

Memoria del Coloquio

HACIA UNA REFORMA MUNICIPAL GENUINA

Guadalajara, Jalisco, octubre 25 de 1996.

Miguel Bazdresch Parada (ed.)

Instituto de Estudios del Federalismo
"Prisciliano Sánchez"

Centro de Investigación y Formación Social
(CIFS), ITESO



CENTRO DE INVESTIGACION Y FORMACION SOCIAL

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

**HACIA UNA REFORMA
MUNICIPAL GENUINA**

Memoria del Coloquio

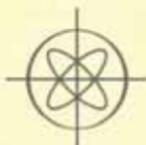
HACIA UNA REFORMA MUNICIPAL GENUINA

Guadalajara, Jalisco, octubre 25 de 1996.

Miguel Bazdresch Parada (ed.)

Instituto de Estudios del Federalismo
"Prisciliano Sánchez"

Centro de Investigación y Formación Social
(CIFS), ITESO



ITESO
EL ESPÍRITU VIVIFICA

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y FORMACIÓN SOCIAL

CUADERNOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

ITESO

Rector

Lic. Pablo Humberto Posada Velázquez, 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 de 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

© 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- 6101-82-9

INDICE

PRESENTACIÓN	9
ASISTENTES	11
INTRODUCCIÓN	13
<i>Miguel Bazdresch Parada</i>	
<i>Pedro Vargas Avalos</i>	
1. LA DESIGUALDAD MUNICIPAL	17
2. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL	39
3. LAS RELACIONES POLÍTICAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES	75
4. LA GESTIÓN Y EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO SOCIAL	101
 DOCUMENTOS ANEXOS	
LA DESIGUALDAD ENTRE MUNICIPIOS	115
<i>Dr. Mauricio Limón A.</i>	
EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LAS POLÍTICAS SOCIALES: EL CASO DE MÉXICO	119
<i>Alicia Ziccardi</i>	
DE LAS CONDICIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL	141
<i>Juan Pablo Guerrero Amparán</i>	

PRESENTACIÓN

El 17 de octubre de 1996 nos reunimos investigadores, funcionarios municipales y estatales, analistas y otros interesados en los gobiernos locales para compartir reflexiones y análisis acerca de la realidad y futuro del municipio y del gobierno local, como forma de organización política.

El gobierno local es, paradójicamente, cada vez más importante en un entorno cultural de globalización. Ahí está ahora la responsabilidad de gestar las bases de un desarrollo sustentable, de promover la igualdad de oportunidades y de educar al ciudadano en las responsabilidades políticas y cívicas congruentes con los nuevos retos.

Por eso nos reunimos con el objetivo de identificar los cambios administrativos, políticos, sociales y jurídicos para una reforma de los gobiernos locales capaz de resolver los problemas actuales de los municipios para el acceso al desarrollo sustentable.

En este número de Avances presentamos la memoria de las intervenciones y participaciones de quienes asistieron y colaboraron en dicha reunión, cuyo formato fue el del coloquio. Dos propósitos animaron el intercambio y el análisis:

- *Realizar un acercamiento interactivo entre los universitarios y académicos con trabajos relevantes de investigación y reflexión sobre el municipio, el gobierno y el desarrollo local, con los funcionarios y políticos con encargos políticos o administrativos en el seno de los municipios, tanto en el gobierno como en el territorio.*
- *Identificar propuestas concretas y viables para enriquecer los procesos de reforma municipal, tanto en el ámbito de la administración pública como en el terreno de las relaciones políticas locales, en Jalisco y en el país.*

Los trabajos del coloquio publicados aquí están organizados según la misma forma en la cual se desarrollaron en la reunión. Fueron cuatro temas y en cada uno se plantearon preguntas analíticas y críticas a los invitados y participantes. Las intervenciones y discusiones se dieron en torno a esas cuestiones.

Los temas y las respectivas preguntas mediante las cuales se trataron fueron:

1. La desigualdad entre municipios.

¿Cómo atender las consecuencias prácticas de la existencia de una sola Ley para municipios diferentes? ¿Hacen falta leyes? ¿Es necesario hacer una nueva división y/o constitución política municipal en Jalisco?

2. Las políticas públicas y la política social municipal.

¿Cómo atender efectivamente la problemática social (educación, salud, vivienda, alimentación) de cada municipio con los recursos disponibles? ¿Ayuda o dificulta el desarrollo municipal la política social federal? ¿La descentralización ayuda al municipio? ¿Cómo pueden ayudar los planes de desarrollo nacional y estatal al desarrollo local?

3. Las relaciones políticas en los gobiernos locales.

¿Cuál es la conciencia (las propuestas y las experiencias) entre políticos y funcionarios acerca de la colaboración y participación de la sociedad en el gobierno local?

4. La gestión y el financiamiento del desarrollo local.

¿Puede un municipio sin ingresos propios y con gestión precaria acceder al desarrollo sustentable? ¿La modernización de la administración pública es pertinente para los gobiernos locales?

El Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) del Iteso cumple con ésta publicación el compromiso contraído con quienes aportaron tiempo y esfuerzo para hacer realidad el coloquio. Quede también testimonio de agradecimiento al Instituto de Estudios del Federalismo (IEF) por su valiosa colaboración en la realización del coloquio.

Asistentes*

Gildardo Gómez Verónica

Asesor del Grupo Parlamentario del PAN en el Congreso local

Pedro Vargas Avalos

Director Instituto de Estudios del Federalismo (IEF)

Juan Pablo Guerrero

Centro de Investigación y Docencia Económica

Rafael Ríos Martínez

Presidente Municipal de Cd. Guzmán

Guillermo Díaz

Director de ACCEDE

Mauricio Limón

Srio. General del Ayto. de Guadalajara

José Luis Gutiérrez

Abogado del Ayto. de Guadalajara y asistente de la Sría. General

Salvador Avila Loreto

Director de Desarrollo Municipal del gobierno del estado de Jalisco

Alejandro Martínez

Regidor de Cd. Guzmán, Comisión de Salud y Asistencia Social

Mercedes Martínez

Dirección de Participación Ciudadana del Ayto. de Cd. Guzmán

Gabriela Romero Lozano

Depto. de Promoción del Ayto. de Cd. Guzmán

Jorge Díez de Sollano

Coordinador de COPLADE de Jalisco

* Se ponen los cargos que las personas tenían en octubre de 1996. Pueden haber variado sustancialmente a la fecha de publicación.

Ramón Ahumada Meza
Presidente Municipal de Ameca

Alicia Ziccardi
Instituto de Investigaciones Sociales UNAM

José Lavalle Soler
Ex tesorero del Ayto. de Guadalajara

José Luis Rubio
Secretario y Síndico del Ayuntamiento de Cuquío

Arturo Franco Lozano
Director del Instituto de Administración Pública, Jalisco

Miguel Bazdresch Parada
Investigador del CIFS Iteso

Juan Solorzano
Secretario del IEF

Tomas Vives
Investigador del IEF

Agustín Solano
Administrador del IEF

Armando Arévalo Hernández

Alfredo Rentería
Maestro del Iteso y colaborador en el CIESAS Occidente

Enrique Valencia
Investigador del CIFS Iteso

Ignacio Pamplona
Investigador del CIFS Iteso

Giovana Bataglia
Estudiante del Iteso

Felipe Vicencio Tovar
Director de Amjac

INTRODUCCIÓN

1. Miguel Bazdresch

En el Iteso hemos estado preocupados desde hace algunos años, en la problemática municipal. Nuestra idea general es que la estructura política y social de este país en la medida que se aparta del diseño constitucional, por las prácticas sociales, políticas y económicas; en la medida en que el federalismo no es una realidad, el municipio sufre. La figura municipal es la que más ha tenido que "encoger", metafóricamente dicho, y de alguna manera resiente a manera de pararrayos, todos los golpes y nada más los recibe y no saca ninguna ventaja.

El cambio político a partir de la modernización del Estado, ha planteado entre otras cosas, la revitalización del federalismo, no sólo como lo diseñaron Morelos, Otero y demás, sino un nuevo federalismo en términos de la nueva realidad del país: más de 90 millones de habitantes y 2,400 municipios. En la dinámica nacional de modernización, el municipio parece quedarse atrás, pero no por voluntad del municipio.

Y por el lado académico, el político y el social, encontramos en el municipio la posibilidad de contrastar, si no de contestar, los modelos nacionales de modernización, con un modelo que reivindique el federalismo, la localidad, la comunidad, el tejido social comunal, como la unidad en la que se debe fundar la dinámica política del país.

En esta idea, en el Iteso hemos estado estudiando, aunque la política no se puede estudiar con mucha ciencia, las realidades municipales del estado de Jalisco. Ha sido nuestra preocupación al avanzar en estas investigaciones, poner en contacto a los actores políticos con los actores académicos. Desde el lado académico existe una gran cantidad de investigación, estudios

e indagaciones sobre el municipio; sobre municipios grandes y chicos; en lo económico, lo social y lo político; y sobre todo de los 8-9 años más recientes. Y por la dinámica de los trienios municipales, cada vez que nos ponemos en contacto con los funcionarios, cada vez que ya nos estamos poniendo de acuerdo sobre algunas ideas, resulta que cambiaron y ahora hay otros y hay que volver a empezar y tratar de conectar otra vez.

Nuestra idea es hacer cada vez más permanente y más cercana la relación entre estudiosos del campo, con los políticos, tanto los funcionarios como los políticos en general interesados en la discusión política del país.

Esta es la idea. Este es el segundo coloquio que generamos en los últimos dos años, quisiéramos en el año 1997 tener otro sobre alguna temática más específica.

2. Pedro Vargas Avalos

La preocupación sustancial, del Congreso de Jalisco y del Gobernador del Estado, de la cual surgió la idea de crear un Instituto de Estudios del Federalismo —único, por cierto, que existe en la república—, con un perfil de organismo público descentralizado, fue esencialmente el de que estudiásemos, analizáramos, propusiéramos fórmulas para vivificar el federalismo que había resurgido de una manera dinámica en 1823-24 y después, con el transcurso y las vicisitudes que la historia nos enseña sufrió nuestra Patria, indudablemente tuvo trastornos, extravíos y opacamiento.

Dentro del federalismo, muy mexicano por cierto, se encuentra el municipio. El municipio que no es patrimonio del federalismo sino de cualquier sistema, pero que en México sí tiene una trabazón específica de perfil federalista, y eso es, desde nuestro punto de vista, lo peculiar del municipio mexicano: que tiene ensamble con el sistema de gobierno federalista. Nuestra encomienda abarca, no sólo los grandes aspectos o rubros tradicionales del sistema federal sino también un rubro específico que es el municipalismo. En consecuencia, coincidi-

mos con el Iteso en llevar a cabo eventos que en forma discreta, o como decían nuestros ancestros: ceñidos a la austeridad republicana, reflexionáramos sobre cómo ha llegado hasta nosotros el municipio, cómo anda nuestro municipalismo con el único ánimo realmente de reflexionar, aportar, trabajar para enseguida divulgar, difundir, lo que aquí se pueda decir, y que esperamos sea sustancialmente útil para el municipalismo jalisciense y de México en general.

Decidimos no invitar al estilo clásico a las altas dignidades gubernamentales para declarar formalmente inaugurado este coloquio, etc.; quisimos en una mesa de pares, estar gente interesada en la reflexión del municipalismo mexicano y del sistema federal para aportar nuestras ideas y principios, y discutiéndolos, o al menos aquí meditándolos, sacar conclusiones útiles posteriormente.

1. LA DESIGUALDAD MUNICIPAL

Invitados para abrir el tema:

*Mauricio Limón A.*¹

*Gildardo Gómez Verónica*²

*Pedro Vargas A.*³

Introducción: M. Bazdresch

Durante este proceso reciente de modernización del país, las distintas decisiones que se han tomado, entre otras la descentralización, afecta a todos los municipios por igual. El artículo 115 constitucional y su reforma, es la misma para todos los municipios. Al respecto cierta corriente piensa que eso es injusto, sobre todo para los municipios más chicos. Por un lado, los municipios chicos "tienen que" gastar mucho dinero en cubrir lo que les manda la ley; y por otro lado, los municipios grandes, la ley los constriñe a un conjunto de acciones que están diseñadas para otro medio que no es el suyo. Es el caso de la ciudad de Guadalajara, que está conformada ya convencionalmente por 8 municipios; 7 por lo menos, el octavo todavía se disputa. Hay un consejo metropolitano, en el que participan 8 municipios pero es insuficiente. La ley prevé la posibilidad de convenir entre municipios acciones comunes, pero a todas luces es insuficiente, pues los convenios no tienen fuerza de ley.

El tema de la desigualdad municipal se ha venido discutiendo en muchísimos foros y trabajos diferentes; por eso lo quisimos incluir como primer tema.

¹ Secretario y síndico del ayuntamiento de Guadalajara.

² Asesor de la fracción del PAN en el congreso del estado de Jalisco.

³ Director general del Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sanchez" de Jalisco.

A los participantes iniciales les hemos pedido que plantearan los retos, las dificultades que plantea esta igualdad jurídica actual de los municipios y la desigualdad práctica que existe. ¿Qué problemas nos está planteando?

Intervención de Mauricio Limón⁴

Quisiera empezar planteando cómo va a ser mi intervención y les propongo, si lo consideran bien, en cinco minutos plantear teóricamente, un lenguaje común, que creo sería importante en toda discusión. Después, las grandes preguntas que a diario nos planteamos y que a veces es muy difícil poder responder.

Debemos de partir del hecho de que la legislación, la constitución federal, la constitución local y la ley orgánica municipal incluye un principio básico, que es la igualdad política y la igualdad administrativa de todos los municipios.

La igualdad política. Las características comunes de esta igualdad política, son que todo ciudadano puede votar directamente para determinar quienes serán sus autoridades municipales. Este principio básico de igualdad política en todos los municipios, en la inmensa mayoría de los municipios, plantea también la pregunta por qué hacer con las delegaciones y con las agencias; son autoridades que de alguna forma intervienen en la vida cotidiana de los ayuntamientos; y sin embargo no está previsto expresamente la posibilidad del voto directo.

También se imponen los mismos requisitos a quienes aspiran a ejercer cargos municipales, esto para todos los municipios. En todos los municipios se aplica a los municipios el principio de no re-elección para el período inmediato. No debe haber ninguna autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno. Y en todos los municipios existe el principio de representación proporcional.

Son, pues, a mi juicio, cinco puntos que determinan una igualdad política entre todos los municipios. Pero también existe

⁴ El Lic. Limón entregó un documento síntesis de su intervención, el cual se anexa al final.

una igualdad administrativa que se contempla, tanto en la constitución federal como en la local, como en la ley orgánica; y es que todos los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, se precisan los servicios públicos que corresponde prestar a los municipios; y todos los municipios poseen facultad reglamentaria y están todos sometidos a un mismo régimen financiero.

De tal manera que estos 4 principios que determinan una igualdad administrativa y los cinco que determinan una igualdad política, que parten, pues, de estas leyes básicas como la constitución federal, local y la ley orgánica, plantean una igualdad esencial en todos los municipios.

