de la autoridad municipal. Creo que la reglamentación no es sinónimo de que el ayuntamiento tenga el control de la participación. Porque por el contrario, ahora la participación, la definición de quién participa y cómo participa esta en manos de la buena voluntad del Gobierno Municipal.

Gracias.

Juan Manuel Ramírez

Una observación muy puntual. Quiero relacionar el tema de la participación con el de la alternancia política y creo que se han dado ejemplos ya de varios municipios de distintos estados, y a lo mejor convendría hacer un balance global, para ver que relación puede tener un asunto con otro.

Me voy a referir concretamente al caso del área metropolitana de Guadalajara, y aquí si hay una relación positiva entre alternancia y participación. Positiva y ambivalente, quiero corregir.

Positiva porque los propios gobiernos municipales rescatan funciones que estaban de hecho apropiadas o expropiadas por algunos sectores de la sociedad corporativizada, concretamente me refiero al caso del reglamento municipal en relación a los vendedores ambulantes y a los permisos para circulación de taxis.

Ahí claramente mediante una reforma de los reglamentos correspondientes, de la manera más sencilla y de la manera más consensada, porque hubo una consulta pública a este respecto, se desarticuló la apropiación del espacio público que estaban detentando los sindicatos corporativos.

En la participación hemos enfatizado la intervención de la sociedad, creo que igualmente es importante ver los canales institucionales que existen para facilitar un determinado tipo de participación.

El reglamento anterior lo que hacía de hecho era convalidar y perpetuar una relación corporativa entre este tipo de organizaciones u otras y el poder municipal.

Lo que ha hecho el cambio de reglamento de una manera muy sencilla es decirle a los sindicatos "yo no me meto en tu vida interna gremial, pero la relación que taxistas y vendedores tengan con el municipio tiene que pasar por una relación individual donde cada

uno de ellos debe solicitar individualmente el permiso, y debe de dejar las cuotas correspondientes en la Tesorería". De esta manera se recupera una atribución municipal, se recupera el espacio público, físico de la ciudad, aludimos a la ciudad y al espacio público aquí en su sentido más espacial, la calle, los ámbitos de circulación y de venta.

Mediante este procedimiento cambia la relación entre poder local y ciudadanía porque desaparece la relación corporativa. Creo que esto es un elemento a favor, en este caso, de la alternancia en el municipio de Guadalajara, que hay que completarlo realísticamente con otro tipo de relación. Y es que así como ha desarticulado vía reglamentaria, no vía enfrentamiento, el corporativismo en estos dos sectores, al mismo tiempo, de manera sistemática está desconfiando de los ciudadanos organizados porque en todos ellos ve la sombra del PRD. Que mas quisiera el PRD que realmente estar detrás de las organizaciones, creo que ahí si le levantaron un falso que le haría mucho favor que fuera verdad.

Por otro lado he de señalar que los pocos acuerdos a los que se llega entre poder local y ciudadanía no son implementados después; ya no estoy aludiendo al referéndum o a la iniciativa popular que en el caso de la reforma de Jalisco son aplicables a nivel municipal, no solamente operan a nivel estatal. La reforma constitucional en el estado de Jalisco ha permitido que el referéndum, consulta, iniciativa popular operen a nivel municipal.

Al margen de esto, me refiero concretamente a acuerdo de discusiones de políticas públicas, que incluso son aceptadas por el poder local y pasan al plan municipal, pero no dejan de ser incluidas como un buen propósito y que ahí queda para demostrar a la sociedad que sí se incorporan sus propuestas, pero después nunca son implementadas y nunca son aplicadas. En un balance muy global hay un aspecto positivo de la alternancia, porque descorporativiza y cuidadanza la relación, y la hace más plural entre ciudadanos y poder local. Pero por otro lado, en el caso específico de Guadalajara se ha combinado con una desconfianza sistemática de cualquier otro tipo de organización descorporativizada o no.

Y sobre todo que los acuerdos no se implementan y no se cumplen; de tal manera que al diálogo y a la negociación hay que añadir la efectividad de los acuerdos a los que se llegue, de otra manera es un diálogo simplemente, que no aterriza, no se concreta.

Gracias.

Creo que está clara la complejidad del tema de la participación ya en general, pero también la importancia ineludible de tratarla cuando estamos debatiendo sobre *¿qué pasa con los gobiernos locales?* y *¿cómo podemos hacer para que tengamos mejores gobiernos locales?*

Que esa es, yo creo, la preocupación que surge. Por eso comencé diciendo que existían muchas formas de participación, y que en realidad sólo me iba a centrar en una que me parecía que a lo mejor podía organizar un poco la discusión; y reservo el término de participación ciudadana para referirme a esa relación entre gobierno y ciudadanía. Una relación necesaria, porque me parece que lo característico ha sido que la toma de decisiones ha pasado por lo estatal y no por lo público. Si realmente queremos tener, en los asuntos públicos, un lugar donde esté representada la ciudadanía, tenemos que crear canales de participación que sean eficientes y eficaces.

En este sentido creo que Olmedo señaló algo importantísimo: es cierto que cuando hablamos de participación social estamos hablando de situaciones históricas concretas, pero una situación internacionalmente generalizada como son los efectos de los procesos de globalización económica no se pueden dejar de lado.

Si toda la forma de participación en la relación capital-trabajo, y en este momento realmente lo que tenemos es la pérdida de lugares en el mundo asalariado, es un proceso de desvalorización creciente de la fuerza de trabajo, es lógico que haya una crisis. Si no es un problema el reconocimiento de la participación, de porqué hay mayor nivel de participación a mayores niveles de pobreza.

Efectivamente el Banco Mundial introduce como un requisito y lo pone como un condicionamiento para ser usada en la formulación de las políticas, es cierto. Pero lo fundamental me parece a mí, es el trasfondo de esta apertura democrática que hay en América Latina y que nosotros la estamos viviendo en México.

El hecho de que los procesos de democratización vayan acompañados de procesos de globalización de la economía, que impliquen mayor desigualdad, mayor progreso, etcétera; mínimo tiene que llevar a no dejar de lado la importancia que tiene el avance democrático. Y en este sentido el avance democrático no puede pasar exclusivamente por una consideración de la política, o por parte de los partidos políticos, sino que hay que pensar en la de-

mocracia social, en una democracia participativa. Y lo local parece ser que es el espacio genuino para eso, es donde realmente se puede triunfar en una democracia participativa. Por eso me parece que es fundamental.

Lo que si quiero dejar claro es que lo que esta detrás de mi preocupación, no la quiero hacer extensiva a otros, es ¿cómo construimos una gobernabilidad democrática?

Sabemos que ha habido una gobernabilidad de tipo autoritario, una gobernabilidad filantrópica, fundada en la construcción de obras públicas, en la representación de ciertos intereses. Brigitte muy modestamente dijo que aquí venía como representante de un municipio, pero quiero dejar aclarado que Brigitte fue de las primeras personas que convocó a los académicos a reflexionar en torno al municipio. Eso ha quedado plasmado en un libro muy importante de principio de los años 80 sobre el municipio en México. Ella señaló algo importantísimo: hay intereses de la sociedad que gozaron de cierta legitimidad para ser incluidos en los procesos de toma de decisiones, por ejemplo está el caso de la industria de la construcción, y sin embargo hay otros que nunca se han logrado incorporar como tal.

Esta apertura democrática lo que permite es eso, por eso me distancio de Octavio cuando tiene tantas reservas. No hay que confundir por un lado el espacio de la autonomía de las organizaciones sociales y el exigir a los gobiernos locales el resguardo de esa autonomía; pero por otro lado, creo que no hay otra forma de transformar los procesos de hacer valer intereses más plurales y generales de la ciudad, sino con un diseño participativo eficiente y eficaz.

Gracias.

Leticia Santín

En relación a lo que ha dicho Alicia y algunos otros comentarios, con Blanca estoy de acuerdo que estamos aquí para apuntalar la reforma municipal y a lo que nos invita Miguel Bazdresch en esta reunión es fundamentalmente eso. Además del dilema que tiene la participación ciudadana, en términos por un lado de espacios de autonomía, de organizaciones sociales y por el otro de la participación eficaz al interior de los gobiernos locales. Los dos son grandes ámbitos que estamos tratando en la participación ciudadana

que se acopla con relación a la reforma municipal. Está la otra cuestión, la construcción de elementos normativos en los dos ámbitos, tanto en los espacios de autonomía de organizaciones sociales, como en el diseño al interior, digamos, de las formas de gobierno. A esto los invito a todos, tenemos que pensar cuáles son los elementos normativos para ambos espacios. Además, otra cosa rescatable es que la participación ciudadana es una forma de representación. Esto también genera muchos dilemas con relación a la nueva apertura democrática, porque es una forma de representación, y también con correspondencias de un lado a otro, como bien lo decía Tonatiuh.

Podemos hacer el esfuerzo de, Uno: tipificar los instrumentos de los que tanto se ha hablado en los dos espacios; son muy diversos y muy heterogéneos dependiendo del tipo de municipios, ya sean rurales, municipios frontera como lo señala Fausto, o bien semiurbanos o urbanos. Hay límites muy diversos y eso hay que dejarlo claro si hay una propuesta en la reforma municipal. Dos: estos instrumentos de correspondencia son espacios fundamentales de negociación, como característica de la naturaleza de estos instrumentos. Unos son instrumentos cuyas cuestiones son recuperar de igual forma la participación ciudadana, cosa también tradicional; la tradición se inventa, pero también la tradición ha estado muy arraigada en las comunidades rurales.

También hay instrumentos, incluso corporativos clientelares no tan perversos, que pueden ser tipificados o analizados.

Aquí se ha hablado que la sociedad civil ha instrumentado mecanismos de participación, pero no hay que olvidar que una de las novedades, y me ha tocado por fortuna escucharlo a lo largo de muchos foros de innovaciones sobre gobiernos locales, es que tanto los gobiernos locales como los presidentes municipales y los miembros de los ayuntamientos buscan la participación ciudadana; ya es parte de esta cultura de la negociación. Yo la celebro realmente.

Muchas gracias.

Miguel Bazdresch

Quiero intervenir en la línea de tratar de recuperar algunas de las cosas que se han dicho, en términos de lo que ya sabemos y lo que no sabemos.

Sabemos claramente que el asunto de los gobiernos locales municipales enfrenta una diversidad, no es posible plantear normas iguales para todo el país.

Probablemente esto es un reto a nuestra forma de habernos hecho Estado, si es que ya nos hicimos.

Que es un Estado en que debe cumplirse absolutamente todo desde la reja esa que se mete en Tijuana al mar, hasta la punta de Quintana Roo y Yucatán allá en el Mar Caribe. Esa uniformidad que en un momento del país fue necesario, probablemente hoy no lo sea.

La constatación en nuestros trabajos de investigación es esa: hay una diversidad. La sociedad local viva, que constatamos que está viva, vive de maneras diversas, no vive de la misma manera.

Probablemente esto también implique un esquema no normativo, un paradigma no normativo de la reforma, es decir, no podemos hablar de "la" reforma, sino de las reformas múltiples que tienen que hacerse a partir de las muy diversas condiciones que hay en diferentes lugares. Quizá también porque participación implica cosas distintas en sociedades distintas. Participar en una sociedad indígena es escuchar al anciano, participar en una sociedad modernizada es decir su punto de vista.

Sabemos también claramente que en el asunto de la reforma municipal se plantea una triple tensión entre el factor técnico, ¿cómo se resuelve un problema? el factor político, ¿cómo todos estamos de acuerdo en que esa es la solución? y el factor ético, ¿qué sentido y qué valor estamos generando con esa solución y con ese acuerdo?

Esa triple dimensión técnico-político-ética está presente en todos nuestro análisis de alguna manera aunque no se usen esas palabras, es decir, una tensión entre el sentido, la solución y el acuerdo, o la representación del acuerdo.

Esta constatación me lleva a decir que en términos de la reforma municipal será necesario dejar el espacio conveniente para que los acuerdos se puedan generar no necesariamente por consenso, porque parece también que participación fuera igual a consenso, y democracia fuera igual a mayoría. Eso no quiere decir que te voy a excluir, quiere decir incluir, pero en la perspectiva del argumento o planteamiento mejor; y fue mejor porque más gente lo entendió y lo que tenemos que garantizar es que los planteamientos se entiendan y no se manipulen, no se impongan.

Es decir, aquí hay otra constatación: las mayorías se enfrentan a un problema de diversidad cultural también, es decir, existen diversos grados de complejidad, de densidad en las ideas respecto de ¿cómo se gobierna?, ¿para qué se gobierna? y ¿para qué hace falta un gobierno? Finalmente podemos decir: "¿Para qué quiero el gobierno?, yo me manejo solo".

Esta heterogeneidad de para qué es un gobierno, plantea también una diversidad en la reforma municipal; una necesidad de garantizar, valga la expresión, que las mayorías y las minorías no sean expresiones antagónicas, sino expresiones, para usar el término de Juan Manuel, complementarias. Y que en un momento dado la complementariedad sociedad-gobierno, sociedad organizada-gobierno, es la complementariedad entre dos ideas, que ninguna idea agota la totalidad de la realidad. Cada una tiene su aportación. Corresponde a una función del gobierno el armonizar las ideas mayoritarias con las ideas minoritarias, para que no haya exclusión. De otra manera, estaríamos condenados a todos tener el mismo acuerdo sobre todas y cada una de las decisiones; eso es equivalente a la parálisis, ni en las mejores familias se produce.

Está muy claro que una cosa es conseguir políticas públicas, aún participativamente, y otra es la ejecución de las mismas.

Podemos conseguir políticas públicas muy claras de participación, de gestión popular, etcétera; pero la ejecución también enfrenta un problema. Y ésta ejecución necesitamos investigarla, pues conocemos poco de las dificultades que tiene una ejecución.

Pienso que estamos ante una dimensión que no hemos estudiado con suficiente cuidado: la ejecución de los políticos.

Probablemente por este centralismo, definida la política por su majestad el Gobierno federal y hágase en todos los lados lo que se deba hacer y no importa finalmente el reporte de lo que se hizo; tenemos que todo el mundo ya implementó la política X y el resultado es una simulación, una gran simulación que genera un país que es un país simulado por reportes y por cifras, pero no por realidad.

La ejecución todavía es un pendiente para el investigador, los meandros y las perplejidades a las que se enfrenta el que tiene que aplicar una política pública consensada, pero que en sí mismo es un verdadero laberinto, un verdadero crucigrama.

Finalmente me parece que es muy importante introducir en la reforma municipal los mecanismos que tiene esta sociedad local para distribuir la riqueza.

Hemos dejado a la gran política pública federal la distribución. No sé si dentro de la legalidad actual del municipio tenga esta posibilidad, pero me parece que sí; no necesariamente en esos grandes términos en que se discute ahora que las participaciones tienen que ser de veinte por ciento, de cuarenta por ciento, de cien por ciento en el municipio; sino en términos de la operación misma de la gobernabilidad democrática.

La distribución de la riqueza, no necesariamente en términos monetarios, sino en los términos de los mecanismos que la propia sociedad local tiene para equilibrar, habría que trabajarlos con más cuidado, porque me parece que así como está en el municipio y en la sociedad local la posibilidad de una escuela democrática, también está la posibilidad de una escuela de igualdad en el dinero.

Pero si bien es cierto, lo que dice Raúl Olmedo, que a mayor participación, menor riqueza, y no como causa-efecto, él lo señala muy claro; los decenios de participación van acompañados de decenios de incremento de la pobreza y también van acompañados de incremento en los millonarios. En algún lado esa riqueza que produce éste país se está quedando; los pobres no son pobres porque no hay qué distribuir, sino porque no se ha distribuido. Eso es una verdad que la investigación económica ha constatado. Habría que ver cómo esta sociedad local puede contribuir realmente a la distribución de la riqueza, que sigue siendo un pendiente claramente establecido en todo el país, pero especialmente en las sociedades locales.

Muchas gracias.

Hector Pedroza

Quiero respaldar el punto de vista del maestro Raúl Olmedo, fundamentalmente tiene razón en lo que plantea.

A veces tenemos mucha prisa en introducir algunas reformas administrativas, algunas reformas políticas, pero lo que nos sucede con frecuencia, que por ver los árboles no vemos el bosque, perdemos de vista el bosque.

Es muy saludable hacer este tipo de reflexiones, respecto a las circunstancias históricas y a las condiciones que produce la globalización en los gobiernos locales. Porque si en algún sector hay el riesgo de perder de vista lo que está sucediendo en el mundo, es precisamente cuando uno se concentra en los gobiernos locales.

Es muy importante que reconozcamos lo que sucede cuando se promueve la participación en sociedades como las nuestras; no es lo mismo promover la participación en Barcelona, que promoverla en Tijuana, Juárez o en Guadalajara.

Es decir, en Juárez cuando aflora, cuando se da ocasión para que participe la sociedad con propuestas respecto a la acción del gobierno, lo que generalmente queda en primer lugar es la cuestión de la seguridad pública.

Todos los recursos que se iban a dedicar a pavimentación o a guarderías o a cualquier otra cosa, se dedican a comprar patrullas, a pagar policías, incluso ahora un helicóptero que cuesta \$ 750.00 dls. la hora. Es muy saludable acompañar estas reflexiones también de contactos con otras disciplinas, es decir, el juego endogámico puede ser muy pernicioso; también los especialistas en municipalismo pueden y deben entrar en contacto con otro tipo de reflexiones digamos metateóricas a veces.

El punto de vista de Raúl Olmedo no es una teoría de la participación, sino una metateoría. Una teoría de las teorías que hemos manejado sobre lo que es la participación. Ese tipo de visiones nos pueden enriquecer mucho más y nos pueden ayudar a entender cómo se da este fenómeno de la participación en una sociedad como la nuestra.

Muchas gracias.

Octavio Acosta

Quizá no sea conveniente pretender establecer como conclusiones o resoluciones de este debate, de estas aportaciones tan ricas y en cierta forma tan diversas.

Quiero aprovechar un poco la intervención anterior de Miguel, no para ponerla como conclusión, sino para retomar algunas ideas que había que seguir profundizando. No como conclusión, ni mucho menos, a lo mejor más como provocación.

Estoy convencido de la necesidad, de la importancia de la participación; creo, retomando la intervención de Miguel, con tal de redefinir ese ámbito de relaciones. Por ponerlo de manera figurada, hay que ver qué parte del puente le corresponde construir a cada quién, a la sociedad y al gobierno, para ese encuentro. Y los puentes van a ser diferentes; y ya dijeron, no solamente en Barcelona o en México, sino en Contla, en Tomatzí, en Tijuana,

en Tlaxcala, en Oaxaca y en dos mil cuatrocientos dieciocho poblados.

Miguel Bazdresch

Quizá constatar que vamos tras aportaciones venidas de nuestro saber, que son múltiples, que nos toca escucharlas y concretizarlas. Y como dijo Octavio no tanto llegar a una conclusión de que el país lo vamos a resolver "si", sino quizá otra vez en plural, aseveraciones, interacciones y significados sujetos a revisión, pero sobre todo sujetos a la realidad. Es decir, a esa parte que como investigadores es nuestro "coco", ¿verdad?

Sí, podemos pensar mucho pero la realidad se mueve por sus propios lugares y espacios. Y eso es lo que nos toca tratar de interpretar para propiciar que se mueva de una manera, más de acuerdo a los valores que se supone que son buscados por todos.

Sobre el tema se puede seguir hablando otra jornada. El hecho de poder hablar de otro tema, como es el de la tarde: "Administración Pública y Recursos Financieros, Las Finanzas Locales, Las Finanzas Municipales", nos va a dar otra versión de lo mismo. Otra manera de enfocar el problema de la sociedad local, del gobierno local, de la vida democrática y de sus concretos en términos de dinero, recursos, de habilidades, posibilidades y capacidades. El hombre ahora no enfrentado a sus semejantes en la participación, sino el hombre enfrentado a esa necesidad de ordenar sus recursos para conseguir lo que quiere.

Tenemos así, una excelente base para incorporar este segundo tema que nos hará favor de coordinar Rodolfo García.

Gracias.

2. GOBIERNO MUNICIPAL, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Preguntas para trabajar el tema:

1. ¿Cómo se financia un municipio, según el modelo económico vigente?
2. ¿Cómo se financia el desarrollo social, económico y sustentable del municipio?, ¿existe tal propósito en los gobiernos locales?, ¿en el federal?
3. ¿Está condenado el municipio a ser subsidiado?, ¿todo es cuestión de "federalismo fiscal"?, ¿son realmente "productivas" las actividades productivas de los municipios?
4. La administración pública municipal y local, ¿existe?, ¿tiene estructura?, ¿tiene profesionalismo?, ¿la determina la ley y ya?, ¿puede intervenirla el gobierno local y el municipal o está condenado a sólo hacerla más eficiente dentro de los márgenes de la ley?
5. ¿Qué ha cambiado, mejorado o empeorado en la administración pública local y municipal?, ¿cuáles son las facilidades de radicación de recursos en el municipio o las condiciones de la administración que obligan a exportar o a impedir la importación de tales recursos?
6. ¿Qué dice la investigación acerca de qué y cómo mejorar en la administración pública?, ¿qué hacer ante las diferencias de "tamaño" en población y territorio?
7. ¿Cuál es el estado actual (real) de la hacienda municipal?, ¿existe alternativa desde los municipios y desde los gobiernos local y municipal?
8. ¿La sociedad local y municipal tiene "cultura" acerca de las penurias, posibilidades y salidas económicas del municipio?, ¿o ha de orientarse hacia otros órdenes de gobierno demandas y peticiones?

Intervención de Rodolfo García Castillo

Vamos a seguir una secuencia muy similar a la mañana, con dos o tres intervenciones en torno a los temas, que más que nada buscan abrir los espacios para discutir y reflexionar sobre los cambios en los aspectos fiscales; las modificaciones dentro de lo que podemos llamar innovaciones administrativas a nivel local. Esperamos que esta tarde seamos más participativos todavía, porque eso va a permitir armar una retroalimentación más enriquecedora.

Me gustaría llamar la atención sobre tres aspectos fundamentales: el primero es discutir sobre las capacidades de la administración y algunos de los puntos claves será las finanzas, qué tanto los ingresos, siempre insuficientes desde la perspectiva del administrador local, constituyen un problema en cuanto a las competencias, a los montos, ¿cuál es el punto que podría marcar un equilibrio?, ¿hacia dónde se orientan todas las reformas, tanto en coordinación fiscal como en la parte del globalismo fiscal, en global?, supone nuevas competencias para gobiernos estatales y locales. Ahí mismo vamos a ir ligando la necesidad de la eficiencia en la administración y estas perspectivas, "nuevas en la administración".

Le cedo la palabra a Allison Rowland.

Intervención de Allison Rowland

Buenas tardes. Unos comentarios sobre las preguntas, sobre todo las que tienen que ver con financiamientos.

Primero, una rápida revisión porque se supone que México ya se rige bajo un régimen federalista y de federalismo fiscal. La idea en este período, obviamente, es que los gobiernos locales son los que deben recoger y gastar más dinero que ahora gastan, realmente tienen cierto ámbito en donde ellos son los más eficientes. La idea es animar a que los municipios gasten bien y también que recojan bien. La idea es hacer más eficiente el uso del dinero público.

Los roles del Gobierno Federal bajo un sistema de federalismo fiscal, son realmente dos: uno es promover la equidad entre los fondos, es decir de redistribuir fondos de los lugares más ricos, de las regiones más ricas a los más pobres. El otro es que el Gobierno Federal tiene el poder de incentivar a los gobiernos locales para mejorar su recolección fiscal.

También en otros países, y esto que puede ser válido en México aunque no tiene tanta experiencia, es que el Gobierno use su poder

fiscal para animar ciertos comportamientos a nivel local. Por ejemplo, en el sistema educativo, dicen: "tenemos este dinero que vamos a darle a este gobierno local, pero sólo se puede gastar en la educación", cosas así.

Lo drástico en México es que conocemos las fuentes principales de finanzas para el municipio, son los impuestos o los prediales, los aprovechamientos, los derechos.

La otra gran fuente para los municipios mexicanos ahora son las participaciones, el dinero que devuelve la federación a los municipios.

Al retomar el trabajo de Enrique Cabrero, podemos ver que desde 1975 y hasta 1992, las participaciones fueron más o menos cuarenta por ciento de los presupuestos locales. Pero durante este tiempo, crecieron como mil por ciento, es decir que cada vez están creciendo más rápido que el total del gasto municipal, que creció menos que el trescientos por ciento.

Se supone que realmente son los gobiernos o los municipios urbanos los que tienen más poder de recabación, simplemente por los tipos de impuestos a que el municipio tiene derecho, sobre todo el predial. Donde el valor del suelo es poco, como en la gran mayoría de las áreas rurales en México, no se puede recoger mucho, en las áreas urbanas sí se tiene más chance para cobrar impuesto sobre el suelo que vale más.

Pero si miras a los cincuenta y cinco municipios más grandes del país, todavía hay una gran variedad de dependencia en las participaciones federales, desde diez por ciento o quince por ciento, hasta 89% y 90% de participación anual de los municipios.

La investigación que he hecho se trata de buscar si realmente funcionan los incentivos del Gobierno Federal para la recolección local, y en estos cincuenta y cinco municipios no hay correlación entre el impuesto recogido per cápita y las participaciones per cápita. No parece que haya un incentivo, a pesar de que supuestamente es una de las herramientas del Gobierno Federal para provocar mayor recolección a niveles altos; no parece que esto funcione.

La otra cosa que es destacable es que sí, el presupuesto municipal está creciendo bastante rápido. El problema en este monto que gastan los municipios, no es sólo de recursos propios, sino de participaciones, es que no están creciendo al mismo tiempo. ¿Qué quiere decir? que está gastando cada vez más el municipio, sin que realmente sus recabaciones estén creciendo al mismo ritmo.

La cosa nueva e interesante de la propuesta de modernización fiscal que acaban de mandar al Congreso es el cambio del ramo veintiséis al ramo treinta y tres. La idea parece que tiene que ver con el desarrollo municipal, es desarrollar la infraestructura social municipal. Me parece que si van tratando de corregir uno de los problemas que tenía el ramo veintiséis, parece que están tratando de no dejar a los estados decidir a dónde van estos fondos del ramo treinta y tres.

En donde se hizo más o menos, porque todavía es parte de este combate a la pobreza, creo que es el primer intento desde hace un rato, de dotar de fondos etiquetados a los municipios. Porque supuestamente estos fondos del ramo treinta y tres están para usarse sólo en municipios en la infraestructura social municipal, al menos ésta parte; hay dos o tres partes que es donde está el trabajo del Cabildo.

La tercera pregunta es: ¿Está condenado el municipio a ser subsidiado? Esta me parece un poco retadora porque no estoy tan seguro de que sea una condenación. Más bien si la idea del federalismo fiscal es que cada nivel de gobierno tenga su especialidad para que los impuestos estén mejor gastados y recogidos, pues realmente el fondo de participaciones, que es regresando dinero a los municipios, de todas maneras aunque el Gobierno Federal es más eficiente en recogerlo.

El problema son las formas de distribuirlo y como saben ha habido bastantes problemas en el fondo de participaciones y la forma en que se distribuye.

Las otras cosas a tomar en cuenta son los incentivos para los municipios, si son correctos les animan a hacer cosas que sean de beneficio fiscal de los municipios. En eso creo que tenemos problemas otra vez en términos de los municipios rurales y urbanos. Porque sí, es más difícil para el gobierno federal hacer suficiente recaudación para apoyar las actividades.

Gracias.

Intervención de Rosario Cota

Voy a empezar hablando sobre la pregunta número ocho, que es la que más está relacionada con el trabajo que estamos llevando a cabo.

Se ha hablado aquí sobre cuál es la participación que se debe tener del municipio mismo. Nosotros partimos de la premisa de

que si la gente que vive en esos municipios es capaz de identificar sus problemas y podrá darles las soluciones a ellos; y quiere decir que esos problemas y esas soluciones no se van a eliminar cuando termine el trienio, cuando termine la persona que está gobernando, sino que hacen suya esa problemática.

Con base en ello, en un estudio que llevamos a cabo en seis municipios pequeños del occidente de México, que son Sayula, Acatic, Tequila, Tlaltenango, Zacapu y Villa de Álvarez encontramos que la gente es capaz de poder identificar los problemas que aquejan a su comunidad y darles una solución.

Sin embargo, muchas veces estas soluciones están muy dispares en la realidad, en el sentido en que todos los municipios coinciden que el desempleo es uno de los principales problemas que los aquejan. Con base en esta variable fundamental, ellos proponían proyectos de desarrollo económico local, pero estos proyectos muchas veces darían risa. Por ejemplo, en Tequila proponían poder ellos mantener víboras de cascabel para poderles extraer el veneno y vendérselas a la secretaría de salud. Decían que de esta manera se podría abatir el desempleo. Otro caso, el de Acatic, que proponían la cría de avestruces porque ahorita está de moda y además la carne es de muy buena calidad. O en Sayula, que proponían la creación de una cervecería cuando se está viendo que el agua no es lo que más abunda en ese caso.

Nosotros observábamos que está bien, se tiene la iniciativa de parte de la ciudadanía, sin embargo, ésta debería estar apoyada por otras instituciones para que estos proyectos pudieran llevarse de la mejor forma posible.

Además, encontramos que el tamaño del municipio va a marcar el tipo de problema para ellos; por ejemplo, en el caso de la zona conurbada de Villa de Álvarez, ahí el principal problema es que ellos no quieren servir de basurero a Colima; y esto se da en la mayoría de los municipios conurbados; por ejemplo aquí en el caso de la zona metropolitana de Guadalajara y sus problemas con Tlaquepaque y los basureros.

Existen además muy diferentes problemas, como podría ser en un municipio pequeño, en el caso de Tlaltenango en Zacatecas, cuyo principal problema es la migración y los monocultivos.

Esos son los principales resultados de la investigación. Por ejemplo en Sayula, ellos identificaban los principales problemas, que en cierta forma son un reflejo de los demás municipios, en el

sentido de que falta una cultura empresarial , cooperativa y de asociaciones.

¿Y por qué dicen esto? Nos comentaban el hecho de que cuando se estaba creando la autopista les iban a pagar cincuenta pesos a las personas que trabajaran en ella, sin embargo aquí ya empieza a influir otro tipo de factores. El cacique, que ahora se llama líder económico, fue a hablar con el presidente municipal porque él estaba pagando treinta pesos por el cultivo del tomate, le fue a decir que no podía permitir eso, porque entonces toda la gente se iba a ir a la autopista. Entonces la persona que en ese momento estaba fue a hablar con los de la autopista, les dijeron: "tienes que pagar menos si no la gente no va ir a trabajar contigo". Este tipo de problemas, uno cree que ya pasaron de moda, sin embargo se están dando, todavía cinco años atrás.

También nos decían que falta un mayor espíritu empresarial ¿y en qué se ve reflejado esto?, en que tienen fondos de instituciones de apoyo, por ejemplo para la agricultura o la ganadería, sin embargo, no hay un seguimiento de dónde se van a invertir esos fondos y muchas veces lo utilizan para comprar carros o viviendas, etcétera, y no invierten ese dinero en actividades para desarrollar su empresa o lo que estén en ese momento trabajando.

Un caso muy particular se nos presentó en Acatic, donde nos decían que no tienen definidos ellos un mercado, que faltan mercados. El productor te dice: "es que nos faltan mercados". Pero en ocasiones anteriores se les presentó un proyecto para que llenaran un barco de ladrillos, porque Acatic es uno de los principales productores de ladrillos y de la mejor calidad. De China se les pidió ese barco de ladrillo, sin embargo, como no existe esa cultura empresarial y ese profesionalismo, lo que sucedió fue que no pudieron llenar toda esa producción porque los ladrilleros de plano dijeron: "yo ya tengo comprometida mi producción para vendérsela acá a la empresa", y les decían: "sí, pero te conviene más que tú se la vendas a estos empresarios que vienen"; "sí pero nada más voy a poder venderla en ese momento y ya que no vengan ellos, después mi cliente dónde va a quedar". Ese tipo de mentalidad la observamos en casi todos los municipios donde estudiamos.

Además, nos decían que el centralismo es otro problema y ellos veían la solución en que se les diera mayor participación al municipio. Pero cuando nosotros les preguntábamos ¿cómo le damos mayor participación al municipio? ellos no sabían contestar; ellos

nada más quieren que ya no se dé el centralismo, pero no sabían solucionar ese problema.

Cuando ya tenían en sus manos algún dinero para la inversión no sabían qué hacer; lo dedicaban no para las obras prioritarias, sino para otras obras que no estaban consideradas como prioritarias y que no fortalecían en sí el desarrollo económico de esa localidad.

Vimos que los problemas en un municipio son casi los mismos que se dan en el resto de los municipios.

También se vieron los problemas sociales. Por ejemplo, que los jóvenes ya no quieren estudiar las carreras agropecuarias, sino que estos jóvenes de los mismos municipios, están enfocados más a estudiar otras cuestiones como son medicina, contaduría, etcétera. Eso representaba un problema, porque tenían que traer gente de otras localidades, de otros lugares, para que les pudieran brindar asesoría.

Los ciudadanos de los municipios pueden identificar sus problemas y a la vez les dan solución. Ellos tienen muy buenas propuestas, lo que pasa es que no cuentan, y ellos nos lo expresaban, con el apoyo suficiente para canalizar cuál es la forma de llevarlo y que pueda tener una solución viable.

Con base en esto, nos enfocamos a hacer la siguiente consideración: ¿cómo enfocar esas iniciativas de desarrollo económico local hacia cuestiones más concretas que pudieran ser apoyadas por otro tipo de instituciones? No estamos hablando en este caso de gobierno paternalista, sino de instituciones privadas o instituciones internacionales, que en determinado momento pudieran apoyar. Porque varias de las personas que viven en los municipios tiene los proyectos ya hechos para ser presentados, sin embargo no encuentran los canales de cómo hacerlo.

Dejo la consideración para que sea retomada más adelante. Gracias.

Intervención de Rodolfo García Castillo

Por último, en esta primera ronda de intervenciones, va a participar Alejandro Ordoño, quien seguramente nos hablará de finanzas. Creo que hay preguntas que particularmente le resultarán interesantes como el estado actual sobre la Hacienda Municipal, sobre lo cual ha trabajado algunos documentos. Y cerrada esta primera parte voy a tomar la palabra para aportar quizás, algunas otras cosas, como preguntas sobre éstas preguntas. Quizás resulten pro-

vocadoras y nos ayuden a que esta tarde sea más ágil todavía. Adelante por favor.

Intervención de Alejandro Ordoño

En primer lugar le agradezco mucho a Miguel Bazdresch que me haya invitado y a todos ustedes que me escuchan.

Hoy en la mañana me sentí bien, porque en realidad yo soy empleado bancario, pero de repente dentro de la definición de investigador también entro, entonces me sentí bien.

¿Cómo se financia un municipio? Empecemos por lo que ya sabemos.

Los municipios en México no se han financiado con endeudamiento. Sólo el ocho punto cinco por ciento del endeudamiento total de las entidades federativas corresponde a los municipios. Eso quiere decir que los municipios no se están financiando con endeudamiento.

Otro dato adicional e interesante, es que este endeudamiento lo concentran unos cuantos, unos cuantos municipios de unas cuantas entidades federativas; municipios generalmente grandes, generalmente urbanos, municipios generalmente importantes de entidades federativas de las mismas características.

El municipio no ha recurrido al endeudamiento externo a lo largo de los últimos años o probablemente me atrevería a decir, que en toda la historia moderna y reciente de las finanzas públicas estatales y municipales. Por lo tanto se han financiado fundamentalmente a través de las participaciones y de sus ingresos propios.

Las participaciones son por mucho un porcentaje más importante de lo que generan por ingresos propios. Hay ahí diferentes números, lo que pasa es que los municipios también reciben erogaciones extraordinarias, entonces cuando ya se suman las participaciones federales mas erogaciones extraordinarias, que son eso, recursos extraordinarios que le concede el estado o la federación, este porcentaje se hace más alto.

Hay diferentes números, diferentes fuentes, pero lo que es un hecho que marcan las estadísticas, es que las participaciones federales y las erogaciones extraordinarias, son un porcentaje mucho más importante que lo que generan estos municipios a través de sus ingresos propios.

Los ingresos propios de municipio los dividiría, desde mi particular punto de vista, en dos importantes: los impuestos inmo-

liarios y los cobros por servicios públicos. De los impuestos inmobiliarios diría que el único que se ha desarrollado razonablemente bien es el impuesto predial; los otros como pueden ser el traslado de dominio y todos los demás, son realmente incipientes, salvo en algunos municipios urbanizados, muy claramente localizados, que han desarrollado estos esfuerzos muy específicos; prácticamente, los demás no han hecho nada. En los impuestos inmobiliarios también valdría la pena hacer varias divisiones. El impuesto predial de un municipio del estado de Nuevo León tiene que ser sustantivamente diferente que el impuesto predial de un municipio de Oaxaca, de Tlaxcala o de Hidalgo. Prometí no mencionar nombres de entidades federativas, pero bueno, estoy cayendo en eso. Lo que es un hecho es que el impuesto predial, aún el de los municipios más grandes, ya no se diga de los municipios menos desarrollados, también representa una fuente de ingresos muy poco explotada y muy poco trabajada por parte de los municipios. Basta recordar que el impuesto predial, como porcentaje en PIB de México, también los números cambian y las cuentas discrepan, pero unos lo ubican entre el 0.5% del PIB y otros entre el 1% del PIB, los más optimistas, por ahí debe de andar.

Comparado con impuestos prediales de países desarrollados que son del cuatro al ocho por ciento; en algunos años con reformas fiscales los países desarrollados han tenido hasta doce por ciento de este impuestos, por cuestiones muy específicas y estacionales.

Eso nos lleva a pensar entonces, que tenemos un impuesto predial evidentemente diferenciado en nuestros municipios menos desarrollados con respecto a los más desarrollados y que aún los más desarrollados tienen un gran trabajo por hacer: las erosiones de la base gravable por inflación, la falta de actualización de los catastros, los pocos recursos para hacer un sistema de catastro moderno y eficiente, son parte de las explicaciones lógicas que llevan a hacer que éste impuesto se haya deteriorado sustantivamente.

Los servicios públicos son una historia también muy interesante. ¿Cuáles son los servicios públicos tradicionales de un municipio? Está el del agua, los rastros, la seguridad pública fundamentalmente, no estoy excluyendo ninguno, pero creo que esos son los más importantes.

El agua, como ustedes saben, la mayor parte, un buen porcentaje de municipios tienen su propia agua, no quiero dar un dato estadístico, pero parece ser que son como seiscientos sesenta orga-

nismos del agua; es decir hay seiscientos sesenta municipios que tienen un organismo operador del agua, específico para administrarla. El resto de los municipios entonces no tienen organismo operador y muchos de ellos ni agua.

Estos organismos operadores han tenido una serie de características a lo largo de su operación, quiero mencionar a manera de ejemplo algunas de ellas: en materia de empleados y tarifas, muchos de estos organismos no tienen la autonomía para poder fijar sus precios y tarifas, tienen que pasar muchos de ellos por el congreso estatal y estos precios y tarifas, se fijan por razones políticas muchas veces, o no se fijan por las mismas razones. Pero esta es una historia amplia; no es un sólo punto el que hay que analizar, a veces todo se quiere arreglar por precios y tarifas, y no todo se puede arreglar siempre así.

El hecho es que el costo del agua en general, a lo largo y a lo ancho de la República Mexicana, no se cobra realmente, es decir la población no paga lo que está costando, eso es un hecho. Eso quiere decir que el agua requiere subsidios de muy diferentes maneras, hay inversión pública federal, hay inversión estatal, en fin, hay una serie de formas de financiar este mecanismo.

Pero lo que yo quisiera destacar aquí, no es mi tema los organismos de agua, es que no es por el cobro de los servicios públicos por donde pareciera que los municipios van a tener una fuente de financiamiento importante, al menos en el corto plazo, sobre todo con los rezagos que en materia de inversión tienen la mayor parte de estos organismos.

Otro hecho, el ingreso que se genera a través de las finanzas públicas, el ingreso federal participable, está altamente concentrado, eso es un hecho. Setenta y cuatro por ciento se lo lleva la federación, veintidós por ciento los estados, y los municipios cuatro ó cinco por ciento dependiendo de las estadísticas, los promedios que ustedes quieran hacer.

Lo que es un hecho, es que el ingreso que se distribuye, se distribuye más bien a través de la federación, en un porcentaje muy amplio y en mucha menor medida a través de los estados, y en mucha, pero mucha menor medida a través de los municipios.

Las participaciones generales. También ahí hay cosas importantes que decir, no sólo por su monto. A nadie le gusta la depresión presupuestal, lo estábamos comentando hace un momento, nadie quisiera tener una restricción presupuestal y sería maravilloso

que nadie tuviera una restricción presupuestal; no se puede, de ninguna manera es mi tema, sin querer entrar en mayores complicaciones de teoría económica, simplemente no es posible. Lo que alguien gana lo deja de ganar otro. Este es un efecto, que se conoce como el efecto suma cero. Entonces se genera un ingreso y sobre éste es que se puede hablar en un punto determinado. En un horizonte de tiempo si se genera más ingreso evidentemente se pueden generar mayores participaciones, pero en un punto determinado es un hecho. Y en ese hecho también hay algunas cuestiones que vale la pena reflexionar; el último dato que yo dispongo, no lo he revisado con detenimiento, es que sólo en diecinueve estados existe una ley de coordinación fiscal. Con esto no estoy diciendo que esos diecinueve estados tengan una ley de coordinación fiscal interesante o bien hecha, simplemente estoy diciendo que la tienen. ¿Qué quiere decir? Que el resto de las entidades federativas reciben sus participaciones federales a través no de una ley, ni de un criterio normado, sino las reciben a través de mecanismos, convenios, de manera discrecional, creo que esa es la palabra apropiada.

¿Qué pasa en materia de gasto? Creo que existe un consenso, no sé a que grado, pero desde el Plan Nacional de Desarrollo, hasta lo último que he leído, incluyendo cosas de ustedes, más o menos todo mundo está de acuerdo en que existe un gran centralismo fiscal y que su reversión, que su cambio es importante para la vida en general del país y particularmente para la vida económica de los municipios.

Aquí también algunos datos; el ochenta por ciento se realiza a través del nivel federal, el diecisiete por ciento del estatal y solamente el tres por ciento a nivel municipal. ¿Qué es lo que sucede? De ahí se desprende que el municipio no decide sobre los programas, inversiones y sobre todos los requerimientos de inversión que se tienen de manera regional o de manera municipal o de manera local, sino que todo esto viene de la federación.

En ese sentido todo mundo está de acuerdo en combatir, en revertir este centralismo fiscal. También, más o menos, todo mundo está de acuerdo en una serie de instrumentos para que se revierta la ley de coordinación fiscal por una ley de coordinación hacendaria, que se regule no sólo en materia de ingresos, sino también en materia de gastos; que se asignen funciones con el adecuado nivel de ingresos para que sean realizadas éstas de manera cabal; que haya esquemas novedosos de financiamiento; que haya subsidios

en aquellos casos en que los municipios tengan una necesidad mayor para despegar, que se distinguen evidentemente grados y niveles de los municipios, por ahí ubicaría la discusión y el consenso de cómo iría más o menos esta corriente.

Lo que aún falta mucho, para ser sinceros, es que todavía no le ponemos números, la sociedad no le pone números. Yo no he visto una publicación oficial del gobierno que tenga números de esto, tampoco he visto trabajos de otro tipo que tenga números, simplemente no hay números todavía en esto. Hay unos que mencionaba Alison que son muy interesantes, de éste ramo treinta y tres que se crea, es por un monto de 116 mil millones de pesos algo así; para los municipios es un porcentaje chiquito. Estamos hablando quizá de menos del cinco por ciento de ese monto total.

Parece ser que este año tampoco va a haber una gran cantidad de recursos adicionales para que el municipio lo maneje de manera directa. Hablando de ingresos sabemos por los periódicos de la discusión de la miscelánea y todo este asunto; pero hasta donde yo llego a entender como una persona interesada en estos temas, no alcanzo a ver que la fórmula se modifique. O dicho en otras palabras, del ingreso total federal participable, el veinte por ciento les va a tocar a los municipios y no les va a tocar más este año.

Este año a los municipios yo no veo que les toque una cantidad importante adicional de recursos. Hay una gran voluntad para hacerlo, pero no hay todavía instrumentos que aterricen esto de manera importante.

Quiero hablar ahora, sin querer ser iluso y con todo el respeto, de algunas cosas que nosotros nos imaginamos que podrían ayudar, coadyuvar; lo iluso, lo digo en el sentido de que no quiero decir que con estos comentarios se vaya a arreglar el problema municipal o algo por el estilo, no, con mucha humildad. Solamente quisiera hacer unos comentarios de cosas que nosotros vemos desde el ámbito de nuestra competencia, de qué cosas se podrían hacer adicionalmente a todo esto que hemos comentado. Nosotros creemos que esto es una suma de esfuerzos, una suma de posibilidades para tratar de ir venciendo inercias y tratando de cambiar cuestiones que no son exactamente como nosotros las quisiéramos.

Desde el ámbito de nuestra competencia creemos que hay instrumentos que deben respetarse; todo lo que es la evaluación social y económica de proyectos es un material que debe de ser difundido,

transmitido, enseñado, financiado y regalado a través de los mecanismos de mezcla de recursos o los que se fueran innovando.

Pero lo que es un hecho es que de los municipios muy grandes, algunos de ellos tienen problemas financieros porque tienen proyectos muy malos.

Otros, los menos desarrollados y los más desfavorecidos porque no tienen proyectos, no estoy pensando en proyectos industriales o algo por el estilo, simplemente proyectos de su localidad, de su desarrollo muy particular a sus circunstancias muy especiales, no tienen esos proyectos. Este material y esta cultura de la evaluación social y económica de proyectos es algo que como instrumento debe ayudarnos, tendría que ayudarnos mucho a coadyuvar en la resolución de esos problemas.

Hay que verlo como un instrumento que nos puede dar, en algunos casos, procesos de concesión privados muy importantes; en otros por supuesto que lo que nos va a dar es simplemente la rentabilidad social del proyecto y decidir financiarlo con gasto público; de esto hay un ejemplo de un municipio que no tenía agua, el costo de traerla era gran problemática para el municipio; ninguna evaluación económica iba a dar que ahí había que financiar agua. El más despistado dijo que ahí había que concesionar el agua, pero lo que dio el tema, es decir la evaluación social económica, arrojó que había que gastar de manera prioritaria, con gasto público, en agua, por que de los diez proyectos importantes de esta comunidad ese es el detonador de otros más y eso es lo que da éste material. ¿Cómo hacerlo? Uno de los problemas, lo sugieren las preguntas que están ahí, es que en términos generales no hay un servicio civil de carrera en los municipios. En otros municipios hay más necesidades que lo que puede dar la profesionalización, sería demasiado pedir profesionalización en algunos lugares.

Debe ser, nuevamente, un programa de formación de administradores municipales, un programa de asistencia técnica que fuera, insisto, regalado y financiado con mezcla de recursos, que permitiera ir creando estos cuadros, este tipo de iniciativas y este tipo de ideas para sus propias localidades.

Otra cosa que nosotros hemos pensado, que estamos preocupados como Banco de Desarrollo, es trabajar en programas muy específicos que coadyuven con la comunidad. Hay programas, por ejemplo, los programas de ahorro de energía eléctrica, que si uno cambia unas ba-lastras los ahorros en energía eléctrica son sumamente importantes.

Si uno ve las finanzas de los municipios, tienen muchas características; pero una importante es que la mayor parte de los municipios no tienen problema financiero importante y no lo tienen porque simplemente gastan lo que les entra; porque reciben sus participaciones y eso gastan, por eso andan en ceros. Desde el municipio más pobre hasta el municipio más rico siempre andan más o menos en equilibrio y algunos hasta con un poquito de excedentes. Porque las inversiones las hace la Federación o el Estado a través de todos esos programas.

Otra característica a la que me quiero referir, es que la mayor parte del gasto es gasto corriente; una buena parte de él se destina a la seguridad, limpieza y todo esto; otra parte a la energía eléctrica, entonces por ahí se debería de empezar a combatirlo. En materia de seguridad pública hay muchas cosas por hacer; en materia de servicios civiles y servicios personales hay muchas otras.

Habría muchas cosas importantes, novedosas e interesantes que podrían ir coadyuvando al desarrollo de nuestros municipios; sin querer, repito, ser ilusos y pensar que éstas son exclusivamente las claves o las llaves mágicas para solucionar todos los problemas.

Muchas gracias.

Intervención de Rodolfo García Castillo

Creo que ha sido interesante lo que hemos escuchado hasta este momento.

Me gustaría llamar la atención sobre ciertas preguntas que se entremezclan en todos y cada uno de los discursos de los participantes.

La primera pregunta: ¿cómo se financia un municipio?, sigue llevándonos a lugares que ya conocemos muchos.

Una de las cosas que siempre se comentan desde los estudios que por ahí hicimos en el CIDE, en el censo del 90 y nuestra participación en el censo del 95. Es que no hay recursos suficientes. En efecto, ese es un lugar común, nunca habrá recursos suficientes para ningún gobierno y menos para los gobiernos locales. Pero ahí hay que meter otro elemento; no hay recursos suficientes, pero ¿quiénes lo sufren más?, ¿cuál es la diferencia que existe entre los municipios?, ¿cómo se concentran estos ingresos?, ¿cómo funciona el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?, ¿a quién beneficia el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal?

En las cifras agregadas, que a lo mejor son muy correctas, hay una concentración federal en la forma de distribución aunque existe una modificación más o menos interesante el año pasado y también en la forma en la que se gasta. Habría que preguntar entonces si esas formas de financiamiento son suficientes. También tiene mucho que ver con las formas de operación administrativa de los municipios, que es otra de las grandes preguntas que tenemos dentro del apartado que nos ocupa.

Tenemos un marco jurídico malo, Alejandro nos comentaba que en BANOBRAS incluso tienen esos datos, que sólo diecinueve, yo tengo el dato de que sólo son dieciocho, los estados que tienen Ley de Coordinación Fiscal Estatal. Sólo veintiún entidades cuentan con legislación en materia de deuda; sólo veintidós cuentan con una legislación sobre presupuesto y contabilidad; sólo diecisiete con fundamento expreso para concesiones y manejo de bienes y servicios. Con este marco jurídico es difícil establecer un cierto espacio de certidumbre.

Por otro lado un dato que teníamos en noventa y tres que se reproduce en noventa y cinco, es la profesionalización. Decíamos, y por aquí se comentaba, que no tenemos cuadros profesionales, si tomamos en consideración que ahí, en noventa y tres, el cuarenta y ocho por ciento de los funcionarios encargados de los servicios en el país tenían solamente la primaria, esto nos dice en quién estamos depositando los recursos. Si trasladamos eso al censo del noventa y cinco, hay una cifra muy preocupante también con relación a los tesoreros, y cuál es la capacidad y la experiencia que tienen además con el manejo de los recursos. Esto es como grandes foquitos rojos. Hay una mala estructura financiera, existe una mala distribución, un esquema de financiamiento débil, en donde incluso los servicios son muy problemáticos, no se convierten nunca en fuente de financiamiento, sino más bien en gasto. Pero también hay una deficiente base de parte de los gobiernos municipales que tienen que, necesariamente, irse transformando.

Aquí se habla también de la diferencia de tamaño y población; efectivamente creo que a lo largo de nuestros estudios innovadores hemos encontrado municipios tanto grandes como pequeños que han buscado los espacios de participación. Sin embargo son los grandes, aquellos con mayores posibilidades de obtener ingreso, los que pueden dar continuidad a ciertos procesos, los demás tienen que hacerse más de una serie de concertaciones de índole política que a veces se rompe con mucha facilidad.

¿Qué pasa realmente con la problemática municipal?

Es una realidad que urge, que debemos ir reconstruyendo parte a parte, cada una de las piezas del rompecabezas que muy a *grosso* modo trazamos en la mesa; nos señala espacios en los que se debe trabajar, espacios en los cuales debemos buscar, sobre los límites que existen, las posibilidades reales de acción. De lo contrario tendríamos que plantear muchas cosas que ya hemos dicho: "cambie-mos el Sistema de Coordinación", "hagamos una ley hacendaria", que incluso ya se recogen en el documento de Nuevo Federalismo de agosto.

Para finalizar, es necesario un cambio en dos sentidos; de abajo hacia arriba hay que fortalecer a la administración, pero fortalecerla en verdad, porque bueno, Guanajuato habla de tener ahora en su nueva ley el servicio civil de carrera. Quisiera saber cómo va a funcionar el servicio civil de carrera, en un espacio que todavía no termina de consolidarse; hay que consolidar realmente el trabajo. Lo que señalaba Alejandro es interesante, ¿por qué no plantear algunos programas de capacitación?

Y de arriba hacia abajo también, generar una nueva distribución, una forma de adaptación.

Por estos lados creo que tendríamos mucho que discutir y mucho más que aportar, no quiero seguir y me niego la palabra aunque la tentación es mucha. Creo que hay mucha experiencia acumulada en todos ustedes, el trabajo en municipio y gobierno locales es muy amplio y quisiera cederles la palabra para abrir este espacio de discusión y reflexión conjunto.

Intervenciones de los participantes

Raúl Olmedo

El tema da para mucho. Esta relación entre gobierno, administración pública y desarrollo económico, ligándola con la discusión de la mesa anterior sobre la participación, puede darnos una solución, por lo menos ciertas vías de reflexión.

Por lo que he visto desde hace muchos años, no es la reforma administrativa municipal lo que puede levantar el desarrollo económico municipal; la reforma administrativa es importante pero yo no le daría un peso muy grande dentro de la problemática general.

Si nosotros acudimos a las tendencias de largo plazo, podemos ver que en el período que va de 1935 a 1980, el Producto Interno

Bruto de nuestro país en promedio anual de ese período de cuarenta y cinco años, creció al seis punto cinco por ciento anual, mientras que la población crecía al tres por ciento, luego fue bajando hasta llegar al dos por ciento donde se ha estancado.

En este largo período de cuarenta y cinco años, el Producto Interno Bruto creció a más del doble que el crecimiento de la población, hubo enriquecimiento real de la sociedad.

Pero de pronto hay un corte muy tajante de las tendencias y 1980 a la fecha el crecimiento del Producto Interno Bruto en promedio ha sido prácticamente de cero, mientras que la población sigue creciendo alrededor del dos por ciento. O sea, el Producto Interno Bruto, crece más lento, pero muchísimo más lento que el crecimiento de la población. Por lo tanto llevamos ya diecisiete años en que el Producto Interno Bruto por habitante está disminuyendo. Esa es la realidad global, y los municipios están insertos dentro de esta realidad general, tendencial.

Tenemos una crisis en el medio rural, una crisis de la agricultura, que ya lleva treinta años; data de los mediados de los años 70; esta tendencia de crisis se está acentuando especialmente por la globalización, por la apertura de los mercados y la desgravación de los productos agropecuarios. De manera que estamos viviendo momentos cada vez más dramáticos en lo que se refiere al medio rural y el empobrecimiento del campo, con todos los fenómenos que ello arrastra.

Y si pensamos que el 85% de los municipios en México sigue siendo rural, igual que hace treinta años, entonces vemos que el destino del municipio rural, o sea, de la mayoría de los municipios del país, tiene un destino fatal que se puede ver en estas tendencias. Así sea la reforma administrativa más extraordinaria del mundo, nuestros municipios no pueden salir cuando se está desmantelando toda la estructura productiva agrícola.

Ahora, en lo que se refiere a la estructura productiva industrial, igualmente la globalización ha venido a producir un verdadero desmantelamiento de la industria nacional y solamente está beneficiando a un grupo reducido de empresas importadoras y exportadoras. De ahí que haya toda esta discusión que estamos viviendo hoy en día, de que los números macros van muy bien, pero los números micros van cada vez peor. Esto es la dicotomización de la economía nacional, entre sectores que crecen muy dinámicamente pero donde el ingreso está concentrado, volvemos al tema de la

mesa anterior, y el resto de la economía que va languideciendo poco a poco.

Desde este punto de vista, ni la reforma administrativa, ni el servicio civil de carrera, insisto en que sería deseable, pero veo que así tengamos funcionarios de carrera en los municipios, con esta situación no haría más que eficientar la crisis, la caída a lo mejor.

De igual manera siento que el problema del financiamiento, tal y como se presentaba hace rato, al grado de decir que al municipio le sobra dinero, cuando está verdaderamente en la penuria, donde no puede pagar los sueldos ni prestar los servicios públicos mínimos y le sobra dinero, eso quiere decir que la cosa está peor de lo que nosotros pensamos. No es tampoco el aspecto financiero el que va a resolver el problema, se necesitarían modificaciones sumamente radicales en el problema del financiamiento, las cuales actualmente parecen imposibles.

En general, a partir de los años 80, en todo el tercer mundo, el ahorro nacional que representaba en promedio alrededor del 20% del PIB, ha caído a diez o menos del diez y no se puede recuperar. Ya lleva diecisiete años esta caída del ahorro. Al contrario, parece que tiende a disminuir aún más, porque en este intento de hacer rentable al capital financiero, fundamentalmente, hacer atractiva la entrada de capitales, cuando vienen esos vendavales tremendos, se va todo el ahorro. Es un ahorro aparente, que no existe, que no está aplicado a la infraestructura productiva.

Después vería que la economía de los municipios está también muy determinada por la forma institucional, en que están repartidas las atribuciones municipales.

Es evidente que el municipio no tiene atribuciones para impulsar su desarrollo económico, todas las concentra la federación. Y las concentra por que así esta plasmado en la Constitución, sería anticonstitucional el hacer acciones que fuesen en contra de esto. Desgraciadamente parece absurdo pero así es. De manera que hago el planteamiento general y un dilema. Por un lado, ¿podremos verdaderamente impulsar un desarrollo económico del municipio por las vías normales, por las vías que se han seguido siempre? o ¿es preciso pensar estrategias radicalmente diferentes? Y en estas estrategias radicalmente diferentes, ligándolo al tema de participación, tal vez habría que pensar en modelos, en formas de movilización del trabajo, no del empleo remunerado, sino creación de

modos de producción no mercantiles frente a esta progresiva exclusión de los municipios respecto al mundo mercantil.

Gracias.

Alberto Hernández

En relación a la pregunta cinco ¿en que ha cambiado o ha mejorado la administración pública?

He visto uno de los problemas que siempre tenemos, la cuestión de la información sobre las finanzas públicas municipales. Prácticamente es uno de los temas más difíciles; más que difíciles, problemáticos a la hora de obtener información. Prácticamente lo que se refiere a encontrar cuándo un municipio es más autónomo en términos de ingresos, resulta muy difícil. Igual la información sobre la distribución del gasto.

La información sobre el nivel del endeudamiento, es otro de los grandes misterios y cuando lo relaciono con la pregunta ocho, ¿cómo le hace la sociedad local y municipal acerca de las penurias y salidas económicas del municipio? Tuvimos hace poco el caso de Tecate y Ensenada que estaban en la bancarrota, prácticamente sin posibilidades de pagar la nómina de Tecate y con deudas muy severas. La reacción de la sociedad local no fue ninguna porque era la primera noticia de que había ese nivel de endeudamiento. Esta situación me parece que no ha cambiado; la información sobre finanzas públicas municipales parece ser uno de los temas más guardados.

Hay cosas interesantes. La encuesta hecha a presidentes municipales por CEDEMUN en el año 95 da cosas muy interesantes, lamentablemente el problema es que la base no se puede trabajar. Hay que ir punto por punto. De este ejercicio y de los próximos resultados de la nueva encuesta que van a hacer, podríamos saber cómo anda ese nivel de autonomía de los municipios.

Otro comentario breve a la parte de la cultura de la evaluación de proyectos y la factibilidad de proyectos; creo que no existe. En el caso de los municipios fronterizos tuvimos el grave problema del acceso a los recursos de NATBANK, donde pocos municipios fronterizos mexicanos pudieron entrarle porque tenían que competir con las ciudades fronterizas norteamericanas, donde sí hay toda una cultura de los estudios de evaluación de proyectos. Con respecto a los municipios fronterizos, que son los más pequeños, no

tienen, ya no digamos cultura en la elaboración de proyectos, sino que no había siquiera asistencia.

Una de las cosas que está pasando, por lo menos lo vimos en la parte de los municipios fronterizos, es que caen presa de los bufetes que se dedican a hacer este tipo de trabajos realizando malos proyectos que finalmente llegan a endeudar al municipio y no llegan a resolver el problema.

Es todo. Muchas gracias.

Octavio Acosta

El tema es de la administración local y las finanzas. Se ha enfocado fundamentalmente a las finanzas, creo que tiene mucho que ver con el diseño administrativo.

Estoy de acuerdo que con el avance de los tiempos hay más necesidades y que en sentido proporcional quizá haya menos recursos, pero yo sí creo que hay recursos. A lo que quiero llegar es que el problema es la mala distribución. Habiendo una distribución adecuada, creo que habría condiciones distintas para el desarrollo. Voy a tratar de explicarme un poco mejor.

Aprovechando que hay acetatos y proyector, voy a poner aquí unos monos. Creo que el problema es el diseño institucional, no sólo del municipio, sino toda la estructura de concentración de facultades, a ver si se entiende este asunto de cómo se distribuyen los recursos. La Federación concentra, en términos generales, el 95% de los recursos fiscales, de la captación fiscal. De todo lo que se cobra en el país, la Federación cobra más o menos el 95%.

Ahora, se está discutiendo actualmente en la Cámara de Diputados el presupuesto de egresos; el de la Federación no es, como su nombre lo dice, el fondo general participable, no es el 100% de los recursos, sino aproximadamente el 55%, ya que el 45% de los fondos captados por la Federación, no participan. De entrada, la federación se reserva el 45%, no para robárselo, sino para gastos comprometidos por otras vías como es el servicio de la deuda, organismos federales, etcétera. De entrada solamente se participa con el 55%. ¿Quiénes están en el sistema fiscal nacional? Están solamente los estados y la federación.

Los municipios no se sientan a la mesa con los estados y la federación a discutir cuánto les toca; los municipios todavía hasta la fecha, solamente ven de lejos cuánto les va a tocar.

Quiero destacar que el modelo de desarrollo está centrado en la federación. Es ésta la que consume todos los recursos porque ha sido el actor histórico que promueve el desarrollo. ¿Quién hace las grandes y las pequeñas obras? Todavía aún hace pocos años, no solamente las grandes obras como presas, aeropuertos y carreteras, sino hasta pequeñas obras como agua en pequeñas comunidades, las financiaba la federación.

Este diseño institucional está hecho para que la federación sea, no solamente el principal, sino casi el único actor del desarrollo. El municipio, en el diseño institucional no está concebido como actor de desarrollo, sino simplemente como administrador de recursos federales. Lo que envía el centro, entonces, lo administra.

Hay dos vías que se están discutiendo: el avance es que el ramo veintiséis, ahora es treinta y tres, antes pasaba por el estado, por el convenio único de desarrollo y eran los estados a través de fórmulas estatales que establecían la distribución. Ahora ya no. Ahora se dice que ya no va a haber "candados", sino directamente la federación los va a distribuir a través de doce mensualidades a los municipios. Ciertamente los municipios van a tener más dinero, creo que es un hecho, pero el cuestionamiento es: ¿quién sigue decidiendo el destino de esos recursos?

Se señala, y es cierto que es un problema de tipo técnico, que los municipios no tienen capacidad de hacer proyectos. Eso es cierto pero, estaba pensando en un ejemplo machista que siempre se pone, como a las señoras que les dan el gasto. Se le da el gasto a la señora y pues ahí tú hazte bolas; la señora tiene que administrar, tiene que poner en sobrecitos cada parte del gasto, según cómo lo quiera aprovechar, pero el problema es si la señora tiene realmente un concepto de desarrollo. Si la señora es pobre, ignorante e inculta, si nomás les da a sus hijos frijoles, si no tiene la creatividad de diversificar la alimentación con pocos recursos, sus hijos ya se amolaron.

Y así me imagino un poco a los municipios; están "jodidos", porque tienen poco dinero y además están mal porque nunca han tenido esa responsabilidad de desarrollo, siempre han sido administradores.

Hay que diseñarlo de otra forma. Los municipios tienen una gran cantidad, como ya se mencionaba al principio, de fuentes de ingresos municipales. Las participaciones son solamente unas de ellas. Tienen impuestos, derechos, productos, aprovechamientos.

En muchos casos las participaciones llegan hasta el 100%, o el 98% o 99%. Hay municipios que tienen cero por ciento de ingresos propios, dependen absolutamente de las participaciones.

¿A dónde quiero llegar? Se requiere definitivamente cambiar el modelo de organización, no solamente del municipio, ni solamente contribuir a darle más capacidad técnica, sino inclusive el modelo general de coordinación que ya no sea sólo coordinación fiscal, organizarnos para ver cuánto se obtiene de ingresos, y así decidir cuánto vamos a gastar y en qué rubros.

El municipio no tiene participación en nada actualmente, son los estados quienes con la federación, discuten quién cobra qué; es lo único que se discute.

Quien decide, lo vemos como algo natural aunque deberíamos estar alarmados por eso, es la Federación; quien decide en qué se gasta. Los estados no están teniendo participación. Son los diputados quienes deciden a qué se va cada dinero. Evidentemente hay que modificar esto y hay que darle un grado, ni siquiera mayor, porque es de cero, hay que darle un grado de importancia al municipio como interlocutor para participar en esto; que tenga derecho de sentarse en la mesa con los grandes, porque ya es mayor de edad, porque va a comer torta. Va a hacer ruido y va a hacer eructos en la mesa porque nunca lo han invitado, va a hacer desfiguros. Pero si no lo invitan entonces nunca va a aprender a comer bien con los cubiertos.

Paradójicamente no creo que sea el problema más importante el de los recursos, pero sí es un problema importante y que habrá que avanzar en el tema que sigue mañana: "El Federalismo" ¿qué nuevas formas de relación y coordinación nos da?, ¿Hasta dónde permitimos que cada quién, no solamente dé su punto de vista, sino hasta dónde intervenir?

Hace dos semanas, a quinientos metros de este hotel, hubo una reunión que a mí me parece histórica: se juntaron las mesas directivas de las tres asociaciones de municipios partidarias. La Asociación de Municipios de México, La Federación Nacional de Municipios Prístas y La Asociación de Autoridades Locales, que es principalmente del PRD. El punto de acuerdo fue éste: estamos todos de acuerdo que necesitamos más recursos, curiosamente, el PRI decía "no, este asunto no es muy importante". ¿Por qué? porque le costaba mucho enfrentarse, es mi valoración personal, a la propuesta del ejecutivo; pero ciertamente, era un tanto paradójico

porque sí había interés pero como que se sentían con reservas para actuar. Pero sí sentía el problema de que requería más recursos. Pero el hecho fue que se juntaron y que hay disposición a estar trabajando en este sentido. Creo que la cuestión va por ahí.

Inclusive se ha avanzado. Los diputados de las diferentes facciones ya tienen diferentes propuestas de número, no ha sido un debate nacional todavía; los municipios poco están participando en esto. La verdad es que es dramático ver el desconocimiento que hay. Los diputados de todos los partidos, inclusive los del PRI que tienen más tiempo, no tienen mucha idea, no hay diputados realmente municipalistas. Es un debate bastante torpe. "¿A quién le quitamos?", están diciendo: "quitémosle al presidente la partida discrecional, quitémosla por principio de oposición pero, ¿cómo lo distribuimos?". Realmente el municipio no está siendo tomado como un actor fundamental.

Ahora sería, desde mi punto de vista, limitado discutir porcentajes, sino con un diseño distinto que contribuya a sentar en la mesa al municipio.

Muchas gracias.

Gerardo Zamora

Es una apreciación un poco subjetiva pero lo pongo a consideración. Una es la directriz político - ideológica, en donde el acento fundamental está en cómo buscar la honestidad en el manejo de los recursos y nada más.

Otra es una directriz técnica, que implica una cierta racionalidad, donde para el desarrollo se requiere plantearse con claridad ciertos objetivos en función de las circunstancias de lo que se quiere, instrumentar políticas eficaces y eficientes en cuanto a dichos proyectos. Pero son directrices que se traban, sobre todo si volteamos a ver qué sucede en los municipios. Por ejemplo, las funciones de hacienda pública en los propios ayuntamientos; la verdad es que se convierten casi, casi, en meros fiscalizadores de la probidad; se trata de ver cómo no se desvían recursos; o cómo le salen las cuentas bien, pero hasta allí y nada más. Nada se hace en el otro sentido.

Ahora, en esto también tiene mucho que ver algo que tiene relación con lo que muy bien señalaba Octavio, y si volteamos la mirada hacia la relación entre los gobiernos estatales y municipales, la verdad es que aún los recursos participables de los estados y municipios básicamente se concentran, como ya sabemos, en el Go-

bierno del Estado. Además, hay un gran celo en los gobiernos estatales de ser ellos los protagonistas de la promoción del desarrollo y no hacen partícipes y colaboradores de ello a los propios gobiernos municipales.

Estas dos directrices, no debieran contraponerse, sino debieran de ser complementarias; pero a lo mejor, uno de los efectos de la alternancia política es éste, el celo por la honestidad. Habría que ver cómo salir de éste círculo vicioso.

Por otra parte, si bien el impuesto predial, como bien nos comentaba el expositor Alejandro Ordoño, debiera ser un recurso de mayor potencialidad; sin embargo, lo vemos porque hay algunas experiencias que nos dicen esto, por ejemplo, de los casos que conozco, San Francisco del Rincón, le echó un poco de más inteligencia a pensar cómo poder explotar este recurso y no sólo pensarse o quedarse con la idea de que bueno, "a ver como va la probidad y la honestidad", sino "vamos a echarle los recursos a hacer un buen rendimiento fiscal". Hoy se tienen buenos resultados en ese sentido en San Francisco del Rincón.

Hay cuestiones interesantes seguramente en todo el país, pero implica hacer estas dos directrices complementarias y no opuestas.

Nada más. Muchas gracias.

Tonatiuh Guillén

Mi comentario es en la perspectiva interna del gobierno municipal y su relación con la sociedad municipal.