Esto es importante porque en los hechos hay una desigualdad existencial, y eso, creo, es bueno porque esto sucede también con el hombre, existe una igualdad esencial y una desigualdad existencial; lo mismo sucede con los municipios. Ante una igualdad esencial política y administrativa, hay una desigualdad existencial, que es fundamental tomar en cuenta, a la hora de hacer leyes o crear reglamentos.

Desgraciadamente, la experiencia nos ha mostrado, que a pesar de esta igualdad política y administrativa, existe supuestamente una igualdad en el esquema financiero; esto ha traído, como consecuencia, un reparto igual de pobreza a todos los municipios.

Si nosotros partimos de la realidad, por ejemplo, de Cd. Guzmán a la realidad de Guadalajara, podemos ver que son diferentes; y son diferentes partiendo de unos principios básicos o elementos constitutivos de todo municipio como es su territorio, población y gobierno. El territorio de cada municipio es diverso en su realidad ideológica, geográfica, climática, florística, etc., hay una realidad en cuanto a su territorio diferente, que propicia que el habitante de ese municipio tienda, naturalmente, a hacer una actividad económica con los recursos naturales de ese territorio. Lo malo es, cuando los recursos naturales que ese territorio provee, no se explotan adecuadamente y se empiezan a realizar actividades diferentes, que no son las naturales o que complican

(por ejemplo, no hay bosque y se hace un gran desarrollo industrial para hacer muebles, habrá inconveniente en trasladar esa materia prima y encarecerá el producto).

La población es diferente también en cuanto a número; porque si comparamos la población de Cd. Guzmán a la población de Guadalajara, el número no refleja necesariamente los servicios municipales que se necesitan dar. El caso de Guadalajara es muy sintomático; cada vez hay menos gente en el municipio de Guadalajara y más en los municipios de Tlaquepaque, Zapopan, Tonalá, que es donde naturalmente la gente empieza a irse; se está expandiendo. Sin embargo, esta gente converge en el municipio de Guadalajara para su trabajo o sus estudios. Por tanto, la necesidad de la prestación de los servicios de Guadalajara, no debería estar medida como principio fundamental por el número de habitantes, que hoy es un principio básico para la repartición de los recursos.

Un esfuerzo muy grande que se está haciendo por muchos organismos es la capacitación. Las autoridades municipales, desgraciadamente, no tienen la misma capacidad en oportunidades de estudio, y eso a la hora práctica de tomar decisiones, topa con un problema de eficacia y eficiencia en la toma de esas decisiones.

Luego, el territorio, la población y las autoridades son elementos desiguales que existen en todos los municipios. De ahí que, partiendo de una igualdad política y administrativa esencial, existe una desigualdad existencial en todos los municipios.

Ahora bien, estos son mis grandes esquemas, y la verdad es que es muy sencillo, un esquema como éste no tiene mayor ciencia, pero, a veces, si olvidamos lo básico, lo obvio, perdemos de vista muchas cosas; y a la hora de la toma de decisiones solemos equivocarnos.

Les pongo dos ejemplos de cómo tenemos problemas prácticos, gracias a unas leyes que a veces no toman en cuenta esas desigualdades existenciales.

Una es la ley orgánica municipal. Esta ley establece como una de las comisiones edilicias la agropecuaria y forestal, como

ustedes comprenderán en Guadalajara es absurdo una comisión de esa naturaleza. Sin embargo, esta comisión, en otros municipios es fundamental. Entonces, una ley orgánica que establezca como obligatorio para todos los municipios una comisión edilicia agrícola y forestal, realmente los pone en una camisa de fuerza, se constituye y no hace nada, porque no tiene nada que hacer en Guadalajara, pero en otros municipios tiene una importancia fundamental. Sin embargo, por ejemplo, no existe una comisión edilicia de pesca, que probablemente en algunos municipios sea la vida cotidiana y normal en su riqueza natural. Esto no existe en la ley orgánica municipal.

Otro ejemplo reciente, desde mi punto de vista poco afortunado, es la nueva ley de venta y consumo de bebidas alcohólicas, que aun no se publica pero ya se aprobó y que no reconoce esa desigualdad existencial; se mete a facultades de tipo reglamentario para todos los municipios aunque ya hay municipios con un reglamento de comercio donde se regula esa materia: horarios, funciones, etc. Quizá en otros municipios sería importante porque no tenían ese reglamento.

Otro ejemplo. Para ser secretario del ayuntamiento de Guadalajara, se requiere la profesión de abogado; sin embargo, para otros municipios de menor número de miembros como regidores, no se requiere; basta ser profesionista o incluso, en otros, basta tener algún grado de educación básica. Sin embargo, creo que no incide en la vida práctica esto.

Así que, ¿qué hacer pues, ante una ley que te pone una especie de camisa de fuerza, que sin embargo tú sabes es injusta e impráctica, y sin embargo estás obligado a cumplir y hacer cumplir con las leyes y los reglamentos?

Creo que deberíamos tomar en cuenta estas desigualdades existenciales a efecto de potenciar los recursos propios y naturales que tienen todos los municipios. Es bueno tener un principio básico positivo, pero creo que deberíamos de ampliar más estos principios de igualdad política y de desigualdad administrativa o existencial en los municipios.

Intervención de Gildardo Gómez Verónica

Pienso que cuando se trata del municipio, casi todos han hecho una figura romántica, congelada en un momento de la historia y no hemos evolucionado en meditar sobre qué es el municipio. Esta falta de evolución es lo que precisamente genera grandes problemas.

La primera pregunta que yo me formulo es, precisamente, cómo y qué es el municipio.

Tratando de contestar esta pregunta, si ustedes particularmente en las universidades, en las facultades de derecho, acuden a la literatura sobre el tema, se van a encontrar con que no hay mucho sobre este asunto. Los tratados de derecho constitucional —Ramírez, Burgoa, Acosta Romero—; los estudios particularizados, —uno de los 40's, de Luis Garza—; modernamente hay un libro de derecho municipal de un autor de apellido Quintana; una tesis doctoral, de Robles Martínez; y prácticamente es todo.

Recientemente, se creó en la Secretaría de Gobernación, un centro nacional de estudios municipales. La literatura que ha generado hasta el momento ha sido la elaboración de folletos, en los que, de manera elemental, tratan los temas municipales. Tal vez piensan en la Secretaría de Gobernación que México sigue siendo un pueblo de menores de edad, de incapacitados, a los que hay que tomar de la mano, plantearles de forma elemental los esquemas e irnos por ese camino simplista. Por cierto México ha sido muy dado a incidir en él, y a lo mejor por eso nuestro país no se ha desarrollado.

No hay muchos estudios al respecto, ni siquiera nos hemos puesto de acuerdo en qué es el municipio. Tena Ramírez decía en su libro de derecho administrativo, que el municipio era un fenómeno de descentralización; y muchos se han ido por el mismo esquema, el municipio es una figura descentralizada, aún cuando nunca han dicho de qué centro se descentraliza, porque una descentralización, evidentemente, tiene que partir, como supuesto, de la existencia de un centro y de ese centro se desprenden algunas emanaciones que se descentralizan, pero sin perder referencias con el centro.

Sobre esta tesis de que el municipio es un fenómeno de descentralización se han ido la mayoría de los autores. La constitución dice que la base de la organización política del país es el municipio. Entonces, no puede descentrarse de nada. El municipio es un centro propio y se debe ver desde esa óptica, porque no es una descentralización por servicio, como la mayoría de los autores lo contemplan, porque esos servicios no parten de un centro pre-establecido, son servicios propios que la misma constitución le confiere al municipio, como son el servicio de tránsito, de seguridad pública, de transporte, de nomenclatura de calles, de los servicios que presta un municipio. Pero no como sucursales de un centro del cual se descentralizan, sino como centro propio de atribuciones, como centro de imputación natural de derechos y deberes.

Entonces, una primera necesidad que surge, en mi opinión, es ponernos de acuerdo en qué es el municipio, cuál es su connotación jurídica.

Hay una crisis de identidad en esta figura. Todos esos libros nos hablan de los municipios del derecho romano de cómo se desarrollaban en Roma y de ahí partimos a ver cómo eran los municipios en España, de cómo los españoles tenaz y valientemente defendieron con hidalguía determinadas regiones y cómo Hernán Cortés quemó sus naves y fundó el municipio de la Vera Cruz; y cómo el concepto de municipio quedó consagrado en la constitución como una de las decisiones políticas fundamentales del pueblo mexicano al ser la base de la organización política del país. Nos quedamos en el tema del discurso y de la figura histórica pero no avanzamos; y este congelamiento ha dado lugar a que surjan muchas interrogantes que no tienen respuesta.

México en números globales tienen alrededor de 2300 municipios, Jalisco en particular está dividido en 124 municipalidades. Este número arbitrario provoca muchas preguntas. ¿Quién estableció los límites de los municipios? Si ustedes revisan la legislación, y se van hasta las Cortes de Cadiz, la primera constitución vigente en México, van a encontrar que la constitución que expidieron decía "los límites de las provincias tendrán los

que actualmente tienen". ¿Cuáles eran los que actualmente tenían, cuáles eran los límites provinciales? Nunca se estableció con coordenadas, con una precisión técnica absoluta, cuáles eran los límites, hasta dónde llegaban las provincias.

Concretamente y aterrizando en Jalisco, la Nueva Galicia tuvo varias medidas históricas; en un principio los límites llegaban hasta lo que es actualmente Estados Unidos; luego se fueron desmembrando. La constitución de 1824, establece como está dividido el país, pero no establece coordenadas en el territorio. Y si vamos a la constitución centralista de 1836, a las bases orgánicas de 1843 y a la constitución de 1857, y toda la legislación del siglo pasado y arribamos finalmente a la constitución de 1917, a la constitución federal, tampoco se establecen con precisión cuáles son los límites de las entidades; y en las respectivas constituciones de Jalisco, por ejemplo la expedida con Manuel M. Dieguez, tampoco dice cuáles son los límites municipales.

Si ustedes leen la ley orgánica municipal y le preguntan a la ley ¿por qué en Jalisco hay 124 municipios? y ¿cuáles son los límites de cada uno de ellos? la respuesta no la van a encontrar. Si en este momento ustedes fueran un extranjero que hiciera un estudio sobre los municipios de Jalisco se enteraría que casi en los 124 municipios todavía tienen problemas actuales de delimitación, porque nadie sabe hasta donde llega un municipio y donde empieza el otro. Sin ir más lejos, en este momento se está dilucidando una querrela entre los ayuntamientos de Guadalajara, Zapopan y Tlaquepaque, porque se disputan la pertenencia de un sector que no está suficientemente delimitado y que da lugar a muchos fenómenos curiosos. En una consulta que se hizo con los ciudadanos de esa región, que está al sur-poniente de esta ciudad, los habitantes les gustaría pertenecer al municipio de Zapopan; y sin embargo, parece ser que pertenecen al municipio de Guadalajara, que es quien presta los servicios; y territorialmente, según los planos de conurbación que publicó el gobernador Flavio Romero de Velasco hace ya unos diez años, parece que están asentados en el municipio de Tlaquepaque.

Estos fenómenos de conflictos de límites municipales se dan prácticamente en los 124 municipios de Jalisco, porque nunca ha habido una ley que diga el municipio tal tendrá las siguientes coordenadas y estos límites precisos, técnicamente identificables. El INEGI hizo una medición fotogramétrica del país, acudió a los aviones y a los satélites e hicieron un mapa nacional y sobre ese mapa, arbitrariamente, trazaron la división municipal, respondiendo más o menos a la tradición y la costumbre, pero no al detalle milimétrico que sigue provocando problemas de límites.

El único intento, que recuerdo, serio de establecer la delimitación municipal del estado de Jalisco, es el emprendido por el gobernador Romero de Velasco, que publicó en el periódico oficial del estado de Jalisco una serie de planos de conurbación y de planos parciales de urbanización. En él se establecen límites municipales de una parte de los municipios de Jalisco.

Pero la pregunta sigue sin contestar. ¿Por qué en Jalisco existen 124 municipios y no 2000 o 20? ¿cuál es la razón de que el estado de Jalisco se haya dividido en 124 porciones y no en menos o en más? Parece ser que responde a un asentamiento natural que se fue dando conforme pasaba el tiempo, y los legisladores para no meterse en mayores problemas los fueron reconociendo. Toda la ley orgánica municipal estableció requisitos para que una determinada porción del estado de Jalisco pueda declararse municipio; estableció que por lo menos debería tener 20 mil habitantes, debe ser autosuficiente, debe tener los servicios mínimos; entonces puede, por declaratoria del Congreso, tener la categoría de municipio.

Pero si nosotros ahora hacemos un recorrido por las municipalidades de Jalisco, dados los fenómenos migratorios y las crisis económicas recurrentes de nuestro país, nos vamos a enterar de que muchos municipios ya no tienen el mínimo de habitantes, de que no son autosuficientes para prestar los servicios requeridos por la ley, y que formalmente, no debieran ser municipios.

Siguen otras interrogantes. No tenemos una definición jurídica en la constitución de la esencia que capture el ser municipal. Pienso que una de las maneras en que esto podría resolverse,

tal vez, sería expidiendo una ley reglamentaria del artículo 115 de la constitución federal, que sirviera de modelo a todos los municipios del país. Esta idea pudiera ser fuertemente combatida porque invadiría la competencia de los estados, pues en este momento la configuración del artículo 115 constitucional otorga a las legislaturas locales la facultad de reglamentar este artículo directamente sin necesidad de una ley constitucional. Pero en un municipio tenemos los problemas o fenómenos que ya contaba el licenciado Limón. Un municipio consta de territorio, de población, y de gobierno municipal; no podemos legislar petrificando el fenómeno de la población, por los fenómenos migratorios. Ni siquiera hemos resuelto el problema del gobierno municipal.

En el siglo pasado en nuestra legislación adoptamos la tesis de Montesquieu: el poder se divide en tres, y hemos seguido repitiendo que para evitar la arbitrariedad y establecer la vigilancia, el poder debe dividirse en ejecutivo, legislativo, y judicial. Nunca, nuestros legisladores han querido ir más allá, a pesar de que en el moderno derecho constitucional se han identificado la existencia de más poderes; ¿porqué no es sano que existan tres poderes? La naturaleza jurídica de los fenómenos modernos implican la existencia de más poderes de los tres tradicionales que nosotros hemos aceptado. Y en el municipio, ni siquiera se dan los tres; en el municipio se habla de un modelo que no está completamente configurado en la ley.

De un gobierno en el que existe un poder ejecutivo y una especie sub-desarrollada de poder legislativo, y en donde no existe el poder judicial. Esta ambigüedad en la configuración de las instancias del gobierno municipal, ha dado lugar a fenómenos muy curiosos. Jalisco ha sido uno de los estados, que se preocupó primero que los demás en legislar en asuntos municipales. Hemos tenido ya varias leyes orgánicas municipales, pero no hemos terminado de resolver el problema.