Independientemente de lo que acaba de exponer Octavio, que me parece que es esencial y que hay que moverse en esa dirección, en cuanto a las relaciones intergubernamentales. Tampoco hay que dejar de lado otros procesos que se están construyendo ya ahora, en este momento, con estas condiciones, en los ayuntamientos. Uno de estos procesos es que las administraciones municipales, sobre todo como fenómeno urbano, progresivamente se están convirtiendo en instituciones caras desde la perspectiva del ciudadano. Independientemente de que en números reales pueda decirse que los ingresos municipales se encuentran estancados, en números más reales, que son los del bolsillo de los ciudadanos, la administración municipal es un aparato progresivamente más caro.

La situación, a la que quiero llegar, es cómo por la vía del incremento de los ingresos propios, se está produciendo al mismo tiempo un fenómeno de mayor interdependencia entre la sociedad

local y administración local. Y más aún, que esa relación de interdependencia también tiende a convertirse en eje de conflicto político muy importante y que en términos reales va modulando cuánto crecen los ingresos propios municipales.

Para ponerlo en términos más concretos; hace un tiempo hicimos un estudio sobre los conflictos municipales en siete municipios de la frontera norte, de distinto signo político; de veintitrés conflictos fuertes que ocuparan un espacio importante en medios, en organización y en debate público, prácticamente la mitad tenía que ver con ésta recomposición o actualización de valores y de tasas alrededor del impuesto predial.

El límite muy concreto que tienen las administraciones municipales para crear es su capacidad de negociación con la sociedad. Es ahí donde volvemos al tema de la participación y demás. En la medida en que no existen instrumentos eficaces de negociación y de construcción de políticas públicas y fiscales claras, transparentes, entre sociedad y gobierno municipal, por mucho que le presione la administración municipal, encuentra un límite político muy pronto.

Un límite que impone hasta que se puede crecer en sus ingresos propios. Este es uno de los puntos de la dinámica de crecimiento de los ingresos propios de los municipios.

Otro punto es el que va por el lado del gasto, sobre todo los gobiernos municipales que han sido exitosos en la reforma de sus finanzas, dentro de lo que cabe llamar exitoso en el mapa de los municipios. Progresivamente van acumulando un fenómeno que empezaría a llamar, haciendo la parodia, el del municipio obeso.

Hay administraciones que están creciendo por la propia dinámica del desarrollo municipal, por todo esto que sabemos muy bien de los ciclos de gobierno y el costo que implica para la administración la no profesionalización, etcétera. El punto es que están acumulando estructuras de administración para resolver problemas de cortísimo plazo, pero que empiezan a ser costos adicionales a los aparatos de administración. Voy a poner un ejemplo: hay administraciones en donde ya existe una dirección de obras públicas, pero por razones de un cierto trámite o una negociación, se necesita crear una "unidad especial de urbanización", por ejemplo; ya generaste una salida para atender en corto plazo un problema, pero al mismo tiempo un costo duplicado para el aparato administrativo. Hay una acumulación de disfunciones operativas, aquí también hay que tener el ojo muy fino: la administración del propio

gobierno municipal; porque ya hay casos donde efectivamente, crecieron de más y crecieron mal. Hay que tenerlo en cuenta en el balance; no excluir la necesidad de fortalecerlos con instituciones, de fortalecerlos en términos de eso que tengan los ingresos nacionales, pero sí hay que checar en qué están gastando, cómo está creciendo ese gasto. Es esa la dimensión política del límite de los ingresos.

Gracias.

Miguel Angel Díaz Quintero

Las entidades de la república, seguramente nuestros presidentes municipales, se van a sentir sumamente molestos por esa afirmación.

En el caso de Sinaloa y en la preocupación que tenía hace un momento Alberto Hernández, no solamente no se han tenido problemas de pago de nóminas, sino incluso se ha llegado al caso de suspender el alumbrado público, por ejemplo. Ustedes saben que Sinaloa es un estado sumamente violento o con publicidad muy violenta, por lo que estar sin alumbrado público en las principales ciudades, como que es una expresión con un gran significado de lo que representa esta suspensión del servicio.

Pero además algunos ayuntamientos se incorporaron hace ya unos años, a un movimiento del Frente Común Sinaloense, a propósito de presionar, por supuesto con todas las limitaciones a la Comisión Federal con lo que se llamó los famosos apagones; precisamente porque aparte de la demanda de normalizar la tarifa del servicio de energía eléctrica, el ayuntamiento cada vez tenía más problemas de finanzas.

Hay que matizar mejor esa afirmación y si se conoce el caso de municipios que encuadren dentro de ésta sería interesante conocerlos.

Por otra parte, con la información que hacía Tonatiuh Guillén sobre este sugerente señalamiento de municipio obeso, creo que ha sido sumamente difícil y seguirá siendo muy difícil eliminar los municipios obesos porque en primer lugar, así sea cualquier signo o partido político, desde que estos andan en campaña se da una relación clientelar que finalmente se traduce en aumento del empleo en los ayuntamientos.

En el caso de Sinaloa, por ejemplo, cuando recién se inaugura el primer ayuntamiento panista se había declarado que una de sus

principales tareas de gobierno iba a ser justamente, congruente con su plataforma política: la reducción del gasto burocrático y en lo particular lo que correspondía al personal. Sin embargo, cuando checamos sus informes, incluso financieros, estos no fueron tales.

Pero además de ese modelo clientelar, como ya se ha señalado aquí, hay otro problema que es resentido muy sensiblemente por los municipios; es el problema del desempleo. Si los municipios se constituyen como agencias de empleo, finalmente de mucha población, que ante la falta de una ocupación son incorporados como empleados de los ayuntamientos; entonces, es mucha la población que demanda empleo y en ese sentido los ayuntamientos se constituyen con todos los riesgos de obesidad que esto implica en agencias de empleo. Creo que este no es solamente un fenómeno de México, sino incluso de América Latina.

Recuerdo en un encuentro que realizó la Dra. Ziccardi, se hacía alusión también a estos fenómenos políticos de los ayuntamientos de aquellos países, Argentina por ejemplo, y otros países de América Latina.

Son comentarios sobre varias afirmaciones que sería en vano que se siguieran discutiendo.

Gracias.

Alicia Ziccardi

Perdí una parte de las intervenciones, espero no repetir algo que ya haya dicho otro, pero de todas maneras vale reforzar que la necesidad de estas posiciones de auténtico federalismo, permanentemente, es en vano. El centralismo fiscal hay que revertirlo, independientemente de que mejoremos la recaudación propia que tengan los municipios; el libro de Enrique Cabrero arroja luz para saber qué características tiene el federalismo mexicano. 1

Dentro de los federalismos más centralizados que hay en América Latina como son Argentina o Brasil, ninguno de ellos se aproxima al ochenta, diecisiete, tres, que tiene el caso mexicano.

La primera reivindicación de los municipios de alterar esta injusta relación y distribución de los recursos es algo que se debe sostener, independientemente de que se creen nuevas fuentes de generación de recursos propios.

En segundo lugar, recuerdo cuando hace unos años hicimos una reunión acá, también convocados por Miguel, como parte del proyecto de Fundación Ford, hubo una queja recurrente de los mu-

nicipios; ésta era la afectación de las participaciones por parte de BANOBRAS.

Es decir, no es tan cierto que los municipios no tienen problemas; tiene serios problemas y justamente recuerdo el caso de Ciudad Guzmán, que cuando Cárdenas toma Ciudad Guzmán tiene afectadas la mayor parte de sus participaciones y lo que hace es idear un sistema de recaudación fiscal con base en recursos propios que en gran medida fue lo que le dio un capital político para luego aspirar a la gobernatura del estado. Me acuerdo que fue un caso que lo discutimos aquí mismo en Guadalajara.

Pero esta situación recuerdo cuando hicimos la reunión en Ciudad Juárez, que era la reunión regional del CEDEMUN, fue una queja permanente de los presidentes municipales, es decir, no podían hacer frente a la deuda; realmente estoy sorprendida de que digamos que este tipo de cuestiones no existen en los municipios. Porque son aquellos municipios los que tienen mayor capacidad de generar recursos. Yo no sé si esta situación se alteró, pero en todo caso me parece que era un dato serio e importante a tomar en cuenta y que me gustaría saber si esto se modificó.

En tercer lugar, la situación de la estructura del gasto. Si los municipios solamente tienen dinero para la administración, pues cada vez habrá mayor deterioro de la calidad de vida en nuestras ciudades. Es decir, los municipios heredan una situación de rezago muy fuerte y a esto se agregan las nuevas necesidades, ¿cómo es posible que digamos que porque cubrimos el gasto con los recursos que se tienen creamos que realmente va a mejorar? Si siempre estamos diciendo que la calidad de vida en nuestras ciudades es pésima; tenemos que ver de qué manera podemos mejorar el ingreso de los municipios.

Gracias.

Rocío Meneses

Creo que en esto que comentaba Alicia influye mucho también el problema de la migración y la alta concentración de población hacia las zonas metropolitanas, hacia las ciudades.

En el caso de Puebla, la ley de coordinación fiscal establece, estos son datos de la Secretaría de Finanzas del Estado, que el cincuenta por ciento de participaciones federales está destinado al municipio capital del estado, o sea, a un sólo municipio, el treinta por ciento se lo reparten entre los nueve municipios que son ca-

beceras económicas, de zonas económicas del estado, que son los municipios más adelantados, urbanos, semiurbanos dos de ellos; y el veinte por ciento es repartido entre los doscientos siete municipios restantes y de acuerdo a prioridades y problemas. Eso en cuanto a las participaciones.

En cuanto al ramo veintiséis, ahora Fondo de desarrollo municipal ramo treinta y tres, está asignado con fines electorales. Esta muy politizada esa partida presupuestal y el caso o el ejemplo más obvio, en Puebla, es cómo se dio la asignación de este recurso; les llegó a juntas auxiliares, ni siquiera a las cabeceras, a los ayuntamientos. ¿Por qué? porque las juntas auxiliares simpatizaban con el PRI. Entonces les llegó a ellos directamente el recurso, porque la cabecera municipal está gobernada por el PAN. Como dentro de los principales ayuntamientos quedó el PAN, entonces no les llegó a ellos el recurso como cotidianamente sí se les daba, sino le llegó directamente a la junta auxiliar.

Pero aquí hubo otro problema, que se liga con el tema anterior de la participación ciudadana; se les dijo a las comunidades: "les llega el recurso, el techo financiero es de X cantidad y ustedes ¿qué necesitan?, ¿qué es prioritario?", "drenaje, calles, alumbrado, etcétera", se hizo una lista, "¿cuál es la mayor prioridad?, ésta". Por poner un ejemplo, y en esto me tocó a mí participar en mi comunidad, la pavimentación de la calle donde está la escuela primaria, que era prioritario. Se hace todo el estudio y se nos pide que nombremos, porque además la comunidad participa con una aportación, para que se haga el estudio y que se desarrolle el proyecto. Entonces, de acuerdo al tránsito de la calle se estableció que debía de llevar cierto grosor en medio, se estableció un adoquín, no pavimento, por que había algún problema con el drenaje y el agua potable, levantar y no tener que abrir el pavimento por que era un gasto mayor, sino nada más quitar el adoquín y volverlo a poner. Incluía un proyecto de jardinería para aprovechar las lluvias.

Entonces llegó la Secretaría de Finanzas y llegó SEDESOL, es decir, los enviados de la Secretaría de Finanzas y los enviados de la SEDESOL dijeron: "no, no es posible, pues sí alcanza con el techo financiero, sí alcanza; es más, sobra dinero", "no, es que no es posible, es que la Secretaría de Finanzas solamente autoriza X grosor, X malla", "oiga, los requerimientos de la comunidad son estos", "no, es que solamente se autoriza esto; ¿lo toman o lo dejan?", "lo tomamos". Lo único que nos respetaron fue el adoquín

de en medio. En serio. Eso obviamente inhibe la participación ciudadana, pero tiene que ver con los recursos que llegan al municipio, es uno de los ejemplos.

En cuanto a la asignación y aplicación de recursos existe otro problema que hemos detectado: el gasto administrativo que tiene ida y vuelta de los recursos; se recauda, se manda, se regresa; ahí hay todo un trámite. Además, no es la aplicación en el tiempo y forma; ahí viene la devaluación, el aumento, la partida. Luego tiene que tomarse prestado de X partida presupuestal y devolverlo. Cuando se devuelve es más y viene el cumplimiento del proyecto: "no, el proyecto se cumplió en el noventa por ciento"; llega una escuela primaria y resulta que el diez por ciento restante era la instalación de la luz; inoperante; "elefantes blancos" y todo esto. Y son problemas que se agravan y que gravan el desarrollo municipal!

Todo lo que tiene que ver el financiamiento y la relación política. Por ejemplo, el SUAPAP es el sistema operador de agua potable para el ayuntamiento de Puebla, ahora es el SUAP, porque el ayuntamiento capital de estado también quedó en manos del partido contrario a la gubernatura, lo del agua lo asumió el estado pero por un problema grave que hubo en un proyecto de distribución de agua, el proyecto Angelópolis, que afecta cinco municipios, incluyendo al de la capital del estado. Es un proyecto macroturístico de inversión, que tiene una gran inversión, la fundación JENKINS lo está apoyando. El proyecto marcó la distribución de los recursos.

Los municipios afectados quedaron a favor del PAN y ellos impugnaron la asignación de recursos a este proyecto, porque hay partidas federales importantes asignadas; lo que se hizo, —como uno de los proyectos que incorporaba al Proyecto Angelópolis—, era la distribución de agua a la zona sur de la ciudad, una de las más pobladas y que más problemas tiene con los servicios públicos. Se tomó el agua de uno de los municipios que se llama Nealtica, que está rumbo a Cholula, donde hay mucha agua; y se construyeron muchos pozos. La población del Nealtica, dijo: "no, ¿por qué nos tienen que quitar a nosotros los recursos para enviarlos a otra parte? Nos está afectando directamente". Hubo mítines, agresiones, hasta que el proyecto se dio, ahí donde el estado justificó tomar ellos, por la afectación de los municipios y la distribución hacia otros municipios, el impuesto del agua y la regulación del agua. Ahora el predial se le sigue pagando al ayuntamiento, pero el agua

la cobra el estado y lo justifica. ¿Se fortalece o se desequilibra el municipio?, ¿qué pasa ahí? Aparte de la distribución tan inequitativa de los recursos.

En cuanto a la profesionalización del servicio público, en Puebla se ha dado algo muy interesante en los egresados de la facultad de administración, específicamente en la licenciatura en Administración Pública; los hemos preparado tan bien, que tenemos casos en los que ellos han ido a armar su campaña y son presidentes municipales; o han sido presidentes municipales y han logrado desarrollar al municipio. Ejemplo de ello tenemos Acatzingo, Huejotzingo, Tecamachalco y Atzompa, aparte de estar en algunas juntas auxiliares, porque han visto que es un campo de trabajo natural en donde se pueden allegar, no tan sólo recursos del municipio, sino a ellos también, vía capacidad de generación de proyecto. Ese es el caso Puebla.

Voy a tener el atrevimiento de hacer una propuesta, para el desarrollo municipal; nosotros hemos detectado tres áreas que podrían fortalecer al municipio: la capacidad del proyecto, la gestora del proyecto —que son los problemas principales que tienen— y el financiamiento del proyecto.

La propuesta está en función de si es responsabilidad de todos nosotros, acercar asesoría o hacer una especie de tutoría o generar un proyecto que nos acerque; que acerque ésta discusión realmente a los actores de la función municipal a través de capacitación, de talleres básicamente.

Gracias.

Rodolfo García Castillo

Antes de la siguiente intervención le pedí a Alejandro hacer una intervención aclaratoria.

Alejandro Ordoño

Muchas gracias por acceder a mi petición. Lo que pasa es que hubo dos intervenciones, las dos últimas, que creo que valen la pena para una consideración de mi parte.

De los ingresos que recibe el país, apenas un cuatro punto cinco, les toca a los municipios. De los gastos que distribuye el país, apenas un tres por ciento lo gastan los municipios. Son datos que yo dije. Luego, el municipio no tiene abundancia, por lo tanto no

tiene ninguna decisión en los recursos que puede utilizar, no es dueño de hacer sus propios programas. Sin embargo, lo que yo dije, es que contra toda esa lógica, los municipios estaban con finanzas equilibradas, que a veces hasta les sobra un poquito de dinero.

¿Cómo se puede dar esta aparente contradicción, esta paradoja? Se da por una razón que yo no la estoy juzgando; lo que estoy diciendo es cómo suceden las cosas en una buena cantidad de municipios.

Sucede un poco lo que dice usted con toda la razón: se reciben las participaciones y como se reciben las participaciones se hacen frente a todos los pagos que tiene que hacer el municipio, los servicios personales, los servicios generales, los suministros, los gastos de inversión, cuando los hay propios, y si queda dinero y deben dinero para pagar el servicio de la luz.

Resulta que a veces, no dudo que en muchísimos casos, tanto dinero para pagar la nómina, la luz, lo que sea, ya no digamos para invertir, no lo tienen. Apenas el tres por ciento de ese gasto les toca a ellos. Hablamos y estoy de acuerdo, creo que también lo dije, que el impuesto predial, los impuestos, los ingresos directos, etcétera, están sumamente deteriorados. Varios de ustedes han comentado al respecto, yo estoy de acuerdo con eso.

Ante esta escasez de recursos, lo que sucede en la realidad es que cuando se da el problema de que no tienen para pagar la luz y la apagan o la cortan; o no tienen para pagar el aguinaldo, suceden varias cosas. La realidad es que el estado les concede dinero, por eso también mencioné eso de las participaciones federales y las erogaciones extraordinarias, hay muchas erogaciones extraordinarias. Mucho dinero que le entrega el estado y a veces la federación a través del estado y en menos ocasiones de manera directa, para que sus finanzas estén equilibradas.

Lo que por supuesto van a encontrar ustedes, es que en el municipio van a tener problemas específicos en los meses de junio, julio, septiembre o diciembre, y van a encontrar que les van a estar dando erogaciones extraordinarias para que vayan saliendo de esas raquíticas finanzas. Finalmente lo que estamos hablando y en lo que estamos todos de acuerdo, no es cómo financian el pago de la luz. En lo que estamos todos de acuerdo es que no tiene nada que distribuir de manera propia o muy poco, dicho de otra manera. Por lo tanto, no tienen recursos importantes que gastar y mucho menos recursos importantes que invertir. Simplemente que no se malin-

terprete, no dije que los municipios tuvieran finanzas fuertes, si eso se entendió les pido una disculpa. Lo que dije es que los municipios tienen finanzas equilibradas gracias a estos mecanismos de erogaciones extraordinarias y de transferencia de recursos con los que van cubriendo sus presupuestos, por cierto bastante ligeros, o bastante escasos.

Respecto al caso de Ciudad Guzmán no lo conozco y por lo tanto, no lo puedo tratar; sólo me gustaría hacer una reflexión teórica de cómo dan las cosas.

La idea de un crédito es realizar una inversión que permita, a pesos de hoy, tener más recursos que se generen para el corto plazo, tener un efecto multiplicador del gasto. Es la idea de una inversión, a nivel personal, a nivel familiar, a nivel Gobierno del Estado. Esa es la idea de una inversión. Cuando uno se endeuda, uno se endeuda pensando que esta inversión que se va a realizar tiene que generar ingresos, bienestar o ahorro que van a permitir una mayor satisfacción a las generaciones futuras, por el tiempo, las tasas y las condiciones a las cuales uno se endeuda. Cuando un gobierno se endeuda se debe endeudar bajo esas características. Por ejemplo, un gobierno no se puede endeudar para pagar gasto corriente, se debe endeudar para financiar obra, obra productiva que le permita en general tener mayores niveles de bienestar, de satisfacción para la sociedad.

Cuando el gobierno no paga, se puede deber a muchas cosas, la realidad nos lleva a un sin fin de razones: un incremento en las tasas, estoy pensando en 1994 y 1995, una mala planeación de la inversión cuando la realizó, unos ingresos esperados por la inversión que uno realizó y que nunca llegaron, unos ahorros que uno esperó por la inversión que uno realizó y que nunca llegaron, cualquiera de esas circunstancias puede suceder.

Cuando uno pide un crédito, uno fija unas condiciones, esas condiciones históricamente deben ser sanas, deben de permitir un bienestar. En el momento en que ese crédito no se paga por las razones que fueren, en la realidad pasan dos cosas, eso es algo que ustedes pueden consultar con los funcionarios públicos anteriores o vigentes, lo que pasa en la realidad con la banca comercial y con la banca de desarrollo, hablando de un crédito, es en primer lugar, ante la falta de pago, si así lo especifican los contratos respectivos, se da la afectación de participación. Lo segundo que sucede es exactamente lo mismo que pasa cuando no se paga la luz o no se

pagan los aguinaldos, hay inmediatamente una renegociación con el Gobierno del Estado o con la Federación para buscar alguna solución a este problema. Esto sucede. Nunca dije que BANOBRAS nunca ha afectado una participación, porque sería mentira, nunca lo dije. Lo que digo es que un crédito tiene el objetivo de darle a la sociedad a través de ese efecto multiplicador a valor presente del dinero que esta prestando; que debe generar ingresos, ahorros o bienestar que se midan y que puedan pagar ese crédito. Si ese crédito no se paga por un sin fin de razones, pues entonces seguramente la sociedad va a tener que ver, de alguna manera, cómo pagar ese crédito.

Eso es lo que sucede con los créditos a los gobiernos, a los estados, a las personas, a todo mundo, es un asunto completamente financiero.

Gracias.

Rodolfo García Castillo

Esta parte es para otro rato de la discusión. Hay cuestiones encontradas. En términos de estructura alguna vez hemos comentado, estamos mal en cuanto a distribuciones, pero a veces es bueno darle la vuelta a la manivela y buscar otras interpretaciones; darnos cuenta de que también hay deficiencias.

Otro aspecto del que hablamos es de unos cuantos municipios viables y de muchos que no lo son, que estos son los que concentran la mayoría de la población, es por eso que volteamos la mirada hacia ellos. Es todo lo que hay detrás.

Gracias.

Patricia Ramírez Kuri

Con base en las reflexiones y los comentarios que hicieron me surgen dos preguntas. Una es: ¿cómo generar políticas públicas en municipios, emanadas de sus particularidades y diferencias y de sus demandas específicas? porque al parecer existe una tradición limitada o precaria en la generación de políticas públicas. Incorporando dentro de políticas públicas lo que sería la política social, la política urbana y municipal, orientada al bienestar social y a la mejora de la calidad de vida de los que habitan el entorno local.

Por otra parte, al hablar de la cuestión de las finanzas equilibradas, al parecer éstas reproducirían una relación de subordina-

ción del municipio hacia la Federación, porque la Federación interviene con erogaciones extraordinarias para equilibrar estas finanzas y realmente este tipo de intervención reproduciría en términos generales esta limitación para la generación de políticas públicas, cortadas a la medida de las comunidades locales. Esto quizá esté ejemplificado con los dos casos que se citaron en torno a que los municipios grandes tienen problemas financieros porque tienen malos proyectos. Y los municipios más pobres no tienen proyectos, es decir, están excluidos; a los otros les falta la generación de políticas, pero tienen recursos.

Por otra parte, considero que es un comentario que nos lleva al problema de la participación que pone a prueba la capacidad transformadora de la sociedad, y en este sentido, socializa la política, democratiza las instituciones pero con el propósito de incidir en las políticas sociales, de tener su concreción en la formulación de políticas sociales y políticas públicas.

Aquí el problema de la representación cobra mayor importancia como representación ciudadana, ya que se asume como forma de representación política que vendría a activar esta capacidad transformadora de la sociedad, que por lo que se planteó aquí, en los municipios se ve limitada precisamente por esta relación estructural entre gobierno local y población, pero también entre gobierno local y Federación, que plantearía el tema de la gobernabilidad como gobernabilidad democrática con una calidad limitada y discutible en la relación gobierno-ciudadanía y en la relación gobierno-sociedad.

Gracias.

Miguel Bazdresch Parada

Sobre este punto de la administración en desarrollo económico, me pregunto si estamos ante una situación, ante una aporía, diríamos en términos filosóficos, es decir, un callejón sin salida. Porque a todos los defectos, a todos los problemas, les encontramos una explicación; pero a ninguno de los problemas les encontramos solución, salvo más de lo mismo.

No sé si estamos ante el problema de que efectivamente la organización municipal es una organización utópica, que habría que desaparecerlo; habría que volver por un lado a las comunidades autónomas y decir: "pues cada quien que se rasque con sus uñas y a ver qué pasa", o a una desaparición del municipio en términos

de que el Gobierno del Estado se encargue de todo, y que el gobierno local sea un gobierno de entidad federativa.

Porque los municipios no se sientan a la mesa, como dice Octavio, a discutir el dinero que van a recibir, sin embargo, lo pagan, es decir, son contribuyentes como se dice ahora.

No deciden salvo en un rango sumamente pequeño, cuáles son las obras que tiene que hacer y cuál es la calidad que tiene que tener; ni siquiera el grueso del pavimento; pues el grueso del pavimento ya está "empaquetado".

Vamos una tras otra así como encontrando una serie de explicaciones, a lo mejor muy técnicas, porque el grueso del pavimento tiene que ser así.

Explicamos muy satisfactoriamente, con una cantidad de explicaciones científicas de por qué la cosa no funciona, pero no podemos encontrar las propuestas para que sí funcione. "No, según la constitución no se puede". Todavía las participaciones federales es dinero federal y si lo invierte en el municipio es propiedad federal; aquello en donde se gaste la participación federal es propiedad federal jurídicamente, ni siquiera es suyo. No funciona tampoco el centralismo, porque es un centralismo depredador. Es equivalente, en una familia, que el padre le dice al hijo en qué gastar el domingo, pero además le dice que le tiene que gastar en una torta que él se va a comer; entonces el hijo dice: "sí, sí me dan dinero y lo gasto, compro una torta y la huelo riquísimo, y luego se la come el otro. Ya me queda la satisfacción de haber olido". Si los municipios son los que "huelen la comida nada más, no se la comen", podemos encontrar una explicación, es que el hijo debe de ser disciplinado, es que así va a aprender para la vida, cantidad de cosas, pero finalmente no se come la torta.

No sé, si estamos ante una aporía administrativa, en la que la administración le gana a la realidad.

O como nos invita Rodolfo, pensemos en una solución radical, desaparezcamos el municipio, o quizá otra más radical: desaparezcamos a los administradores, para ver qué sucede. Y cada quién, con el dinero en su bolsa, resuelve...

O como hace un año nos provocaba Ernesto Ruffo, "¿qué han hecho los investigadores por el municipio?" y yo le decía: "¿qué han hecho los políticos? probablemente nada".

No quisiera pensar que el asunto es eliminar el problema por la vía de decir: "pues no hay problema", con la novedad de que el

problema no es problema y entonces pasamos a otra cosa. Sino recuperar el planteamiento en términos de establecer ¿qué nos falta estudiar?, ¿qué nos falta pensar, documentar, medir y significar, para decir miren “ésta es la salida”?, una salida integral de esta administración.

Porque estarle apostando a una empresa en términos amplios, siempre deficitaria, siempre problematizada, siempre con broncas, es una gran mentira para la gente que vive allí o que vivimos ahí, porque también vivimos en municipios, todos vivimos en municipios.

¿Por qué no rehacemos la Constitución y decimos: “la clave, la unidad básica de éste asunto es el municipio y ahí se toman las decisiones. El Gobierno Federal apoquina y punto”. O ni existe el Gobierno Federal, el punto es: ¿qué nos falta estudiar para hacer soluciones? Tenemos muchas mediciones de lo que pasa, pero que no nos ayudan a explicar qué es lo que tiene que pasar para que deje de pasar lo que no nos gusta que esté pasando. Aunque parezca juego de palabras.

Desde la racionalidad administrativa, desde la racionalidad económica, desde la racionalidad de esta estructura.

¿No sé si por ahí vaya? es más una pregunta abierta con una especie de inquietud de que siempre que abordamos este tema entramos en callejones sin salida, con muy técnicas explicaciones, pero sin ninguna vía de futuro.

Gracias.

Rodolfo García Castillo

Interesante y provocativo realmente, pero nunca he dicho que desaparezca el municipio. Sería como suicidarme.

Allison Rowland

Sin tener respuestas rápidas a estas preguntas que nos plantea Miguel. Yo preferiría tomar un poco más los temas que tocó Patricia, pero de una manera un poco distinta.

Creo que la pregunta de que si los municipios tienen suficiente dinero, tienen suficiente ahorro, finanzas, realmente no nos lleva a una respuesta muy creativa y útil.

Porque la verdad es que no sabemos cuánto necesitan y no sabemos, no sólo cuánto cuesta un metro de calle pavimentada en

Guadalajara, sobre algún municipio en Oaxaca, no sabemos nada de eso, ni tampoco tenemos idea de cuánto se debe gastar por ejemplo, ya entrando en las políticas de los municipios y cuánto gasta percápita en obras o en presupuesto total.

Pero creo que este problema de no tener suficiente, se ve un poco más urgente porque no hay consensos a nivel local sobre las prioridades. Es decir, que no hay planeación realmente; hay planes pero en muchos casos, la mayoría de casos yo diría, no hay consensos de: "bueno, somos este municipio y vamos a enfrentar este problema, luego esto y luego esto, y estas son nuestras prioridades". Igual que decía Patricia, uno de los problemas que inhibe que haya más planeación es la inestabilidad del presupuesto. Las fuentes como el predial, los derechos son más o menos estables, pero el monto que reciben los municipios en participaciones varían de una manera impresionante, no tengo el dato.

Mientras el gobierno local no tenga una idea de cuánto va a ser su presupuesto para este año, para el año que viene y el que viene, realmente no tiene mucho incentivo enfrentarse con los ciudadanos y establecer prioridades. Tenemos cien pesos, ¿cómo vamos a gastar estos cien pesos?, ojalá que sean más, pero creo que eso también explica algo que me impresiona de México, el hecho de que los ciudadanos no están conscientes de lo que está gastando su gobierno local. Si preguntas, sobre todo a los dueños de casas en los Estados Unidos ellos sí saben, si tienen quejas, saben qué porcentaje y en qué cosas se necesita. Están muy metidos en esto. Aquí no veo tanta conciencia de cómo están gastando el Gobierno Municipal. Creo que tiene que ver un poco con eso, no hay una visión de a dónde va el municipio.

Fausto Díaz

Quisiera comentar rápidamente de dónde obtienen sus ingresos los municipios pequeños, rurales, indígenas como los de Oaxaca.

Hace un momento se hablaba de la distribución de los recursos o de la clasificación de los ingresos como recursos propios o como recursos externos.

En el caso de los recursos propios, para el caso de Oaxaca, creo que es importante incorporar, por lo menos en los municipios indígenas, éste elemento que habíamos mencionado cuando hablábamos de la participación, el recurso humano, la posibilidad de

aprovechar el recurso de la comunidad para hacer obras. Me estoy refiriendo concretamente al Tequio.

Este es un haber que tiene ahí el municipio y que puede permitirle, como decía hace un momento, incrementar su capacidad de hacer obras, aunque sean éstas de pequeña dimensión dentro del mismo municipio.

El otro recurso al cuál recurren municipios indígenas o rurales pequeños, es a la búsqueda de las cooperaciones individuales de los vecinos, es decir, se usa que el vecino coopere no solo para la fiesta sino también para la obra, a través de la creación de los comités proconstrucción de algún tipo de obra. Pasan de casa en casa solicitando algún tipo de apoyo.

Esto porque no se recibe mayormente ingresos por la vía de los impuestos o por la vía de la venta de los servicios públicos. El agua difícilmente se cobra; el servicio de los panteones también muchas veces se condona. En el caso de los impuestos, para el predial a veces no hay un manejo directo o simplemente se deja de recaudar. Es decir, no manejan el Catastro. No saben, no tienen capacidad para cobrar este impuesto y simplemente se ignora y no ingresa este recurso al municipio.

Entonces, ¿de dónde vienen los ingresos mayormente? Los ingresos van a venir, por supuesto, de fuentes externas. Aquí estamos hablando de las participaciones y estamos hablando de los recursos que vienen del ramo veintiséis y que probablemente vengan ahora del ramo treinta y tres, y de las erogaciones extraordinarias. De ahí vienen los recursos; pero, ¿qué pasa?, ¿cuál es la problemática que se enfrenta con estos recursos?

Uno de los problemas es que por la forma en que se distribuyen los recursos, a veces se establecen techos financieros para los ayuntamientos, pero esos tienen que presentar proyectos técnicos.

Pero ellos no tienen capacidad para elaborar esos proyectos. Se ven tentados a proponer proyectos que ya están elaborados para otros ayuntamientos, es decir, hágase otra cancha de basquet ball, hágase otra plaza cívica o hágase otra casa de salud, porque ya existe un modelo para ellos.

No hay posibilidad de adecuar los proyectos a las necesidades y prioridades del municipio, porque eso requiere de una asesoría mayor, de un trabajo más extenso; esto está ligado también a los tiempos de la entrega de los recursos. Porque hay que elaborar los proyectos y después recibir los recursos. Cuando los recursos se

reciben, generalmente ya estamos hablando de más allá del primer semestre, y hay tiempos en los cuales estos recursos tienen que ser ejercidos. Esto les genera problemas muy serios a los ayuntamientos, sobre todo porque los recursos muchas veces llegan en el momento en que la población está más ocupada por razones de siembra, cosecha o de actividades agrícolas. Entonces no pueden echar mano de esa fuerza de trabajo o de ese Tequio para poder ejercer a tiempo esos recursos. Esto nos lleva a pensar que como no hay tiempo, no hay condiciones, se hace o no se hace, o se hace a medias.

El otro problema que se encuentra relacionado con los recursos es la comprobación de los gastos, ¿cómo conseguir las formas fiscales? y ¿cómo conseguir las comprobaciones necesarias para que no nos metan a la cárcel y no nos acusen de desviaciones y no tengan problemas para justificar el recurso que han recibido? Este es otro problema adicional que se les va a presentar a los ayuntamientos pequeños y rurales.

Aquí habría que señalar una cosa más, que es que mientras en algunos municipios mayores se está pensando en ampliar la capacidad recaudatoria, es decir, "que les den el chance de cobrar más impuestos", en estos municipios no se puede plantear de la misma manera. Aquí se tiene que plantear en términos de: "que nos den más participaciones, más recursos para poder nosotros hacer cosas, pero no los manden etiquetados o no nos compliquen la existencia en el sentido de cómo vamos a justificar para que nos los den y como vamos a comprobar cuando ya no lo quieran".

Esta es otra cara de la moneda, que vale la pena considerar en el momento que se esté pensando cómo tratar de encontrar soluciones a esta problemática de ingreso de los municipios.

Gracias.

Rodolfo García Castillo

Un comentario rapidísimo. Creo que está quedando claro que cuando tenemos un problema de finanzas no podemos homogeneizar, pues tenemos diferentes realidades municipales. Hay municipios del país que tienen presupuestos similares a los de gobiernos estatales en su conjunto, mientras otros, como el caso de Oaxaca, apenas tienen recursos.

Si viéramos el grado de concentración, por eso lo decía así muy a la ligera, que estamos hablando de cien municipios viables de los

dos mil cuatrocientos más o menos en términos financieros bajo estos criterios. El problema que sí aparece es el de la decisión en el fondo de *¿cómo gastarnos el dinero?*

Gracias.

Mario Bassols

Regreso de nuevo al tema de las grandes ciudades y quizá a esos cien municipios que tienen recursos, sin embargo, también tienen una serie de necesidades que los rebasan.

Y también haría referencia a esta pregunta tres de si está condenado el municipio a ser subsidiado.

Tal parece que el subsidio tiene que ser condenado. Pareciera que debe ser catalogado como algo nefasto en el futuro y me parece que ahí hay que tener mucho cuidado. Precisamente no sólo en los pequeños municipios, sino también en las grandes ciudades existen subsidios. En el caso de las grandes ciudades yo preguntaría si éstas pueden dejar de estar subsidiadas o en su caso apoyadas por los gobiernos estatales y federales. Trátese de grandes obras públicas, etcétera. Esto me hizo pensar en la toma de protesta del nuevo jefe de gobierno del Distrito Federal, en donde hizo referencia al tema de la deuda pública contraída por la anterior administración y que por lo menos existe el intento de renegociarla con el Gobierno Federal para que sea transferida una parte o condonada, no sé.

Quizá hay argumentos políticos, hay argumentos que se pueden definir, pero ahí está un problema. *¿Qué queremos decir con municipio subsidiado?* Por ejemplo, en una ciudad grande o zona metropolitana, que comparte realidades comunes pero presupuestos diferenciados al interior de estos municipios y con volúmenes de población distintos.

Sabemos que dentro de una zona metropolitana como la de la Ciudad de México o la de Puebla o la de Guadalajara, la realidad municipal financiera es diferente en cada una de las partes.

Esto, *¿cómo entra en esta discusión que estamos teniendo?*

Gracias.

Alberto Aziz

Tengo la impresión de que se ha estado discutiendo y se ha estado considerando semejante lo que es la administración de municipios y lo que sería el financiamiento como un agente de desarrollo.

Hay una afirmación que me ha llamado la atención en forma particular y es que el municipio como tal no está diseñado para ser un agente de desarrollo.

Creo que de alguna manera se ha estado argumentando, en una buena parte de las intervenciones de la tarde, sobre cuáles son esos problemas del desarrollo de los municipios; así como si quisiéramos, de alguna manera, poner el traje de agente del desarrollo al municipio.

Me recuerda un poco aquel chiste del político que en campaña llega al municipio rural, ese muy alejado de la ciudad, muy abandonado, donde se acostumbra que siempre van a pedir votos y entonces en el discurso dice: "y vamos a hacer el puente fulano de tal" y le dicen: "oiga, pero aquí no hay río", y contesta: "y también vamos a hacer el río".

Creo que va una cosa junto con la otra. ¿Es el municipio una instancia de gobierno diseñada para ser agente del desarrollo, para ser un impulsor del desarrollo? O por lo menos la mayoría de los municipios, estos que no son viables; estamos hablando aquí de más del noventa por ciento con base en la tasa de población que vive en cada uno.

Pero, me llama la atención por ejemplo, que en la toma de posesión de Cárdenas de hace unos días, él habló de una serie de problemas en la Ciudad de México y mencionó que la Ciudad de México tiene que funcionar bien; que la Ciudad de México es la sede de los poderes federales, que tiene que tener una administración correcta, que tiene que resolver sus problemas más importantes. Pero nunca habló de que el Gobierno de la Ciudad de México fuera a ser un agente del desarrollo, ni de cuestiones de política industrial o de política económica propiamente dichos. Habló de problemas concretos; de los servicios del municipio, el problema de la delincuencia, de la contaminación, de la corrupción; es decir, todos los problemas que podría tener cualquier municipio del país.

En ese sentido, otra reflexión es que me da la impresión que en la relación que hay entre los municipios y sus finanzas es como la relación que hay entre las familias y las clases sociales. Es decir, tenemos municipios pobres que tienen muy pocos recursos, que tienen muy pocas perspectivas, que no tienen ni para pagar la luz, el agua, los servicios más elementales, igual que las familias pobres. Hay también municipios medianos, municipios más equipados, más ricos, con más recursos, muy ricos, extremadamente ricos, etcétera.

La organización del Gobierno Municipal es relativamente indiferente al desarrollo económico. El desarrollo económico, esto sería tal vez una hipótesis o una provocación, como se ha dicho en este día, no depende de los gobiernos municipales. El desarrollo que se dé en esos territorios, pasa por otro lado. El municipio administra servicios, pero los agentes del desarrollo, los proyectos de desarrollo van a pasar o no van a pasar en esos territorios independientemente de los gobiernos municipales.

Por ejemplo, los municipios muy ricos de Nuevo León, de la zona conurbada de Monterrey, van a tener grandes proyectos de desarrollo, independientemente de que sea un gobierno municipal panista o priísta; de que tenga tales estructuras o tales proyectos y un municipio muy pobre de Chiapas nunca va a tener esos proyectos de desarrollo porque no pasan por esa estructura de gobierno.

Finalmente haría una última reflexión. Creo que se ha hablado aquí con suficientes datos de que hay un problema de centralismo de los recursos. Creo que no se ha tocado que también hay un problema de discrecionalidad y que hay un mundo indeterminado, que yo diría para llamarlo de alguna forma, mundo Kafkiano alrededor de la administración federal, que se relaciona con los estados y con los municipios. Un mundo Kafkiano en donde no se sabe bien a bien cuál es la lógica o cuáles son las llaves que abren o que cierran los recursos. Esas llaves que abren los recursos, para no decir que cierran, tienen varitas mágicas muy diversas, no hay recetas, no hay fórmulas.

Hay más recursos si hay más racionalidad; hay más recursos si hay más influencia política, si hay redes de vinculación política, de poder, de núcleo. A lo mejor un técnico de repente puede abrir ciertos recursos que hay en la administración y puede hacer que corran una gran cantidad de millones de pesos que no estaban destinados, simplemente porque, a lo mejor, la persona hizo una buena relación con el encargado de la administración municipal o de la administración estatal. Con casos de este tipo yo me he topado en encuestas, en investigaciones de campo. Entonces ¿de qué depende?, ¿cuál es la lógica?

Creo que finalmente tendríamos que conectar todo esto de la administración y de los recursos de la lógica municipal, con un sistema político que de alguna manera ha estado cambiando, pero que no ha llegado todavía a mover las variables de ese cambio.

Creo que va a empezar finalmente por esta cuestión de cómo descentralizar los recursos y cómo hacer que esta discrecionalidad se convierta en una serie de criterios racionales que obedezcan a otras lógicas. Y cómo se va a repartir finalmente el poder. Si nosotros escuchamos cómo se habla en los últimos tiempos de la transición, con esto termino, vemos que se dice: "es que ahora el Partido Acción Nacional gobierna tal porcentaje y el PRD gobierna tal porcentaje del país". Sin embargo, si nosotros vemos qué porcentaje del presupuesto gobierna la oposición, vamos a ver que es una parte ínfima, que no tiene nada que ver con el porcentaje de ciudadanos.

Gracias.

Alicia Ziccardi

Tal vez arranco donde terminó Alberto. Quiero llamar la atención en términos de los tiempos y los ritmos de la reforma municipal.

Creo que no tenemos que dejar de lado que llevamos casi quince años que arrancó la reforma municipal, que arrancó el CEDEMUN —aquí tenemos a Raúl que fue el primer director de CEDEMUN— y todas las expectativas que se generaron, por cierto, alrededor de la posibilidad del fortalecimiento municipal.

Creo que una de las primeras cosas de hace quince años era la misma que estamos diciendo hoy: la descentralización de los recursos de la Federación y la incapacidad de distribuirlos entre los tres niveles de gobierno, lo que significa actualmente una situación muy desventajosa para los municipios. Quince años para modificar el ochenta-dieciséis, parece que es absolutamente excesivo.

Lo que quiero señalar aquí es que en estos quince años el país se descentralizó. Es decir tenemos más de cien ciudades medias, que realmente le han disputado a las tres grandes áreas metropolitanas. Son espacios de inversión pública y privada importantes, que incluso hay una distribución de la población muchísimo mejor que la que existía hace quince años y no logramos todavía que se descentralicen los recursos. Creo que aquí hay un llamado a la Secretaría de Hacienda, no es que no haya habido posturas para mejorar esta situación, sino que ha sido el poder que ha tenido en última instancia el gobierno para controlar los recursos de manera centralizada.

La segunda cuestión, que también hace quince años venimos diciendo los que trabajamos en este tema, es que hay que capacitar

en los municipios al personal que está a cargo de la administración municipal.

No es que no haya habido propuestas para transformar esta realidad, es que no hay voluntad política, que es algo ya vaciado de significado, pero no ha habido un compromiso de querer transformar esta realidad.

Creo que ésta es la oportunidad en esta reforma municipal, de que realmente recordemos estas cosas y que pongamos en claro cuales son los tiempos, los ritmos, los avances y hagamos una evaluación de qué tanto se ha avanzado o no, para que realmente en este cambio que hay, en términos de relación de poder porque hoy el parlamento es otro, realmente se pueda avanzar de manera seria profunda y sistemática.¹

Raúl Olmedo

Comparto el grito desesperado de Miguel y creo que con este grito desesperado él ha definido los límites entre los cuales se ha estado moviendo nuestro pensamiento, no digamos en esta reunión, que es un poco la síntesis de lo que cada quien ha estado pensando y trabajando.

Lo que nos está diciendo ese grito desesperado es que mientras nos sigamos moviendo dentro de estos límites de pensamiento vamos a seguir en la misma aporía administrativa. No hay salidas.

Creo que hemos incurrido en lo que ahora ya se llama popularmente "el pensamiento único", ya nos metimos o nos dejamos meter en una lógica que es la única lógica. Desde que se acabó el socialismo, ésta ya es la única lógica, se nos agotó la imaginación. Tenemos miedo de salirnos de esos límites, pero al mismo tiempo como no salimos de esos límites lo único que nos queda es echar gritos como desesperados. Sabemos, nos explicamos porqué no funciona lo que no funciona, pero somos impotentes para pensar cómo sí pueden o sí podrían funcionar las cosas.

Ese es un punto que a mí me parece verdaderamente crucial, importantísimo y que podría ser objeto de otro seminario: ¿cómo romper estos límites del pensamiento único que nos están impidiendo encontrar salidas?

Porque estamos metidos en el realismo; y el realismo es implacable y dentro de la lógica de ese realismo también creo que no

¹ Una pequeña parte de la intervención no fue registrada.

hay salidas. Es decir, las tendencias a largo plazo nos están indicando que vamos a ir de mal en peor. Y como decía Alicia, hace quince años estábamos todos emocionados con la reforma municipal y ahora estamos peor que hace quince años, en términos reales, en términos de producto por habitante que es el dato más importante. ¿Para qué queremos hablar de política si el producto por habitante no crece, si nos sigue disminuyendo?

Eso no va a mejorar ni a empeorar el producto por habitante, hay una distracción; ahí más bien estamos fijándonos en minucias y un poco toda la sesión de hoy ha sido el recuento de la minucia, el detalle de lo poquito. De estos límites tan estrechos de sentir el pensar en salidas. Ahora históricamente, ¿cómo se han hecho estas salidas? Pues rompiendo estos núcleos de pensamiento y planteándole a la sociedad dónde puede haber esas salidas.

Todas las estrategias municipales, en rigor no son estrategias de desarrollo. Encargarle a la sociedad empobrecida que participe, no es una estrategia de desarrollo, es una estrategia de sobrevivencia dentro de una tendencia a largo plazo depresiva.

Sin dar ninguna solución tampoco, sino simplemente haciendo eco del grito desesperado de Miguel, plantearía un tema en la agenda y sería éste: ¿cómo podemos romper estos límites del pensamiento, de estas lógicas dentro de las cuales hemos estado trabajando?; ¿cómo hacer que tenga vigencia esa consigna del sesenta y ocho francés, de la imaginación al poder?; ¿cómo hacer un contrapunto entre un realismo que sabemos que tiene límites y la elaboración de planteamientos que aunque le digan a uno que "es una utopía todo eso que estás planteando", es lo único que nos va a poder llevar a romper esos límites?

Estoy absolutamente convencido que por la vía en que va el mundo no hay ninguna salida. Lo que iba a platicarles ahora que me dedico a los estudios sobre las iglesias, decía: la Iglesia Católica es el partido político más radical que hoy existe en América Latina, es el que está cuestionando en su fondo al sistema económico; pero tampoco la Iglesia está dando ninguna solución, está un poco en el mismo grito desesperado.

Sugerencia: que se anote en la agenda cómo romper los límites de este pensamiento único y convertir nuestros gritos en creaciones aunque sean utópicas.

Gracias.

Hace algunas semanas en la Ciudad de México, Raúl Olmedo presentó un diccionario e hizo un comentario que me llamó la atención, dice: "el problema de la Ciudad de México no es que haya ingobernabilidad, el problema es que no hay gobierno", y toda una reflexión que no sé si era así pero me quedó esa idea al respecto.

Lo saco a colación por lo que se dijo hace rato de desaparecer los municipios. Creo que no se trata de desaparecer los gobiernos municipales; en mi opinión es que no hay gobiernos municipales, jurídicamente no existen los gobiernos municipales. Existen instancias de administración municipal, si no creen, revisen el artículo 115 constitucional.

Quiero citar otro hecho: hace unos meses hubo una reunión también convocada por Carlos Arce. Estuvimos ahí algunos compañeros, estuvo Tonatiuh, Blanca, Mauricio Merino, entre otros, y mi sensación es que la preocupación de Carlos Arce, que iba a ocupar su cargo de diputado, era: "ahora qué voy a hacer, díganme cuánto tengo que pelear, qué porcentaje tengo que pelear para los municipios".

Tal vez desde su perspectiva fue un poco frustrante la reunión, ¿por qué? porque la reunión no fue por ahí, no fue por el asunto de las finanzas, sino la conclusión fue que el problema de los municipios no es el problema de las finanzas, es el problema del diseño institucional del municipio, es lo más importante del municipio.

Digo esto porque creo que el reto es que hay que hacer gobierno municipal. Esto tiene que ver con el tema de la mañana, que decía Mauricio Merino y se completaba con otras opiniones: hacer un diseño institucional; que el municipio se pueda permear por la sociedad, que realmente, el municipio pueda ser un gobierno donde la sociedad se pueda expresar. Primero se tiene que ver todo el debate que aquí se ha presentado y entonces no es un problema técnico que los municipios no sepan hacer expedientes técnicos. Sí, a lo mejor no lo saben hacer. Y no lo saben hacer porque no han tenido necesidad de hacerlo. No es problema que los indígenas no sepan cuestiones de arquitectura, si nos remontamos a la época de los mayas y los aztecas, eran extraordinarios arquitectos, mucho mejor de lo que ahora se es. La necesidad crea el órgano. Los gobiernos, los administradores municipales no han tenido las necesidades de hacer proyectos porque no han sido actores de desarrollo.

En los momentos que estamos viviendo ahora, las últimas décadas y los últimos años, —pueden parecer muchos relativamente, pero si lo vemos de hace cien años a lo mejor son pocos— las cosas están cambiando. Digo no es una respuesta, no traigo la receta.

Creo que el asunto va por ahí; no de desaparecer los gobiernos, sino de crear los gobiernos municipales como instancia de gobierno, realmente como instancia representativa que se pueda permear y que tenga una serie de funciones. No que las diga la ley, sino funciones sociales del ámbito local que le lleven a generar el órgano; y no va a ser en curso de capacitación, va a ser con un proceso de acción, de interlocución con la sociedad, que entonces ocupará el espacio y el municipio demandará, en esta nueva correlación con una nueva interlocución del Estado y la Federación, los recursos que le corresponden.

Si le preguntamos a cualquier presidente municipal del PRI, PAN o PRD, quién sea, todos dicen: "quiero más recursos", pero si le preguntamos a la sociedad, si convocamos a una manifestación social de ciudadanos por más recursos, yo no sé cuántas personas convoquemos. Tengo la impresión de que no saben de qué se trata, ¿por qué?; porque no están vinculados al asunto del gobierno; no entienden no porque sean tontos, sino porque nunca lo han vivido, no forma parte de su conocimiento cotidiano que más recursos implicaría más desarrollo. Es algo ajeno; ahí que se peleen algunos.

El asunto no es desaparecer los gobiernos, yo creo que es hacer gobierno municipal. Hacerlo con estas características de que se pueda permear por los intereses ciudadanos y que pueda corresponder a sus intereses y entonces irá creando los órganos en diferentes tiempos, en diferentes momentos y de diferentes características. Los municipios indígenas crearán sus recursos para sus necesidades indígenas, los municipios metropolitanos crearan las suyas, cada quién de acuerdo a sus características.

Gracias.

Rosario Cota

Quiero comentar que no existe una relación congruente entre los municipios pequeños y las grandes empresas.

En este sentido, por ejemplo en el caso del municipio de Tequila, se pensaría que tendría que ser un municipio con gran desarrollo económico puesto que en él se encuentran asentadas el

mayor número de empresas tequileras y son las que exportan este producto.

Sin embargo, se observa que la gran mayoría de los impuestos son pagados en los municipios metropolitanos porque es donde tienen sus matrices estas empresas. Utilizan nada más la cuestión de la ubicación geográfica del municipio para producir su materia prima y no su valor agregado que es donde van a encontrar el mayor nivel de ingresos. Esto lo van desarrollando en los grandes municipios y no contribuye a que se dé un desarrollo económico dentro del municipio pequeño.

Gracias.

Rodolfo García Castillo

Creo que han quedado preguntas abiertas para incorporarlas el día de mañana.

Siento que si bien en este momento aprovechamos el espacio para hablar de administración y finanzas, en realidad terminamos recurriendo a los temas iniciales. Porque en el fondo toda la realidad se interconecta y en este caso de los gobiernos locales, los problemas se van haciendo grandes, incluso hay que mencionarlos dentro de un contexto más amplio. Pero como el tiempo todo lo gasta y todo lo agota, la sesión del día de hoy se terminó.

Les quiero agradecer mucho la atención y sobre todo la disposición para entrar a la reflexión colectiva.

Muchas gracias.

3. GOBIERNO MUNICIPAL Y FEDERALISMO

Preguntas para trabajar el tema:

1. ¿En qué ha consistido hasta ahora, en realidad, el "impulso al federalismo"? ¿leyes, financiamiento, atribuciones, competencias, subsidios, "derramas", ideas, fuerza cultural...?, ¿todo junto, o partes?
2. ¿Cuál ha sido el impacto social, legal, jurídico, económico y político del impulso al federalismo en los gobiernos local y municipal?
3. ¿En realidad la problemática municipal y local se resuelve, al menos en partes sustanciales, con el "impulso al federalismo"? ¿o es problema de otra índole?, ¿o el impacto negativo es de políticas equivocadas del gobierno federal, y bastará (!) corregirlas?
4. ¿Se conoce realmente, con evidencia, la capacidad real de los municipios y gobiernos locales para operar el proceso socio-político-económico que le corresponde?, ¿es el municipio una realidad cultural federalista o localista?, ¿la sociedad local y municipal es de "cultura" federalista?
5. ¿Cuáles son las nuevas atribuciones, competencias y diseño que requiere el municipio le sean otorgadas por la constitución —en la hipótesis de una reforma— para salir de los "apuros" actuales?
6. ¿Son insuficientes los ingresos municipales y locales?, ¿o para una estructura gubernamental como la actual son insuficientes, y por tanto el tema es cambiar el modelo de administración y no cambiar el "federalismo"? ¿es cuestión de impuestos locales?
7. Un "nuevo" federalismo ¿qué resolvería, hoy por hoy? y, ¿qué federalismo ha de ser ese?
8. La descentralización: ¿ayuda a los gobiernos locales?, ¿los abruma?, ¿es realmente descentralización o es administración central "a control remoto"? ¿Los esfuerzos federales no terminan en una "re centralización" por parte de los gobiernos estatales?

Intervención de Tonatiuh Guillén

Voy a hacer una breve introducción al debate y a la conversación en los términos que nos invitó Miguel Bazdresch a este tema sobre Gobierno Municipal y Federalismo.

Voy a partir de lo que pasó ayer en la sesión de la tarde: a las siete y media de la tarde estuvimos a punto de acabar con el municipio, dominaba el pesimismo; espero que esta mañana con el descanso y el ánimo renovado reubiquemos el futuro del municipio.

El tema de hoy es la relación entre Federalismo y Gobiernos Municipales. Uno de los tonos que quisiera sugerir para el debate es ubicar este escenario de Federalismo y Gobiernos Municipales en un contexto más amplio, de relaciones gubernamentales, en donde obviamente está en el mapa de asuntos lo que pudiéramos llamar los pesos que tienen los gobiernos del país en los tres órdenes de gobierno; los pesos, las dimensiones, sus atribuciones, pero sobre todo, y esa es la parte que me interesa destacar, los instrumentos de relaciones entre estos tres órdenes de gobierno. O sea, los instrumentos de las relaciones intergubernamentales.

Ayer también estábamos debatiendo justamente lo que justificaba el pesimismo reinante, era el tema financiero y yo quisiera opinar sobre cuál es el peso de lo financiero en el ambiente de las relaciones intergubernamentales.

Quedó claro, por todos los indicadores de ayer, la penuria financiera de los gobiernos municipales, pero aquí es donde yo sugiero el cambio de perspectiva. Con un ánimo más propositivo y de mayor consolidación del gobierno municipal. ¿Qué tal si empezamos a discutir al gobierno municipal desde otra perspectiva, además de la penuria financiera en la que está, por qué no empezar a discutirlo también como espacio de concertación de las relaciones intergubernamentales?; empezar a medir al municipio, no tanto por lo que puede hacer directamente, sino por lo que es capaz de convocar para que lo haga él mismo y los demás. No medir al municipio por los recursos inmediatos que pueda tener o en su entorno institucional, sino medirlo también por los recursos que es capaz de movilizar de los otros.

Un municipio va a ser fuerte, no por la cantidad de presupuesto que disponga, sino por la cantidad del total de recursos que pueda mover, asumiendo que se trata de un espacio de concertación, de un espacio de confluencia de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Aquí paso a otra idea. La de no confundir, como a veces pareciera ocurrir, entre el debate que tenemos sobre la construcción del nivel municipal como gobierno, y reducirlo a subversión como aparato de gobierno. Una cosa es el tamaño del municipio y otra qué tan importante es para ejercer una función gubernamental en donde está en juego su propio espacio institucional, pero además, su capacidad de convocar a los demás. El punto esencial es darle un espacio como gobierno y mucho menos importante resulta medir si es o no gobierno por las dimensiones que tenga como aparato o por las dimensiones que tenga su presupuesto.

Creo que el debate sobre las finanzas públicas tiene ese riesgo de confundir entre reducirlo a aparato o convertirlo en una instancia gubernamental con capacidad de negociación con las otras.

Dejo aquí este punto y añado otro más que está en el escenario y que tiene que ver con estas dimensiones del ayuntamiento y con el debate sobre las dimensiones y sus funciones. Es el rezago que, aún considerando el mapa legislativo del país, en muchas regiones tienen todavía al municipio en función del artículo 115. Todavía hay regiones en donde ni siquiera el horizonte que le define ese artículo se cumple.

Hay una necesidad de dividir el debate sobre las dimensiones institucionales del ayuntamiento en dos aspectos: el primero es el horizonte actual que no se cumple y el horizonte futuro que entonces es un mapa abierto.

Otro punto que también introduzco como elemento de debate, es la diferencia entre descentralización y federalismo. También pareciera que porque se descentraliza ya se es federalista, y vuelvo otra vez al asunto de las relaciones intergubernamentales. Aún en condiciones de no descentralización, lo que hace la relación federalista es la capacidad de negociación de un ayuntamiento con los otros, y no tanto que se descentralice en sí mismo.

Para ponerlo en otros términos, lo que haría importante al ayuntamiento es esa capacidad de ser interlocutor en condiciones de igualdad con el estado, en condiciones de negociación y de igualdad con la federación y no tanto porque la descentralización ocurra. Lo que hace la descentralización es obviamente aumentar las capacidades institucionales del ayuntamiento, pero ese incremento de la capacidad institucional puede ser, como ha sido en el país, decidida centralmente.

La descentralización, cuando es decidida centralmente, cuando su tiempo, sus condiciones y su contenido es decidido desde el centro del país, es una descentralización que no tiene nada de federalista, porque el interlocutor, que es el municipio o el estado, no está siendo incluido en el proceso de la decisión. Aquí lo que subrayo es empezar a separar que no porque existan políticas de descentralización se está construyendo un federalismo; lo que se está haciendo es incrementar las capacidades del aparato pero no necesariamente la capacidad de negociación.

Y podemos ir a un caso más extremo, cuando la descentralización condiciona de tal manera el ejercicio de las funciones a descentralizar. Cuando ayer alguien mencionaba el ejemplo de una calle que tenía que tener cierto espesor, ciertas dimensiones, ciertas características, la clásica historia de las escuelas de CAPFCE, de que todas son iguales y así tenía que ser. Cuando la función se descentraliza en tales condiciones de predeterminación, en realidad uno puede pensar que es más bien una desconcentración, porque efectivamente no se le está incrementando la capacidad de decidir al ente que recibe las nuevas funciones.

Otro de los escenarios, insistiría, es separar el debate de la descentralización y sus efectos sobre el aparato y la descentralización y sus efectos en el federalismo, lo cual me parece que hay que empezar a distinguir.

Termino con un comentario también introductorio que sí tiene que ver con el proceso de construcción de las nuevas reglas de las relaciones intergubernamentales. Subrayar que pueden encontrarse regiones en el país donde las capacidades institucionales de los gobiernos locales, los municipios y los estados efectivamente se han incrementado substancialmente. Uno puede empezar a contabilizar y hay un indicador de mayor capacidad operativa, sobre todo en municipios urbanos de gran escala, puede uno contabilizar la cantidad de proyectos nuevos —a los que antes el municipio no le entraba— como macro proyectos de inversión urbana por ejemplo, que ahora progresivamente los municipios están incorporando.

Hay una evolución institucional, una mayor capacidad de hacer cosas de los gobiernos locales, que indican una evolución positiva y que por lo tanto incrementan su capacidad de negociación. Entre otros elementos subrayo la creciente ola, o no sé si llamarlo ola o micro ola, de juicios de controversia, por ejemplo, que los ayunta-

mientos están ejerciendo, cuando antes esto ni siquiera aparecía como pregunta en el horizonte.

Lo que quiero sugerir es que hay un proceso de consolidación institucional, con o sin descentralización; hay un proceso que está ocurriendo en las regiones y que llamaríamos una descentralización de *facto*, sin necesidad de ubicarla legalmente, está ocurriendo; para el cambio legal es importante.

Si añadimos a esto la dimensión política, vemos también que el peso de la política regional alrededor de la política nacional cada vez es mayor; la política de las regiones cada vez pesa más para sí misma y para el conjunto del país.

La conclusión que quisiera sugerir es que lo que llamamos los actores del federalismo institucionales, gubernamentales o no gubernamentales, que concretamente podemos ubicar en partidos políticos en las regiones y que están demandando la nueva relación intergubernamental, se han construido en un plazo muy corto de tiempo. Para dar un indicador más contundente, esos actores, esos nuevos actores regionales son los que ahora ocupan un lugar importante como es la cámara de diputados. Si hacemos la lista de quienes están en la cámara de diputados donde estuvieron hace menos de un año, hace dos años, pues son los actores de la política regional. Con eso estoy sugiriendo otro punto: la capacidad de los actores regionales de estar incidiendo ya directamente en instancias de decisión tan importante como es la cámara de diputados. Están creando la base para construir las nuevas relaciones intergubernamentales y sus nuevos instrumentos. A partir de aquí señalo que están ya indicadas políticamente; por lo menos están los actores que a través del conflicto y la diferencia, como ahora entre la Cámara y el ejecutivo, están construyendo los nuevos instrumentos de las relaciones intergubernamentales. No sólo están entre la Cámara y el ejecutivo, sino seguramente se van a producir entre federación y estados, y entre municipios y los propios estados.

Dejo esto como parte del escenario e invitaría a nuestros conversadores a ampliar el debate.

Tenemos en la primera posición a María Marván.

Intervención de María Marván

Quiero agradecer la invitación a participar y aclarar que yo no me dedico a trabajar sobre municipios, ni sobre gobiernos locales. Más bien me he dedicado a pensar en el sistema político en su conjunto

y por eso a la mejor digo muchas barbaridades, entre tanto municipalista.

Retomando un poco la reflexión de ayer, me gustaría abordar cuatro puntos y después lanzar tres provocaciones para avivar la discusión.

En primer lugar hay que tomar en cuenta que la democracia es la forma civilizada de gobernar el conflicto; no es un sistema de consensos, en donde todos los intereses de alguna manera están convalidados, pero son opuestos y excluyentes. Es decir, no todos pueden tener el mismo peso ni ganar al mismo tiempo. En este sentido la democracia no es el gobierno de la mayoría sino el gobierno que nos obliga a que las minorías también estén incluidas, que no estén definidas y de una vez y para siempre. En ese sentido, la democracia política que estamos buscando, y quedó muy claro esto, no se limita a una forma de elección, sino a la verdadera construcción de un gobierno representativo.

En la medida en que estamos hablando de elementos para la reforma del gobierno municipal, sí creo que es importante normar la participación social y ciudadana. Porque la participación social y ciudadana de la que estamos hablando es de la participación en el gobierno, a fin de que éste gobierno sea representativo y democrático. En donde no podemos perder de vista que queremos participación eficiente y legítima, pero que no puede restar eficiencia y legitimidad al gobierno. Es decir, tenemos que llegar a un punto de equilibrio en donde la participación no paralice al gobierno, porque eso abortaría el mismo proceso de participación.

En ese sentido la participación tiene que ser normada, es decir, acordar reglas mínimas que garanticen tres niveles: las normas para la información, la obligación del gobierno de informar lo que está sucediendo y hacer que la información pública realmente sea pública. Normas y tiempos para el debate. Normas para tomar decisiones y normas también para que haya un proceso de seguimiento de la ciudadanía o una obligación de rendición de cuentas del gobierno, como se quiera ver. Estos procesos tienen que ser claros, de tal manera que sean exigidos y que como dije antes, no paralicen al gobierno.

Otra cosa que quedó muy clara ayer es el desfase que existe entre la sociedad y su disposición a participar y el sistema político que aún prevalece en México. Yo iría todavía más lejos, tenemos un desfase actualmente entre el sistema de partidos en México, que

es competitivo, y el sistema político general que sigue prevaleciendo, hecho para centralizar y para evitar la participación. Y contra eso nos estamos peleando.

A partir de ahí quiero darles elementos para la reflexión, que como bien dije antes, son para la provocación, no sé ni siquiera si son propuestas viables; pero sí tenemos que repensar el sistema político de entrada para poder realmente reinventar a México de alguna manera. Obviamente no es negar nuestra historia, pero sí darnos cuenta que lo que tenemos no queremos parcharlo, sino crear algo distinto. Vuelvo a decir, voy a ser francamente provocativa.

En primer lugar me gustaría preguntarles: ¿es necesario que las elecciones municipales estén necesariamente amarradas a las elecciones del Gobernador y de los legisladores?...¹

Intervención de Gustavo Alonso

Los municipios sí son ejecutores de programas de otros niveles de gobierno y no se toman en cuenta sus intereses. De hecho se les endosan obras que, en un momento dado, ni sus ingresos y recursos pueden darles mantenimiento. Se hace la obra conforme al programa que viene del gobierno federal y llega un momento en que no se tienen esos elementos para poder darle mantenimiento. Es decir, es un gasto...

Ellos hablaban inclusive de que es necesario establecer, sobre todo en aquellos lugares donde hay una actividad turística, que los impuestos en un momento dado sean municipalizados, impuestos federales. Es el caso específico sobre todo en hospedajes y en restaurantes. Finalmente, lo que va a definir el contenido del federalismo es la conformación de nuevos intermediarios sociales, que ya está en marcha. Claro que cada región, cada lugar tiene sus propios ritmos y sus propias lógicas.

Gracias.

Intervención de Leticia Santín

En alguna ocasión un expresidente municipal nos decía: "Piensa global y actúa local", como una de las claves para enfrentar al pen-

¹ No quedó registrada la segunda parte de la intervención de la maestra Marván y tampoco la parte sustancial de la participación del profesor Alonso.

samiento único, y por tanto dominante, según el cual el mercado es el que gobierna y el gobierno quien administra lo que dicta el mercado. Este pensamiento único y dominante ha creído sustentar su legitimidad a nivel teórico y en el plano ideológico, siendo una amalgama de conservadurismo y liberalismo económico realmente existente.

Apoyando la idea de pensar global y actuar local nos encontramos con que uno de los retos políticos contemporáneos para darle impulso al federalismo consiste, por un lado, en dotarle de contenido a la tradición cívico-republicana, que va más allá de los intereses particulares y toma en cuenta la idea de ciudadanía, y por el otro, rescatar los valores de la tradición democrática de justicia, de participación y del gobierno del pueblo. Con base en estas dos tradiciones podremos poner en la mesa de discusión ideas de solidaridad y cohesión social, así como modelos institucionales de comunidad política en sus formas de representación y de participación. Se trata, en pocas palabras, de contar con instituciones democráticas en el diseño, y en especial a nivel local, con atribuciones y distribución de competencias discutidas con los municipios, otorgándoles mayor poder de decisión.

Para estos efectos, y en concreto en la discusión municipal para el proceso de construcción del federalismo, se pone en relieve el reconocimiento de la diversidad en la unidad. En este proceso, uno de los factores más importantes que se relacionan con el federalismo es que:

a) En ese reconocimiento de la diversidad la descentralización es un buen complemento para el fortalecimiento del federalismo. La descentralización va más allá de la capacidad de gestión de las diversas instancias gubernamentales ya que debe *reconocer* como indispensable la capacidad y participación de los directamente implicados en el ámbito estatal y municipal, a la hora de implementar mecanismos de corresponsabilidad y por tanto de interdependencia. Esto para contrarrestar la vieja dinámica de descentralización caracterizada por espacios *discrecionales* en la atribución de competencias, lo cual ha traído una subordinación de la institución municipal al centro.

En suma, se trata de colocar al municipio como interlocutor real de la puesta en marcha de cualquier proceso de descentralización: administrativo, financiero, fiscal, político y cultural, al fomentarse espacios de negociación con los directamente implicados

en estos procesos. Es decir, se trata de apoyar una cultura de la negociación.

b) Encontramos, también, que entre las demandas más reiteradas de los municipios del país están: "que la federación consulte a los municipios para la aprobación del presupuesto y la asignación de los recursos" y "que se rompa con la cultura de aplicar criterios partidarios en la distribución de recursos". Los municipios proponen para ello que sea el Congreso de la Unión donde se debata la fórmula de distribución de los recursos y de las participaciones. Lo cual nos lleva al tercer punto, importante, ya que tiene que ver con la distribución de competencias y facultades en el área fiscal. Al respecto existen dos cuestiones:

- Que el federalismo exige, por su esencia, que el gobierno federal auxilie a los estados y municipios más necesitados.
- Que se promueva en todos los órdenes gubernamentales una cultura tributaria; ésta reforzaría el federalismo y le daría contenidos claros y más precisos a los reclamos del municipio de autonomía y recursos, por lo que se permitiría mayor libertad en la planeación y ejecución de programas.

c) Como último punto, contar a la vez con instrumentos para transparentar el ejercicio de los recursos presupuestados, así como tener mecanismos de evaluación y promover una cultura para ello en la rendición de cuentas.