Al principio, después de que se terminó con los cacicazgos, que establecían las estructuras políticas anteriores a la revolución, nuestras regiones provinciales jaliscienses, por decirlo de

alguna manera, estaban gobernadas por un jefe político —estoy hablando de las estructuras políticas en el porfiriato, que dieron lugar a los fenómenos de los cacicazgos— eso provocó, entre otras cosas, la revolución mexicana y dio lugar a muchas luchas. En Jalisco, el fenómeno del cacicazgo siguió vigente durante toda la primera mitad del siglo XX; no fue sino hasta los años 60's cuando empiezan a terminarse los cacicazgos, entendidos éstos en la configuración que tenían anteriormente y de lo cual nuestra literatura ha petrificado también como elementos folclóricos a los caciques que era un señor dueño de vidas y haciendas y que violaba los derechos humanos y hacia toda clase de arbitrariedades. No digo todo esto con mala fe, sino que el hecho de petrificar una imagen, nos ha impedido investigar más a fondo la problemática municipal.

Después de la década de los 60's se empieza a elaborar la legislación municipal. En un principio se elegían regidores que a su vez ellos, en la primera sesión de cabildo, elegían a un presidente municipal, que duraba un año. Al primero de enero del siguiente año los regidores volvían a elegir a un presidente municipal, que normalmente era el mismo que habían elegido la vez primera. Esto provocó muchos problemas, porque a veces los municipios, sobretodo los pueblos pequeños, donde nadie es profeta en su tierra, y donde toda la gente se conoce, hacía que los regidores y el presidente municipal se pelearan y al año siguiente ya no elegían de presidente municipal al mismo que había iniciado, sino que elegían a otro; y una administración que apenas empezaba a tomar vuelo en el primer año de gobierno, cambiaba y esto produjo una intranquilidad política y una insatisfacción administrativa, tan alarmante que el legislador optó por reformar la ley orgánica municipal, la ley electoral para llegar a la figura que tenemos ahora, en que el elector, el ciudadano, elige una planilla, y en esa planilla ya viene configurado un presidente municipal que va a ser el titular del poder ejecutivo y un vicepresidente que tiene funciones muy pocas y ambiguas, y un cuerpo de regidores que no tienen una función perfectamente definida en la ley y que origina muchos otros

problemas. Porque, para que esa planilla de entusiastas ciudadanos colaboren en el gobierno municipal, la ley o el legislador tuvo la ocurrencia de establecer un inventario de comisiones para que tengan algo que hacer los señores regidores y colaboren con el gobierno de la ciudad. Pero no tienen funciones ejecutivas. El único funcionario facultado para ejercer el poder ejecutivo es el presidente municipal, ningún otro. Los señores regidores siempre están siendo desaprovechados y desbordan su función, de tal manera que el regidor de obras públicas piensa que es una especie de gabinete y que si es el presidente de la comisión de obras públicas a él le corresponde esa cartera y va y se mete con todas las obras públicas que haga el municipio y al rato se pelea con el presidente municipal y empiezan los conflictos.

Si ustedes tuvieran la oportunidad de estar atentos a la vida municipal, resulta que de 124 municipios que tiene el estado, en más de la mitad de ellos, andan los regidores peleando con el presidente municipal, porque o los regidores quieren excederse en sus funciones y meterse en funciones ejecutivas ó el presidente municipal pasa por encima de los regidores.

En el fondo de todo esto, en mi opinión, lo que falta es una correcta y clara delimitación de funciones. Cuando menos en los tres poderes tradicionales. Cuando menos, debiera delimitarse exactamente el poder ejecutivo del poder legislativo y el poder judicial.

Pero hay otras muchas figuras que no han sido desarrolladas. La constitución románticamente establece que los municipios manejarán libremente su hacienda, pero las legislaturas locales revisarán, dicen, los gastos en la cuenta pública a través de las legislaturas locales. La posición es revisar, pero en nuestras leyes se establece que a un ayuntamiento que no le aprueban la cuenta pública la legislatura le puede fincar responsabilidades. En nuestro derecho constitucional se dice que la federación actúe por facultades expresas y ese principio sigue en toda la legislación jurídica mexicana. Nadie, ninguna autoridad, puede hacer más de lo que expresamente le concede la ley. Sin embargo, por

ejemplo, en la revisión de la cuenta pública, las legislaturas no revisan; revisar quiere decir volver a ver. Las legislaturas aprueban, establecen un principio de autoridad, esto evidentemente tiene una gran parte de salud pública, porque de no ser así, sino tiene ningún freno, hay muchos ayuntamientos que todavía no tienen la madurez suficiente para ejercer el gasto público, y entonces si no tuviera el acicate de que el congreso, a través de la Contaduría Mayor de Hacienda, está vigilando, tendrían un desorden total en sus finanzas municipales; y por otro lado, es una intervención en la vida de un municipio.

La constitución establece un inventario sobre cuales son los servicios mínimos que debe prestar un municipio. Y también establece cuáles son los ingresos mínimos de que debe gozar. Porque no se le puede pedir a nadie dar aquello que no tiene. Los municipios mexicanos, desde la constitución de 1917, de toda la vida, hasta 1982, no tuvieron señalados sus fuentes de ingresos. Por eso el municipio vivía sumido en la desesperación y en la mugre —como algún politólogo jalisciense muy destacado los caracterizó. No fue sino hasta la administración de Miguel de la Madrid, cuando se impulsó una serie de reformas a la constitución para establecer ingresos mínimos a los municipios. Entonces, los municipios pueden cobrar algunos impuestos, y además tienen derecho a las participaciones federales y estatales. Pero esto ha dado lugar a que la federación centre el ingreso, en más de un 80% de los recursos, no sólo de los municipios sino de las entidades del país, y reparta y regrese a las entidades y municipios todos ellos: 32 entidades y 2300 municipios, aproximadamente, el 17% de los ingresos.

Eso da razones para que un municipio reciba esto y no aquello. El sentido común nos diría que si un municipio tiene mil habitantes y todos aportan 100 pesos cada uno para el gasto público aportan, por decir una cifra arbitraria, 100 mil pesos, de esos 100 mil pesos, por lo menos la mitad debería quedarse para los servicios municipales y la otra mitad, una parte para la federación y otra para la entidad federativa a la cual pertenece ese municipio. Sin embargo, nuestras finanzas públicas son exac-

tamente al revés, en lugar de distribuirse el ingreso ahí donde nace, que es el municipio, en lugar de hacerse de abajo para arriba, se hace al contrario, de arriba para abajo. La federación recauda todo y después de recaudarlo se queda con más del 80% y lo que sobra se lo reparte a las entidades, que a su vez, establecen una lista de participaciones para repartirlo a los municipios; esto da lugar a fenómenos de injusticia profunda. Porque puede decir un municipio, si yo apporto 100 millones y me devuelves tres o uno, y a este municipio que no aporta nada, le devuelves mucho, por qué le estás dando un tratamiento privilegiado a él y no a nosotros. Aquí, evidentemente, actúa el principio de subsidiaridad, el estado de Oaxaca tiene 540 municipios y la mayoría de ellos son indígenas, o el estado de Hidalgo o de Tlaxcala, tienen que recibir el apoyo solidario de todos los mexicanos a través del principio de subsidiaridad.

Lo que quiero establecer es, que en la constitución federal y en las constituciones de los estados, no está perfectamente delimitada la figura de la participación en los ingresos. Ese fenómeno toral no ha sido atacado nunca porque provocaría, desde luego, una crisis, o por lo menos una sacudida que habría de reorientar nuestras instituciones públicas.

Realmente el municipio es una extensión de la familia, el municipio debería, en teoría, prestar todos los servicios inherentes a la vida ordinaria de una familia. Una familia necesita vivienda, transportarse, agua, alumbrado, seguridad, panteones, jardines, plazas, educación. Todos estos servicios básicos, debiera prestarlos el municipio, pero para poderlos prestar, también debería tener los elementos económicos, jurídicos y materiales necesarios para hacerse cargo de esos servicios.

En el mismo gobierno estamos viviendo una etapa en que estamos accediendo todos a la mayoría de edad, y esta mayoría de edad, implica que cada quien, en la medida de lo posible, se baste por sí mismo, la mayoría de edad política de las instituciones públicas también debe tener ese mismo tipo de repercusiones. Para que las instituciones públicas se basten por sí mismas, en primer lugar, deben hacer evidente el principio, por una

parte, de la federalización, por otro, de la descentralización, y no confundir la federalización con la descentralización, que son fenómenos diferentes; y darle vida finalmente a esa figura que, románticamente, todas las constituciones han exaltado que es el municipio la base de las instituciones políticas del país y la única de la que menos ha sido delineada, tanto jurídica como políticamente.

Intervención de Pedro Vargas Avalos⁵

A grandes rasgos, el rubro de la desigualdad municipal nos invita a reflexionar sobre diferentes facetas, de las cuales nos encontramos con que, en efecto, en todas y cada una de ellas, la regla común es la desigualdad y siempre a cargo del municipio, externa o internamente. En nuestro país, constituido formalmente como una república federal, existen tres órdenes de gobierno, mismos que en su ámbito de competencia se considera que tiene facultades exclusivas, lo que les daría, en el papel al menos, una relativa igualdad, pero que a la luz de los hechos, y aun en muchas ocasiones del derecho, no es cierto. En efecto, si bien los estados son las partes integrantes de la federación, misma que surge de la voluntad de dichas entidades, el municipio no se asoció libremente a la entidad federada. No es parte de la federación sino una figura para organizar la vida política.

Los municipios no tienen una constitución política como tales. Y sus competencias se fijan en la constitución federal, federación de la que no son parte orgánica, sino meramente organizativa. Una propuesta que hemos hecho en otros foros es la de formular una Carta Orgánica de cada municipio que le de fundamento político-jurídico a su existencia.

En el estado actual de cosas el municipio no es libre en lo político, pues queda supeditado primero al estado y luego a la federación, pues no tiene una base jurídica propia. Y sin embar-

⁵ La intervención del licenciado Vargas no quedó cabalmente grabada. Se reproduce a partir de notas del relator de la sesión y puede no coincidir con la expresión del licenciado.

go, si es una realidad política donde la participación ciudadana se desarrolla y se justifica. Por eso, si hubiera una Carta orgánica municipal sería posible pensar, por ejemplo, en partidos políticos municipales o asociaciones políticas circunscritas al municipio.

Otro ejemplo de dependencia ha sido la tradicional unión en una persona de las figuras de Secretario y Síndico. A este último le corresponde una tarea muy importante pues es quien vela por los intereses del municipio y actualmente la Ley orgánica municipal no le otorga una función clara y permite que la función recaiga en el Secretario que es una figura administrativa neta.

Convendría, para atender a corregir las consecuencias de la desigualdad municipal, pensar en valorar mejor las funciones del Síndico y la forma de nombrarlo.

Municipios con una Carta Orgánica propia que les de independencia política, y pueda consagrar el principio de la participación ciudadana en las formas de gobierno municipal. Partidos y asociaciones políticas municipales para apuntalar el ejercicio de la democracia en el municipio y no depender de los partidos nacionales casi nunca interesados en los municipios; y la mejor valoración de la figura del Síndico, mucho contribuirían a corregir las desigualdades y asimetrías de los municipios.

Intervenciones de los participantes

Armando Arévalo

Platicando con una persona versada en cuestiones legales me decía -mira, este dictamen es solamente para ese ayuntamiento, no es para todos los ayuntamientos de ese estado. Ahí se está viendo claramente una muestra de injusticia hacia los ayuntamientos del estado de Tamaulipas.

Juan Pablo Guerrero

En esta mesa de alguna forma estamos reproduciendo parte de los dilemas que el tema en general del federalismo, y en particular del fortalecimiento municipal; me refiero particularmente

al hecho de que teniendo un tema sobre el que nos quisiéramos centrar, el de la desigualdad municipal, hemos estado hablando de todos los temas que supuestamente nos van a estar ocupando a lo largo del día, y muy fácilmente surge el tema de la mala distribución de los ingresos a nivel federal.

Esta crítica es porque tengo una propuesta concreta para esta mesa y una propuesta concreta para todo el diálogo sobre el federalismo a nivel nacional. Es la siguiente: Uno de los primeros problemas es una agenda de discusión sobre los problemas del federalismo. Por ejemplo, el problema de la constitución política del municipio. El municipio es una entidad donde hay un gobierno colegiado, donde no queda muy claro que las decisiones ejecutivas correspondan únicamente al presidente municipal, y no queda muy claro que el cuerpo legislativo lo sea realmente. Pensar si se requiere otra constitución política del municipio, debe estar sobre la mesa, aunque no pueda resolverse, por decirlo en los términos del tiempo político en México, antes de un sexenio.

Antes estarían los temas, es una opinión personal, de la distribución de los ingresos a nivel nacional, que de hecho ya se está discutiendo; el de la reglamentación del artículo 115, que especifique más claramente las atribuciones de los municipios, que por cierto es una propuesta del ejecutivo federal a través de la oficina de asesoría sobre federalismo al presidente.

Otro de los temas, que viene antes de discutir cual debe ser la nueva constitución política de los municipios es sin duda, el de la capacitación de las administraciones municipales y el de la identificación de estas diferencias que hay a nivel nacional entre unos municipios y otros. Hay municipios que podrían asumir muchas más responsabilidades, pero hay otros que requieren para su supervivencia del apoyo del estado y de la federación.

Trato de proponer que identifiquemos con respecto al papel del municipio en el desarrollo general de la nación, particularmente a su papel en el federalismo, cuáles son los temas que deben discutirse hoy, cuáles en el mediano plazo y después los de largo plazo.

El problema de la diversidad es un buen comienzo, porque constantemente nos enfrentamos a las particularidades en las experiencias que comparten los presidentes y funcionarios municipales, pero que difícilmente pueden extrapolarse a la mayoría de los municipios del país. Municipios que tengan más de 50 mil habitantes en México hay cerca de 300; podemos suponer con reservas, que éstos municipios, el 12% de los municipios del país, están en capacidad realmente de asumir un papel mucho más importante en desarrollo local.

La reserva es la siguiente: hay municipios que tienen más de 50 mil habitantes pero tienen grados de marginación tan elevados y su población está tan dispersa, no tienen realmente un centro urbano importante, que también ahí se dificulta que el municipio pueda o tenga la capacidad administrativa de asimilar mayores responsabilidades.

Bueno, si pensamos en que son, más o menos, 300 municipios y que ahí se asienta más del 60% de la población del país, contando la ciudad de México, y sus 16 delegaciones, como municipios, estamos hablando de una masa de población bastante considerable, y podemos preguntarnos si para esos municipios habría que tener cierto tipo de legislación específica.

Esa es la primera pregunta que nos hacemos aquí, si la ley debe continuar como es, general; o debe haber leyes particulares para hacerle frente a los diferentes municipios; o la otra, la ley debe ser tan general y tan flexible que permita a todos, más o menos, adecuarse conforme sus realidades. Este es el principio legal que nos rige en este momento: la ley es general y beneficiosa, en alguna medida a todos, según se maneje.

Es una discusión muy compleja, porque el que haya municipios con condiciones específicas crea, por principio, desigualdad.

Alonso Lujambio, postula que debería haber, para ese tipo de municipios, reelección inmediata. La reelección inmediata garantiza, por lo menos, supuestamente cierta continuidad. Si existiera hace posible que el gobierno municipal someta a sus ha-

bitantes la posibilidad de refrendar sus acciones, si estas fueron buenas y por lo tanto de continuarlas.