Los ciudadanos, por su parte, deben también ser vigilantes de la acción municipal. Para lo cual se ha propuesto la creación de contralorías sociales para que los miembros de una comunidad municipal evalúen la adecuada aplicación de los recursos, así como la eficacia de su aplicación.

En resumen: promover una *cultura de la negociación*, una *cultura tributaria* y una *cultura de evaluación*, es dar una respuesta política de otorgar más poder de decisión a las comunidades políticas locales para desarrollar una vida pública en la que la gestión y el desempeño del gobierno tengan un papel importante, lo que en el fondo reivindica elementos sustantivos de la tradición republicana y de la democrática.

Por último, las lagunas de la tradición liberal respecto a un sentido fuerte de comunidad política de una responsabilidad compartida, de fomentar la participación ciudadana y el autogobierno,

dificultan sobremanera la justificación de medidas redistributivas sociales, económicas y políticas, que son necesarias para lograr una sociedad democrática.

Gracias.

Intervención de Tonatiuh Guillén

Una pregunta para Blanca Acedo, para ver si es posible que incorpore como parte de la conversación: ¿es este debate necesario, en el escenario constitucional del lugar del federalismo?

Hemos escuchado algunas posiciones radicales que pugnarían por una recomposición del federalismo e incluir en el pacto federal al municipio como integrante de la federación y de esta manera darle un *estatus* tal que le permitirá la negociación.

Pero es parte de un debate que creo no hemos abordado seriamente, que es el escenario constitucional del federalismo y el lugar que en este escenario tendría que ocupar el ayuntamiento, si es que no es apropiada la situación en la que se encuentra ahora.

Es uno de los posibles temas que podemos abordar en la discusión.

Intervención de Blanca Acedo

De las preguntas que están en la mesa en la que participo, el tema que me gustaría abordar es el del diseño de la institución municipal.

Creo que en relación al federalismo, un aspecto fundamental es el fortalecimiento democrático de los actores principales; que son tanto los congresos locales como los ayuntamientos.

Como mencionábamos ayer, a lo mejor recogiendo los saldos de lo que ha pasado en la institución municipal y su relación con sus finanzas, encontrábamos un saldo un poco pesimista.

Sin embargo, si revisamos lo que ha pasado con la institución municipal, en particular en relación con lo que es la integración del gobierno municipal en los últimos años, encontramos que en esta institución ha habido cambios radicales. Estos cambios radicales se deben a dos aspectos básicamente: por un lado la competencia electoral tan fuerte que se ha vivido en los últimos años, y por otro, que las reglas para la integración de los ayuntamientos se han modificado también en los últimos doce años.

Con la reforma constitucional de 1983 se introdujo que en todos los ayuntamientos de México se tenía que tomar el principio

de representación proporcional para su integración. Si vemos cómo se reformaron las leyes electorales estatales en los años 84, 85 y 86, y las reglas que establecen las leyes electorales vigentes, vamos a encontrar que ha habido un cambio radical. Jorge Madrazo hacía una evaluación de cómo se habían reformado las leyes electorales estatales en 1986 y cómo después de estas reformas realmente la representación proporcional se reducía a uno o dos regidores para los partidos de oposición.

Ahora encontramos que estos partidos no sólo han tenido acceso a estas regidurías de representación proporcional, sino que encabezan el gobierno de importantes municipios.

Sin embargo, aquí empieza la parte polémica, me hago esta pregunta: ¿se ha concluido la reforma de los sistemas electorales municipales? considero que no.

Uno de los defectos que han tenido estas reformas que se han vivido al interior de cada uno de los estados, es que el referente para la reforma de estos órganos de gobierno no ha sido de cara a las funciones del gobierno municipal, sino que se ha hecho de cara a la integración de cámara de diputados y a la integración de los congresos locales.

Creo que el hecho de que el referente haya sido esta integración de los órganos legislativos, ha hecho que se introduzcan algunos factores perversos en relación a la representación política en lo que es el gobierno municipal. Uno de estos efectos perversos que he encontrado al revisar las leyes electorales estatales, es la excesiva sobrerrepresentación, en algunos casos, del partido que gana la elección municipal. Pero no solamente ahí, pues existe también una sobrerrepresentación en muchas de las leyes electorales estatales de los partidos con escasísima votación.

¿Y esto por qué se da? Porque los legisladores locales copiaron de algunos modelos federales, el que los partidos políticos que cumplan con los requisitos de acceso para la distribución de regidurías de representación proporcional tuvieran derecho automáticamente a una ronda de asignación. Así encontramos, por ejemplo, fórmulas como las de Aguascalientes, las de Chihuahua, las de Tamaulipas, etcétera, en la que muchas veces la asignación de las regidurías se agota en esta primera ronda y distorsiona, una representación más equitativa, una proporción más equitativa entre votos y puestos.

Lo que sugiero de cara a esta reforma municipal que está pendiente, es que haya un debate nacional del diseño de la institución

municipal y de cara a lo que son las funciones del ayuntamiento y del municipio.

Al hacer una reflexión del diseño político de la institución municipal, del gobierno municipal, esto no se va a agotar en lo que es la proporcionalidad entre votos y puestos, sino que habría que ampliar la agenda de discusión en relación a los sistemas electorales municipales. En este sentido creo que habría que revisar otros factores, por ejemplo, ¿quiénes son los actores que tienen derecho a participar en las elecciones municipales? —que ya ha sido introducido en el debate sobre la reforma municipal y los modelos de elección de los ayuntamientos. En México, de hecho, contamos con un modelo único que es la lista cerrada y bloqueada por las líneas de los partidos políticos. Solamente tenemos la excepción de la elección usos y costumbres en el estado de Oaxaca, pero en general el modelo de elección es el único para todos los municipios del país, salvo este caso de Oaxaca. La duración del mandato, la cuestión de la reelección y también introducir la elección de las autoridades auxiliares.

Por otro lado, también como hemos conversado nosotros en algunas de las pláticas de pasillo, no es suficiente con una reforma electoral de municipio, sino también habría que transitar a una reforma política de la institución municipal. Esto nos llevaría al tema de los mecanismos de decisión en el gobierno municipal, lo que a su vez nos llevaría a revisar las concesiones estatales, las leyes orgánicas municipales y la importancia de actualizar lo que son los reglamentos de funcionamiento interno de los ayuntamientos. Hemos visto ahora como, con una integración diferente en la cámara de diputados, estamos viviendo el problema de la falta de reglas y patrones de decisiones. Los reglamentos que tiene la mayoría de los municipios de nuestro país son ayuntamientos diseñados en otra época. Habría que actualizarlos y fortalecer lo que es el trabajo de las comisiones, integración plural y sus mecanismos de relación con la ciudadanía.

Con referencia a lo propuesto por Tonatiuh en relación al diseño de la institución municipal, hay varios aspectos que habría que introducir.

Por lo general creo que hay consenso en relación a que el artículo 115 no cuenta con una definición de lo que es el municipio en México, no nomás el municipio, sino de lo que lo va a caracterizar como un poder político local.

Hay temas que habría que poner en el tapete de la discusión como es el de la autonomía municipal, que es muy polémico; se va a seguir hablando de autonomía municipal, ¿cómo se va a definir este espacio? Y la cuestión también de la soberanía municipal.

Por último, vienen las propuestas que hay en relación al diseño de la institución municipal y qué es lo que están proponiendo los partidos. En el partido Acción Nacional encontramos una propuesta en relación a que cada municipio tenga la capacidad de definir su propio modelo de gobierno municipal, como sucede en los Estados Unidos. Esto es ya una propuesta que va mucho más allá, que puede ser un modelo de gerente, modelo de gobierno fuerte, modelo débil o por consejo municipal.

Se requiere una definición. Necesitamos armar un diseño constitucional de lo que es la institución municipal. En particular definir las bases para este gobierno.

Muchas gracias.

Intervención de Tonatiuh Guillén

Invito a la profesora Brigitte Bohem a exponer su conversación, asumiendo que es usted una pionera de todo el tema del debate municipalista en el país.

Intervención de Brigitte Bohem

No es casual la advertencia hecha en mi primera intervención sobre la pertinencia de mi participación en este foro de estudiosos de los gobiernos locales y la reforma municipal. Mi experiencia investigativa profesional se ubica más en lo rural que en lo urbano; mi conocimiento sobre los temas municipales proviene de mi vivencia simultánea en dos ciudades conurbadas del estado de Michoacán. Como antropóloga he aprendido que no es posible separar al objeto que se mira desde fuera con el ojo pretendidamente científico, de la sociedad y la cultura que se viven como sujeto desde adentro, a pesar de sus frecuentes antagonismos. Siendo chilanga de origen, me saltan a la vista las diferencias entre las condiciones de vida de la ciudad de México y las de provincia.

Otro aspecto que quiero traer a colación, a manera de cura en salud, es el de mis canas. Espero poder plasmar aquí mis preocupaciones de manera propositiva, aunque lo de las canas viene al caso porque al paso de los años el optimismo de la juventud va

cediendo ante el pesimismo de la edad adulta; el esfuerzo ha de dirigirse a envejecer sin dejar de ser joven.

En relación a las preguntas de esta mesa, que tienen que ver con los gobiernos locales y federalismo, comenzaré con algunas reflexiones sobre lo que significa ser ciudadano en estos municipios provincianos en términos económicos. Se impone primero poner en juego el doble significado de la palabra federalismo, desde la provincia el que se impone es el del gobierno central o centralismo.

Con frecuencia se alude a la escasa redistribución de los recursos fiscales captados en el país desde el centro hacia los estados y municipios. La pobreza crónica de los ayuntamientos es una realidad cotidiana en los municipios donde se ubica su casa. Raras veces, sin embargo, se habla de otras imposiciones tributarias que sufrimos aquí; al igual que los habitantes de la ciudad de México, pagamos nuestros impuestos, pero estos se duplican o triplican a través de la participación en asociaciones de vecinos o en los costos de la infraestructura de los servicios; si queremos que la calle esté empedrada o asfaltada y que tenga sus banquetas, si hemos de gozar de agua, drenaje, luz, vigilancia, recolección de basura, y demás, tenemos que aportar la cuota. Aquí cada vecino barre el tramo de banqueta que le corresponde. Esto no es nuevo, siempre ha sido así.

Aquí se paga más caro el transporte, el pan, las tortillas; aquí se cultivan los granos, las hortalizas y las frutas que allá se comen y aquí se compra lo que allá se desecha al precio de lo seleccionado. La mejor gente migra a la gran metrópoli y aquí se pagan precios de oro por los malos servicios de artesanos que permanecen.

La federación establece cotos en el territorio municipal y cede la responsabilidad a los gobiernos locales y estos a los habitantes. Un ejemplo es la carretera federal que une a Jacona y Zamora y atraviesa ambas desde hace unos cincuenta años. Comenzó desarticulando la vida urbana en estos pueblos y luego generó nuevas dinámicas de las que la federación se desentiende: el cambio del uso del suelo en los terrenos adyacentes, todos con la mejor vocación agrícola. No hay autoridad capaz de frenar la invasión de construcciones residenciales y comerciales de actores poderosos: Coca-Cola, Ford, Corona, Koppel, plazas comerciales y negocios ilícitos que se anuncian como "centro botanero", "salón para familias".

Otro ejemplo son las zonas federales del distrito de riego a lo largo de ríos y canales; allí los invasores son colonos humildes que

impiden el manejo hidráulico y sanitario. Los ayuntamientos en vano tratan de imponer un plan de regulación urbana, de zonas protegidas y reservas territoriales. Son los vecinos, después de todo, los que han evitado los mayores atropellos.

Los gobiernos municipales —en ambas ciudades ha habido alternancia de partidos— han echado mano de la participación social para solucionar los problemas públicos y su precariedad económica. La participación sin embargo ha sido diferencial. Esa diferencia, a mi modo de ver, es la que debe estar en el foco de los estudios sobre el municipio; la participación abierta y pública, donde los vecinos colaboran para obtener o mejorar un servicio, y la participación oculta, en la que a cambio de un favor o una mordida un particular obtiene un permiso o un bien urbano.

Octavio Acosta mencionó la existencia de una raya pintada entre ciudadanía y gobierno, la raya que marca la diferencia. Quiero aludir a esa raya con una experiencia distinta pero que es aplicable: en el tiempo que fui funcionaria federal como directora de una institución académica, vi la raya muy claramente; o bien era yo representante de una comunidad científica ante las instancias gubernamentales, o bien agente del gobierno encargada de imponer el control y de hacer operativas las reglas del Estado en esa comunidad. Me convencí del antagonismo implícito a estos papeles. Quien opte por ser un representante íntegro no durará en el cargo; quien lo haga por una carrera política del otro lado de la raya convierte su representatividad en simulación. En tanto que los recursos son escasos, las posibilidades de mantener el equilibrio sobre la raya son mayores; si los recursos son codiciados, se agotan rápidamente.

El ejercicio de un cargo de gobierno en el sistema mexicano, desde el municipio a través del estado hasta la federación, va pintando rayas que en los distintos niveles se acompañan de formas de identidad, que limitan la inclusión a los grupos tomadores de decisiones y de exclusión de los portadores de los legítimos intereses civiles. Al mismo tiempo, están en juego intereses económicos, que se incrementan en cada nivel y que relativizan la obligación o la evasión fiscal, la inversión pública para fines públicos o privados y el acceso a la redistribución de los recursos fiscales.

Miguel Bazdresch sugiere que el papel de nosotros, los investigadores, es el de proporcionar interpretaciones sujetas a la realidad. El tiempo actual, piensa, nos ofrece la mejor de las oportunidades. Está en nosotros aprovecharla.

Si bien, por un lado, como apunta Raúl Olmedo que inmersos en una cultura de la simulación, hacemos el juego a los intereses del mercado y el Estado; por el otro, efectivamente, el discurso democrático ha abierto la "caja de Pandora" y la participación de la gente brota por todos los poros del sistema. Los pagadores de dobles y triples contribuciones ya salimos a votar; ya defendemos nuestro voto; ya buscamos accesos a las decisiones.

Pero a nosotros los investigadores, siguiendo con la preocupación de Miguel ¿qué nos falta ver? Ya fijamos los ojos de este lado de la raya; ¿nos faltará visualizar el otro? Al antropólogo esto no le parece difícil; hace observación participante y regresa al análisis y a la acción simplemente ciudadana. Su posición de clase se lo permite, su vocación científica se lo obliga.

Sóñar no cuesta nada. ¿Qué podría suceder si retroalimenta la experiencia en el ejercicio de un cargo a la comunidad académica y a la sociedad en general? Quizá se reorientarán las demandas hacia algunos de los siguientes aspectos: la revisión, no sólo de las leyes, sino los procedimientos de su aplicación; la capacidad de auditar la gestión de gobierno y de dar seguimiento a la aplicación de sanciones; la capacidad de sancionar las decisiones de los funcionarios electos por el voto ciudadano; la separación de las funciones técnico administrativas de las de gobierno y políticas; la capacidad de decidir sobre acciones e inversiones para el bien común de la localidad.

La sujeción a la realidad al parecer nos atemoriza; queremos creer que estamos en un período de "transición" hacia una etapa superior: la democrática; pero la caja está abierta y el municipio, el país y el mundo se mueven. Nos aterra pensar que no es cierto que nos estemos convirtiendo en ciudadanos; que el proceso de individualización nos esté desgastando y deshumanizando; tememos a las fuerzas sociales cuando deberíamos tenerles confianza, pues quizá democráticamente o violentamente, están más que dispuestas a ganarse la capacidad de gobernarse

Si la democracia a veces nos parece lejana o utópica —recuerdo que hace años confiábamos plenamente en el triunfo del proletariado—, desviemos la atención del análisis de la supuesta transición al de los fenómenos que efectivamente suceden, aunque no parezcan conducir a la democracia, sino todo lo contrario. Si encontramos que la ciudadanía no parece tener problemas para ser participativa, busquémoslos en las condiciones que permiten las

decisiones antidemocráticas y expongámoslos, al menos entre nosotros, de preferencia ante los afectados de ambos lados de la raya.

Muchas gracias.

Intervención de Tonatiuh Guillén

Muchas gracias profesora por su conversación, elegante y bonita, además de precisa y que invita a la reflexión epistemológica del tema municipalista.

Invito ahora a otro pionero del tema municipalista, profesor Raúl Olmedo a exponernos su conversación.

Intervención de Raúl Olmedo

Como no lo había hecho anteriormente, quiero dar gracias sinceramente por la invitación a este foro, Miguel.

Quiero hacer un planteamiento muy general que tiene como enfoque el federalismo y situar al municipio en perspectiva de las reformas que se han hecho y lo que se puede hacer en adelante.

En términos de perspectiva larga, la lucha federalista en su sentido moderno, no en el sentido del siglo pasado y la constitución del 17, lo que llamamos la nueva ideología del federalismo, surge hace veinticinco años y comienza a hablarse en serio de esto.

Recordemos que en el gobierno federal apenas surge una oficina destinada a los asuntos estatales y municipales a mediados del régimen de López Portillo, es decir, hacia los años 80. Surge esa oficina dentro de la oficina de la presidencia de la República. Esto muestra hasta qué punto el problema del federalismo logra la atención hasta muy recientemente, es decir, se refleja en el organigrama del gobierno federal hasta cerca de 1980.

¿Por qué? Porque para ese entonces la participación de los ingresos totales de la Federación, que en 1940 había llegado al nueve por ciento del total de los ingresos federales para los municipios, llega a un poco menos del uno por ciento previo a 1980. Además coincide con una de las primera crisis ya muy fuertes y eso pone un poco en guardia al gobierno federal. Había que hacer algo para modificar esta distribución tan desequilibrada de los ingresos que estaba, por así decir, matando a los municipios y la dinámica de la República. Por eso insisto en que tenemos que pensar en ese federalismo a partir de que el propio gobierno federal empieza a preocuparse.

Después viene la campaña de Miguel de la Madrid en 1981, por primera vez en una campaña electoral el tema municipal se introduce como tema de campaña. Se hacen las reuniones de fortalecimiento municipal en casi todos los estados y todo esto concluye con la elaboración del nuevo artículo 115, que el Congreso aprueba en 1983.

A partir de esa reforma realmente es cuando se desencadena todo un movimiento de reflexión, de análisis de lo que hace falta para modificar el sistema federal.²

Después de estos veinte años que han pasado desde que se crea esa primera oficina en la presidencia de la República, en atención a estados y municipios, poco es lo que hemos avanzado. De ese uno por ciento de los ingresos federales que recibía el municipio, con todo y la reforma del artículo 115 y la descentralización, después de quince años han aumentado al cuatro por ciento. Pero para que llegase al nueve por ciento que tenía en 1940, todavía nos faltarán unos cincuenta años yendo a este paso.

El federalismo fiscal es verdaderamente una burla, no se puede tomar para nada en serio. En el debate sobre el IVA, el Congreso está peleando sobre dos o tres puntos de su disminución, y lo primero que hace el Presidente de la República es decir: "si el congreso baja el IVA, entonces les bajamos las participaciones a los estados y los municipios, castigamos a los estados y los municipios". El debate sobre el federalismo fiscal es ridículo a mi manera de ver.

La descentralización misma que comenzó con un gran ímpetu, con una gran ilusión, como aquí se ha dicho varias veces, ha terminado en darles carga a los municipios para que sean representantes de las diferentes secretarías del gobierno federal, pero no son los municipios los que deciden el uso de los recursos, sino que son simples oficinas de ejecución de los lineamientos que provienen del gobierno federal. Eso no se llama descentralización, pero así nos han hecho pasar la descentralización.

El federalismo, como bien se ha dicho aquí, es un federalismo de estados, es decir, son los estados los que se federan y forman la Federación, pero no los municipios. Efectivamente el municipio en la Constitución no tiene esa personalidad jurídica que debiese tener para ser una instancia efectiva de gobierno.

² Una pequeña parte de la exposición no fue registrada.

Sin embargo en el lenguaje, en el discurso y de alguna manera en la práctica, hablamos no de un Federalismo de dos órdenes, federal y estatal, sino nos hemos acostumbrado a hablar de un federalismo de tres órdenes, federal, estatal y municipal.

Y hoy en día, se presenta la perspectiva de una transformación también de éste federalismo de tres órdenes en un federalismo de cinco órdenes. Aquí se ha planteado el caso de Tlaxcala, caso único en América Latina, que es realmente el ejemplo de lo que puede ser una profunda reforma municipal, que institucionaliza la participación de la comunidad. Convierte la participación de la comunidad en Estado, ya no la deja voluntaria, ya no la deja como una participación efímera, sino que la comunidad al convertirse en orden de estado con su gobierno adquiere otra dimensión, es la participación estado, ya no se llama participación, ahora se llama Estado. Es la comunidad la que decide quiénes son sus autoridades inmediatas, es realmente el municipio, la comunidad, el gobierno del pueblo para el pueblo y por el pueblo. Que se convertiría en un cuarto orden de Estado con su respectivo gobierno comunitario. Y también lo que se ha planteado por María Marván, esta necesidad urgente e imperiosa que es la conurbación.

El fenómeno de la conurbación, con todos sus problemas de autonomías municipales dentro de una colectividad que no tiene fronteras visibles, sino que forma una continuidad poblacional. El asunto es cómo coordinar y cómo hacer que funcione bien un sistema metropolitano.

Eso nos llevaría a un quinto orden de Estado y de gobierno. Esta posibilidad de que puedan existir coordinaciones de varios municipios, nos llevaría a un gobierno regional, por así decir, dentro de este quinto orden de gobierno. Creo que en el Congreso se ha discutido bastante, durante la legislatura pasada, el tema de los gobiernos metropolitanos. Cada día hay más metrópolis, se cuentan alrededor de treinta y seis metrópolis en México.

Entonces el cómo gobernar las metrópolis es un verdadero problema. Hasta hoy se han hecho las coordinaciones metropolitanas que no sirven para nada. Hice un trabajo de campo aquí, durante una semana, con algunos del INAR, para ver el problema de la coordinación metropolitana y los propios funcionarios de la coordinación metropolitana confiesan abiertamente que no tienen ninguna autoridad. Se necesita una autoridad para poder gobernar una metrópoli.

De manera que se está perfilando un Federalismo de cinco niveles, de hecho el nivel comunitario ya está establecido en Tlaxcala. De alguna manera está establecido desde hace diez años en Tabasco, con esta reforma que hizo el entonces gobernador González Pedrero, de los centros integradores, que son un poco el equivalente de las presidencias municipales auxiliares en Tlaxcala. Además, curiosamente, el gobernador actual de Tlaxcala fue uno de los protagonistas de esta reforma que se hizo en Tabasco hace diez años. Porque Álvarez Lim, el gobernador, era entonces el delegado del PRI en Tabasco, discípulo mismo de González Pedrero, de manera que estos vasos comunicantes también han tenido sus resultados históricos.

Hay un fenómeno nuevo que hay que tomar en cuenta. Aunque es nuevo, débil e incipiente, puede llegar a tener una trascendencia importante: es el asociacionismo municipal.

Hace cinco años no habían todavía asociaciones de municipios que tuviesen una función política, hoy existe la asociación del PAN, la asociación del PRD, la asociación del PRI. Es el inicio de algo que se puede convertir poco a poco en una fuerza gremial de las autoridades municipales para ejercer su presión hacia el Congreso en función de la redistribución, por lo menos, de los recursos y luego pasar a una nueva etapa que sería la redistribución de competencias.

Creo también que dentro de esta perspectiva de largo plazo, lo que se ha logrado con el federalismo es verdaderamente poco. Es un federalismo sumamente rígido, los intereses están demasiado cristalizados.

No podríamos explicarnos la conformación del sistema económico y toda esta concentración tan brutal de la riqueza y de los ingresos con la consiguiente desmovilización del resto de la población.

Qué es lo que está en el fondo de la crisis, sin que hubiese un Estado adecuado para esta centralización.

Entonces creo que no debemos de perder la perspectiva de que una reforma del estado, que una redistribución de las competencias entre Federación, Estado y Municipios, diría ahora entre comunidades y gobiernos metropolitanos o coordinadores de municipios, esté alejada de lo que es una lucha por la redistribución de la riqueza y el ingreso. Creo que no lo podemos separar, en la medida que nosotros sepáremos las dos cosas, estamos hablando en el vacío.

El estado actual, el sistema federal actual es el adecuado para esta acumulación salvaje de la riqueza y de los ingresos, que es lo propio, es la condición. Además para que nuestro país pueda competir en los mercados internacionales en el marco de la globalización. Por eso siento que hoy la lucha por el Federalismo esta más difícil que antes de haber entrado a la globalización.

Creo que en términos de reformas estamos esperando demasiado. Hace rato platicábamos Alicia y yo, me decía Alicia: "si en este período que viene, de los tres años siguientes de reformas en el Congreso, no hay una reforma efectiva, yo me retiro del tema". "Pues no te retires, porque no va a pasar tal cosa".

Si el debate del IVA amenaza al Presidente de la República; si los diputados de la oposición reducen el IVA entonces, él se encarga de quitarle participaciones a los estados y municipio; ¿qué podemos esperar en un debate real sobre la distribución de competencias? Recordemos que distribución de competencias quiere decir facultad de gastar, facultad para tener el presupuesto para ejercer esa competencia. Los que manejan esos presupuestos, los que manejan el ochenta por ciento del presupuesto de toda la Federación, no se van a dejar tranquilamente quitar sus atribuciones y por lo tanto el control de ese presupuesto. Sería una inocentada nuestra pensar que esto es facilito; que se trata de voluntad política. No, son intereses concretos, reales, económicos, de grupos sumamente poderosos, que no son solamente nacionales, sino ya son transnacionales, están globalizados.

Sin embargo, creo que el debate sigue interesante, platicaba con Alicia cómo hay gobernadores que piensan que efectivamente el Federalismo no va a cambiar con remiendos en la Constitución, sino que se necesita crear una nueva Constitución; se necesita formar un nuevo constituyente que implicará una nueva correlación de fuerzas. O la creación o la acumulación de fuerzas de aquellos sectores que exigen la redistribución de competencias.

No olvidemos que es un problema político y siempre se tratará de una correlación de fuerzas; mientras no se genere la correlación de fuerzas capaz de obligar a una redistribución de competencias ésta no se va a dar, las cosas se dan por la fuerza. No digo por la violencia, digo por la fuerza, por la correlación de fuerzas.

Este Gobernador es Bartlet, me decía Alicia que también el gobernador de Tabasco tiene una opinión semejante. Creo que también el PRD tiene una opinión más o menos semejante. Hay

sectores del PRI que tienen opiniones en el sentido de que esto ya es irreformable, que es necesario convocar a un nuevo constituyente. Y de base hacer una redistribución de competencias.

Pero no creo que sea el momento de este nuevo constituyente. Lo que sí, es que los estudiosos del tema podemos contribuir a generar la conciencia de que las reformas no van a desembocar en nada importante, en nada diferente, sino que habrá que generar esta nueva correlación de fuerzas. Y es ahí donde yo veo la gran trascendencia del trabajo nuestro como intelectuales orgánicos, digamos, no ligados a partidos, sino intelectuales orgánicos del municipalismo. Vamos a decir, de este nuevo partido que se llama el municipalismo, porque parece mentira, pero el municipalismo es una especie de partido, una especie de partido de partidos. Porque si nosotros acudimos a la lectura de las plataformas municipales de todos los partidos, los grandes y los chicos, veremos que hay en común el 95% o más de las propuestas. Por eso estamos viendo la factibilidad tan grande que estas asociaciones de los diferentes partidos puedan constituir una confederación nacional de presidentes municipales. Donde el trabajo nuestro sería sumamente fructífero, porque, aliados con esta confederación podríamos realmente precipitar una masa crítica, una toma de conciencia colectiva que pudiera acelerar la acumulación de fuerzas de este partido municipalista para llamar a un nuevo constituyente y hacer esta reforma del federalismo, esta redistribución de competencias que se llama federalismo.

Creo que hay avances a pesar del pesimismo, soy optimista; es el pesimismo de la realidad y el optimismo de la esperanza.

Por ejemplo, yo analizo los avances en términos de la representación en el municipio, en la formación del ayuntamiento. Antes de los años 50, las mujeres no tenían representación en el ayuntamiento, no podían votar. Entonces se hace una reforma para que voten las mujeres. En los años 60 hay una reforma para que voten los jóvenes a partir de los 18 años y ya no de los 21. En los años 80 se da la representación proporcional de los partidos. En los años 90 se da una reforma trascendental en Tlaxcala, que es la representación territorial en el ayuntamiento. Estas presidencias municipales auxiliares, las comunidades medidas en los ayuntamientos.

Han habido avances en lo que se refiere a la representación y a esta conversión de la participación en Estado para que deje de llamarse participación y se llame Estado. La colectividad, la que se

convierte en Gobierno y la que decide. El Gobierno del Distrito Federal, la existencia de nosotros, etcétera.

Por último, quisiera insistir en que este nuevo Federalismo tiene que estar ligado por parte de los intelectuales orgánicos del municipalismo a la búsqueda de marcos teóricos, que no sean ese pensamiento único al que aludía Leticia. Creo que tenemos que ligarnos más a las teorías que están haciendo la crítica, ya desde hace muchos años, al modelo industrial, porque que en el fondo es el problema. El modelo industrial ya se terminó. Tenemos que pensar en marcos teóricos que nos permitan imaginar modos de producción alternativos, no para el futuro sino para el presente.

Que ahora se pueden ver como amenazas al sistema mercantil, pero creo que pronto ya no se van a ver como amenazas, sino que van a ser una necesidad para el propio sistema mercantil y para dar gobernabilidad a la sociedad, el pensar en crear al lado del modo de producción mercantil, modos de producción que organicen el trabajo de la colectividad para la producción, la distribución y el consumo. Que no van a pasar, aunque quisiera, por el intercambio mercantil, porque esto ya no se puede. El sistema mercantil ya no lo permite. También hay que pensar en marcos teóricos que permitan acceder a tecnologías que no son las del sistema industrial, sino en todo este acervo acumulado durante ya más de tres décadas de lo que son las tecnologías alternativas. Bajo esa visión de Shumacher, "lo pequeño es hermoso", en fin.

Este debate que planteaba Blanca hace un momento es fundamental, sobre si debemos hablar, seguir hablando de la autonomía municipal, o de plano ya hay que hablar de la soberanía municipal. Porque la Constitución dice que la soberanía radica en el pueblo, no en el monarca presidencial que tenemos, y creo que si queremos renovar la agresividad, la base activa de las comunidades para organizarse, por ellas mismas, tenemos que hablar de la soberanía municipal, más que de la autonomía municipal. La autonomía vendría siendo un tributo de la soberanía y no al revés.

Muchas gracias.

Intervención de José Luis Méndez

Quiero empezar por advertir que yo, como algunos otros que estamos aquí, no me consideraría precisamente un municipalista. Lo que he venido haciendo es estudiar el nivel estatal, o el orden es-

tatal, nivel subnacional y los procesos de descentralización en México y en algunos otros países.

Debería señalar que aunque de hecho nací y viví mis primeros años aquí en Guadalajara, luego crecí y me eduqué en Monterrey, más bien me he pasado la mayor parte de mi vida en la Ciudad de México. Esto siempre tiene sus ventajas y sus desventajas pero he tenido oportunidad de darme cuenta de algunas de las preocupaciones del centro en relación a toda esta temática de la descentralización.

De hecho, desde que inicié mi desempeño profesional en la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la entonces Secretaría de Gobernación y Presupuesto como asesor en 1982 y 1983, me di cuenta que, aunque por un lado había por supuesto falta de voluntad política para descentralizar, existía un deseo de simplemente descentralizar para recentralizar y había una falta de voluntad política para ceder realmente el poder a estados y municipios.

Si bien, eso es cierto, por supuesto estoy en contra de esta centralización excesiva que hemos vivido.

Por otro lado, también me he dado cuenta que aunque hay ciertas preocupaciones que considero legítimas en lo que se refiere a la problemática de la descentralización, se han manejado en el centro desde una perspectiva del gobierno federal, muchas veces como pretextos para no descentralizar. Pero también insisto en que tienen su propia legitimidad que valdría la pena pensar.

Ha habido preocupación de que la descentralización lleve a una descordinación, que a su vez pueda implicar el desmembramiento de México como país. El problema de la unidad nacional, que lleve a problema de ineficiencia en la provisión de los servicios públicos en la ciudadanía, y que la ciudadanía por supuesto desea que se den de manera eficiente. Puede llevar también a problemas de autoritarismo local, renacimiento de los cacicazgos a nivel local; puede llevar al problema de una mayor desigualdad regional e inclusive social. Porque supuestamente la función de centro, no cumplida eficientemente, pero supuestamente la función del centro ha sido la de tratar de equilibrar las diferentes regiones, y que unas regiones ayuden a otras.

Entonces, en mi opinión, aún cuando estoy por supuesto a favor de la descentralización, también he tenido algunos sentimientos encontrados por diferentes experiencias tanto en América Latina como en algunos otros países, respecto a la descentralización.

Y más que todo, me han generado ya desde principios de los años 80 una preocupación por un tema que se relaciona con la descentralización, pero que no es estrictamente la descentralización. Este es el tema de la coordinación y la cooperación entre órdenes de gobierno por un lado y por otro lado entre el gobierno y las organizaciones sociales o las organizaciones civiles.

¿Cómo lograr que se dé, no solamente una descentralización tal cual, sino una descentralización que evite los riesgos?

Entonces creo que una cosa que tenemos que hacer para que se dé la descentralización es quitarle los pretextos al centro para no favorecer esa descentralización. Insisto, uno de esos pretextos ha sido que la descentralización puede fácilmente conducir a todos estos problemas y que lo que hay que hacer entonces es pensar cómo se va a poder dar una descentralización y una Federación. No utilizaría yo aquí el término federalismo, creo que hay una confusión en nuestro lenguaje, entre federalismo y Federación. Para mí, federalismo es la corriente favorable a la Federación y una Federación es una estructura federal.

Pero como decía, creo que la cuestión es cómo lograr que la descentralización y nuestra estructura federal sea una descentralización con eficiencia, con democracia, con unidad nacional y con el mayor posible grado de igualdad regional y social.

Dicho esto, quisiera nada más señalar algunas cuestiones en relación a las preguntas que se habían planteado. Respecto a la primeras dos: ¿en qué ha consistido el impulso del federalismo? y ¿cuál ha sido el impacto? Como todos sabemos, en agosto se publicó el programa para el nuevo federalismo. Ahí básicamente se presentan algunos avances en los anexos y lo que es propiamente el programa para el nuevo federalismo. Creo que sí ha habido algunos avances, pero coincidiría con varios de ustedes en que los avances han sido claramente insuficientes, muy, muy lentos.

Por otro lado, el programa para el nuevo federalismo también es insuficiente o altamente ineficiente en varias áreas. Muy brevemente me referiré tanto a elementos positivos del programa, que nos dicen qué es lo que podemos esperar, como a las insuficiencias.

Como elementos positivos del programa yo veo que, en efecto, la posición no solamente es a favor de una descentralización tal cual, sino que hay un acento en la necesidad de la coordinación y la cooperación entre las diferentes instancias de gobierno, necesaria

para que se mantenga la unidad nacional y la eficiencia en los servicios públicos.

En segundo lugar, veo un acento positivo, al menos declarativo, en la necesidad de fomentar la participación regional y local, tanto horizontal como en relación a los órganos colectivos, como son los congresos estatales, cabildos, y en esa relación a las organizaciones sociales y a las organizaciones comunitarias.

Hay entonces declaraciones constantes a favor de la importancia de la participación regional y local.

Y en tercer lugar, creo que también es positivo el programa en un acento, por desgracia también declarativo nada más, en la necesidad de la profesionalización y la capacitación para que haya, en efecto, una descentralización con eficacia y eficiencia. Para que no nada más, como ha venido diciendo Tonatiuh, se dé una descentralización centralizada, sino que al fortalecer las capacidades de regiones y localidades se estén conformando los actores que posteriormente van a constituir el federalismo. Esta corriente a favor de una Federación, cuenta con los actores que van a favorecer entonces la descentralización y, eventualmente, asegurar que la descentralización en efecto se dé.

¿Cuáles serían las insuficiencias? Son bastantes. Creo que el programa básicamente es un documento declaratorio o declarativo que busca señalar que el gobierno sí tiene una posición y sí ha hecho cosas, cuando en realidad falta muchísimo por hacer.

Creo que es un programa con una orientación adecuada pero sin dientes para realmente garantizar que se avance hacia una descentralización o hacia una federación adecuadas.

Hay muy pocas acciones o medidas concretas que se están recomendando. La cuestión de la coordinación se queda, por ejemplo, en declaraciones tan vagas como que "hay que transformar los COPLADES", con lo cual estoy de acuerdo, pero no va más allá. La cuestión de la participación se queda en declaraciones a favor de fomentar la participación de las organizaciones civiles, sociales y comunitarias. No se ven acciones específicas ni una estrategia clara para favorecer la profesionalización y la capacitación de localidades y estados, para favorecer precisamente este federalismo y no nada más una Federación.

No hay un calendario de acciones. No hay participación programada de actores sociales en el seguimiento de este programa. Se habla de una comisión intersecretarial, pero no se ve cómo or-

ganizaciones sociales, civiles e investigadores, van a poder participar en el seguimiento de este programa, que además es difícil hacer, si no hay un calendario que nos diga cuáles son las acciones, cuándo se van a tomar y por lo tanto podamos decir: "se llevó en junio de 1998, esta acción debería haber tomado y no se tomó".

¿Cómo creo que se podría fomentar esta descentralización con coordinación, eficiencia y democracia? No tendría aquí tiempo para extenderme mucho en esto. Considero que habría unos cuatro o cinco elementos importantes para que esto se pudiera dar. En primer lugar las reglas más claras del juego y mecanismos de arbitraje más transparentes y más efectivos. En este sentido algo se ha hecho con transformaciones en el sistema judicial para la resolución de disputas entre municipios, estados y la instancia federal.

En segundo lugar, yo hablaría de que hay que fomentar juegos de largo plazo, por llamarles de alguna manera. Hay que transformar la estructura de incentivos que esté presente en las relaciones intergubernamentales.

Creo que la cooperación se da cuando nos queda claro que estamos metidos en juegos de largo plazo y no juegos de corto plazo, en las cuales cada quién se ve favorecido hacia sus intereses más particulares, más inmediatos.

Creo que para fomentar este juego de largo plazo, se podría tratar de estabilizar a los actores, por ejemplo, vía servicios civiles en estados y municipios, en algunas áreas cuando menos de las administraciones locales y estatales. La idea que ya se ha venido manejando en algunos municipios del gerente municipal, ayudaría a estabilizar a los actores en el mediano y largo plazo.

Un asunto ya mencionado aquí que habría que pensarse con mucha seriedad y empujar también bastante, con seriedad; aunque tenemos que quitarnos ciertos mitos de la cabeza, el tema de la reelección de los presidentes municipales o si no cuando menos de la extensión de su período quizá a cuatro años o de los gobiernos municipales.

El tema de generar consejos ciudadanos que estén ayudando a una planeación de mayor o mediano plazo por un lado, y por otro lado, dando seguimiento completo a esa planeación que ellos mismos ayuden a generar. Es decir, la planeación nada más se ve, por supuesto, en los gobiernos municipales o estatales.

Por otro lado, creo que para fomentar la cooperación y la coordinación necesaria para ésta descentralización, habría que pensar en una descentralización de funciones.

Por ejemplo, en los Estados Unidos uno de los elementos que ha ayudado a una coordinación en un sistema altamente fragmentado, es el hecho de que ya no existe lo que existió en un principio que fue este federalismo dual, en el cual la instancia federal tenía ciertas funciones, el estatal otras funciones y entonces no había muchos incentivos o no había una estructura de incentivos para la cooperación.

Creo que la nueva federación mexicana debería entonces de impulsar una combinación o una distribución de aspectos de funciones, más que de funciones completas entre las diferentes instancias.

Por último, creo que habría que fomentar lo que decía Leticia, una cultura de la negociación ¿cómo es que eso se puede hacer? Ese es el problema. Uno de los problemas es el de la capacitación y la profesionalización que ayudaría a la generación de lenguajes comunes, base fundamental para el entendimiento y el diálogo entre los diferentes actores intergubernamentales. Es lo que ha permitido una mayor coordinación y cooperación en un sistema tan fragmentado como el estadounidense, donde se han generado redes tanto horizontales como verticales entre funcionarios públicos. Pese a esta extrema fragmentación que hay en un federalismo mucho más efectivo y una división de poderes también mucho más efectiva.

Gracias.

Intervención de Tonatiuh Guillén

Muchas gracias a José Luis, especialmente en el énfasis de este nuevo programa de federalismo.

Como parte del debate posterior y como una pregunta anticipada, es ver si este programa, como dices a pesar de sus dificultades, el gobierno federal mueve una pieza. La pregunta es: ¿esa pieza puede ser contestada por los gobiernos locales?

Si la puerta está abierta, ¿cuál es el espacio de iniciativa que le quedaría a municipios y estados para presionar en esa dirección? Dejo ahí el planteamiento.

Invito a Héctor Pedraza de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Por favor pase a presentar su conversación.

Intervención de Héctor Pedraza

A partir de las distintas intervenciones que hemos tenido, podemos considerar que los diferentes temas que se han tocado están íntimamente relacionados unos con otros. Por ejemplo, cuando hablamos de la redistribución de las competencias entre distintos órdenes de gobierno, de un diseño democrático de la institución municipal, de las confederaciones de asociaciones municipales estamos hablando en realidad de una misma cosa. Estamos hablando de que, en la medida en que se desarrolla uno de esos términos hay un impacto en los otros, es decir, puede haber una retroalimentación. No hay forma de desligarlos unos de otros. Esto plantea la urgencia de trabajar a corto plazo en todos los frentes sin desatender ninguno. Trabajar en todos los frentes para activar ese nuevo federalismo, para lograr una participación democrática en la vida de los ayuntamientos y todo lo demás.

Pero, ¿por qué? Porque el federalismo en realidad es una forma de sociedad y toda forma de sociedad, desde el punto de vista de los contractualistas en teoría política implica entrar a una relación en donde se busca un provecho, en donde todos los actores buscan obtener algún beneficio.

En la realidad actual, lo que estamos viendo en nuestro país es que hay regiones que reclaman el hecho, que denuncian el hecho de que están aportando más recursos a la Federación de lo que reciben de parte de ella. Es decir, en otras palabras, que están transfiriendo recursos de las regiones, de regiones productivas a regiones improductivas; de las regiones de Monterrey, del Distrito Federal a Chiapas, a Oaxaca. Ese es un punto de la agenda que debe estar en todo federalista y en todo municipalista.

Es un punto importante, porque el federalismo a fin de cuentas tiene dos fuerzas que operan en él, hay fuerzas centrípetas y hay fuerzas centrífugas. Cuando entrar a la federación significa obtener algún beneficio, entonces las fuerzas son centrípetas. Cuando yo entro a la federación y no obtengo ningún beneficio, y al contrario tengo que estar pagando para estar ahí, se generan fuerza centrífugas.

Además, está el fenómeno de la globalización donde evidentemente ya estamos percibiendo nuevas realidades. Por ejemplo, con la celebración de tratos comerciales entre empresas transnacionales y comunidades locales como puede ser Changai, donde se celebran tratos comerciales con empresas transnacionales, directamente, que

no pasan por Pekín. Este tipo de relaciones se pueden ir desarrollando en el siglo XXI. Es decir, es probable que regiones como la frontera que tiene un enfoque hacia la producción industrial de las maquiladoras, pueda tener ese tipo de tratos a futuro y eso también va a generar fuerzas centrífugas.

Entonces en la medida que logremos fortalecer ese federalismo como un federalismo en que todas las partes obtienen algún beneficio por formar parte de él, en esa medida se va a consolidar la nación y el estado mexicano. De otra manera, lo que vamos a ver en un futuro es una disgregación nacional y una disolución del estado.

Eso es tan importante que trabajemos en todos estos frentes, a veces parecen frentes muy humildes. Trabajar porque los regidores sean electos en una circunscripción del municipio determinado, trabajar porque los regidores tengan nuevas competencias. Parecen temas muy intrascendentes de política municipal, incluso así se hablaba antes, no se decía: "no, esta no es política, eso es política de aldea, política municipal". Pero aún esa política municipal, esa política de aldea puede tener repercusiones en el desarrollo ulterior del federalismo mexicano.

Muchas gracias.

Intervención de Tonatihu Guillén

Finalmente en la lista está Alberto Hernández del COLEF, lo invitamos a presentar su conversación.

Intervención de Alberto Hernández

Igual que José Luis Méndez, quiero decir que no soy especialista en temas municipales, sino que básicamente a partir de una iniciativa de trabajo interdisciplinario con un grupo de académicos que apuntaban hacia la solución de problemas concretos de la mutación municipal, esta experiencia de trabajo es la que me ha llevado un poco al interés, más que a la investigación.

Metiéndome un poco a la parte de la pregunta número cuatro sobre capacidades de gestión, de capacidad real de los municipios, de los gobiernos locales, me surge justamente la relación con lo que son los programas de descentralización. Se hablaba que en algunos de los programas, una de la parte condicionante era justamente la evaluación de estas capacidades de gestión.

Lo que me pregunto es ¿a quién le corresponde hacer la evaluación de esas capacidades? las de las delegaciones federales, de las que tiene el estado en las diferentes entidades federativas, ¿a unidades técnicas de cada secretaría?, ¿a la administración estatal? o ¿a quién?

Otra pregunta que me lleva a esto es: ¿cómo medir estas capacidades? Son capacidades sujetas a evaluación de manera global, por áreas, en fin ¿cómo medir las fortalezas y debilidades de cada ayuntamiento y de cada gobierno local? Pero si no existen esas capacidades ¿se pueden construir?

Quisiera relacionar esto con el tema de seguridad pública. Primero porque ha sido una prioridad que ha adquirido una nueva necesidad de coordinación intergubernamental y justamente a la hora de definir estas capacidades me parece que no es tal, no es como se definen. En este caso, ¿quién tiene más capacidad de gestión, de ejecución, de éxito en el tema de seguridad?, ¿la policía judicial del estado?, ¿la PGR? o ¿los cuerpos de seguridad pública municipal? Esto sigue siendo cuestionable sobre todo en los municipios fronterizos, en los municipios y en urbanos más grandes.

Me parece que hay una necesidad, sobre todo, de evaluar la consolidación de los cuerpos de seguridad pública municipales y la dificultad de muchos de los cuerpos de seguridad federal para tener éxito contra la inseguridad. Es el caso de Baja California, donde de alguna manera esta parte se ha consolidado. Se ha avanzado mucho en la parte de profesionalización, de modernización y de combate a la corrupción en los cuerpos policiacos, pero ha sido débil la reestructuración a nivel de los cuerpos de la policía judicial del estado y ha sido necesaria una militarización, de la presencia de la PGR en Baja California. Creo que esta situación nos lleva a evaluar justamente que existen otras áreas públicas donde es un mito toda esta incapacidad, esta falta de posibilidades de la administración municipal en atender.

Finalmente, la relación con la parte ocho y con la pregunta de Tonatiuh; ¿Cómo ha avanzado la descentralización?

Me parece que esto ha sido de manera diferencial, no solamente porque algunos estados han recibido más recursos en el caso de los programas de descentralización, sino que aún en el caso, por ejemplo de la frontera norte, la descentralización ha avanzado de manera distinta. En el caso de Baja California, Chihuahua y Nuevo León parece que sí ha habido avances importantes en la coordina-

ción entre el gobierno estatal y municipio. En el caso Coahuila me parece que ha habido algún avance y definitivamente, en el caso Sonora y Tamaulipas ha sido prácticamente nulo.

También respecto a la pregunta, me parece que hay algún avance, dependiendo del área. Les preguntamos a los presidentes municipales y hay algunos a los que sí les interesa y se les ve optimistas con la descentralización y a otros que no.

Es decir, les podemos preguntar sobre algunas de las áreas del programa del gasto social, pero la mayor parte de los municipios, sobre todo los más pequeños, no les interesa recibir las facultades o transferencias que se les van a hacer en materia ambiental.

Me parece que entonces hay una distinta percepción de parte de los municipios acerca de este esquema de descentralización, y sobre todo también un desfase o una distinta forma de descentralización de estados y municipios en el escenario de la frontera norte.

Muchas gracias.

Intervención de Tonatiuh Guillén

Especialmente interesante la última parte que plantea que hay gobiernos municipales, sobre todo los de pequeña escala que no están motivados; no encuentran el beneficio de la descentralización.

Hay lecturas de las administraciones municipales donde se leen como un problema potencial para la administración, que además tiene que manejarse en un cortísimo plazo. Es otro de los lados de este prisma del federalismo y la descentralización.

Los invito ahora a la parte abierta de la discusión sobre los diferentes aspectos en los que fue planteado el problema.

Empezar a analizar tal vez más puntualmente, usando los términos de Brigitte, esta "caja de Pandora" que ya está abierta y moviéndose por sí misma y de manera muy dinámica.

Intervenciones de los participantes

Rocío Meneses

Antes que nada, hago el agradecimiento formal a todos por lo enriquecedor que está resultando esta discusión.

El municipio como lo marca la formalidad, es la célula básica de la edición política, económica, administrativa y territorial del

país. Por lo tanto, cada uno de los municipios se convierte en un eslabón de una gran cadena que es nuestra nación, una gran cadena que es el estado mexicano. Estoy convencida que una cadena es tan fuerte como el más débil de sus eslabones. Por lo tanto, la nación mexicana se convierte en una fortaleza similar al más débil de los municipios. De ahí que estemos tan interesados de que subyazca esta preocupación y desesperación por encontrar algún mecanismo que pueda fortalecer la acción, la actividad municipal y la relación del gobierno municipal con la ciudadanía.

El reconocimiento a la diversidad de cada uno de los municipios debe ser un factor a tomar en cuenta, para saber qué es lo que estamos descentralizando. Se habla mucho del federalismo y la descentralización. Efectivamente la descentralización es algo que puede fortalecer al federalismo, pero, ¿qué es lo que vamos a descentralizar y en función de qué?, ¿cómo vamos a descentralizar y para qué descentralizar?

La otra; las contribuciones que se pagan hacia la Federación, las contribuciones que pagan los ciudadanos municipales ¿qué es lo que han generado?, grandes resentimientos.

Estamos conscientes y lo marcaba Brigitte, que hay grandes diferencias entre los municipios. Los municipios metropolitanos, el municipio rural y los municipios de provincia. Nosotros como ciudadanos vivimos esta realidad. Porque quien sale de su casa y encuentra un bache está en contra del gobierno municipal, dice: "no se ha pavimentado la calle", nosotros lo estamos sufriendo como ciudadanos. Quien llega a su casa y la encuentra toda desvalijada, ve el problema de seguridad, como ciudadanos, ahí no estamos como investigadores, ni como gobernantes, ni como funcionarios; estamos viviéndolo como ciudadanos. "Caray, me acaba de llegar la declaración de impuestos y tengo que pagar todo esto, con el salario que tengo". Cuando en el Distrito Federal tiene un rango salarial mucho mayor al de las provincias o al de los estados; cuando ahí el transporte cuesta mucho menos; cuando yo estoy trabajando lo doble, ganando menos y pagando muchos más impuestos ¿cómo se justifica esta distribución de riqueza y de contribución?

Toda esta concentración dentro de lo que es la distribución de los ingresos, toda esta concentración del ingreso lleva al desarrollo de la ciudadanía, lleva a la despoblación de ciertas regiones, ¿por qué? Porque todo mundo se va a hacia donde encuentra la mayor oportunidad de empleo, hacia donde encuentra la mayor oportuni-

dad de desarrollo, incluso profesional. A nosotros mismos nos pasa, ¿cuántos de nosotros que estamos acá, no vivimos prácticamente, aún siendo de provincia en el Distrito Federal? ¿Por qué? Porque ahí es donde hemos encontrado la oportunidad de desarrollar lo que queremos o lo que sabemos; porque en la provincia no se encuentra esa oportunidad.

En este sentido quisiera hacer una reflexión para comentar que si bien el municipio es la primera institución gubernamental que nos rige a través de la creación de los ayuntamientos y la que se consolida y genera todo un desarrollo en el cual ahora estamos tratando de encontrar la fortaleza de nuestra nación. Nosotros, como ciudadanos y como investigadores tenemos la obligación de, lo que ya aquí se mencionaba, de cruzar la raya, de generar el puente que enlace la función gubernamental con la petición y la demanda ciudadana para hacer legítima esta función y para que se dé, de manera real.

Decía la maestra Brigitte, que los problemas cotidianos de gobernabilidad municipal se generan a partir de la división que existe entre ciudadanos y gobierno. Yo pediría que asumamos la responsabilidad y que como ciudadanos, con la ventaja de la investigación, generemos la capacidad de aplicación y de evaluación de la propuesta. ¿Qué nos falta? Era una pregunta que ayer hacía Miguel Bazdresch.

Para mí, nos falta generar el proceso de gestión para incidir en la negociación y decisión de la reingeniería de la política pública municipal. Pienso que eso es lo que nos falta, realmente acercarnos, decir: "esto que estamos aquí discutiendo, ¿a quién sirve?, ¿para qué sirve?" Tenemos una gran diversidad de realidades municipales, pero aquí estamos demostrando que cada uno de nosotros vive una realidad municipal distinta. Entonces, la propuesta sería: acerquémonos, generemos este proceso e incidamos en la realidad.

Muchas gracias.

Alicia Ziccardi

Dos cuestiones que las dejo para otro momento, pero que no las quiero dejar pasar. Una: esta reunión tenía como finalidad juntar investigadores en gobiernos locales. Gobiernos locales entendidos como gobiernos estatales y gobiernos municipales; lo anoto para que se sientan cómodos los que no trabajan exclusivamente en el nivel municipal.

La segunda cuestión es, y lo dejaría anotado para otro momento porque no es la ocasión, la diferencia entre federalismo, federación, sistema federal. Hay cosas que se dijeron que no comparto respecto al federalismo, pero nada para discutirlo aquí.

Solamente quiero señalar dos cuestiones: una, el hecho de que una de las cuestiones fundamentales en este momento es que hay un cambio substancial en el mapa político del país. Me parece que no solamente está un programa del nuevo federalismo que viene del gobierno federal, sino que lo fundamental también dentro de este proceso es la alternancia política que se da en los gobiernos estatales y en los gobiernos municipales, que como señala Blanca, es un hecho fundamental de lo que ha ocurrido en los últimos años.

La democracia en gran medida se ha profundizado y ha avanzado justamente por estos procesos de alternancia política que se ha dado en los gobiernos locales. Es un hecho que no hay que desmerecer. Pero entonces, muchas veces lo que no queda claro es cuál es la función de la Federación en todos estos procesos. Solamente lo apunto porque no hay tiempo, pero creo que hay que trabajar en torno a esta función compensatoria que tiene que cumplir el gobierno federal para no fortalecer todos esos efectos negativos que señalaba José Luis Méndez. Es decir, por ejemplo, en términos de política social que es una de las principales funciones que tiene que cumplir el gobierno federal y es donde esa capacidad compensatoria que tiene, la tiene que ejercer con muchísima agresividad. Sin embargo lo que vemos es que en este momento no tenemos política social y cada vez los recursos para política social son menores.

En este sentido, me parece a mí, y esto lo articulo con otra cosa —creo Tonatiuh—, que lo que falta hacerse en el campo de la investigación es saber qué municipios pueden hacer qué cosas. No es cierto que podamos agrupar acá a todas las 35 áreas metropolitanas a las que hace referencia Raúl Olmedo. Creo que tenemos que calificar a los municipios, porque si no caemos en lo de siempre.

Es cierto que hay muchos que no pueden recibir varias de las funciones que el 115 les está transfiriendo, pero también yo pongo los ejemplos de Puebla que seguramente puede controlar la vialidad en el transporte; o Mérida que puede tener a su cargo el predial. Ya no podemos seguir hablando de municipios urbanos, municipios rurales, metropolitanos o agrícolas; me parece que hay que hacer un esfuerzo de calificación de los 2418 municipios para poder salir de esta situación generalizada.

Para terminar, otro tema que vamos a dejar seguramente para otro seminario, pero Juan Manuel Ramírez, Gustavo Garza y yo terminamos una investigación sobre ciudades capitales y municipios metropolitanos, y creo que puede arrojar luz respecto a lo que se puede hacer sobre coordinación metropolitana. Esto hay que contrastarlo con los ejemplos que se han dado a nivel internacional, gobiernos metropolitanos como los de Londres o Barcelona que luego tuvieron que regresar. Antes de largar ideas muy contundentes respecto a cuales son las posibilidades de coordinación, de gobiernos metropolitanos, etcétera. Creo que hay que hacer un trabajo de debate, fundado en los resultados de las investigaciones que hemos realizado porque me parece que sí debíamos dar un salto cualitativo en el debate que nosotros mismos hemos generado desde los municipios.

Muchas gracias.

Alberto Aziz

Con las prisas saco una conclusión de lo que he escuchado, que de alguna manera me confirma una situación que he venido pensando en los últimos meses. Creo que el problema del federalismo ha tenido en México una excesiva cantidad de foros y de seminarios y ha habido una consecuencia y una serie de cambios que realmente han sido muy pocos. Poco significativos y como decían ayer: "hace quince años que lo decimos y a lo mejor nos vamos a pasar otros quince años diciendo lo mismo".

Me acordé de un caso que se me hace muy importante. De alguna manera transforma un poco la lucha actual por el federalismo y creo que de alguna manera nos muestra cuales son los instrumentos o las vías que habría que seguir adelante para realmente hacer los cambios. Podríamos pasarnos los siguientes quince años haciendo foros y discutiendo. Si hay algo que se ha discutido en foros es el problema del federalismo.

Recuerdo el caso del alcalde Villarreal de Ciudad Juárez, que realmente marcó, diría, el inicio de la lucha por un nuevo federalismo. La anécdota es que en Juárez los puentes tienen las casetas y durante años, los juarences han pedido que esos recursos, que son muchos, mucho más que los que tiene el ayuntamiento de Ciudad Juárez, que haya una parte que se vaya al ayuntamiento, porque son recursos que cobra la Federación y se lleva a otros lados. Entonces, muchos alcaldes pasaron muchas peticiones, hasta que

este señor decidió tener una caseta del ayuntamiento y empezar a cobrar los impuestos para el municipio. En ese momento la Federación hizo un berrinche sensacional, lo acusaron, lo demandó la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Total, Villareal acabó en la cárcel, un poco simbólica la entrada a la cárcel. Pero a partir de ahí se logró el cambio; finalmente el acuerdo fue que —ya me corregirá aquí el compañero de Ciudad Juárez— la mitad para el ayuntamiento y la mitad para la Federación o veinte por ciento para el Estado y veinte por ciento... total, se logró un cambio, un cambio importante.

Creo que esto tiene que ver con una cuestión importante. Raúl Olmedo decía: “bueno, se empieza a pensar..., con López Portillo, etcétera”.

Pero, el problema se inicia en la lucha por el federalismo cuando empieza la alternancia, es decir, cuando estos actores nuevos, de partidos de oposición llegan a ser los alcaldes de estos municipios que tienen pocos recursos. Entonces piden una nueva interlocución, una nueva relación, como mencionaba Tonatiuh. Mi pregunta es, ¿cómo articular de alguna manera este uso de la fuerza, este modelo a la “Villareal” que dijo: “bueno, así va a ser”? Le da una vuelta al problema y no hizo foros. Porque ya que los foros no servían para nada, fue y tomó las casetas y puso y empezó a cobrar y ahí cambió la correlación de fuerzas. ¿Cómo articular este uso político, esta presión por la vía de los hechos con todo esto que se ha hablado aquí?

Es decir, cómo pasan a una cultura de la negociación, una cultura de los consensos, todo un cambio en el federalismo muy bien orquestado, que no incurra en todos los riesgos y en problemas del “federalismo actual”. Probablemente nos vayamos a pasar muchos años más discutiéndolo.

Sólo arrancándole a la federación, ¿se podrá cambiar este ochenta-dieciséis o cuatro que hay en los recursos? La federación debe decir: “aquí cobramos; llegamos a cobrar a través de la revolución. No nos van a quitar ese ochenta con foros, con buenas intenciones y proyectos civilizados, nos lo tienen que quitar por la fuerza”. ¿Cuál es la fuerza que va a haber en esas nuevas interlocuciones ahora, en esos actores regionales que hoy están siendo legisladores? Cambios que sólo se pueden arrancar por la vía, por el método Villareal.

Gracias.

Tonatiuh Guillén

Quiero hacer, antes de pasar la palabra, una acotación regionalista, en defensa del regionalismo. Empezó Ruffo Apel. Marcaría unos meses antes, todo el debate del federalismo fiscal.

Comparto completamente el planteamiento, pero justamente los gobiernos de alternancia son los que abren la manifestación de los nuevos actores regionales. Nada más es un apunte regionalista. Gracias.

Rodolfo García Castillo

De acuerdo a la temática que nos ocupa, hemos pasado ya por diferentes secciones. Voy a abocarme a las preguntas y a tratar de poner algunas cosas que me suscitaron dudas.

La primer pregunta es: ¿hasta que punto hemos llegado a un impulso del federalismo nuevo? Creo que el marco legal, tanto como está como por donde va, aún no avanza; hay que hacer todavía un replanteo de las reglas del juego, que están moviéndose con lentitud. Hay cambios electorales, pero creo que esta presión de los nuevos actores, que deben conducir a nuevos tipos de relaciones gubernamentales, paulatinamente deben moverse a actitudes propositivas. Esto sería en un primer nivel.

En un segundo nivel hay que atender con mucha claridad el problema que señalaba José Luis Méndez, el de la coordinación y la cooperación. Podemos hacer uso, y a veces mal uso, de términos como descentralización, desconcentración hasta federalización. Pero después de todo y mas allá de ello, requerimos de políticas públicas más adecuadas a cada circunstancia, con la idea de alcanzar un impacto en las condiciones de vida de la ciudadanía, que sería lo final.

Esto nos lleva también a replantear la forma en que estamos investigando tanto gobiernos estatales como municipales. Creo que habría que ir más bien hacia cómo se están dando y cuál es el impacto que vamos a alcanzar, que hacia una discusión a veces demasiado exquisita de los términos.

El punto número dos es el impacto. Se da un cambio en las condiciones, pero los ritmos son diversos. Los ritmos tanto estatales como municipales son diversos y el problema de la "Rics" a veces no es bien visto. Hay que ver cómo se interactúa, sobre qué realidades y de qué manera estas formas de actuar son o no flexibles.

Creo que la pregunta que señalaba Tonatiuh desde el principio es fundamental. Nuevas relaciones intergubernamentales pero, ¿cómo y dónde? Analizar cada una de estas cosas sería uno de los puntos importantes a solucionar dentro de la agenda de investigación.

El punto número tres es que la problemática municipal no se relaciona con un cambio dictado. Siguiendo con las preguntas que íbamos y también un poco con lo que se discutió, está bien, hay un nuevo programa del federalismo, hay buenas intenciones para modificar la realidad, pero, son sólo eso: las primeras buenas intenciones. Hay que entrar a una idea de capacidad estatal y municipal. De estructura y diseño hacia abajo y después pensando en el accionar de municipios y estados, en incentivos y capacidades. En incentivos, motivar a los estados y los municipios para entrar en este nuevo juego de relaciones, llámeseles descentralizadas o federalizadas y sobre qué capacidades se están moviendo.

Por último, habría que discutir con mucho más detalle la dimensión política. Cómo se está constituyendo una nueva realidad política. Hasta dónde no mucha de esta realidad "nueva" es una construcción discursiva, es esa idea que muchas veces tenemos de —lo hacemos siempre que hacemos ciencia social— entender una realidad posterior y construirle una racionalidad. Entonces debemos de ser más críticos con esta parte y sí ver esas diferencias regionales y hasta dónde estamos creciendo y cómo en aspectos políticos.

Gracias.

Gerardo Zamora

El impacto que han tenido hasta ahora estos procesos de descentralización y desconcentración que acompañan el proceso de federalismo, es un impacto que si bien lento, gradual y con una serie de limitaciones y restricciones que ya se han comentado aquí, no obstante, abren expectativas muy interesantes. Que además, muchas de ellas están presentes y de alguna forma están haciendo partícipes a una serie de actores, poniendo en juego, a veces, hasta cuestiones muy novedosas en las relaciones intergubernamentales.

Pienso que una de las formas de poder analizar estas relaciones intergubernamentales al menos, entre los tres ordenes de gobierno; —no me iría a los cinco en este momento— es de manera empírica, de cómo se están dando estos procesos en los distintos lugares. Nos vamos a encontrar que son procesos muy diferenciados, seguramen-

te encontraremos una serie de cuestiones distintas en cada estado y en cada región. Me parece que esto que apuntaba hace un rato Rodolfo, de pensar en el cómo, ¿cómo se están desarrollando estos procesos?, es algo que podría ser uno de los puntos fundamentales de atención entre todos nosotros en las próximas reuniones.

Sin que esto quiera decir que el ámbito de la reflexión teórica, no debe de estar acompañando el análisis completo de estos procesos, pero me parece que esto es algo de lo que nosotros debemos de sacar como una de las conclusiones: un compromiso de ver cómo se puede establecer una medición y un análisis, una sistematización de los distintos procesos que se están desarrollando en los distintos estados.

En ese sentido quizá hay una matriz que pueda ayudarnos para ir pensando en esto, simplemente la sugiero. Esta matriz de análisis deberá de contemplar cuatro cuestiones básicas: una que se refiera al marco jurídico formal, ya que estos procesos tienen ese referente y hay que tomarlo en cuenta; una segunda cuestión sería el tipo de atribuciones y facultades que están en juego y que se derivan precisamente de este marco formal. El tercer elemento de esta matriz debería de ser las funciones y responsabilidades que van acompañando y que se derivan tanto del marco jurídico formal como de las atribuciones y facultades que están ahí presentes. Y un cuarto elemento de esta matriz, me parece que podría ser, el asunto de cómo se asignan y en qué montos los recursos que harían posible la aplicación de facultades y las consecuentes responsabilidades.

Si ésta matriz pudiera funcionar, creo que podríamos aplicar o buscar pensar en una matriz distinta o más o menos homogénea, que pudiera ser útil para una contrastación o confrontación de la forma como se están aplicando y concretando estos procesos de descentralización.

Tengo un comentario acerca de uno de estos procesos que me ha llamado la atención y que es el proceso de municipalización que se está dando en el estado de Guanajuato como una política gubernamental y que me ha parecido interesante.

Ahí, por ejemplo, podríamos establecer tres niveles de concreción: descentralización franca, sería quizá una forma de descentralización, reordenación de competencias y una tercera que sería de coadyuvación subordinada. ¿Qué quiero decir con esto?

Quiero decir que cuando hablo de descentralización franca, lo que se juega no es sólo una redistribución de responsabilidades y

de funciones, sino lo que se juega en todo caso es la otorgación de facultades para tomar las decisiones. Este es el punto fundamental que estaría diferenciando el otro nivel de reordenación de competencias, en donde las atribuciones no se ofrecen, no se transfieren, sino solamente se transfieren simples responsabilidades o funciones. Y finalmente, es la más generalizada, en este proceso, hasta ahora al menos, es el tercer nivel que es el menos sustancioso y que yo llamo de coadyuvancia subordinada, en donde lo único que existe es una delegación de responsabilidad muy secundaria y donde la jerarquización entre los niveles de gobierno está muy subrayada. Esto lo digo simplemente como un comentario de cómo sería interesante poder analizar los distintos procesos que se están desarrollando concretamente en diferentes lugares. Quizá poder discutir sobre una matriz común que permita analizar y evaluar estos procesos.

Gracias.

Tonatiuh Guillén

Tal vez sea el momento para precisar alguna intervención, a esa parte iba, de las diferentes vías como se está construyendo o las diferentes rutas como se están redefiniendo el federalismo.

Está la ruta del realismo global, que nos decía Raúl Olmedo, donde las cosas parece que no se mueven y no se pueden mover; la ruta "Villareal" que mencionaba hace un rato Alberto, las rutas de las asociaciones municipales como fuerza de cambio; y la ruta del marco institucional que ha abierto el programa del nuevo federalismo, y es donde, plantearía si podemos jugar con estas opciones en el escenario inmediato, de qué posibilidades son las que puedan ocurrir, ¿cómo se pueden mover estas rutas en el escenario a cercano plazo?

José Luis Méndez

Hacías una pregunta Tonatiuh, inicialmente, respecto a ¿cuál sería la respuesta de los municipios ante el programa del nuevo federalismo? Yo creo que es la que los mismos municipios generen, y esto me liga con algo que comentaba Alberto Aziz, con cuya intervención estoy de acuerdo y parcialmente en desacuerdo. Creo que foros como estos, pueden llevar a cierta desesperación y cansancio. Todos hemos participado en muchos, pero también creo que, una

cosa son los foros de investigadores que tienen un propósito diferente, a querer cambiar la realidad de una manera inmediata.

Entiendo que quizá la salida podría estar, y esto ya me metería quizá con el tema posterior que discutiríamos en unos minutos, en generar otro tipo de foros que puedan llevar a discutir propuestas más específicas. Uno de los problemas de estos foros es que ha habido poca continuidad, y por lo tanto ha habido poca acumulación en lo que se va generando. En ese sentido ha habido pocos avances. Quizá hemos sido muy —no sé como llamarle— promiscuos, endogámicos. Interactuamos poco con los funcionarios, no tanto a nivel municipal, ahí sí ha habido bastante, pero a nivel federal. Propondría hacer más foros donde haya mesas de trabajo donde se discutan propuestas específicas con funcionarios y con miembros de organizaciones civiles, miembros de organizaciones comunitarias. Siempre es muy difícil llegar a consensos especialmente entre investigadores, porque la verdad cada cabeza es un mundo y es muy difícil que a cada quién su idea particular, que es su aportación, se la mezclen con miles de aportaciones. Esto sería básicamente una reacción a las reacciones.

Gracias.

Juan Manuel Ramírez

Me queda confuso el planteamiento sobre la experiencia de Tlaxcala, ¿es realmente una creación de municipios por reclamo popular o si es creación de un cuarto nivel?; es una simple y burda aclaración de términos.

Gustavo Alonso

De hecho, la formación de nuevos municipios en Tlaxcala tiene tres causas, según me parece.