Una de las quejas principales de los presidentes municipales es que en tres años no da tiempo. Es una posibilidad: que hubiera reelección para cierto tipo de municipios. Obviamente, la reelección inmediata también tiene efectos perversos. Habría que discutir cuáles son y si vale la pena correr los riesgos.

Otra posibilidad, propuesta por la oficina que asesora al presidente es ampliar el periodo municipal; en lugar de 3 que sean 6 años.

Otra propuesta es desfasar los tiempos electorales del gobierno estatal y el de los municipios para darle autonomía "temporal" a los municipios; que los presidentes municipales no entren con el gobernador para que no le deban el puesto al gobernador.

Hay muchas propuestas que tienen que ver específicamente con el tema de la desigualdad municipal y conviene revisarlas y discutir las.

Gildardo Gómez Verónica

En este coloquio debemos identificar cuál es la problemática municipal para hacer propuestas. Si resumo todo lo que dije antes, en primer lugar, hace falta una definición jurídica del municipio; en segundo lugar, hace falta una definición de límites municipales; en tercer lugar, hace falta una definición económica del municipio. Pedro Vargas hacía ver la necesidad de una definición de las estructuras políticas municipales.

Evidentemente, mientras no exista una reforma del estado federal, todo esto no es más que un ejercicio académico, que no va a tener viabilidad fáctica. En este momento en Jalisco estamos en el proceso de elaborar una reforma del estado de Jalisco, la cual necesariamente tiene que tener grandes limitaciones porque estamos inmersos en un esquema federal.

Para lograr una reforma real, debiera hacerse un consenso nacional de que necesitamos una revisión general de la consti-

tución, probablemente una nueva constitución. Tenemos que re-diseñar los tres poderes y a lo mejor aumentar otros poderes.

Sin embargo en este tipo de asuntos la experiencia hasta ahora es que siempre empezamos de arriba para abajo; siempre es el presidente de la república, o la secretaría de gobernación, las que plantean las reformas. Y hasta la fecha, en lo que tenemos de existencia en este país no ha funcionado.

Debe el pueblo rescatar su teórica soberanía y plantear la reforma de abajo para arriba como una manera, en mi opinión realmente viable, de cambiar las estructuras políticas jurídicas y económicas de este país.

Guillermo Díaz

Alcanzar el desarrollo sustentable, sostenible, alternativo, como se le quiera llamar, me parece que lo fundamental está en una afirmación que hacía hace rato Gildardo Gómez Verónica: federalismo no es lo mismo que descentralización.

Si coincidimos en el punto de que realmente lo local, el ámbito municipal, es el sustento de la organización económica-política-social del país, esto significa de alguna manera que de ahí debe partir todo lo demás. Significaría para mi punto de vista el reconocimiento a la desigualdad, claramente, en términos legales y jurídicos; no para mantener esta desigualdad, sino para buscar los mecanismos de atenuación, de reversión, de equilibrio ante esta desigualdad.

Segundo. Habría que reconocer la libertad política de los municipios, tanto en materia de participación social como de participación política. Es totalmente viable la posibilidad de que puedan existir entidades políticas de carácter local y entidades sociales que favorezcan la participación ciudadana amplia. Y esto de alguna manera se convierta, como está sucediendo en algunos casos, en la base también del desarrollo local y regional.

Junto con esta libertad política asumida jurídicamente, a través de una serie de disposiciones legales, considero que habría que impulsar una libertad hacendaria a nivel municipal. El impulso a la libertad real hacendaria, la posibilidad de que los go-

biernos locales puedan impulsar algunas políticas de tributación importantes para esos municipios; y, finalmente, el establecimiento de mecanismos de subsidiariedad para la atenuación de las desigualdades reales, existentes.

Pedro Vargas

La reforma para lograr el auténtico federalismo habrá de venir de las entidades y no como una derivación del centro o de la federación. Se ha demostrado históricamente que las reformas desde el centro son ordinariamente reformas "gatopardianas": "todo revuelve y todo queda igual"; y no cambia mucho el panorama.

Esta disposición, estas frases son las que en la práctica se deberían tomar. Los municipios y los ciudadanos que somos habitantes de los municipios hay que preocuparnos por propugnar porque realmente se lleven a cabo los planteamientos aquí discutidos. En este momento pueden ser ejercicios académicos, pero no están destinados a quedarse ahí, sino a fructificar como verdaderas fórmulas llevadas a la práctica; y eso nos concierne a nosotros.

2. POLÍTICAS PÚBLICAS Y POLÍTICA SOCIAL MUNICIPAL

Invitados para abrir el tema

*Rafael Ruíz Martínez*¹

*Jorge Díez de Sollano*²

*Arturo Franco Lozano*³

*Alicia Ziccardi*⁴

Intervención de Arturo Franco

El tema de ahora es la política pública y la política social. Voy a hablar, en general, de políticas públicas hasta donde mi entender da. No conozco mucho el tema.

Las políticas tiene que materializarse en un ámbito más que nada cualitativo, esa es la idea. Las políticas no las puedes medir, los resultados serían metas de alguna manera; pero la política es una intención, es algo que nos va a llevar a pensar que es lo deseable y las políticas en ese sentido, (desde mi punto de vista), tienen su origen desde el sistema de competencias constitucionales de los tres ámbitos de gobierno.

Creo firmemente que el poder público en México, por comodidad y eficacia administrativa está completo en la constitución; la base jurídica para tres ámbitos, y muy claros; gobierno federal, todas las competencias en todo, contemplado en los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales. El 124, que dice "todo aquello en lo que los funcionarios federales no tengan competencia, será competencia de los estados"; y el 115 a partir de 1983, le da al municipio una gran cantidad de facultades que,

¹ Presidente municipal de Ciudad Guzmán.

² Director del Coplade en el estado de Jalisco.

³ Presidente del Instituto de Administración Pública del Estado de Jalisco AC.

⁴ Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.

hasta ahora, (desde mi punto de vista) es la piedra angular del conocimiento, la falta de este conocimiento es la que mantiene sumido al municipio en el atraso fundamentalmente.

Hace dos mil años, en un pasaje del Evangelio, Jesucristo dijo —la verdad nos hará libres. Pienso que de veras, nadie puede ser libre si no tiene conocimiento, y el conocimiento de los municipios no se ha desarrollado.

He estado en muchos foros, estuve muy cerca en los trabajos de la reforma y durante 11 años, de alguna manera, ejercí poder en el ámbito municipal y me doy cuenta que si uno sabe uno resuelve, y si uno no sabe, pues qué hace el inexperto. El inexperto no llega a ningún lado, porque ni siquiera tienen un mapa, ni sabe el rumbo, ni siquiera puede pensar cómo va su camino, no puede planear además.

Las políticas públicas creo que también están definidas para cada ámbito de gobierno en la constitución. También es importante en el diseño de las políticas públicas todo el sistema de planeación. Y el sistema de planeación en México, si observamos, las políticas públicas se diseñan exactamente a través del plan nacional de desarrollo, que es el único que se da a conocer normalmente.

En muchos estados no quieren planificar. Los gobernadores lo dicen muy claramente: planificar es atarme; para mí, el estilo personal de gobernar del que hablaba Cosío Villegas no va a funcionar y yo soy el que necesito las luces. La planeación no la utilizan. No es que la planeación no sirva.

Los alteños de alrededor de Arandas han hecho que un lugar semiseco, semiárido, sea el principal productor de leche, huevo, aves y carne de porcino entre otros; con esto, coloca a Jalisco en el primer lugar como productor de todos estos alimentos; donde no hay agua, donde las precipitaciones andan sobre los 500 milímetros o menos.

Su situación es terrible, pero nacieron para trabajar, no les importa otra cosa más que trabajar como locos, donde ni siquiera las políticas de financiamiento de desarrollo tuvieron que ver. No tenían el soporte necesario para que los recursos federales estuvieran garantizados del alcance que pudieran tener en proyectos de inversión.

Hace 35 o 40 años era la principal zona aportadora de inmigrantes hacia el sur de los Estados Unidos. Empezaron a mandar dólares, esos dólares fueron invertidos y sumados a sus conocimientos de la tecnología estadounidense lograron hacer más eficiente la producción de estos alimentos.

Inclusive ese fue uno de sus problemas con el impacto que se dio en el '94, que tenían sumamente dolarizadas sus unidades de producción, incluso las formulaciones de alimentos estaban casi en dólares. Entonces esto les dió un golpe.

El habitante tiene que ver muchísimo, desde mi punto de vista, en lo que impulsa el desarrollo regional, que finalmente es lo que puede salvar a los municipios, no tanto sus finanzas, porque esas nunca las va a dar el gobierno federal; y el sistema de coordinación fiscal siempre ha sido excesivamente centralizador.

Así lo pensaba el padre del sistema fiscal en México, lo digo porque platiqué con él abundantemente durante un buen tiempo, y no podía concebir más que la centralización. Decía que, entonces, el gobierno federal dónde quedaba. En ese sentido las políticas públicas tienen así su génesis.

Pienso que sí es importante entender que las políticas públicas van a materializarse a través de los procesos de gestión. Y, ¿qué es la gestión pública? no es andar haciendo trámites ante otras instancias de gobierno porque eso es, de alguna manera y en varias ocasiones, pérdida de tiempo. Cuando se establece qué es la gestión, yo considero que es equivalente a alguna ley importante a la administración pública y ésta por definición es el gobierno actuando, es el ejercicio del poder finalmente y ése se realiza día con día, minuto con minuto, cuando menos en el ámbito municipal, porque estoy convencido que los presidentes municipales son como alcohólicos por 24 horas cada día, no pueden desatender su municipio, pero les critican a los que salen de viaje.

El poder público se da con la gestión y las políticas públicas que son aspiraciones e intenciones rectoras; se materializan a través de la gestión, pero deben ser muy flexibles, porque esa es una de las características y se nos olvida. Se establece una política, y la política se establece después como norma y no pue-

de ser norma, la política debe ser la envoltura de la norma y debe, como característica básica, tener flexibilidad. Después, la gestión a nivel municipal es la más compleja, porque se debe saber administración o gestión pública federal, para saber cómo nos conectamos también con el estado. Además tenemos que saber la gestión pública municipal y por ahí se hablaba que si tres años o si seis años son suficientes para que aprendas gestión pública en los tres ámbitos del gobierno, yo creo que ni quince años son suficientes. Yo pienso que no va por el lado de la reelección, sino por el lado del desarrollo del conocimiento y de un proceso intenso, un compromiso nacional de capacitación y lo insisto, este compromiso nacional de capacitación solamente será posible por un impulso del presidente de la república (en nuestro esquema político de gobierno) en el que él se comprometa. Miguel de la Madrid se quiso comprometer pero lo agarraron a mitad de camino en una situación muy difícil.

La situación no es mejor ahora, pero creo que el presidente Zedillo tiene muy buenas intenciones de realmente materializar el federalismo. Y solamente a través de estos impulsos que son expresiones de la gestión pública es como podría materializarse la política pública de desarrollar a los municipios o de impulsar el federalismo.

Todo esto es muy complejo, tiene que ver con el echar a andar y sostener la marcha del ejercicio de los cuadros de poderes del estado y finalmente, las políticas públicas tendrían que entenderse en el consenso de la población; tendrían que ser razonables completamente y satisfacer necesidades muy específicas.

Mientras eso no suceda, la gestión pública no está aterrizada. Entre los cuestionamientos se dice, la descentralización de la federación no tiene sentido cuando te etiqueta tanto, pero no podemos cambiarlo porque son competencias federales, no podemos cambiar recursos que vienen a educación porque son recursos federales; y si volvemos otra vez al ámbito de competencias, el gobierno federal debe atender esos servicios o salud o educación, infraestructura social, o caminos, etc.; le corresponde a los municipios lo que dice la fracción tercera del 115, los puros servicios públicos municipales. Si el gobierno federal no le da

para sus servicios públicos municipales, le da para los servicios que él tiene competencia y compromiso constitucional, por lo tanto vienen etiquetados, pero de alguna manera son procesos de inversión que van a generar efectos secundarios que van a multiplicar el proceso económico de la región donde se implanten; ahí no podemos.

Siento que los presidentes municipales están equivocados, desconocen que el gobierno federal no puede gastar en algo que no es su competencia, por lo tanto, por eso vienen etiquetados los recursos y es correcto, si no cambiamos este documento, o bien, que dijera el gobierno federal cuántos recursos les van a dar para gastarlos según sus prioridades, pero no en lo que sean mis competencias, que sería muy diferente esa política gubernamental o política pública, pues creo que es cuestión de enfoque y de que estemos a los términos jurídicos.

Sin embargo, la gestión pública y las políticas públicas, cuando se aplican a través de la gestión no podrán tener impacto sino se busca o no se prevee el alcance político.

Para mí, lo político está por encima de todas las técnicas de lo jurídico, de lo económico, de lo financiero, de todo, porque lo que se trata para legitimar un gobierno finalmente, es lo que produce las correctas políticas y correctamente aplicadas producen legitimidad en un gobierno, y esa legitimidad se traduce en beneficio de los habitantes.

Si el habitante no está satisfecho, entonces aquellas políticas públicas y toda la gestión que se hizo y los recursos que se gastaron tienden a ser menos eficaces. Por encima de todo tiene que estar lo político.

Ciertamente hay que hacer algunos ajustes y alguna revisión a la Constitución, pero de fondo y sobre todo, crear los mecanismos, el derecho adjetivo a desarrollarlo para que aquello que está contemplado en nuestra constitución realmente sea claro el procedimiento que hay que seguir. De ahí que, por ejemplo, Pedro Vargas ha insistido en que se haga una carta municipal, por ejemplo; y bien que se diga que el presidente Zedillo ya se comprometió a realizar una iniciativa de ley que sea una ley reglamentaria del 115. Es la necesidad que estamos viviendo.

Por encima de las leyes, por encima de aspectos económicos, está la política, qué siente la gente, cómo opina la gente de su gobierno.

Vivimos en un país en crisis, pero más que crisis económica, tenemos crisis de orientación, desde mi punto de vista, estamos desorientados, perdidos, la gente no necesariamente le resuelve uno los problemas en el ejercicio del poder, pero si un presidente municipal anda con la gente sin resolverle sus problemas, llorando con ellos en sus problemas, con eso tienen.

Dicen que los habitantes de Cihuatlán están muy molestos con el presidente (dada su situación de lesiones al medio físico por el huracán), cuando vino a inaugurar un hotel por ahí, a unos cuantos kilómetros, no fue bueno para ir a Cihuatlán. El presidente con su visita a Cihuatlán, no hubiera resuelto el problema de la población, pero sí hubiera alentado mucho a los habitantes.

Otra de las cosas que creo que hace falta investigar en este país, es a los habitantes. Si lo vemos desde el punto de vista económico, como economista, el gobierno es la oferta de soluciones de servicios de ejercicio del poder, pero el consumidor es el habitante común, somos todos, y yo en todo lo que he incurrido en 30 años que he estado trabajando en el sector público, nunca he visto un libro, cuando menos en español (porque no sé otro idioma), que hable de las investigaciones, de la UNAM o de la U. de G., o los más prestigiados centros de estudios realicen sobre el habitante, sobre el mexicano. Hubo una sociedad socioanalítica mexicana en los años 60's y no sé que fin tuvo, pero le perdí la pista.