Una que sí tiene que ver con la participación legítima de la ciudadanía, que tiene que ver sobre todo con la distribución de los recursos. Segundo, sí encontramos casos donde esto tiene mucho que ver con las confrontaciones entre facciones de poder local. Y tercero, se habla en buena medida que estos acontecimientos rebasaron al gobernador y entonces finalmente él dejó "a la libre" que se formaran los nuevos municipios, se le salió del control todo el asunto. Esto en lo referente a la formación de nuevos municipios.

Por otro lado, en lo referente a la figura, sobre todo de la presidencia municipal auxiliar, de hecho, sí se está hablando de que es un cuarto nivel, ahí sí hay una relación directa, en las presidencias municipales auxiliares, sí hay una relación directa entre gobernantes y gobernados, yo diría que inclusive, más que en el caso del propio municipio. Porque ahí son las autoridades municipales, nombradas directamente, ya sea por usos y costumbres o por la misma ciudadanía. Por eso es que se habla de una especie de cuarto nivel.

El próximo año va a haber elecciones para gobernador, para diputados locales y para presidentes municipales, ahí va a entrar también la figura de presidente municipal auxiliar; sí, también va a ser electo. Si esto antes ya tenía una importancia, una difusión de manera generalizada, ahora sí va a tener un mayor interés de la ciudadanía.

Raúl Olmedo

No es que las presidencias municipales auxiliares sean municipios, son auxiliares del municipio. En realidad se trata de una reorganización interna del municipio.

¿En qué consiste? Consiste en que el Congreso del Estado otorgó a una figura que ya existía desde hace diez años, porque hace diez años el gobernador Tulio Hernández promovió una reforma constitucional local en el sentido de que los delegados municipales ya no fueran designados por el ayuntamiento; los delegados municipales en los barrios y en los pueblos, sino que tuviese un nuevo estatuto que consistía en que fuesen elegidos por la propia comunidad por un lado, pero por otro lado, como eran elegidos por la comunidad, entonces ya no eran delegados del ayuntamiento. Esto hizo que la segunda parte de la reforma consistiera que esos representantes de la comunidad se convirtieran en regidores participantes del ayuntamiento. Es esta primera vez que se hace una representación territorial en el ayuntamiento.

Entonces, los municipios donde había un ayuntamiento de ocho regidores, pasaron a ser ayuntamiento de veinte, treinta o cuarenta regidores, dependiendo de las comunidades que tenían esos representantes electos.

Lo que hizo Alvarez Lima, gobernador actual, fue solamente dar un paso más allá y crear esta figura ya más formalizada. Que en vez de que se llamara regidor de pueblo, se llame ahora presi-

dente municipal auxiliar, que tenga derecho a tener también un consejo, como si fuera un pequeño ayuntamiento, electo también por la comunidad y se le dieron funciones municipales. Se hizo una fórmula de distribución de los recursos muy interesante, por ejemplo el ramo veintiséis tiene una fórmula más simplificada que la complicadísima de SEDESOL. Cuando llega el dinero del ramo veintiséis al gobernador, él se los reparte por la fórmula per cápita a cada municipio, cada presidente municipal recibe su suma de per cápitas y luego automáticamente el presidente municipal le manda a cada comunidad, presidencia municipal auxiliar, su suma de per cápitas. De manera que todo se vuelve tan sencillo, que el gobernador no decide nada. Ya no hay castigos o premios para los presidentes municipales, de los presidentes municipales hacia las comunidades.

Lo más importante de esto, es que sobre la fórmula de distribución de los recursos del ramo veintiséis, el Congreso acaba de legislar hace dos meses para que se traslade también a otros rubros presupuestales que no son el ramo veintiséis.

Se trata más bien de una reorganización interna del municipio, efectivamente es una especie de cuarto nivel de gobierno, sin que esto llegue a constituirse en autonomía de las comunidades, puesto que están coordinados en el ayuntamiento.

Gracias.

Tonatiuh Guillén

Muchas gracias por su participación.

DOCUMENTOS ANEXOS

Tlamanalco y los nuevos retos del desarrollo municipal

*Mario Bassols Ricardez*¹

Presentación

El Municipio de Tlamanalco de Velázquez está situado al suroriente del estado de México, dentro de la llamada "Región de los Volcanes" o Sierra Nevada, cercano al Popocatepetl y emparentado con el Iztlacihuatl, al rodearlo en su territorio municipal. Con apenas una distancia de 15 kilómetros a Chalco, cuenta con una población total aproximada de 38 mil habitantes, mientras su cabecera municipal registra unos 15 mil habitantes. Como otros poblados de esta región, se encuentra "amenazada" por el avance de la "mancha urbana" de la ciudad de México, cuya tendencia de crecimiento se orienta hacia esta parte del estado de México. El cambio social y económico que produce tal crecimiento, también llamado "suburbanización" de la ciudad, es de sobra conocido: transformaciones en la propiedad de la tierra y cambios de uso de suelo; implantación de fraccionamientos habitacionales para nuevos sectores sociales; incremento del tráfico vial; entre otros, en los que se suman en la región, la tala inmoderada o simplemente clandestina de árboles, la contaminación de ríos y en general el deterioro del ecosistema y de los recursos naturales. Frente a tales procesos se ha desatado un interesante proceso de participación de las organizaciones sociales, que ha incidido en la reorientación de la gestión municipal. Ello, además de otros factores políticos de carácter nacional, condujo en las elecciones mexiquenses de noviembre de 1996, a que el candidato perredista de la presidencia municipal de Tlamanalco, obtuviera la mayoría de votos e iniciara sus labores a partir de enero de 1997 con la fuerte presencia de las organizaciones comunitarias y la participación de académicos y estudiantes de las tres universidades de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)

¹ Departamento de Sociología de la UAM-Iztapalapa

se han logrado avances importantes en la definición del perfil de un municipio que sea capaz de generar mejores condiciones de vida para sus habitantes. En este sentido la UAM jugó un papel esencial en la realización del *Plan de Desarrollo Municipal de Tlamanalco 1997-2000*, aprobado por el cabildo en marzo de 1997. Además, se ha montado la casa UAM-Comunidad en ese municipio, como un espacio de comunicación, convivencia, y enlace entre ambos. Como parte de la evaluación de los avances en el proyecto de investigación sobre el municipio de Tlamanalco, en abril de 1997 se organizó en la Casa de la Primera Imprenta, del Centro Histórico de la ciudad de México, un evento con los participantes del proyecto. En esta ocasión el autor de estas líneas expuso el texto que ahora se presenta con modificaciones, el cual constituye una reflexión general en torno al significado de la alternancia política en el contexto social del municipio de Tlamanalco.

Desarrollo municipal y alternancia política en Tlamanalco

1. Los retos de la planeación municipal de Tlamanalco parecen tener un origen y un punto de partida común: sentar las bases sociales e institucionales para un nuevo desarrollo municipal. Este desarrollo debe reunir atributos tales como el ser (auto) sustentable, participativo, descentralizado y productivo, es decir, que logre potenciar las actividades productivas locales, a fin de convertir al municipio en un verdadero promotor del desarrollo local y no solo ser un aparato burocrático dedicado a la prestación de servicios y recabación de impuestos.

2. El nuevo desarrollo municipal al que se aspira se topa con los viejos problemas del Federalismo mexicano: aplica y distribuye hacia estados y municipios, los recursos financieros y las participaciones federales con criterios centralistas, burocráticos y/o políticos; limita la participación de la institución municipal en la definición de los grandes proyectos de inversión y obra pública, que además se concentra por lo general, en capitales de estado y ciudades de relativa importancia económica.

3. El significado de la alternancia política dentro del actual sistema político nacional, aun encierra interrogantes y desafíos para los nuevos gobiernos locales, en virtud de que se trata de un proceso reciente en muchas regiones del país y ello implica el reacomodo

de grupos políticos y de ajustes en las esferas de poder. Particularmente se conoce poco todavía sobre experiencias, exitosas o fallidas, de gestión municipal del Partido de la Revolución Democrática, PRD, el cual ha crecido de manera importante desde 1996, en municipios de diverso tamaño poblacional en México. Es por eso que ahora se abren expectativas muy interesantes de gestión local bajo el signo de este partido, en ciudades pequeñas, medias y hasta grandes en algunos estados del país. Dentro del estado de México, la situación es muy peculiar, dado que llegó a ser por décadas, un bastión electoral del PRI, bajo la fuerte presencia de un grupo político tan importante como ha sido el "Grupo Atlacomulco".

4. Por lo anterior, es pertinente señalar que el conocimiento de experiencias novedosas de gestión, planeación y participación comunitaria, resulta imprescindible para evitar caer en los procesos rutinarios de burocratización en la administración pública municipal, más aún cuando se trata de municipios urbanos medianos y grandes.

5. La relación entre institución municipal y organizaciones civiles y comunitarias, no es ajena a conflictos y tensiones, más bien, tiende a ser la tónica particular en México. Ello se acentúa cuando se tiende a romper con el modelo paternalista o corporativo, que los ayuntamientos de oposición heredan del pasado inmediato (por cierto, no necesariamente se llega a la ruptura con dicho modelo). Este proceso de negociación e institucionalización de la participación social atravesado por el conflicto puede caracterizar, con sus altas y sus bajas, un periodo completo de la administración municipal. En este caso del estado de México, está prevista, por cierto, una duración algo más prolongada de la gestión municipal, es decir, de casi cuatro años (hasta septiembre de 2000) para empatar las elecciones municipales con las estatales. Así por esta única ocasión, los municipios mexiquenses dispondrán de un tiempo adicional para llevar a cabo sus tareas prioritarias.

6. La institución municipal no es un bloque homogéneo. Está compuesta de grupos, tendencias e individuos, no necesariamente el mismo partido en el poder e incluso, sin representación partidista. Téngase presente además el cuerpo administrativo, sindicalizado y de confianza que labora en el aparato municipal, el cual llega a ser en muchos casos, fuente de nuevos conflictos al interior del mismo. En lo que corresponde al cabildo, ciertamente existe una represen-

tación básicamente minoritaria de otros partidos con actividad política en el municipio. En este caso el PRI, ahora como "partido de oposición" en Tlamanalco, el cual sin embargo, mantienen su presencia por fuera del ayuntamiento, por ejemplo, con las organizaciones de vendedores ambulantes. Pero algunas experiencias pasadas muestran, como el caso del PRD en Morelia (1990-1992), los riesgos de una división dentro del propio partido, a nivel estatal y/o municipal, con profundas repercusiones en la capacidad de gestión municipal.

7. Falta evaluar así mismo, el estado de las relaciones intergubernamentales correspondientes a las esferas o niveles de poder entre: Federación, estado y municipios. Una primera aproximación al caso de Tlamanalco, nos indica que no se trata de uno de sus problemas centrales, por el momento. Se asemeja muy poco a los municipios perredistas den Michoacán durante al sexenio salinista y mucho menos, por supuesto, con la gestión de Salvador Nava en San Luis Potosí a principios de los ochenta. De hecho, la "guerra de baja intensidad" contra los municipios de oposición en México, ha perdido su fuerza conforme el otrora partido dominante, ha debido ceder espacios de poder en los gobiernos estatales y municipales. No obstante, el tema de las relaciones intergubernamentales sigue siendo central para la obtención de apoyos técnicos y recursos financieros para desarrollar las tareas municipales.

8. En Tlamanalco se está gestando una experiencia innovadora de planeación municipal con un alto componente de participación comunitaria, la que comienza a llamar la atención de investigadores, funcionarios públicos y expertos en el tema. Con seguridad, más adelante podremos hablar de resultados tangibles y de largo plazo, los cuales se están gestando a partir de los acuerdos institucionales de colaboración con el municipio, y en principio, con la formulación, discusión y elaboración de las partes sustantivas del nuevo Plan de Desarrollo Municipal de Tlamanalco 1997-2000. Se trata, suponemos, de un gobierno municipal que al aceptar el reto de transformar los mecanismos tradicionales en participación social, entra a una nueva dinámica de gestión municipal. Como quiera que sea, se podrían aplicar también los criterios de responsabilidad, eficiencia y claridad en las cuentas públicas, para evaluar en su momento el tipo y calidad de gestión municipal ofrecida a lo largo de los tres años y nueve meses del ejercicio público. Finalmente, es

preciso considerar que la presente gestión municipal puede quedar a la zaga de los procesos de participación social y de puesta en marcha de los nuevos proyectos productivos que intentan redinamizar económicamente a la región.

9. Deberíamos pensar entonces en las condiciones que posibilitan la obtención de un nivel de vida decoroso para el conjunto de la población municipal. Así, de cara a siglo venidero, y con una suficiente dosis de optimismo y de trabajo comunitario organizado, Tlamanalco podrá ser un ejemplo piloto de desarrollo sustentable, con acciones orientadas hacia la recuperación del entorno ambiental y ecológico y la definición de actividades productivas de nuevo tipo.

10. Si lo anterior resulta viable se habrá ganado una lucha minúscula si se quiere, pero significativa, contra los efectos perversos del neoliberalismo, que hoy parece ser el "único" modelo posible de desarrollo para la nación y sus regiones.

La política social una cuestión de federalismo

*Alicia Ziccardi*¹

En México, las políticas sociales destinadas a atender las necesidades básicas de la población más pobre siempre han tenido un carácter sexenal. Esta es una de sus diferencias con las políticas sociales para los trabajadores asalariados, las cuales se han diseñado e implementado desde instituciones más sólidas y perdurables. Al mismo tiempo, esto se corresponde con el hecho de que han sido acciones desarrolladas en todo el territorio nacional pero basadas en decisiones y recursos centralizados en el ejecutivo del gobierno federal. Quizá estos rasgos contribuyan a explicar su escasa eficacia social y su alto grado de politización.

En la actualidad, en las propuestas de nuevo federalismo, que responden a las crecientes demandas de redistribución de competencias y recursos por parte de los gobiernos locales —estatales y municipales— las políticas sociales destinadas a atender a los más pobres ocupan un lugar central. Por ello, este trabajo, intenta presentar algunas cuestiones claves para comprender por qué y en qué medida la política social es hoy una cuestión de federalismo.

El federalismo mexicano y la capacidad de gobiernos locales

Según la Constitución de la república (artículo 40) el sistema federal mexicano está constituido por dos órdenes de gobierno: la federación y los estados y en ambos se reconoce la división básica de poderes: el ejecutivo, el legislativo y el judicial. El municipio libre es la división territorial y la organización política-administrativa de los estados (artículo 115).²

Desde hace más de setenta años el Partido Revolucionario Institucional (PRI) controla el ejecutivo federal, hasta 1989 controló todos los gobiernos estatales y, más del noventa por ciento de los

¹ IISUNAM-FLACSO.

² La información municipal y estatal a que se hace referencia en este trabajo es la disponible al 30 de agosto de 1997.

gobiernos municipales. También hasta 1997 dispuso de una mayoría absoluta en las Cámaras de Diputados y Senadores. Esto hace del presidencialismo el principal rasgo del federalismo mexicano.

Sin embargo, con el actual proceso de reforma política está situación se está transformando. En cuatro estados del país (Guanajuato, Chihuahua, Baja California y Jalisco) el ejecutivo local es controlado por el Partido Acción Nacional (PAN). Por ello se puede decir que de los 91 millones de mexicanos que tiene el país el 68 por ciento está gobernado a nivel estatal por PRI, el 22 por ciento por el PAN y el 9,3 por ciento por el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Pero es en los 2418 municipios del país donde los partidos políticos de la oposición han logrado un elevado número de triunfos. Es en este nivel de gobierno donde se dio inicio y se experimenta hoy un inédito proceso de alternancia en el control del ejecutivo local. En 1994, el PRI registraba 2154 alcaldías hoy tiene 1465. En contrapartida el PAN tenía 103 y actualmente tiene 253 y el PRD tenía 85 y ahora tiene 234. Pero es importante anotar que el PAN ha desarrollado una estrategia electoral exitosa en los principales centros urbanos del país. En la actualidad controla 14 ciudades capitales de estados que representan alrededor de 10 millones de mexicanos, mientras el PRI conserva 15 en las que viven cerca de 4 millones, el Partido del Trabajo uno de 400 mil habitantes y el PRD ganó recientemente uno (Colima) y el gobierno del Distrito Federal que representan más de 8 millones de mexicanos (ver cuadro I y 11).

CUADRO I

Distribución de las presidencias municipales en México 1994-1997

PARTIDO POLÍTICO	1994	PARTIDO POLITICO	1994
PRI	2,154	PRI	1,465
PAN	103	PAN	253
PRD	85	PRD	234
OTROS	50	OTROS*	466
TOTAL DE MUNICIPIOS	2,392	TOTAL DE MUNICIPIOS	2,418

FUENTE: CEDEMUN, Sistema Nacional de Información Municipal, 1994-1997. Al 30 de agosto de 1997.

* Para 1997 están considerados en el rubro de otros, 410 municipios en el estado de Oaxaca que eligen a sus autoridades por Usos y Costumbres.

CUADRO II
Las capitales según partido político

PAN		PRI	
Capitales	Población	Capitales	Población
Aguascalientes, Ags.	582,628	Campeche, Camp.	204,439
Cuicacán, Sin.	696,079	Chetumal, Q.R.	115,152
Guadalajara, Jal.	1,632,521	Chihuahua, Chih.	627,187
Hermosillo, Son.*	558,858	Chilpancingo, Gro.	170,388
Mérida, Yuca.	649,153	Ciudad Victoria, Tamps.	243,960
Mexicali, B.C.	695,805	Cuernavaca, Mor.	310,760
Monterrey, N.L.*	1,088,041	Guanajuato, Gto.*	127,338
Morelia, Mich.	577,570	La Paz, B.C.S.	182,348
Oaxaca de Juárez, Oax.	244,827	Pachuca, Hgo.	220,485
Puebla, Pue.	1,222,177	Tepic, Nay.	292,704
Querétaro, Gro.	558,624	Tlaxcala, Tlax.	61,514
San Luis Potosí, S.L.P.*	624,764	Toluca, Edo. de Méx.	564,476
Saltillo, Coah.	528,146	Villahermosa, Tab.	301,238
Tuxtla Gutiérrez, Chis.	386,135	Xalapa, Ver.	336,632
		Zacatecas, Zac.	118,711
TOTAL	10,045,328	TOTAL	3,883,332
PRD		PT	
Capitales	Población	Capitales	Población
Colima, Col.*	120,749	Durango, Dgo.	456,566
Distrito Federal	8,483,623		
TOTAL	8,604,372	TOTAL	464,566

Nota: Los datos de la población son al 5 de noviembre de 1995, de acuerdo con el censo del INEGI.

FUENTE: CEN del PAN, CEN del PRD e INFOSEL. Al 30 de agosto de 1997.

* Disputadas en las elecciones del 6 de julio.

Respecto al Distrito Federal, que es la sede de los poderes federales, su autoridad máxima es el Presidente de la Nación y su forma de gobierno está siendo reformada. El 6 de julio de 1997, la ciudadanía eligió por primera vez al jefe del gobierno, resultando electo el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas miembro del Partido de la Revolución Democrática, partido político que obtuvo una amplia mayoría en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, al triunfar en 40 de los 39 distritos electorales.³

En los estados del país el gobernador representa el ejecutivo y es elegido por votación directa cada seis años. El legislativo es-

³ El PAN obtuvo uno.

tatal es el congreso local que es unicameral y es elegido por la ciudadanía. Todas estas autoridades electas no pueden ser reelegidas para el período inmediato siguiente. A su vez, cada estado de la república cuenta con un Tribunal Superior de Justicia.

En los gobiernos municipales las autoridades son el: el presidente municipal (alcalde) y los miembros del Cabildo: regidores y síndicos. La fórmula que prevalece en este nivel de gobierno es un ejecutivo fuerte y un cabildo débil, lo cual es consecuencia del bajo grado de pluralismo político que prevalece en la composición de los cabildos y del obsoleto diseño institucional de esta instancia de gobierno.

En los municipios el alcalde reproduce el presidencialismo que caracteriza al sistema político mexicano. Sin embargo, el alcalde no siempre es una figura fuerte, puesto que ello depende de los recursos que maneja el gobierno y de la posición que ocupa el municipio en la cadena de poder (estatal, regional y nacional). La situación es particularmente compleja cuando se trata de un municipio que es una ciudad capital. Ahí se tensan las relaciones ya que el gobernador y el presidente municipal deben aprender a convivir en un mismo territorio sin que las funciones y responsabilidades, de uno y otro nivel de gobierno en la gestión del territorio, estén claramente definidas. Esto obviamente es aún más difícil cuando el gobernador y el alcalde pertenecen a diferentes partidos políticos, como ocurre ya en 12 estados del país.

Es interesante anotar que para los dirigentes políticos de oposición ocupar el cargo de alcalde significó una experiencia que permitió demostrar su capacidad de gobierno, por ello de los seis panistas que han ocupado ya una gubernatura cuatro de ellos han sido previamente alcaldes: Ernesto Rufo en el municipio de Ensenada, estado de Baja California; Francisco Barrio en Ciudad Juárez, estado de Chihuahua; Alberto Cárdenas en Ciudad Guzmán, estado de Jalisco y Carlos Medina en la Ciudad de León, estado de Guanajuato.

Es común que para el cumplimiento de las funciones de administración y gestión del territorio local el presidente municipal forme un equipo de trabajo técnico y administrativo de su confianza, el cual realizará una amplia y variada gama de funciones de gobierno en su territorio. En México no existen reglas de juego claras para la incorporación de los mandos superiores y medios, ni tampoco de los funcionarios y los técnicos. Cada tres años el equipo

se renueva y los programas y proyectos no tienen necesariamente continuidad. El personal municipal, por lo general, carece de capacitación y de una cultura política que le permita cumplir las funciones que le son encomendadas de manera eficiente y democrática. Sin embargo, los municipios urbanos y metropolitanos, a diferencia de otros de ciudades pequeñas o de comunidades indígenas o rurales, cuentan con equipos de técnicos y profesionistas, con un buen nivel de calificación, los cuales han elaborado e implementado planes de desarrollo urbano de las ciudades desarrollando interesantes experiencias de participación ciudadana.

En el Cabildo, los regidores suelen desarrollar funciones de administración, ya que se transforman en gestores de las demandas de su clientela política ante diferentes instancias de la burocracia local. Los métodos que se utilizan van desde el acceso personal por vías informales, a la presión política partidaria; la movilización de los interesados, o la creación de situaciones de fuerza. No puede decirse que el éxito de las gestiones que realiza un miembro del cabildo, por determinada demanda de la comunidad, dependa exclusivamente del partido político al que pertenece. En las sociedades locales el acceso informal a la burocracia, por medio de relaciones de parentesco o amistad, suele ser una forma eficaz para lograr una respuesta de la administración a una demanda; la forma y canales como se resuelve la misma tiene efectos políticos que pueden expresarse en el voto ciudadano.

Los síndicos son regidores elegidos por el Cabildo —o por el alcalde para ocuparse del control de las finanzas locales y son los representantes jurídicos del municipio, su labor principal la desarrolla en el interior de la administración local.

Sin duda, la alternancia política puede contribuir a mejorar el desempeño de la burocracia que actúa en el gobierno local por la vía de la competencia partidaria. Pero aún subsiste la vieja división entre administradores y políticos en los partidos políticos y no existen reglas claras de actuación entre quienes formulan las políticas públicas y quienes atienden informalmente las demandas y exigencias de la ciudadanía.

Otra cuestión importante, relacionada con la alternancia, es la duración del mandato que es actualmente de tres años. Por lo general, suele decirse que es un plazo muy corto para desarrollar planes y acciones. Pero parece más adecuado afirmar que tres años son pocos cuando las autoridades gozan del aprecio de la ciudadanía,

pero son muchos cuando se trata de malos gobernantes. Aun en el caso de gobiernos en los que los presidentes municipales contaron con el apoyo de las mayorías que los escogieron y su desempeño fue exitoso es bastante frecuente que no terminen su mandato para ir a ocupar otro cargo de mayor nivel jerárquico en la estructura del gobierno estatal o federal o algún cargo de representación política (diputado, gobernador, senador). Es decir, la carrera política, tal como ocurre en otros cargos de elección, se antepone a compromisos y programas adquiridos frente a la ciudadanía que lo escogió para gobernar su municipio. Los costos de una rápida rotación en los cargos públicos suelen ser muy altos sobre todo porque la corta duración del mandato municipal. A ello se agrega el hecho de que un regidor o un consejo municipal pasa a ocupar interinamente la presidencia lo cual afecta también la dinámica de trabajo del Cabildo (Cfr. Ziccardi, A., 1995).

Es clara a falta de pluralismo social que prevalece en la composición de los ayuntamientos donde se advierte una baja participación de jóvenes, mujeres y población de origen indígena. Algunos datos permiten confirmar la idea de que en el interior de estos existen aún muchas barreras para generar una situación de igualdad de oportunidades entre géneros para acceder a los puestos de dirección. En 1994, sólo 86 mujeres ocupaban el cargo de alcaldesa, es decir aproximadamente un 3% del total de los municipios, de las cuales 81 eran del PRI, 4 del PAN (3 en Yucatán y 1 en Chihuahua) y 1 del PRD (en Guerrero). Un año después, en 1995, se celebraron elecciones en varios estados (Jalisco, Veracruz, San Luis Potosí y Yucatán) donde la oposición ganó muchas posiciones; sin embargo el número de alcaldesas prácticamente fue el mismo, alcanzando a 87 el total de mujeres gobernando municipios lo cual representa el 3,6% del total (Massolo, A., 1996).

En síntesis, la falta de pluralismo político y social y las recientes experiencias de alternancia política en el gobierno local son rasgos distintivos de la frágil democracia local. Las posibilidades de que los municipios sean espacios en los que el acceso a los bienes y servicios básicos se lleve a cabo con eficiencia y equidad son realmente restringidas y estos territorios expresan los efectos de la marcada fragmentación y segregación social existente en la sociedad mexicana.

Recursos financieros y relaciones intergubernamentales

Las principales disposiciones legales que rigen las relaciones que establecen el gobierno federal, los estados y los municipios en materia fiscal son: la Ley de Ingresos y de Coordinación Fiscal y el artículo 115 de la Constitución; las Leyes de Ingresos y de Coordinación Fiscal de los estados, las Constituciones estatales, los códigos fiscales municipales y los acuerdos entre municipios o entre estos y los estados a los que pertenecen.

Según lo establecido en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, creado a principios de esta década, los estados y municipios reciben de la federación las llamadas participaciones las cuales se determinan de acuerdo a un fórmula. Pero de la recaudación federal participable la federación concentra alrededor del 80 % mientras distribuye a los estados alrededor del 17% y a los municipios el 3%. Si bien suele afirmarse que el centralismo fiscal es una condición propia de los países en desarrollo, en el caso de México se trata de una situación claramente desfavorable para los estados que conforman la federación puesto que se trata de una de las distribuciones más inequitativas del mundo, aún comparándola con países latinoamericanos de desarrollo económico similar como es Brasil, Argentina, Chile o Colombia.⁴ Este nivel extremo de centralización fiscal es condición y a la vez efecto de la existencia de un presidencialismo sustentado en la concentración de recursos en el ejecutivo federal, que ha tenido como contrapartida la debilidad propia de gobiernos locales gobernados mayoritariamente, hasta principios de los noventa, por un partido hegemónico.

Según datos disponibles, en 1996, el gasto federal programable se destinó en un 55.3% a desarrollo social (principalmente educación y salud), el 22.5 % a energéticos, el 5.6% a comunicaciones y transporte y el 16.5% a otros (sector agropecuario, recursos naturales, justicia, administración y servicios, medio ambiente y seguridad) (ver gráfica 1).

Sin embargo, los avances en el proceso de descentralización de los servicios de educación y salud y el hecho que la oposición controle cuatro gobiernos estatales (y fines de 1977 el Distrito Federal), exige emprender una reforma basada no sólo la delegación de funciones a los gobiernos locales sino en el traspaso de mayores recursos a los gobiernos locales. Por otra parte, existe ya una ex-

⁴ Cfr. Cabrero, Enrique (1996).

plícita demanda de esos gobiernos de que se haga transparente el proceso de recaudación y de repartición fiscal.⁵

GRÁFICA 1
Gasto programable sectorial, 1996*



* Cifras preliminares en términos de gasto pagado al primer semestre del año.

** Se refiere a los sectores desarrollo agropecuario y recursos naturales, medio ambiente, seguridad nacional y procuraduría de justicia.

FUENTE: SHCP.

En cuanto a los ingresos locales debe señalarse que los estados deben traspasar a los municipios el 20% del total de lo que reciben por concepto de participaciones. Y los municipios además de las participaciones reciben los recursos provenientes del Fondo de Desarrollo Social Municipal-Superación de la Pobreza (Ramo 26 del Presupuesto de la Federación).⁶ En cuanto a los recursos propios los estados y municipios tienen capacidad para recaudar impuestos locales (ejemplo el predial, el traslado de dominio) y derechos por el suministro de servicios públicos (agua, basura). A partir de 1997, las entidades pueden recaudar los impuestos provenientes de la tenencia de vehículos, automóviles nuevos y servicios de hospedaje.

El gobierno municipal es un intermediario entre la ciudadanía y otros niveles de gobierno que reclama autonomía y trato justo. Pero para una gran mayoría de municipios del país las participa-

⁵ En los últimos años se han creado algunas asociaciones de municipios (Asociación de Municipios de México Asociación Civil, Asociación de Municipios de la Frontera Norte, Asociación de Municipios de Jalisco), que han mostrado su interés en promover y participar en un proceso que revierta el centralismo fiscal.

⁶ En el sexenio pasado estos fueron los principales recursos de que dispuso el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

ciones federales continúan siendo los principales recursos de que disponen y, por tanto, una forma de control del centro sobre sus gobiernos. Por lo general, los recursos son escasos frente al gasto que demanda el cumplir con las amplias funciones que le asigna al municipio el artículo Constitucional 115 relacionadas con: los procesos de planeación y uso del territorio, el suministro de servicios (agua potable y alcantarillado, recolección de basura, mantenimiento de espacios verdes, vialidad y tránsito, mercados). También son escasos para cubrir los gastos de administración y disponer de personal capacitado y son muy pocos los que poseen equipos de cómputo básico. Por ello, su capacidad de inversión en obras públicas es muy limitada y ello exige contraer deuda pública o gestionar recursos ante las otros órdenes o instituciones gubernamentales.

En este contexto, la participación ciudadana es un requisito fundamental para mejorar la gestión local y salvo en casos excepcionales, las leyes orgánicas municipales suelen incluir estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, colonias y delegaciones, así como comisiones de planeación en las que participan urbanistas y diferentes profesionistas. Todas estas organizaciones vecinales y comunitarias demandan bienes y servicios urbanos, atienden las demandas más inmediatas de la ciudadanía y son sus intermediarios ante el gobierno local. En otros casos se trata de organizaciones vinculadas al partido oficial, y existen también formas de representación de grupos empresariales o de profesionistas de nivel local.

En los últimos años en algunos municipios se han dado experiencias de participación directa de la ciudadanía, tales como las sesiones abiertas de cabildo o las audiencias públicas del alcalde y de su equipo de gobierno. Sin embargo, el crear vías institucionales para la participación social no garantiza que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, puede tratarse únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas elaboradas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno.

Al mismo tiempo, en el espacio local, las fronteras entre la participación social y la participación política son difusas. Al hacer referencia a la participación social en los gobiernos locales como una forma de procesar las demandas de la ciudadanía se advierte que históricamente, desde los años cuarenta, se instala una fuerte

estructura corporativista y partidaria que dirige esa participación (cfr. Aziz Nassif, 1996). El sistema político postrevolucionario creó y se sustentó en una estructura de representación social basada en las relaciones capital-trabajo. Así, sindicatos y empresarios fueron los principales actores alrededor de los cuales se formuló la política social de los asalariados que actualmente está siendo revisada. Los gobiernos controlados por partidos de oposición tratan de romper con estas formas de representación en los estados, y sobre todo en los municipios donde gobiernan. Con ello ponen a prueba la gobernabilidad, su capacidad de gobernar, ya que se afectan los intereses de importantes grupos locales y extra locales que han actuado tradicionalmente, sobre y en los gobiernos municipales, como verdaderos grupos de presión.

Pero en la última década la sociedad mexicana se ha transformado rápida y profundamente, lo cual se expresa en la presencia de otros actores sociales autónomos que tienen nuevas demandas y que actúan en el nivel local. Por ejemplo, se advierten reivindicaciones ciudadanas en torno a problemas ambientales, en este campo, como en otros vinculados al apoyo a la gestión municipal, es donde han surgido organizaciones no gubernamentales (ONG) en las que profesionistas, y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad y en un contexto de la reforma del estado, su actuación debe ser legitimada por las instituciones gubernamentales puesto que pueden jugar un papel importante sobre todo en lo concerniente a la implementación de las políticas sociales.

Los cambios demográficos también condicionan el desempeño de la autoridad local. México es un país de jóvenes que reclaman fundamentalmente empleos y una remuneración adecuada, pero también demandan espacios deportivos, culturales y de recreación en sus municipios. De igual forma las nuevas generaciones de profesionistas reclaman lugares en el inundo del trabajo y espacios de participación social y política local y participan en la creación de consejos o comités que inciden en diferente grado, en el diseño de las políticas públicas dentro de la localidad en la que viven.

Por ello, si bien en el mediano plazo es difícil que se debilite la presencia de los tradicionales intermediarios (sindicatos, profesionistas, empresarios) y los grupos de poder local, la autoridad municipal ha comenzado ya a respetar y alentar la participación de nuevos actores (mujeres, jóvenes, organizaciones no gubernamentales) que actúan en el espacio local, porque es sobre la base de

la participación ciudadana en la tarea de gobernar los espacios locales como se puede gobernar mejor y construir una democracia participativa.

La política social una cuestión de federalismo

El presidente Ernesto Zedillo, desde su campaña electoral, enarboló la bandera del "nuevo federalismo", lo cual fue plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000). Como parte de este proyecto, se expresó el propósito de reformular la política social, orientándola de acuerdo a los principios del nuevo federalismo. Esto supone una redistribución de competencias entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), el sustento de la esencia compensatoria del pacto federal, la descentralización y federalización de las políticas sociales (educación, salud), la revisión del sistema de coordinación fiscal y el reconocimiento de que deben fortalecerse los ayuntamientos garantizando su participación, tanto en la formulación como en la ejecución de planes y programas de desarrollo sectorial y regional, "a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular" (Cfr. pp.61-62).

Se retorna así una visión sectorial de las políticas sociales y se anuncia la transformación del PRONASOL "con el propósito que la experiencia acumulada permita la formulación de una política Integral que se concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad. La nueva política de combate a la pobreza y a la marginación social se dará a partir de una estrategia renovada de integración social y productiva. La integración social alude al compromiso de crear condiciones para la participación de todos los grupos sociales en los beneficios del desarrollo, compromiso, que fortalece la identidad y la unidad nacionales y acredita una relación estrecha con la democracia participativa... la integración productiva es un medio que permite socializar el esfuerzo para superar los rezagos y promover el crecimiento económico". (cfr. pp 112).

En este sentido, las líneas de acción para la superación de la pobreza que se anuncian parecen tener continuidad con las que se han desarrollado en México desde hace varias décadas, tales como: acciones de abasto social, desayunos escolares, apoyo a la vivienda

popular, crédito a la palabra, creación de infraestructura básica, etc.