Si uno sabe cómo es el habitante, uno puede gobernar a muchos habitantes y el que fácilmente se da cuenta de esto es el que ha sido alguna vez presidente municipal. Dos colonias diferentes, aun cuando estén una al lado de otra, o inclusive a nivel de calles, los habitantes reaccionan diferente y repito, no necesariamente es resolverles sus problemas. Ellos coadyuvan mucho a su solución cuando solamente sienten el respaldo oficial, el respaldo de su autoridad.

Creo que hay que desarrollar el país y el federalismo atendiendo más a lo local y que sean procesos eminentemente inductivos, como dijo Gildardo, de abajo hacia arriba. Así lo dice

la teoría y la práctica de la planeación; utiliza el método deductivo, plan nacional de desarrollo, planes estatales; y los planes municipales son el proceso inductivo.

Intervención de Rafael Ríos Martínez

Para nosotros queda bien claro que en las políticas públicas se alía un conjunto de acciones encaminadas a la consecución del bien público, del bien común, todo aquello que desde el ámbito municipal lo vamos a actuar en funciones, en camino precisamente de mantener ese bienestar para todos.

Estamos hablando eminentemente de personas, de seres humanos, y cuál es la concepción de ser humano que tenemos para precisamente llevar esas acciones encaminadas al bien de los seres humanos.

Un ser humano es un ser eminentemente trascendente, integrado por un cuerpo material y un alma espiritual o como se le quiera denominar, independientemente de creencias religiosas y que, por lo tanto, este ser complejo tiene características y necesidades de satisfactores integrales tanto en lo material como en lo no material y por esto no podemos pensar que las políticas públicas sociales de un municipio únicamente vayan encaminadas a la administración pública, a la infraestructura, a la administración de los recursos, a la infraestructura urbana, a la prestación de los servicios públicos, como lo define la constitución.

Un gobierno y un municipio tienen como parte fundamental ser un catalizador de una sana convivencia humana, y ésta convivencia entendida desde un punto de vista en donde se cree un ambiente, como decíamos, (dentro del municipio y dentro de esa gran familia que hace el municipio) un ambiente que posibilite en primer lugar la fraternidad entre todos los seres que habitamos el municipio y la solidaridad para podernos ayudar.

En el momento en que nosotros llegamos a lo profundo del ser y abrimos la caparazón del egoísmo y de nuestra relación individual como personas y un ente de gobierno que lo sentimos inclusive diferente y distante a nosotros, y en el momento en que exponemos al habitante del municipio con su característica integral como ser humano, quien es el actor de la vida pública

municipal y no el espectador ni el beneficiario ni tampoco quien va a salir únicamente perjudicado en caso de una mala administración, sino que es el actor de la vida pública municipal.

Como actor de la vida pública municipal, en primer lugar, debe de ser corresponsable y debe ser suficientemente fraterno con sus semejantes para entender que para poder ser actor necesita ser solidario uno con otro para que, en conjunto con esa solidaridad, se actúe dentro de la entidad o dentro de la política pública como aquí se dice.

Si se puede llegar a la esencia y hacer sentir la expectativa o despertar más bien el sentimiento de que el municipio es la casa común y que así como nos preocupamos de nuestro domicilio a partir de la puerta de entrada de nuestra casa, nos debemos de preocupar por nuestro municipio, a partir de sus delineamientos, a partir de la confirmación geográfica del mismo. Nuestro hogar no empieza al traspasar la puerta de nuestra casa, sino que nuestro hogar se da en la calle, en la plaza, en el mercado, en toda esa parte de convivencia en donde todos los habitantes de cualquier ciudad tenemos que interrelacionarnos unos con otros; que no somos seres individuales sino que en esencia el ser humano es un ser social, es un ser que necesita de los demás y que sirve a los demás y que en este ámbito de servicio y de servirse a los demás, estamos todos metidos en un ambiente de extensión familiar.

Nosotros se lo hemos planteado a la gente; les hemos dicho que muchas veces se convive más con el vecino que con un familiar que vive cinco colonias más retirados de donde vivimos en otro extremo de la ciudad.

En el transcurrir de la vida del ser humano, muchas veces se rodea más de sus vecinos que de su propia familia, entonces debe de enseñarse a adaptar esa nueva concepción de familia a los que le rodean; y en esa primera instancia, en su propia colonia, su propio barrio, y de aquí parte un proceso importante en la definición de las políticas, sobre todo sociales y públicas de participación ciudadana.

No podemos entender que se de la participación ciudadana en un ambiente de egoísmo o individualismo. Mientras tanto, se tiene todavía la estructura mental de un gobierno que debe ha-

cer, vigilar y proveer todo y un ciudadano que debe consumir y aprovechar y cuando mucho contribuir con sus obligaciones tributarias.

En esta nueva concepción, entraríamos en una concepción de participación ciudadana que hace posible esa participación en la autogestión social, que es lo que hace rato veíamos.

En el mecanismo de autogestión social a través de la organización de la ciudadanía y la participación de ella, es que podemos encontrar la implementación de políticas públicas y sociales en donde se deje a un lado el concepto de individualismo y se pase a un concepto fraterno de comunidad y que en ese proceso el gobierno única y exclusivamente viene a ser un coordinador del actuar social.

Ya no nos importaría tanto si el gobernante es bueno o es malo, porque finalmente quien lleva el impulso del actuar de su pueblo, de su ciudad, es la ciudadanía (esto lo refiero sobre todo en el ámbito municipal).

Entonces, ya no es tan importante si un gobernador salió bueno o malo. Además para eso habrían los mecanismos previstos en un sistema democrático para en un momento dado rectificar.

El proceso de participación ciudadana que se está llevando a cabo es a través de la constitución de consejos. Hay una serie de consejos de participación activos, vivos, una organización social en base a territorialidad en cuanto a colonias, barrios, cuadras, manzanas y que luego todos ellos aportan miembros representantes en consejos, por ejemplo, de cultura, deporte, salud, participación social en la educación, en fin, una serie de organismos que son organismos actuantes, son los que sirven de interrelación entre la parte del gobierno y la parte sociedad. Y son los que van, colaborando en la planeación y en un momento determinado a través de ella se elabora la planeación del ámbito municipal.

Hoy trabajamos por mantener un gobierno municipal como una instancia eficaz, donde la verdadera participación ciudadana lleve a entender al gobierno local como un gobierno de intermediación y a la sociedad como una sociedad con capacidad de autogestión, en donde los ciudadanos participen porque desean hacerlo en ámbito de su libertad y de esa conciencia de perte-

nencia a esa casa común. Ahí hay el compromiso de participar porque lo que suceda en la esquina de mi casa o en la siguiente me incumbe a mí, o lo que pase en el ambiente social o en el de seguridad pública del municipio pues es incumbencia y responsabilidad de todos.

Más o menos entramos en ese punto; para esto no necesitamos muchos recursos económicos, se necesita un amplio contenido de apertura y de convicción hacia la ciudadanía para que entienda este mecanismo y para que adopte esa actitud de trabajo.

Sí se puede atender bastante problemática social sin muchos recursos, pero eso sí, valiéndonos del esfuerzo de todos.

En la cuestión de la asistencia social por ejemplo, tenemos organizaciones que están al cuidado de los ancianos, de los inválidos, de que se constituye toda una colonia para una campaña de vacunación y entonces son los propios habitantes de la colonia quienes hacen un censo de los menores de su colonia, quienes proporcionan alimentación a las enfermeras que van a hacer la vacunación, quienes invitan y arreglan los módulos propios de su colonia; entonces, no cuesta realmente, es la propia sociedad la que está haciendo esto posible con su trabajo.

Quiero tocar el punto correspondiente a la cuestión de la planeación. Desafortunadamente, la planeación en el ámbito municipal es escasa, es un hecho. Esto se debe en parte a que hace falta una capacidad para prever y hacer este tipo de planes. Esta capacidad no se va a aprender, porque no hay universidades para hacer funcionarios públicos-municipales. Entonces esta capacidad se va a vivir o se va ir haciendo en base a experiencia, en base a que la población esté participando. Y que un día esa población va a ser también un servidor público municipal, entonces esto es un encadenamiento, aunque los periodos sean de un año, tres o cinco, se va a dar un encadenamiento, porque los que viven y ejercen la vida pública, no es nada más el servidor público, sino que es la sociedad en su conjunto; se va transmitiendo capacidades. Lo mismo en la cuestión de planes, porque si de alguna forma tuviéramos oportunidad de hacer algún plan, vendrá otra nueva administración, le da al traste a ese plan y hacen uno nuevo.

La continuidad de los planes, de los grupos de los consejos, de las partes de asociación municipal, tendrá que ser independientemente de la discontinuidad del servicio público, que ese es por periodos claros y determinados.

El servidor público se va, pero la sociedad se queda, vendrá otro servidor público que será de esa misma sociedad, y que tendrá, en esa mecánica, atender a unos planes que fueron hechos por la misma sociedad, no por el servidor que se fue. Esto es lo que le puede dar la continuidad.

Necesitamos planear no nada más en municipios, sino en la región, y esto es más importante, el plan de la región, inclusive que el mismo municipio. Porque el plan del municipio y algunos municipios como el nuestro, es un municipio que se reduce prácticamente a una ciudad eminentemente urbano, prácticamente no tenemos territorio, es muy pequeño, entonces para nosotros todo lo que incumbe al desarrollo económico o social pues está fuera de nuestro municipio, nuestros agricultores, sus terrenos los tienen en municipios colindantes aunque viven en la ciudad, nuestros comerciantes comercializan con los municipios circundantes, los estudiantes vienen a Ciudad Guzmán de los municipios de alrededor.

Hay que hacer una planeación regional, nuestra riqueza forestal está principalmente en la región. Esa planeación regional nosotros la hemos querido llevar a través de la constitución también de consejos o de equipos de trabajo, como quiera que se le llame, regionales, en donde intervengan los gobiernos municipales, la parte del gobierno estatal y federal que tengan que ver en esto, pero principalmente la parte social.

Todas las organizaciones, económicas o sociales que tengan que ver y ya no con el desarrollo o con el consejo de planeación del desarrollo municipal, sino que en este caso ya tendríamos que estar hablando de un consejo del desarrollo regional, en donde básicamente, no tutelados por un gobierno ni estatal ni federal, sino con organización propia de la región, de los actores de la región.

Sin habitantes no puede haber proyectos económicos. Un ejemplo: una planta de tratamiento de aguas, puede ser consi-

derada como un proyecto viable económicamente, inclusive re-
dituable, pero con una población con capacidades contributivas.

No podemos pensar en proyectos económicos que hagan sus-
tentable el actuar del municipio, no podemos pensar en cobrar,
no podemos pensar en muchas cosas, no porque no fuera viable,
sino económicamente podría ser productivo, y mejoraría las fi-
nanzas del municipio y no estaría a expensas de lo que del estado
o federación llegara; pero la capacidad contributiva no es la ade-
cuada, aunque tenemos necesidad de proyectos del primer mun-
do; esa es la realidad que tenemos que ir tratando de ajustar
cada día más.

Tenemos la cuestión política social federal; en mi opinión
debería de estar más encaminada a transferir esos recursos, sin
etiquetas, porque los presidentes municipales no estamos equi-
vocados. Nos llega recurso para la educación y para salud eti-
quetado, está bien, nos llega y simplemente somos administra-
dores de ese recurso.

Pero lo que nosotros estamos proponiendo y lo que recla-
mamos es que no queremos recursos etiquetados, queremos la
administración realmente de la hacienda pública municipal, o
sea, que esa injusticia en el reparto de los recursos fiscales del
estado en México, que no sea eminentemente federal.

¿Qué pasa con los municipios que no tienen capacidad con-
tributiva y que hay que subsidiar? Pues estaría dentro del ámbito
de los propios municipios tener una legislación que previera pre-
cisamente el que unos municipios subsidiaran a otros, pero no
la federación; en otras palabras, que el mismo entorno munici-
palista diera las bases de cómo hacer esta repartición, pero no
para que una instancia o un nivel diferente de gobierno tutelar-
mente hiciera la repartición a los municipios que más lo necesi-
tan, sino que sería la misma instancia municipal. Estoy seguro
que una gran mayoría de municipios (más de 300), estaríamos
resultando beneficiados administrando una hacienda más propia.
En ese sentido, el que los recursos lleguen etiquetados, dificulta
bastante.

Tomaremos como ejemplo el caso de los programas de SE-
DESOL que es lo que más llega a los municipios. Primero, si no
fuera por los programas u obras de SEDESOL, muchos munici-

pios no tendríamos obra pública, estamos a tal grado supeditados al recurso externo, que no tenemos recursos internos, un municipio solamente tiene ingresos propios por el impuesto predial, los que manejan un sistema de agua subsidiado. Por ejemplo nosotros, la cuota mínima es de 364.00 al año, un peso diario por domicilio. En una casa con 5 habitantes (tenemos que el habitante promedio consume 200 litros diarios), son 1000 litros diarios por un peso. Esto no es posible, ni siquiera alcanza para el gasto de extracción, mucho menos con los de conducción y tratamiento.

Tenemos impuestos prediales que al año van alrededor de \$260.00 al anuales; si dice la ley orgánica municipal que el impuesto predial (concretamente la ley de ingresos), tiene su fundamento que será el recurso mediante el cual el municipio presta sus servicios públicos, no podemos prestar servicios públicos a un domicilio por 50 centavos diarios, que contribuyen al municipio.

Gran parte de los ingresos del municipio, vienen de los municipios mismos, por ejemplo, en Guadalajara prácticamente el 50%. Nosotros tenemos un porcentaje diferente, nos impactan las participaciones en un 45% nuestro recurso. La mayor parte de nuestro recurso (más del 50%) es propio, aún con esas deficiencias, y las participaciones dan un 45%.

Municipios como Guadalajara, tienen más del 55% de participaciones, el resto es propio. Y hay municipios muy pequeños que tienen el 80% de participaciones y solo el 20% propio. En este sentido, realmente estamos a expensas de los recursos que nos lleguen vías programas de gobierno federal o estatal para poder desarrollar alguna infraestructura.

En el caso de SEDESOL, veo aspectos positivos y aspectos negativos; por ejemplo, son de gran ayuda a los municipios ya que en estos momentos de crisis económica solo algunos pueden ejecutar obra pública a través de estos programas.

Las colonias populares avanzan rápidamente en cuestión de urbanización aportando los beneficiarios un porcentaje del costo total, esto es, una participación de la ciudadanía en las obras, que se limita a un 20% como mínimo, pero que algunos muni-

cipios lo llevamos hasta un 50% y la ciudadanía lo está aceptando y entendiendo.

Se puede incluir obra de infraestructura deportiva, educativa, de salud, de electrificación, etc., hay apoyos a la educación básica, a la primaria, mediante becas económicas, alimentos y de atención médica. Creo que ésta es la parte positiva, sin embargo, la parte negativa es que hay limitantes; esa forma de etiquetar los recursos limitan bastante para que el propio municipio pueda decidir qué hacer con ellos, o cuál es en sí su ámbito de importancia, dónde aplicarlos. Por ejemplo, hay un máximo de 15% de los techos de los fondos de los municipios para aplicarlos a obras de vialidad, ¿a quién se le ocurrió decir que nada más el 15% era para un municipio? Tal vez un municipio no necesita ni el 1%, pero posiblemente otros ocupan el 100%. Ya de antemano hay quien dice, "puedes gastar tanto en esto, y tanto en esto otro". Eso es lo que dificulta que el recurso se pueda manejar más de acuerdo a las necesidades de los municipios.

Hay retraso en la liberación de recursos, como en este año nos llegaron en el tiempo de lluvias. Hay, para el manejo de estos programas, un burocratismo muy importante que es un costo, es antieconómico muchas veces el propio programa, hay una burocracia federal, hay burocracia estatal, y ahora, casi estamos viendo la necesidad de una burocracia municipal para poder administrar los recursos. Cada día aumentan los requisitos, hay que llenar más formas, hay que hacer más trámites, más cosas; obviamente debemos tener ya una burocracia municipal que atienda el mantenimiento de este tipo de programas.

Cuánto nos está costando a los tres niveles de gobierno y cuánto nos costaría que directamente estos recursos fueran transferidos a los municipios como que si fueran aumento a sus participaciones y que el municipio hiciera sus propios proyectos o planes de apoyo social.

Hay otros casos; por ejemplo, hay un programa de uso intensivo de mano de obra que paga \$18.00 por jornada; políticamente ha sido un problema manejarlo y pues realmente con este tipo de trabajos no se puede conseguir mano de obra calificada. La verdad es un paliativo, es estar regando un poquito de recurso, y aunque en su momento lo defendemos así, también sa-

bemos que pudiera aplicarse de una manera que generará recursos más permanentes o bien mano de obra calificada que en un momento dado fuera más eficiente también la propia obra.

En términos generales, como ejemplo, esto es lo que yo quiero manejar. Finalmente, pienso que sí es posible resolver los problemas. Que la política no vale simplemente el apapacho o el estar presente con quien tiene el problema para hacerlo sentir que ya se resolvió; sino que hay que dar los mecanismos necesarios o facilitar la apertura necesaria para que, si bien es cierto que el gobierno paternalistamente no podrá resolverlos, sí cumple con su sociedad junto con sus ciudadanos puedan entrar a instancias de resolución de esos problemas y no nada más de hacerles sentir que se está con ellos. Yo no creo, en ese sentido, que el gobierno sea un proveedor, sino un copartícipe junto con su ciudadanía.

Intervención de Jorge Diez de Sollano

En primer lugar me gustaría señalar que hay un elemento legal, lo quiero dejar señalado: existe necesidad de cambiar la ley orgánica municipal; posteriormente, abundaré un poco más. Quiero poner un ejemplo que muestra la importancia de ir mucho más a fondo: es un problema de facultades y atribuciones.

Si hago obra pública con dinero federal, esta obra pública aún sea aplicada en beneficio de educación o salud, siguen siendo bienes federales. Esto suena a veces ridículo, porque resulta que el aula que está perdida en la sierra, es un aula de propiedad federal y entonces nunca es patrimonio del municipio ni tampoco de la comunidad. Suena sencillo pero esto se complica al momento de decidir quién es propietario de qué y para qué. Resulta que sigue siendo una acción extraña para la gente. Implica la necesidad de modificar la ley de bienes e inmuebles, ley de presupuesto, contabilidad, y gasto público, ley de obra pública, etc., esto hablando de leyes federales.

Segundo. Creo que hay un problema presupuestal, aunque no lo es todo. En primer lugar hay un problema en la ley de coordinación fiscal, es un problema de transparencia; Hacienda maneja la ley de coordinación fiscal como un oficio de iniciados,

y no en la transparencia de cuál es el origen de estos recursos y cómo hay que hacer esta repartición. Implica saber cómo, entre estados diferentes, entre estados deficitarios, por ejemplo Yucatán, Chiapas, Guerrero, Oaxaca, ...cómo se les va a aportar más; esto no queda claro en esta ley de coordinación fiscal que tenemos.

Otro elemento del problema presupuestal federal, es el que ahora se ha puesto de moda discutir: el ramo 26; pero apenas representa el 1% del presupuesto de la federación; nos estamos preocupando por las migajas del presupuesto y no tocamos el problema del origen y destino del dinero. Cuando hay un problema de a dónde destinamos el dinero, hablamos del ramo 26, pero insisto: ¿dónde está el ramo de agua, dónde está el ramo de agricultura, quién está decidiendo sobre estos ramos? La discusión central está en cómo distribuimos esos recursos.

En ese sentido, ¿qué pasa con el municipio? Tiene dos recursos únicos, lo que viene vía ramo participaciones que llega "toca baranda" en el estado y de ahí el estado decide darle a los municipios equis cantidad; aquí hay un problema constitucional, porque al final de cuentas la relación con la federación es con los estados no con los municipios, y habría que estudiar o revisar tarde o temprano. Aunque se establece en el artículo 115 la relación municipio federación, la relación real es federación-estados.

El otro recurso es el Ramo 26, que por lo menos ya sabe que él maneja. ¿Qué es lo que pasa? Que nunca tienen capacidad de decidir qué es lo que va a haber en agua, en agricultura...; creo que el problema de la democracia también implica a dónde se destina el presupuesto. Creo que es importante entrarle ahí.

Ahora vamos a iniciar en el estado una discusión: de lo poco que se pueda repartir del ramo 26, ¿cuál va a ser el destino?; aquí hay un problema de "etiquetas". Si desde el congreso de la unión etiquetan que el presupuesto del Ramo 26 es para el combate de la pobreza, a Cd. Guzmán, por ejemplo, literalmente se va abajo en un 60% su capacidad de captación de recursos del ramo 26. Y, por contra debiera tener en el Ramo 20, desarrollo urbano, al cual no tenemos acceso, un crecimiento mucho mayor.

Ahí está la discusión; en el caso del Ramo 26, que es el único que sí manejan los municipios, si le pongo la etiqueta "Combate a la pobreza", ya no tiene para desarrollo urbano, que es el Ramo 20, entonces ¿cómo le doy recurso a Cd. Guzmán? Sí hay un problema: cómo tomamos las decisiones en materia presupuestal.

Después, vamos al municipio. Ya por fin tiene 100 o 200 pesos, el problema es a dónde destinar el presupuesto y cómo lo destinan al presupuesto y lo cierto es que la tradición que hemos tenido, todavía en este año, que todavía es al gusto del presidente municipal a dónde se destina el presupuesto.

Todavía no tenemos mecanismos transparentes en ley y reglamentos, que nos permita saber a dónde destina el municipio su dinero y, entonces, viene el tercer año gobierno, vamos a tener obras de "relumbrón"; 97 es año político, qué va a pasar, a dónde van a destinar su presupuesto.

Ciertamente, yo incremento "candados" para garantizar que no solamente sean plazas públicas, no solamente remodelar la presidencia municipal, sino que haya otro tipo de obras. Quiero señalar que de 314 millones que tienen los municipios este año, 50 millones lo destinaron a obras de desarrollo urbano: empedrados, arreglo de fachadas, banquetas, guarniciones, pavimentos y todo ese tipo de cosas. ¿50 millones dedicados a eso son necesarios? ¿es lo que deben hacer en materia de mejoramiento de las condiciones de vida de su población?

Siguiente problema, el de las capacidades. Cuando hablamos de descentralización, a mi me pasa que por haber sido delegado de SEDESOL y actualmente coordinador de COPLADE, nadie sabe "con qué se come eso", ni en la federación ni en el estado. Cada quien lo va manejando como "tentaleando".

Ciertamente el problema es que nunca le hemos entrado al problema principal de atribuciones y facultades. Y entramos obviamente a lo concreto, lo atractivo que es el presupuesto; sin embargo, el problema es de facultades.

¿Cómo vamos a manejar el agua? ¿quién tiene capacidad de decisión del agua, educación, salud? ¿va a ser una capacidad estatal y ninguna municipal como establece el 115? ¿qué vamos a hacer?

Insisto en este tipo de cosas, porque, por ejemplo, el "enemigo" del proceso de descentralización son los sindicatos nacionales. ¿cómo transfieres al estado burocracia federal con sindicato nacional y cómo estableces esto a nivel estatal o a nivel municipal? Después, si quieres hacer descentralización del estado al municipio, tienes un problema también de sindicatos, ¿cómo estableces una nueva relación sindical que respete el derecho sindical y de negociación nacional, pero con condiciones que tome en cuenta las particularidades estatales y en este caso municipales?

Regreso a las capacidades. No hemos creado las condiciones para que el municipio pueda recibir todo lo que en teoría estamos pensando que va a recibir. Ya hay municipios que están "indigestados" como Manuel M. Dieguez que literalmente lo ayudamos o no tiene capacidad de ejecutar sus obras. Ya no digamos cuando llegue Capfce, o si empezamos a manejar dinero del ramo 8 para agua.

Tenemos realmente la necesidad de invertir dinero en el 97 a un programa de desarrollo institucional. Cuántos municipios tienen reglamentos municipales, cuántos cobran algo, algún impuesto, cuántos municipios tienen reglamento de imagen urbana, para evitar en medio de un pueblo turístico una construcción totalmente distinta, etc. Hablamos del municipio pero no le hemos creado las condiciones para que pueda ser el receptor de muchas de las cosas de las que estamos hablando. De hecho el municipio tiene mayor capacidad económica, no lo suficiente, pero sí hay mayor capacidad económica. Aun hay serio problema en cuanto a las participaciones; en promedio, los municipios utilizan el 51% de su dinero en pagar la luz del mismo municipio; ahí hay un problema y nosotros tenemos que generar mecanismos para que no sea este el problema principal.

El tercer problema es la planeación. Cuánto, cómo y a dónde decidir. Estoy convencido de que todos, en general, hablamos de la democracia siempre que "se haga en los bueyes de mi compadre", pero no en los propios; es decir, es muy difícil para la cultura y por la dinámica tradicional de los presidentes municipales y en general la tendencia es mi presupuesto "yo soy el que decido".

Tenemos que empezar a generar mecanismos. En cuanto al propio COPLADE, como instancia de planeación no existe. Estamos tratando de reactivarla, pero no existía, quizá en alguna época inicial COPLADE jugó un papel, pero la idea de planeación no existe. En algunas áreas de desarrollo urbano sí hay una experiencia importante, pero tal como comité de planeación del desarrollo estamos por rescatarlo. El fin es empezar a orientar realmente una política social, estatal y municipal. Trabajar según los indicadores. Estar en capacidad de decir: tú problema de pobreza está ubicado en esta zona, tienes que atender en este caso en salud tales comunidades, y no que de repente llegue un presidente diciendo que quiere un hospital o quiero un centro de salud.

¿Cuál es el criterio qué voy a tener para dedicarle un doctor y después gasto corriente para ese centro de salud? El presidente ya puede decidir esa obra. El problema es que no tiene con qué responder para esa obra; lo mismo en educación, todos los maestros te piden aula nueva, pero muchas veces no hemos optimizado la estructura educativa. Hay casos concretos en los cuales los maestros de la mañana no quieren que su aula se utilice en la tarde y quieren aulas nuevas; y estamos haciendo aulas en muchos casos sin planeación.

¿Qué es lo que estamos planteando? Un elemento fundamental: la participación social. Mientras no modifiquemos la ley orgánica municipal o una ley reglamentaria al 115, para que el eje fundamental de las acciones sea la participación comunitaria y en la representación comunitaria, estaremos sujetos a mecanismos totalmente verticales. Tenemos que generar mecanismos porque hay casos de presidentes municipales que dicen: "a mi ya me elegiste, ya votaste por mi, por lo tanto, yo puedo decir lo que se me pegue la gana del municipio"; y tenemos casos concretos aquí cerca.

Es importante hacer transformaciones al respecto, porque ¿el cabildo realmente representa las fuerzas de la comunidad? ¿No sería conveniente elegir en paquete a todos los delegados municipales o representantes comunitarios? ¿o vamos a seguir eligiendo presidente municipal y al cabildo? ¿cuál es la lógica? ¿la democracia es para elegir a uno o para elegir a todo un

equipo de gentes que van a gobernar a todo el municipio? O sería necesario, en el caso, que se pueda elegir al presidente municipal y al representante de comunidad por separado. Porque el problema de presupuestos se ve; hay una norma que obliga a que la decisión del presupuesto sea de una representación comunitaria, pero hay muchos casos de presidentes municipales que al final de cuentas eligen a sus consejos de desarrollo social o a sus COPLADEMUN conforme a sus simpatías; y de repente tenemos representantes de 500 colonias y eligen solamente a 8; o de repente encontramos consejos municipales donde hay 100 gentes y no hay capacidad de decisión.

Hay pues un problema de representatividad en la decisión, de cómo tomar las decisiones; y en este caso, necesitamos reglamentar el espíritu de la participación social. Ya sea en la ley orgánica municipal o en lo que quieran, pero necesitamos crear un mecanismo donde nos permita que el municipio pueda atender los problemas de política social.

Quiero reiterar un elemento que sí me preocupa. Tradicionalmente hay una confusión entre política social y asistencia social. Valga la insistencia en eso porque estamos tomando en cuenta, en una política social, atender todos los elementos para un bienestar humano, valga la expresión, en todos los campos: salud, educación, vivienda, alimentación, y obviamente, todas las condiciones de infraestructura que te permitan un desarrollo cultural, de ingreso. En ese sentido, la política social no la hemos afrontado como debiera de ser. Pareciera que estamos subsanando cosas muy elementales como: agua, drenaje que es la petición central. Diría, de memoria, que de 314 millones, 85 millones se van en esos dos temas. Es muy interesante cómo la presión social se te va a ese tema. La presión del presidente muchas veces se va más bien al desarrollo urbano, pero no hemos creado los mecanismos para que ahí se pueda decidir hacia otro tipo de temas como pueden ser infraestructura productiva, caminos u otros elementos.

Un elemento más: el concepto de apropiación. La mejor forma de garantizar que por el presupuesto pase la democracia, es que la gente se apropie, sepa cuánto le toca; y esto es un problema de información. En la medida en que garanticemos que

la gente sepa comunitariamente cuánto dinero tiene y para qué, podremos garantizar que ese dinero la gente lo puede optimizar y lo puede destinar de mejor manera.

Quisiera dar un elemento muy concreto, pues en Jalisco esto es muy claro. De 124 municipios, solo 38 cumplen el requisito de 25 mil habitantes; 77 tienen menos de 20 mil habitantes; dentro de esos 77, 42 tienen menos de 10 mil; 9 no llegan a 4 mil; y dos no llegan a 3 mil. La tercera parte de los 124 municipios, tienen un crecimiento poblacional negativo del 90 al 95 y no digamos para atrás, de hecho se están despoblando, se están quedando solos. El 56% de la población vive en la ZMG, esa es la realidad del municipio que tenemos.