En realidad, al iniciarse el sexenio, no sólo se esperaban cambios en los lineamientos de las políticas sociales hacia la pobreza. El PRONASOL había sido criticado e identificado con el salinismo, por lo cual se suponía que el nuevo gobierno realizaría un relevo del elenco gubernamental de la SEDESOL. Sin embargo, hasta ahora, lo más trascendente ha sido la reformulación de los criterios de asignación, entre niveles de gobierno, de los recursos del presupuesto de egresos de la federación, destinados a atender la pobreza.⁷

Así, para el año de 1996 se modificó la metodología, la fórmula y la distribución del Fondo de Desarrollo Social Municipal, el cual junto con el fondo de prioridades estatales y el fondo para la promoción del empleo y la educación, constituyen el Ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Esto implica que el primero de los fondos representa el 65 por ciento de los recursos y se anuncia "que constituye el principal mecanismo de descentralización ya que será ejercido y decidido directamente por los estados y municipios": El segundo de los fondos será para atender y concluir obras sociales que requieren el concurso del gobierno del estado y de los ayuntamientos y el tercero, busca la continuación de los programas de empleo permanentes y emergentes (ejemplo: empresas sociales, becas).⁸

Lo fundamental para los fines de este trabajo es considerar ¿cuáles son las perspectivas que existen para que los gobiernos locales puedan participar, efectivamente, en el diseño y ejecución de políticas sociales de nivel local?. Se anunció que el municipio debe asumir el suministro de los servicios básicos y generar actividades productivas para elevar el nivel de vida de las familias de las regiones más necesitadas. El traspasar los dos tercios del ramo 26 a los municipios, en un marco de revisión del pacto federal que considere las desigualdades sociales, regionales, estatales y municipales, fue el fundamento para construir una fórmula original para

⁷ También se formuló un Programa Integral de educación, salud y alimentación, para los sectores más pobres de la población, según el cual se otorgaría un subsidio directo a las familias a través de una de una tarjeta. Este programa fue puesto a prueba en el Estado de Campeche y actualmente se está evaluando su factibilidad para incorporarse a la nueva política social.

⁸ La fórmula fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1996.

distribuir estos recursos entre los estados de la federación. Se trata de la combinación de dos índices que intentan captar el fenómeno de la pobreza, tanto por su incidencia (proporción de pobres), como de intensidad (que tan pobres son) y la transferencia de ingresos (entre grupos de la población) y que considera, el nivel de ingreso por municipio y el rezago en las carencias de servicios básicos (educación, salud, producción, dispersión geográfica).

De esta forma se busca transparentar los criterios de asignación de los recursos, incrementar (triplicar) el porcentaje de los recursos que se les otorgan a los ayuntamientos, descentralizar decisiones de política social hacia el nivel de gobierno más próximo a la ciudadanía y, sobre todo, compensar a los estados con mayor índice de pobreza. Así, en 1996 los estados más beneficiados son: Chiapas, Oaxaca y Guerrero. Sin embargo, los mayores aumentos se registran en otras entidades: Veracruz (79,5 por ciento de incremento), Zacatecas (65.6 por ciento) y Guanajuato (43.9 por ciento). Otros estados, como el Estado de México, han visto incrementar aún más sus recursos, ya que le fueron asignadas otras partidas que también forman parte de] ramo 26 (Programa de 100 ciudades, Liconsa, Fidelis), lo que hace que esta entidad registre el mayor incremento (un 2360/1 en 1996).

Sin embargo, cabe preguntarse ¿Esta redistribución de los recursos significa avanzar hacia un nuevo federalismo (por la vía de la descentralización de los recursos del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales) o es una nueva puesta a prueba de la forma cómo funciona el federalismo mexicano, un federalismo marcadamente centralizado? Varios son los problemas que ha presentado la implementación de esta medida en los primeros meses de este año, porque definir una nueva política social no es sólo distribuir recursos. Entre estos pueden mencionarse: 1) los gobiernos estatales no necesariamente han cumplido con el requisito de dar a conocer públicamente la distribución de los mismos entre sus municipios, 2) existen reclamos formulados ante la SEDESOL de que algunos gobiernos estatales (Puebla, Tamaulipas, Veracruz y Tabasco) no traspasan los fondos a los municipios,⁹ 3) el transformar solamente la asignación de recursos reduce la cuestión del federalismo a una fórmula, a un tema de finanzas públicas, lo cual es una perspectiva restringida, ante la necesaria revisión del pacto

⁹ Cfr. Periódico *El Municipal*, Año II, núm. 44, 22 de abril de 1996.

federal, 4) no son claros los criterios por los cuales la Capital del país, a pesar del reclamo de los miembros de la Asamblea Legislativa del D. F., fue excluida de los recursos del ramo 26, ya que si se calculan los índices de pobreza por municipio, también deben incluirse las delegaciones para identificar (focalizar-territorialmente) los bolsones de pobreza que existen en varias delegaciones de la Ciudad de México.¹⁰

Por otra parte, estas decisiones pueden contribuir a confirmar lo que ya se ha señalado reiteradamente: el ejecutivo estatal concentra los recursos económicos y de poder y ejerce una relación de fuerte subordinación sobre el nivel municipal. Los problemas que se dan en las relaciones intergubernamentales, en México, no son sólo entre la federación y los estados, sino entre estos y los municipios. Los tres órdenes de gobierno poseen jerarquías y posibilidades desiguales para incidir en la asignación de los recursos. Así, la promoción de desarrollo económico o la implementación de las políticas sociales en las grandes ciudades están controladas por instituciones de nivel federal, con o sin representaciones en los estados, aunque existan diferentes instrumentos como el Consejo de Planeación de Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) e instrumentos como el Plan de Desarrollo Municipal para que en estas funciones participen los gobiernos locales.

Por otra parte, se ha enfatizado la necesidad de no asimilar el concepto de descentralización al de federalismo. Esta distinción es importante porque suele ponerse un excesivo énfasis en la incapacidad que presentan la mayoría de los municipios para asumir las facultades que les otorga el artículo constitucional 115. Pero, la cuestión es mucho más compleja ya que debe considerarse: 1) la actuación de muchos gobiernos locales que realizan éstas y más funciones (ej: vivienda popular, transporte, etc.) y 2) aquellos gobiernos municipales que no logran que les traspasen las competencias, a pesar de reunir los requisitos y capacidades necesarias para desempeñarlas. Por dar ejemplos, de esta última afirmación, Mérida y Puebla son capitales estatales que después de trece años que el artículo 115 dispuso que los servicios del agua potable y alcantarillado estarán a cargo del gobierno municipal, el gobierno

¹⁰ Debe aclararse que el Distrito Federal está constituido por 16 delegaciones políticas. La Capital del país perdió sus municipios en 1928, cuando se creó el Departamento del Distrito Federal al frente del cual se colocó a un jefe, en quien delega el gobierno de la Ciudad el presidente de la república.

estatal no ha efectuado aún el traspaso. De igual forma, la capital yucateca no administra los panteones y el gobierno municipal de Puebla no es responsable del tránsito, Difícilmente pueda afirmarse que esto es resultado de la incapacidad de la burocracia municipal para asumir estas funciones y, es claro que del ejercicio de estas funciones provienen recursos propios de los que dispone el gobierno estatal.

En este sentido, más allá de que el tema de los gobiernos de las ciudades que son capitales estatales requiere de muchas precisiones, que exceden los alcances de este trabajo, existen competencias constitucionales y una política explícitamente enunciada por el gobierno federal de descentralizar funciones a los gobiernos locales. Por ello, debe pasarse de los diagnósticos globales a la evaluación precisa de *¿cuáles son los gobiernos municipales y sociedades locales que están en condiciones de ser receptores de estos procesos de descentralización o federalización de las políticas sociales y cuáles requieren de apoyo, del ejercicio de la función compensatoria de la federación para cumplir en un futuro cercano, las funciones que le competen?*

Tal vez debiera hacerse un ejercicio de "calificar" cada uno de los 2412 municipios mexicanos en el contexto del estado y la región a los que pertenecen. La descentralización es ineludible en un estado moderno y democrático, la cuestión es *¿cómo hacer para que este proceso se concrete exitosamente y los municipios asuman las competencias que se les han conferido legalmente, con eficiencia administrativa y con eficacia social?* Sin duda, el modificar el funcionamiento del federalismo se inserta en otros planos, tales como el de la reforma del estado y la reforma política, Pero uno y otro son procesos de los que depende el que nuestras ciudades tengan un "buen gobierno", aquel que ejerza sus funciones con eficiencia y legitimidad, que atienda las demandas ciudadanas, que realice acciones que permitan mejorar las condiciones de vida —de los más pobres y lograr su plena integración económica, social y política.

Las políticas sociales deberán reestructurarse otorgando seguramente un papel central a los gobiernos locales. La experiencia del pasado debe evaluarse y difundirse pero sobre todo debe conocerse con precisión las posibilidades reales de que cada municipio asuma con eficiencia y en democracia estas funciones y que las mismas se contemplen en el diseño de una nueva política social.

Referencias bibliográficas

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., 1996, El federalismo mexicano funcionamiento y tareas pendientes, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, IISUNAM, México, pp. 3-37.
- ALONSO LUJAMBIO, 1995, *Federalismo y Consenso en el cambio político de México*, UNAM, México.
- ALVARADO, Arturo, 1996, Los gobernadores y el federalismo mexicano, en *Revista Mexicana de Sociología* núm. 3, IISUNAM, México, pp. 39-71.
- AZIZ NASSIF, Alberto, 1996, *Territorios de alternancia*, El primer gobierno de oposición en Chihuahua, CIESAS, Triana, México, 216.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, 1995, *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*. CIDE-Miguel A. Porrúa, México, 381 pp.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, (coord.), 1996, *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*. CIDE-Miguel Angel Porrúa, México, 630 pp.
- CARPIZO, Jorge, 1973, *Federalismo en Latinoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- DÍAZ CAYEROS, A y Martínez Uriarte, J, 1997: *Towards a model of budgetary allocation and revenuesharing in México local governments*. LASA, Guadalajara.
- FOX, Jonathan y Josefina Aranda, 1996, Los Fondos Municipales de Solidaridad y la participación comunitaria en Oaxaca, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, IISUNAM, México, pp. 145-168.
- GADSDEN CARRASCO, Carlos et all. 1995, *Memoria del Foro Nacional Hacia un auténtico federalismo* Guadalajara 29 al 30 de marzo de 1995, México.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, 1995, *El federalismo*. UNAM, México.
- GUILLÉN, Tonatiuh, 1996, *Gobiernos municipales en México: entre la descentralización y la tradición política*. El Colegio de la Frontera Norte-Miguel Angel Porrúa, México, 223 pp.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos, 1994, Diagnóstico del federalismo mexicano, en Varios Autores: *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*. Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, México, pp 143-173.
- MASSOLO, Alejandra, 1996, Mujeres en el espacio local y el poder municipal, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, IISUNAM, México, pp. 133-144.

- MERINO, Mauricio (coord), 1994, *En busca de la democracia municipal*, El Colegio de México, México, 300pp.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto, 1988, *El nuevo federalismo, descentralización*. Editorial Porrúa, S.A., México.
- PERIÓDICO EL NACIONAL, 1994, *Nuevo Federalismo*, Semanario Político: Política, Nueva Epoca, núm. 5, 7 de noviembre, México.
- ZICCARDI, Alicia (coord), 1995, *La tarea de gobernar, gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IISUNAM-Miguel Angel Porrúa, México, 402 pp.
- , 1996, El status de la capital: descentralización, reforma del Estado y federalismo, en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 3, IISUNAM, México, pp. 99-117.

Conversaciones sobre gobiernos locales: una apreciación crítica

Alberto Aziz Nassif

1. La reunión nacional "Los investigadores frente a la reforma municipal", organizada por IGLOM que se llevó a cabo en Guadalajara el 9 y 10 de diciembre de 1997 dejó en claro varias cosas importantes:

- Que la investigación sobre los gobiernos locales está en una fase inicial en México, lo cual supone que el acervo de los trabajos es importante, pero limitado.
- Que se trata de una problemática muy compleja, por sus múltiples enfoques, temas y necesidades de conocimiento; lo cual también se expresó en una considerable heterogeneidad por parte de los participantes.
- Que muchos de sus puntos de interés surgen en los años recientes cuando empieza a modificarse el mapa político del país y surgen los gobiernos de alternancia.
- Que el impacto de los trabajos de investigación que existen en México es marginal hasta la fecha, pero al mismo tiempo, existe un gran potencial para incidir en la formulación de políticas públicas y de reformas jurídicas sobre la temática, dadas las nuevas condiciones políticas en el Congreso federal.

De los dos objetivos originales de la reunión, el primero –formular propuestas para una futura reforma municipal– se cumplió de forma relativa, dado que de la reunión no salieron propuestas, sino más bien diagnósticos; es decir, se trató de una fase previa; el segundo se cumplió, –formar un referente, un grupo de trabajo de investigadores sobre gobiernos locales–; el espacio del primer objetivo se llenó con las conversaciones que se hicieron sobre cada uno de los tres temas generales: participación, desarrollo y federalismo; en cuanto al grupo, quedaron consensados los acuerdos mínimos para darle continuidad al grupo de investigadores sobre los gobiernos locales.

A revisar y analizar las constataciones anteriores dedicaremos las siguientes páginas.

2. La reunión fue concebida como un encuentro, relativamente informal, lo cual entre los académicos no es fácil de lograr. Para poder informalizar las sesiones, sin que a su vez se entre en un caos, se propuso el método de conversaciones, las cuales se estructuraron en cada temática con algunas breves exposiciones. La otra parte de la estrategia fue que las conversaciones respondieran a una serie de 8 preguntas específicas para cada una de las tres temáticas, con el fin de abrir el debate y de encauzarlo (M. Bazdrech).

Las preguntas fueron una primera delimitación de los temas, y no constituyeron una camisa de fuerza rígida, de hecho en muchas de las intervenciones no se mencionaron las preguntas, en cambio en otras sí fueron el punto central. Las conversaciones tienen la ventaja de tratar los temas con informalidad, se permite mezclar los argumentos y los ejemplos y darle cierta frescura al debate; por otra parte, también tienen el inconveniente de tocar los temas por encima, como simples enunciados y no profundizar, no ser sistemáticos, hacer un trabajo muy descriptivo y poco analítico y hablar desde muchos puntos de vista, lo cual puede generar desniveles fuertes.

De alguna forma el método de la reunión fue complementario con la temática misma, es decir, se trata de un campo de estudio que tiene algunas de las características que anotamos al principio: estar en una fase inicial, tratarse de un tema muy complejo, que en este trabajo quiere decir dos cosas principalmente, una gran heterogeneidad en los mismos objetos de investigación y una gran cantidad de niveles y problemas. Al mismo tiempo, como parte de este mundo complejo de los gobiernos locales intervienen múltiples enfoques disciplinarios dentro de las ciencias sociales. A diferencia de otros campos de estudio —que concentran una sola disciplina y unas cuantas especialidades— aquí se trata de un campo poblado de subespecialidades e integrado por grupos de trabajo y por investigadores con experiencias muy diferentes. Estas líneas de ubicación pueden mirarse de forma más clara mediante algunos ejemplos:

- En el estudio de gobiernos locales hay referentes disciplinarios como la sociología, ciencia política, economía, antropología, historia.

- De igual forma, hay investigadores puros, de tiempo completo, o personas con experiencias directas de gobierno, funcionarios y militantes, así como miembros de ONG's.
- La ubicación de los investigadores es diversa, gobiernos locales hay en todo el país y personas que los estudien están distribuidos en universidades, centros, institutos y partidos políticos, lo cual facilita que se puedan hacer redes y grupos de trabajo; en este caso también se da la misma concentración que existe en otras disciplinas o campos de estudio, en el DF y en ciudades grandes como Guadalajara, hay más recursos institucionales y humanos, que en las ciudades medias y pequeñas.
- A veces resulta complicado encontrar las similitudes entre gobiernos locales, porque estos son de alguna manera una expresión de la diversidad y los desniveles que hay en el país; en este sentido, la pregunta es: ¿qué tienen de similar los municipios indígenas de Oaxaca con los municipios metropolitanos de la zona conurbada de Monterrey, Nuevo León?
- Si se pudiera organizar el nivel de las conversaciones se podría hablar de tres planos, el primero y el tercero tendrían una ubicación de alcances muy diversos, los que piensan el municipio desde el sistema mundial, la globalización y la crisis del modelo de acumulación que afecta todo el universo municipal; en la otra parte del espectro se encuentran los que miran el municipio desde su experiencia concreta e inmediata, por ejemplo, cómo se le hizo para resolver el problema del servicio de limpia o qué piensa la población de acuerdo a una investigación específica; en posición intermedia se encuentran los que miran a los gobiernos locales desde problemáticas ubicadoras de mediano alcance, que pueden recurrir a hipótesis teóricas y bajar a puntos concretos; se puede considerar que en la reunión de IGLOM predominó este nivel intermedio.

3. Sobre las tres problemáticas –participación, desarrollo y federalismo– hubo un resultado diferencial, cada tema abre diversos problemas y al mismo tiempo, cada uno tiene diversos grados de avances, de sistematización y de vinculación con otras problemáticas.

El primer tema, Gobierno municipal y participación social y ciudadana fue tratado de forma más apegada al planteamiento original de las conversaciones y las preguntas, en torno las cuales se abor-

daron las primeras cuatro –sobre las posibilidades, consecuencias, formas de la participación en las sociedades locales–; de alguna forma, las otras preguntas, cinco a ocho, quedaron sin una respuesta expresa. Asimismo, la temática de la participación llevó a planteamientos muy diversos, como sucede con ámbitos que tienen tantos significados. Por ejemplo, se entendió la participación con significados distintos: como un contrapeso a las inercias y a los poderes constituidos; una cultura democrática; mecanismos institucionales; una forma de compartir los costos políticos de gobernar; una vinculación entre lo público y lo privado; las reglas constitucionales que existen o los nuevos mecanismos de consulta directa como el referéndum, el plebiscito y la consulta popular (A. Ziccardi). Un conjunto diferenciado, en síntesis quiere decir que la participación implica cosas distintas en sociedades diversas.

Algunos de los datos que ilustran el problema de la diversidad son: en el país hay 2418 municipios; la participación está más acentuada en los municipios metropolitanos; se calcula que sólo unos 100 municipios son viables económicamente (S. Arzaluz); la Constitución de Oaxaca en su Artículo 12 incorpora el modelo de los municipios indígenas (F. Díaz); en Tlaxcala existe un cuarto nivel –además de municipal, estatal y federal– que se denomina: presidencias municipales auxiliares, el cual implica otro nivel con funciones y recursos específicos (G. Alonso).

Se hicieron algunas referencias importantes a la necesidad de buscar a los interlocutores gubernamentales, de practicar una cultura de la negociación que es más amplia que el modelo de partido político (M. Bassols); otras cuestiones sobre la participación se hicieron con planteamientos referidos a los diferentes niveles en los que se puede dar, por ejemplo: información, consulta, iniciativa, fiscalización, concertación, decisión, gestión (O. Acosta); o cómo los problemas aparecen en una agenda y luego desaparecen sin que se hayan resuelto; preguntas elementales sobre la participación quedaron sólo planteadas, como ¿quién toma las decisiones?, ¿quién representa a quién?, ¿cómo se articulan los intereses?; otras cuestiones que fueron también planteadas como la falta de traducciones y de correspondencia entre la participación en el nivel lo electoral y en ámbito del gobierno y cómo los nuevos instrumentos de participación en los territorios donde hay gobiernos de alternancia o gobiernos divididos (congreso de un partido y gobernador de otro) como son el referéndum o plebiscito, no son suficientes

(T. Guillén); o cómo en los gobiernos panistas se termina con los mecanismos corporativos, pero hay una gran desconfianza a las instancias colectivas, por lo que hay una fuerte individualización de la acción pública (J.M. Ramírez); también hubo dudas sobre si la participación generaba más desarrollo, o qué nivel necesita tener ésta, o cómo institucionalizarla o cuántos niveles existen (R. Olmedo).

Una buena síntesis de la discusión sobre participación se hizo con una enumeración de los diferentes niveles en los que se despliega el problema: en las instituciones del gobierno municipal como el cabildo; en el sistema político en donde se hace una diferenciación —no aclarada— entre participación ciudadana y política; los propios instrumentos formales de la participación que ya han sido mencionados antes; los derechos de la ciudadanía (urbanos, de acceso a los bienes públicos); la insuficiencia de las leyes que existen sobre el problema; y las formas de cultura de la sociedad local con relación a la insuficiencia y superficialidad de la reforma política (J. L. Cuéllar).

Finalmente, como sucede en las conversaciones, no hubo conclusiones, sólo quedaron planteados algunos elementos de evaluación sobre el estado del conocimiento que existe, es decir, lo que se sabe y lo que no se sabe del tema, y más que elaborar una respuesta, fue un recurso para puntualizar ¿de qué forma una futura reforma municipal tendría que tratar una triple dimensión, la técnica, encaminada a resolver problemas, la política, para lograr acuerdos y una dimensión ética, sobre el sentido y los valores? (M. Bazdresch).

El segundo tema, Gobierno municipal, administración pública y desarrollo económico, tuvo un tratamiento más acotado a las dificultades del municipio como un actor de desarrollo. A diferencia del tema de la participación, sobre la que existen muchas entradas y puntos de discusión, en este caso, el debate de la conversación se centró en unos cuantos ejes sobre los que hubo un relativo consenso de los participantes: como la capacidad del municipio para lograr su financiamiento; el esquema en la distribución de recursos que está fuertemente concentrados en la federación; los márgenes estrechos de la acción municipal para impulsar el desarrollo.

El municipio en México tiene un limitado poder fiscal, no sólo porque los recursos que puede cobrar —predial, traslación de dominio— son limitados, o están subsidiados (agua), sino porque

los que le llegan de fuera, de la federación y del estado, vienen etiquetados y por lo tanto, no hay capacidad para decidir (A. Rowland). Por otra parte, las formas de financiamiento de los ayuntamientos también han sido limitadas; según datos de Banobras, sólo 8.5% de los municipios tienen un endeudamiento externo. Las evidencias del manejo discrecional de los recursos entre la federación y los ayuntamientos son muy evidentes, por ejemplo, en el Ramo 33 hay unos 116 mil millones de pesos, de los cuales sólo el cinco por ciento es para los municipios (A. Ordoño).

El diseño institucional centralista es tan fuerte que los municipios ni siquiera se llegan a sentar a la mesa de discusión sobre recursos, sólo lo hacen los estados y la federación (O. Acosta).

En este ámbito se visualizaron tres problemas importantes: un marco jurídico inadecuado, una estructura financiera ineficiente y una baja cualificación de los funcionarios municipales (R. García).

Una conclusión que se sacó de esta parte de las conversaciones fue: la federación es la que hace el desarrollo, los municipios no están diseñados como un actor de desarrollo. Además del centralismo, existe una gran discrecionalidad, no hay reglas claras para el reparto de los recursos —un dato es que sólo en 19 estados de la federación hay una ley de coordinación fiscal. Incluso se llegó a planteamientos extremos como la afirmación de que no existen gobiernos municipales, sino instancias de administración municipal, por lo que el problema es el diseño de este nivel de gobierno. La reforma que se necesita, en este sentido, es la creación de gobiernos municipalistas, aunque parezca una verdad de perogrullo.

El tercer tema, gobierno municipal y federalismo, también se concentró, como el tema del desarrollo, en unos cuantos ejes importantes que señalan los principales problemas de la descentralización, el federalismo y las limitaciones jurídicas en las que está enmarcado el nivel municipal de gobierno. Este tratamiento hizo que este tema estuviera más cercano al objetivo original de propuestas legislativas; durante esta conversación se señalaron dificultades, limitaciones y huecos de la legislación actual sobre los municipios. En ese sentido, esta especie de diagnóstico general, es posible retomarlo como un factor inicial que se podría convertir en diversas propuestas para una futura reforma legislativa sobre los gobiernos municipales en México.

Los dos temas generales que marcaron el debate fueron: el federalismo y la descentralización, sus alcances y posibilidades, sus

vinculaciones con la legislación, ejemplos de los casos, argumentos a favor y en contra. La discusión comenzó con una distinción interesante, por federalismo se propuso más capacidad de negociación, y una mejor interlocución entre los diferentes niveles de gobierno; en cambio, la descentralización fue planteada como un incremento en la capacidad de negociación del propio ayuntamiento (T. Guillén).

Sobre las posibilidades de una reforma se plantearon diversos temas: por ejemplo, la conveniencia de una simultaneidad de las elecciones municipales con las estatales; la posibilidad de que los municipios no tuvieran necesariamente un origen partidista, como sucede en Estados Unidos; la elección del cabildo no en planilla, sino por personas con una determinada representatividad territorial (M. Marván), o la extensión del período e inclusive la misma reelección de los presidentes municipales. Otro ángulo de posibles reformas tuvo que ver con la parte electoral: el principio de representación proporcional vigente que no se ha hecho desde las necesidades de los ayuntamientos, sino de otros niveles de gobierno; la posibilidad de una reforma del sistema electoral de los municipios (B. Acedo).

Una afirmación que sintetiza la situación del actual marco jurídico es que : el Artículo 115 de la Constitución no responde a la diversidad de la vida municipal (G. Alonso). Entre los ejemplos que se mencionaron con frecuencia como una adecuación correcta fue el caso de Tlaxcala, que ya ha sido mencionado anteriormente, como un nivel diferente de gobierno, un cuarto ámbito, con la figura de los presidentes municipales auxiliares, que por lo pronto es una experiencia única, así como también, es única la segunda vuelta electoral para ayuntamientos, en el estado de San Luis Potosí.

Sobre el federalismo, quedó establecido el carácter de lo reciente del tema en la agenda pública del país. Se mencionaron algunos ejemplos que ubican un perfil del problema: la novedad del tema, fue apenas en 1978 que el gobierno federal establece una oficina destinada a los gobiernos locales; en 1981 el candidato a la presidencia del PRI introduce el tema municipal por primera vez en el discurso de su partido; la descapitalización de los gobiernos locales, en 1940 las participaciones eran de un nueve por ciento y llegan a poco menos del uno por ciento en 1980. En la perspectiva de un cambio, se puso de manifiesto que una reforma del estado

no puede estar al margen de una redistribución de los recursos y de competencias, al mismo tiempo que se reconocen las dificultades y las inercias para hacer modificaciones (R. Olmedo).

Sobre los cambios que implican una descentralización se hizo un balance de argumentos que se mueven a favor y en contra: entre los primeros están la falta de coordinación, la ineficiencia en los servicios públicos, el autoritarismo local, la desigualdad regional. El gran reto es ¿cómo descentralizar de una forma en la cual se fortalezca la democracia, la eficiencia en los servicios, la unidad nacional y los equilibrios regionales? Algunas de las áreas que se tendrían que modificar son: contar con reglas más claras; otros mecanismos de arbitraje; una transformación en la estructura de incentivos en el mismo gobierno —por ejemplo, vía servicio civil de carrera—; crear consejos ciudadanos de planeación de largo plazo; cultivar una cultura de la negociación; mayor niveles de profesionalización; lograr lenguajes comunes (J. L. Méndez).

Este recuento de algunos temas importantes que destacaron en la reunión, tiene el filtro de la mirada del que escribe, por eso el recuento anterior no aspira a tener un valor representativo, ni mucho menos suple una memoria; son simplemente fragmentos de las conversaciones.

4. Mirar una reunión y emitir una opinión sobre las posibilidades y la relevancia que puede tener en un futuro contar con una organización de investigadores sobre gobiernos locales, no es una tarea sencilla. Sin embargo, de entrada la respuesta es positiva: sí vale la pena tener un grupo, una red, una referencia organizada de investigadores sobre los gobiernos locales; es un esfuerzo necesario en el actual contexto político por el que atraviesa el país.

Sin hacer una caracterización muy completa del momento político de México, se pueden identificar ciertos rasgos que inciden de manera directa en el desarrollo de los estudios sobre los gobiernos locales:

- Hay una tendencia creciente a la alternancia en el poder en los diferentes niveles de gobierno, lo cual abre posibilidades (más participación social, exigencia ciudadana de mejores gobiernos) y genera nuevos problemas, propios de un espacio democratizador (costos de aprendizaje, desencuentros entre expectativas ciudadanas y acciones de los nuevos gobernantes).

- El marco jurídico constitucional y el esquema financiero en el que funcionan los gobiernos locales, son insuficientes, anacrónicos e ineficaces para generar buenos gobiernos locales y para tener reglas que respeten la diversidad que existe en el país y dar respuesta a las necesidades de servicios y desarrollo que hoy se tienen en el país.
- A pesar de las múltiples reformas político-electorales que ha tenido el país, no hay todavía una particular para los municipios que pueda contribuir para tener mejores esquemas de representación y de gobierno.
- Las modificaciones del mapa político del país en los últimos años, en las cuales se ha transformado el sistema de partidos y ha crecido la fuerza de la oposición, son factores que cuentan a favor de una correlación de fuerzas que pueden plantear una nueva reforma política municipal, ya que la de 1983 está rebasada. La situación de empate que se tiene actualmente en el Congreso de la Unión indica que será complicado legislar sobre esta materia, lo cual no impide que el tema pueda posicionarse como parte de la agenda de la reforma del estado.

Un grupo de investigadores como el que se propone crear cobra particular relevancia en el contexto actual. Como se ha visto no sólo hay una agenda nutrida sobre gobiernos locales de problemáticas que necesitan ser investigadas, sino también existe la necesidad de generar, proponer y consensar diversos proyectos de reforma legislativa. En este sentido, el escenario político conjunta dos elementos importantes para los investigadores de estas áreas:

- Por una parte, la posibilidad de la alternancia política produce un clima en el cual los gobiernos locales requieren de un manejo más transparente y horizontal frente a la sociedad, lo cual supone innovar, buscar e imaginar nuevos métodos de administración de servicios; otros esquemas para la participación de la sociedad; nuevos esquema para un gobierno democrático.
- Por la otra, un gobierno con un origen democrático requiere de hacer aprendizajes para responder a las expectativas de cambio de la ciudadanía. Estos factores de cambio y novedad generan oportunidades y necesidades de investigación y de análisis.

A diferencia de otros temas en los cuales se dio un largo proceso de acercamiento y de incidencia entre investigadores y re-

formas, como puede ser el ámbito de las reformas electorales, en los cuales la influencia fue creciendo de forma paulatina e incluso hoy en día la ciudadanización de los organismos electorales tiene al frente a una buena parte de los que durante años fueron estudiosos del tema. En el caso de los gobiernos locales, el tema mismo implica un acercamiento entre actores políticos y estudiosos. Por supuesto, que este planteamiento no es ni automático, ni generalizable a priori. Hay otros tiempos políticos en el país, que abren nuevas oportunidades para incidir en la formulación de políticas públicas y de otros marcos jurídicos. Situación que se tiene que construir porque tampoco va a ser un simple regalo el que los nuevos actores políticos lleguen automáticamente a buscar asesoría con los investigadores.

Se pueden dar muchos esfuerzos individuales o de pequeños grupos mediante proyectos de investigación y posiblemente los resultados serán positivos, pero limitados. Buscar una posibilidad más amplia y más incluyente, supone la formación de una red como la que se quiere hacer, que se proponga como uno de sus objetivos generales la realización de un proyecto o de varios, destinados a proponer y alimentar una futura reforma constitucional. En este sentido, considero que hay dos tipos de retos que se tienen que enfrentar: los internos, quizá más sencillos, que implican hacer una agenda interna de temas y problemas para la reforma, construir lenguajes comunes, planteamientos más homogéneos y tal vez concentración de temas en vez de dispersión, heterogeneidad y diversidad de niveles de comprensión de las temáticas sobre gobiernos locales.

Los retos externos tienen que ver con la capacidad política de construir los vínculos con los sectores que toman las decisiones y contribuir a generar los consensos necesarios que implica una reforma municipal. Guardadas las proporciones con el caso de Chiapas, estamos viendo las grandes dificultades que se tienen para impulsar las reformas sobre la autonomía de los pueblos indígenas del país. Tal vez, en el caso de los gobiernos locales, existan grados de dificultad menores, porque no hay dimensión de guerra civil como la que se vive en el sureste del país.

En la lógica de una reforma municipal, otro de los problemas resulta de juntarla o separarla de la famosa reforma del estado. Todo indica que la reforma estatal se encuentra sujeta a los conflictos políticos y a una cierta incapacidad de las fuerzas para impulsarla en estos complicados tiempos políticos de la próxima su-

cesión presidencial, en los cuales será muy difícil ver a los partidos políticos en el Congreso cooperando para hacer reformas que fácilmente pueden convertirse en premios para unos y castigos para otros. Además, no se ve una voluntad presidencial muy definida que impulse la reforma, por lo cual es bastante posible que las inercias y los espacios de la opinión pública se llenen de los temas de reforma, pero que los cambios legislativos tarden más en llegar, hasta que exista una correlación de fuerzas más favorable y menos empatada y polarizada. En este contexto será difícil separar una reforma municipal del resto de reformas del estado y en el caso de juntarla, ya esbozamos algunas dificultades que podría tener el paquete.

Otro supuesto importante para tomar en cuenta es que, un grupo de investigadores —como el que se quiere formar— no tiene por qué limitarse a un solo objetivo, como el de contribuir a una posible reforma municipal; por el contrario, es indispensable establecer de forma muy clara objetivos de investigación, cooperación, asesoría y consultoría. Inclusive para tener un funcionamiento más ágil y eficiente, se puede pensar también en una organización horizontal, que tenga varios grupos de trabajo según áreas, por ejemplo, por regiones, por temáticas de trabajo, y no una estructura grande.

El grupo de investigadores también puede ser un impulsor de proyectos y de líneas de trabajo, y no sólo el espacio de acumulación de conocimientos. El desarrollo de proyectos abre múltiples posibilidades, las cuales van a depender de una eficiente coordinación entre los integrantes del grupo, si es necesario entre las instituciones a las cuales están adscritos los miembros, así como de las posibles fuentes de financiamiento (Conacyt, Fundaciones) que puedan apoyar este tipo de trabajos.

Una buena forma de iniciar los trabajos del grupo de investigadores sobre gobiernos locales, puede ser la de establecer una suerte de agenda con objetivos y posibles proyectos a corto y mediano plazo; así como hacer un sondeo para formar algunos consensos sobre las áreas y líneas de interés de los miembros.

Finalmente, creo que se tendría que tener una planeación eficiente, pero que no fuera demasiado pesada, es decir, arrancar con algunos proyectos y posteriormente evaluar los alcances que puede tener el grupo, para no tener un inicio con demasiada planificación y pocas nueces. Estos márgenes de libertad pueden servir para probar en la práctica alcances, posibilidades y limitaciones, y no generar grandes expectativas alejadas de la realidad.

*Los investigadores frente a la reforma municipal:
conversaciones, hallazgos y riquezas*
se terminó de imprimir el mes de agosto de 1998,
se utilizó la fuente times en 12, 10, 9 y 7.5 pts.
La edición consta de 500 ejemplares



AMAROMA EDICIONES

Av. Vallarta 1835-2, 44140 Tel. 616 53 43 Fax 616 53 46