Hemos tratado de diseñar un mecanismo donde tratemos por separado zona metropolitana; segundo los municipios como Cd. Guzmán, es decir, que van de 100 a 40 mil habitantes, ciudades medias e intermedias; y después un paquete de ciudades intermedias que es de 15 a 40 mil habitantes, y luego el grueso de municipios están por abajo de los 20 mil. Esto cambia cualquier mecanismo para pensar en fortalecimiento municipal. Se está proponiendo crear sub-comités regionales de COPLADE, el nombre no importa, de mecanismos regionales de decisión y de planeación regional. Los diez municipios de la zona norte, los 17 de la región de Cd. Guzmán, etc; llamarla ya no por la cabecera principal sino como región, de tal manera que la gente se pueda identificar; y darles capacidad de decisión presupuestal, que es un elemento importante nuevo que estamos proponiendo.

Se trata de que a nivel regional, los presidentes municipales con el concurso estatal puedan decidir a dónde destinar una partida presupuestal. Pongamos de inicio 1 millón de pesos o dos millones, lo que sea, de tal manera que puedan tener un proyecto conjunto a nivel regional. Insistiría, ligado esto a un programa de desarrollo institucional municipal y a un programa de elaboración de estudios y proyectos.

Intervención de Alicia Ziccardi⁵

Respecto del tema dejo un trabajo escrito sobre cuál es el rol del municipio en la política social, justamente sobre los planteamientos conceptuales que en este momento vienen sobretodo de los organismos financieros internacionales que tienen mucha incidencia en los procesos de diseño en las políticas públicas de nivel social.

También hay un análisis del Pronasol con la idea de que es necesario evaluar las políticas sociales. No puede ser que cada sexenio tengamos nuevas políticas sociales sin que haya una evaluación sistemática, rigurosa sobre cuáles son las cosas positivas de un programa como el Pronasol, y cuáles son las cosas negativas, de manera que a partir de acumular experiencias mejorar el diseño de esas políticas públicas.

Es importante cuando hablamos de políticas sociales, saber que son parte de las políticas estatales; más allá del trabajo que se haga con la gente en las comunidades, de un trabajo comunitario y humano, lo que está en juego cuando hablamos de políticas estatales son recursos del estado, y en este sentido tienen que tener un contenido más allá de lo individual.

¿Qué son las políticas sociales? Son aquellas cuestiones que justamente fueron socialmente problematizadas y se diseñaron para combatir la situación de la pobreza extrema. Es decir, el Pronasol particularmente y en este momento toda esta nueva política de distribución del Ramo 26.

El Ramo 26 está constituido en realidad, por tres grandes bolsas, de las cuales una el fondo de desarrollo social municipal, el más importante porque a partir de todas las críticas que recibió el Pronasol por no haber incorporado a los municipios en el diseño y la implementación del Pronasol, este sexenio se dió un vuelco de 180 grados y se dijo que las dos terceras partes del Ramo 26 van a ir para los municipios.

Ahora paso a una caracterización de lo que pasa a nivel nacional para tener una idea de lo que ocurre cuando se redefine una política sin hacerse una evaluación sistemática de los resul-

⁵ La Dra. Ziccardi entregó un documento que se anexa al final.

tados de la política anterior y se da un giro de 180 grados y se intenta ir hacia los municipios.

El segundo fondo es la promoción del empleo y la educación. Y el tercero es el de las prioridades estatales, que es un fondo para que los gobernadores concluyan las obras inconclusas o puedan manejarlas.

Es importante notar que en el caso del fondo de desarrollo social municipal, fue muy bien recibido que por primera vez existiera una fórmula que dijera cómo se iba asignar este fondo. La fórmula es una combinación de dos índices: uno, el fenómeno de la pobreza por la incidencia, por la proporción de pobres que tenemos. Y dos el nivel de ingresos por municipio, pero también el rezago y las carencias, qué tan pobres son los pobres, etc.

Yo celebré el que se hiciera esta fórmula, porque por lo menos es una forma de introducir criterios de racionalidad en la asignación de los recursos. Se ha cuestionado la operación y de qué manera esta siendo manejada, con un análisis de tipo técnico, por parte de un grupo del Itam, que demuestra que realmente la racionalidad tiene ahí también sus problemas y valdría la pena que quienes reciben los recursos de este Ramo, revisaran este trabajo para que vieran si efectivamente en el caso de ellos se está aplicando como tal o no. Lo dejo sobre la mesa.

Me pareció importante que tuviéramos una fórmula en el Ramo 26, porque si uno ve el listado aparece que Chiapas, Guerrero y Oaxaca, son los estados mayormente beneficiados por el Ramo 26 y es obvio que son los tres estados que tienen más pobreza.

Sin embargo, hice un ejercicio de cómo se distribuían los recursos en otras entidades; hay otras que aunque no reciben los mayores recursos son las que incrementaron más sus recursos como Veracruz, Zacatecas y Guanajuato, y si no solamente tomamos el ex pronasol, sino también tomamos el programa de 100 ciudades, Liconsa y Fideli, que son fondos parte del Ramo 26, entonces la entidad que más recursos tiene es el Edo. de México, que incrementó, curiosamente, un 236% sus recursos.

Dejo de lado esto porque efectivamente el Edo. de México no recibió de Pronasol lo que debería de haber recibido por el peso cuantitativo que tiene la pobreza en los municipios metro-

politanos. Pero parece que en este año electoral se lo va a compensar e incrementar sustancialmente sus recursos, sobre todo a través del programa de Liconsa y 100 ciudades.

La idea que yo planteo es si esta redistribución de recursos significa realmente avanzar en un nuevo federalismo por la vía de la descentralización de estos recursos, o si realmente es una prueba de como está funcionando mal el federalismo mexicano. Tengo tres observaciones que extraje simplemente a través de información de ciertos periódicos, de ciertas declaraciones, de denuncias que se han hecho públicas en la Cámara y es importante tener en cuenta para ver como está operando esto.

Uno: algunos gobiernos estatales no han cumplido con el requisito de dar a conocer públicamente la distribución de los mismos entre los municipios. Esto vale tanto como para gobernadores panistas y priistas; es un llamado de atención. Es decir, los municipios tendrían que saber efectivamente cuánto se recibió y cómo se distribuyó; sin embargo, esto no ocurrió en todos los estados.

Dos: existen reclamos formulados ante la Sedesol de que algunos gobiernos estatales, y doy los nombres: Puebla, Tamaulipas, Veracruz y Tabasco, no traspasan los fondos a los municipios por mas que el traspaso aparece en listas. Por decirlo así, está obstaculizado.

Tres: transformar solamente la asignación de recursos, creo reduce la cuestión del federalismo a un tema de finanzas públicas; es importante pero que no es el único. El federalismo tiene que ser algo más allá de esto.

Cuatro: tampoco son claros los criterios por los cuales si es un fondo destinado a la pobreza el Distrito Federal se queda fuera. En este momento hay una avalancha reivindicativa de las provincias. Pero los recursos que son para atender a la pobreza no son muy claros. ¿Porque Iztapalapa (no recibe recursos) si es considerada un espacio más cuando se evaluó a los 2,412 municipios y se fijaron los índices de marginalidad?

La delegación Gustavo A. Madero tiene unos índices de marginalidad tan altos como puedan tener, por ejemplo, municipios de Oaxaca. Sin embargo, a pesar de todas las protestas que hicieron en la asamblea legislativa, se queda fuera del Ramo

26 un territorio del país en donde hay un nivel de concentración de pobreza tremendo.

Ahora, ¿qué es lo que me parece importante a tener en cuenta? Hay la idea, y todos la compartimos, de que el federalismo no es solamente descentralización, aunque se requiere de descentralización para que haya federalismo. Con una distribución de recursos del 80-17-3 o del 80-16-4 o semejante, realmente no se puede hablar de la vigencia de un sistema federal por mas que haya desde el centro una función compensatoria del gobierno federal.

La primera fórmula que tenemos que modificar, que es la más regresiva en el mundo entero, es esta que conocemos. Pero por otro lado, hay que tener en cuenta que los gobiernos locales en general, suele decirse que tiene muy pocas capacidades para asumir las competencias, aún las que le da el artículo 115.

Si nosotros empezamos a trabajar con el universo de municipios y, por ejemplo, dejamos a un lado Oaxaca con sus 570 municipios y lo trabajamos como una unidad la cosa empieza a cambiar. Es decir, me parece muy poco serio argumentar que no se pueden traspasar recursos a los municipios por que no tienen capacidad para ejercerlos; es cierto que son muchos los que no tienen capacidad, pero también es cierto que muchos otros hacen esas y muchas otras cosas más allá de las del 115. Por ejemplo, pongo los casos de Mérida y Puebla, que no logran que les traspasen los servicios de agua potable y alcantarillado las propias capitales estatales; tampoco en la capital yucateca pueden administrar los panteones, y el gobierno municipal de Puebla no es responsable del tránsito.

Aquí lo que hay es una succión de recursos que podrían ser para el municipio de los cuales se apropia el gobierno del estado. En consecuencia, es necesario hacer un análisis riguroso de cuáles son los gobiernos municipales que realmente pueden ser receptores de procesos de descentralización o de federalización de políticas sociales y cuáles en cambio requieren de una función compensatoria por parte del estado o de la federación.

Pero mientras no sepamos realmente a cuáles municipios y de qué manera tienen que ayudar los otros dos niveles de gobierno, el principio de subsidiaridad (que les gusta mucho a los

panistas) no opera. Si no hacemos este ejercicio no podremos saber cómo; hay que calificar a los municipios y hacerlo por estado. Cada estado tiene que saber qué municipio puede hacer qué y cuál puede hacer cómo y cuáles cosas pueden hacer todos. Porque mientras sigamos en la bolsa de los 2,412 municipios, pues seguramente no podremos avanzar mucho en un federalismo mucho más equitativo.

Dos cosas para el debate: una, respecto a la planeación. Estoy estudiando los municipios metropolitanos del Estado de México, y creo que en respecto a la planeación, hay una superposición de exigencias a los municipios que es tremenda. Por un lado, se tiene que hacer el plan de desarrollo municipal cuando a veces efectivamente no hay forma de hacerlo. Por otro lado la Semarnap les exige otro tipo de planeación en función de la protección ambiental y de los recursos ecológicos; y por otro lado el que define lo que van a hacer en Hacienda. Este tipo de cosas, ese desorden que hay en el sistema nacional de planeación, es algo que los gobiernos locales debieran poner sobre la mesa si realmente se quisieran hacer efectivas las políticas públicas.

Y la otra cuestión que dejo para la discusión, es el comentario sobre la participación social. Hay dos caras en las políticas sociales. Una es la descentralización y otra la participación que yo calificaría de ciudadana. ¿Qué es la participación ciudadana? a diferencia de la social, la comunitaria, etcétera. Es justamente la participación de la ciudadanía en las políticas públicas hace que las políticas estatales, antes solo hechas por el estado, se hagan efectivamente públicas. ¿Porqué son públicas? Porque no solamente las hacen los aparatos o las instituciones del gobierno, sino la sociedad. Por eso, cuando se habla de participación ciudadana, de lo que se está hablando es justamente de este tipo de participación que es para transformar la forma cómo se diseña y se aplican los recursos y se implementan las políticas. Esa es la gran diferencia, yo diría, que tiene con otras formas de participación, y que en las democracias consolidadas es natural, y es diferente a la participación política.

Las funciones, los objetivos, se complementan una a otra, no compiten entre sí. El que los ciudadanos participen en estas

instancias no compite con otras instancia; y es importante de que exista esa participación ciudadana si queremos mejor calidad de vida en nuestras ciudades.

Intervención de los participantes

Pedro Vargas

De ese proyecto de coordinaciones regionales, tengo entendido que ya en Michoacán hay una acción para promover una controversia constitucional sobre esas coordinaciones; por que dicen los alcaldes que los van a limitar en su autonomía, que los municipios son libres y esas coordinaciones las van a coartar. Es tiempo de que se prevea eso. Tengo noticias de que ya por ahí están muy inconformes, porque parece ser de que ya se implementó en el estado de Michoacán y hay unas acciones en contra de esa coordinación a efecto de que en una región reúnen a diez alcaldes y ahora decidan dónde y unos municipios que quieren pero no tienen mayoría, a poco van acordar que se vaya para allá, y se acabó. Entonces parece que va a haber ahí un planteamiento de orden constitucional.

Jorge Díez de Sollano

Hay un problema de confusión. Una instancia de coordinación, de planeación regional, no tiene porque superponerse el problema político. En Jalisco ha sido demanda de los presidentes. Ellos se han estado reuniendo, han estado proponiendo cómo coordinar acciones que no tengan un impacto local, sino un impacto regional. Hay acciones como lo decía Rafael, que sobrepasan al municipio y ese es el propósito que se busca. ¿Porqué ponerles dinero sobre la mesa? No es para que ellos decidan y a fuerza tenga que ser eso. Tienes que ir fomentando esta idea de una planeación regional sobre la base que esto te va a permitir allegarte recursos para tu región, obviamente lo que queremos es una planeación consensuada; además, lo curioso es que en el caso de Jalisco, en la zona norte, la región de Rafael, ha sido totalmente plural el asunto. El problema entre los partidos es

un problema más de cúpulas. Entre presidentes municipales se ponen de acuerdo mucho más fácilmente.

Pedro Vargas

Planteo algo que me ha llegado. Los alcaldes son muy celosos y no quieren que los metan en paquete.

Rafael Ríos Martínez

Es que no quieren que los metan en paquete, nadie quiere que le digan "aquí debes de estar tú"; no, déja que me ponga yo ahí, déjame que la propia necesidad y las circunstancias de la región hagan que nos conjuntemos pero no porque viene de arriba el mandato de conjuntarnos.

Eso es lo que ahora con este plan del gobierno del estado hay que cuidar muy bien, que no salga esta opción de planeación regional como una necesidad o planteamiento estatal, sino que sea al revés, que retomemos lo que ya hay de impulso. De hecho espontáneamente nos estamos reuniendo las regiones: las de la costa, las del norte, las del sur; ya se está trabajando; todavía falta darle forma, darle una presentación a esto pero no hay que dejar sentir que es por que viene de esta manera. Porque entonces ya estamos planeando regionalmente como planeo el gobierno del estado que deberíamos de planear regionalmente. Se desvirtúa el plan regional.

Lo importante es que el plan, que la planeación local o regional salga de las propias necesidades y circunstancias de la región, a lo mejor va a ser diferente la forma de organizarse de una región a otra, eso también hay que asumir que se pueda dar, y no sé si Jorge este valorando que en Jalisco pueda darse diferente la forma de planear en una región y otra, porque atiende diferentes circunstancias de cómo se originaron esos grupos.

Juan Manuel Ramírez

Acerca de la participación ciudadana como distinta de la política y como distinta de la social, creo que las instancias municipales donde eso se puede materializar son el Coplademun y el Cabildo

Abierto. Para ir aterrizando y para no dejar mas conceptos en el aire, para darles cuerpo y darles canales institucionales para que sea efectivo; de otra manera es un simple discurso político, si no demagógico.

A este respecto, acabo de terminar un diagnóstico sobre municipios del área metropolitana y una de mis preguntas ha sido ¿qué pasa con el Coplademun? ¿Qué pasa con el cabildo abierto? y las respuestas son bastante decepcionantes. O no se aplican o se aplican muy escasamente o está esperando la reforma política para ver qué hace con él. En el caso del cabildo está esperando a ver si se reformulan las propuestas que hubo en los foros recientes, pero el fondo real es que hay muy poco recurso a la utilización del coplademun y del cabildo abierto, para realmente permitir que la ciudadanía intervenga realmente en la definición de la política social.

Las experiencias interesantes a nivel estatal son, una, la participación del "Fociv", el frente de las organizaciones cívicas, en la definición de la política social del gobierno del estado, que ha habido un intento de incorporar algunas propuestas en el plan estatal de desarrollo urbano y otra experiencia reciente es el de la prevención de la delincuencia en donde ha habido un convenio entre el gobierno del estado y varias organizaciones integradas a este propósito de la prevención y que empiezan a tener ya algunas propuestas y de hecho ya hubo un primer intento de establecimiento de talleres para la prevención en Tlaquepaque.

Pero son programas estatales, no municipales. Por eso me gustaría saber lo que pasa en Ciudad Guzmán, cómo la planeación y cómo la participación se traduce realmente en el Coplademun y en el cabildo para ver experiencias concretas de si opera o no esta participación y en qué términos, qué dificultades enfrenta y que avances está logrando.

José Luis Rubio

Evidentemente de las intervenciones que ha habido se desprenden algunas propuestas concretas, que creo son valiosas. Como la de aumentar la participación ciudadana; lo que decía el Sr.

Diez de Sollano: el desarrollo regional como camino viable para revertir un poco la situación de postración de los municipios; la elección por planilla abierta de los cabildos; el saber puntualmente cuánto le toca y en base a qué criterios les corresponden sus participaciones a los municipios; reformar las competencias y atribuciones entre los tres ámbitos de gobierno y reformar la ley orgánica municipal. Creo que esas son propuestas muy puntuales, muy concretas que deben de ser retomadas aquí.

Efectivamente, como dice el Sr. Diez de Sollano, el Ramo 26 sólo es el 1.7, creo, del presupuesto de egresos de la federación, ahí nos muestra claramente cuáles son las prioridades del gobierno federal pues se estima el 14% del presupuesto de egresos al Ramo 28, el de la partida secreta del presidente, o el % del Ramo 23; o el servicio de la deuda que también consume algo así como el 14% de el presupuesto de la federación. Eso nos muestra claramente las prioridades del gobierno federal. Si a las políticas del desarrollo social y del combate a la pobreza le destina únicamente el 1 y tanto por ciento, ahí la explicación de por que el millonario número de pobres, de miserables que tenemos en el país.

Si, esto es únicamente el 1%, pero efectivamente también ese 1% es a veces el que a muchos municipios les permite realizar alguna obra pública; por eso yo pienso, si el 1% que corresponde al Ramo 26 es tan poco, ¿porqué además cuadricularlo de esa manera con tanto trámite burocrático?

Nosotros hemos escuchado frecuentemente hablar sobre la prepotencia, sobre soberbia, sobre paternalismo, verticalismo y la centralización del gobierno federal, a mi no me ha tocado enfrentarme a esas características cara a cara hasta hace unos quince días en un foro interinstitucional que hubo aquí en Guadalajara, donde estuvo el Sr. Diez de Sollano, funcionarios federales de la Secodal y en donde fue muy palpable la manera en que la Secretaría de la contraloría federal le decía a los presidentes municipales: "ustedes tienen que ejercer sus recursos de tal manera, nosotros los estamos fiscalizando, los estamos controlando, los estamos auditando, tenemos aquí un diagrama de flujo complejísimo donde se gráfica toda la burocracia que está destinada a estar fiscalizando que gasten bien sus recursos

aunque sea el 1%". Yo me pregunto, si esos mismos mecanismos funcionan para fiscalizar al gobierno federal (parece ser que no); el titular de la Secretaría de contraloría ha dicho que la partida del presidente es inauditable, pero las partidas de los presidentes municipales son con lupa, revisadas estrictamente y además sustentada esa burocracia con los mismos fondos que les corresponden a los municipios.

Ya para finalizar, haré una pregunta que es de esas preguntas ingenuas que exponen a quien la formula a recibir un alud de argumentos; es mitad pregunta, mitad carta a los reyes magos, ¿porqué no empezar si se quiere realmente revertir la injusta situación en la que todos estamos de acuerdo que está sumido el municipio, por qué no empezar a simplificar esos recursos del Ramo 26? A lo mejor es mucho pedir que por ejemplo al presidente municipal de Tlajomulco, o de Cd. Guzmán, se le diga en enero: "te corresponden 25 millones de pesos para tu obra de desarrollo social, emanados de esta formula en la que tú, municipio, tuviste participación o de menos la conoces en base a qué criterios está formulada, emanados de un convenio en la que tú, municipio, tienes participación". Actualmente ni en la fórmula ni en el convenio de desarrollo social tienen participación los municipios, no obstante que es su dinero, que es dinero que va a sus comunidades, pero no tienen voz ahí; ni siquiera en la fórmula para los estados hay participación de los interesados, de los estados; ¿porqué no decirle al municipio: "este es tu dinero, te lo entrego en enero íntegro, directa y totalmente"?

Sí va a seguir etiquetado, porque sabemos que la política de combate de la pobreza es federal, está fracasando, pero es federal..., y únicamente tú, municipio, tendrás que comprobarle primero que nadie a tu comunidad, a tu cabildo, a tu copladedmun qué se gasta en desarrollo social, qué se gasta en combate a la pobreza. Si estos fondos se usaron para una nueva "Suburban" para el presidente municipal, se fincarán responsabilidades.

Así vas a poder utilizar ese dinero y lo vas a poder invertir en el banco en tiempos muertos para que te reditúe alguna ganancia con un control estricto de tu comunidad. ¿Porqué los bancos si pueden hacer negocios a costa de los municipios y porqué el municipio no puede invertir su dinero en una cuenta produc-

tiva que esté controlada? Y así el municipio ejerza esos recursos y únicamente compruebe a su cabildo, a su coplademun, y en última instancia mensual o trimestralmente al congreso del estado, al coplade estatal y en última instancia a la Sedesol y a la Secretaría de contraloría, en qué gastó ese dinero.

Si queremos revertir (como decía la maestra que me antecedió) la injusta distribución claro nos vamos a tener que ir a la fórmula del 80-16-4, como bien dijo es la más retrasada de todo el mundo. Pero, bueno, vamos empezando por el Ramo 26; por ejemplo, dar todo el dinero íntegro, únicamente una comprobación de gastos. Y no que el COPLADE sea una instancia que suelta cheques y que se espera que esté la mitad de la obra llevada a cabo para soltar el otro cheque y se encarece, se retarda y se esfuma a veces el dinero. Sino un mecanismo más simple.

Arturo Franco

Sobre el cabildo abierto he tenido algunas experiencias de ver reunida a la comunidad en la calle, con solo una lona nada mas encima. No me asustaba que el pueblo tomara las decisiones siempre y cuando fuera dentro de las competencias. Llega una gente y pide una escuela, y tienes que decir que del presupuesto municipal no por que en ninguna parte del texto del 115 dice que tengo obligación de poner una escuela.

En este caso, todo lo que viene del gobierno federal tiene que estar etiquetado y no se le puede dar otro curso por que son competencias constitucionales y nos saldríamos de la ley. Y cuando a la gente le preguntas qué quieres, ¿te hace falta un aula? ¿a esa colonia le hace falta agua?, ¿qué eliges?... ¡agua! Agua si es mi competencia yo soy municipio es el primer servicio público municipal que decido, si te lo puedo dar. Lo que dice el 115 es para todos los municipios incluso para los pobres. Pero las escuelas no, no son mi competencia. Los aspectos teóricos y doctrinales del municipio se desconocen por parte de la mayoría de funcionarios. Otra cosa que se desconoce que la privatización del servicio público no puede ser, por que la microeconomía pública no lo permite, no son negocios. Y cuando se dice "hay que cancelar el servicio público del agua a aquel causante moroso"

estamos actuando contra la constitución; porque la constitución debe de garantizar al hombre la vida y son obligaciones del Estado irrenunciables.

Mercedes Martínez

En Cd. Guzmán tenemos algunas propuestas y experiencias de participación ciudadana que me gustaría comentar. Me ha llamado mucho la atención, al estar escuchando a cada uno de los expositores, que tenemos dudas desde el planteamiento mismo de lo qué es el municipio y también en mi caso, porque estoy muy cercana a ello, acerca de lo qué es participación ciudadana.

El ver cómo se están sucediendo dos fenómenos que se están acercando. Por un lado, se hablaba que no se vale que la disposición de federalismo parta de la misma federación, sino que tendría que ser una petición, una necesidad a gritos de los mismos municipios.

La experiencia de Cd. Guzmán, en lo que es participación ciudadana ha sido muy grata; el ver que no solamente es implementar políticas de gobierno, sino que la ciudadanía tiene que hacer propias esas políticas y más aún, el gobierno tiene que hacer suyas las necesidades sentidas de la población, y entonces, con este juego, hacer las políticas de gobierno, pero de todos.

Ahondando un poco en lo que es el sistema de participación ciudadana, nosotros un tanto empíricamente hemos desarrollado un sistema de participación ciudadana basados en la ley orgánica municipal, en el apartado de organización vecinal.

En Cd. Guzmán tenemos 110 colonias registradas, en realidad son más, porque hay algunas que existen pero no están todavía en los planes porque no han cumplido los requisitos indispensables para aparecer, aún cuando demandan servicios y tienen necesidades reales. Lo que nosotros hemos hecho es acudir a cada comunidad, ya sea por dos vías: 1) porque la misma comunidad se está dando cuenta de lo que es este movimiento de organización social y va y solicita la presencia del ayuntamiento como un catalizador de la organización ciudadana o, en su defecto, porque nosotros (esto se dio más en un principio que ahora) fuimos a promover la organización vecinal. Convocamos

a elecciones democráticas, cada comunidad elige su representante con voto secreto, son 7 integrantes de una mesa directiva vecinal, está integrada por un presidente, un secretario, un tesorero y 4 comisiones.

Por comentarles algo, nuestras reuniones mensuales, porque cada mes hacemos reuniones con todas las mesas directivas del municipio. Es muy notorio ver que programas o políticas de gobierno, tanto federales como estatales, no han podido aterrizar en muchos lugares porque no tienen los caminos adecuados para llegar a la población.

Nuestra experiencia nos ha dejado ver que cuando se involucra a la ciudadanía, cuando las hace propias, es entonces que se dan. En la reunión mensual pasada, hace 8 días, se integró un programa nacional de la secretaría de salud, que se llama "Municipio Saludable", se integró una comisión con la vocal de salud de cada mesa directiva de Cd. Guzmán a este programa. ¿Qué sucede? que la comunidad se apropia este programa. Esto por dar un ejemplo de lo que está sucediendo.

De estos 110 representantes de colonias, que integran el consejo de desarrollo municipal, donde se reciben todas las peticiones de las colonias, donde en un determinado momento, previo a la decisión estamos preparando las decisiones para el 97 y en qué se van a emplear los recursos, los presupuestos, que van a llegar al municipio. Ya estamos preparando que el Consejo de desarrollo municipal, seleccione entre todos sus representantes, aquellas necesidades prioritarias; también tenemos un consejo de representantes ante el COPLADE; este consejo presenta la propuesta que tuvo el consejo de desarrollo municipal para que sea validado o aprobado por el COPLADE.

Las experiencias que tenemos son muy bonitas, en algunos casos, es sorprendente ver que la participación ciudadana rebasa muchas veces la capacidad de respuesta del propio ayuntamiento. La comunidad organizada tiene empuje; no es fácil, porque demanda también la atención de su gobierno, en la toma de decisiones está muy presente, está demandando lo que verdaderamente está necesitando. Esto es algo de la experiencia que está sucediendo en Cd. Guzmán.

Miguel Bazdresch

En el proceso de conformar un estado, una nación, se da una tensión. Un pueblo por un lado se da la forma política: tener un estado para garantizar determinadas cosas; por otro lado, ser un pueblo soberano para decidir lo que quiere decidir, que tiene palabra, que sabe lo que le duele, que sabe lo que necesita resolver; y en medio de esa tensión, están las estructuras, el problema de la representación, de la participación, de la política, del gobierno para resolver necesidades, para atender el orden que se tiene que tener, las normas a seguir para que la soberanía no se convierta en tiranía de los pobres o de los caciques. En fin, un conjunto de tensiones que ustedes pueden perfectamente captar.

Este conjunto de dificultades, en las políticas públicas y las políticas sociales, cómo se representa; cómo pueblo y gobierno nación y territorio, municipios y estados, federación, estudiosos, políticos, operadores políticos, administradores públicos..., tejen toda una serie de cosas para tratar de armonizar, pero es un campo conflictivo, de problemas, dificultoso, no hay simplicidad posible. Es un asunto conflictivo en el que las luchas se tienen que dar. A mí no me parece mal que se politice si por politizar entendemos uso del partido político para lo que es: interés público, representación de una opinión, representación de una parte de la sociedad; el problema es que se politiza en términos de cacicazgo, en términos de "jalar" las cosas hacia un lugar, en ese sentido estaría mal la politización.

También los municipios reclaman ser escuchados porque nunca han sido escuchado; y por otro lado la federación dice: "si nada más hacemos lo que ustedes dicen, va a ser un desorden, tenemos la obligación de ordenar el orden público" en el sentido de garantizar con principios teóricos y con aplicaciones prácticas, un orden público que le dé vigencia a la nación, vigencia a la posibilidad de resolución del conflicto.

En síntesis:

Arturo Franco: Garantizar con principios teóricos y acciones prácticas el interés público.

Juan Manuel Ramírez: Crear canales institucionales de los ciudadanos como tales para intervenir en las decisiones de políticas y del presupuesto público.

Alicia Ziccardi: Transparencia en las políticas tanto a nivel estatal como en cada uno de los municipios.

Rafael Ríos Martínez: Llevar la política a la comunidad.

Miguel Bazdresch: Uso de las capacidades reales que ya tiene el municipio, evaluar la política social antes de hacer cambios.

Jorge Diez de Sollano: Agenda y espacio para resolver.

3. LAS RELACIONES POLÍTICAS EN LOS GOBIERNOS LOCALES

Invitados para abrir el tema:

*Ramón Ahumada Meza*¹

*Salvador Avila Loreto*²

*Guillermo Diaz*³

Introducción: M. Bazdresch

Parece ser que durante muchos años, la consciencia ciudadana se caracterizó por ser una consciencia limitada a la petición, teniendo en el gobierno más un padre providente que un representante de sus inquietudes. Y que la modernización nos ha ido cambiando esta idea hacia la participación como elemento constitutivo de las relaciones políticas, como elemento sin el cual no puede haber democracia, y no puede haber un gobierno estrictamente republicano. Nuestro tema tiene que ver con la colaboración, la participación de la sociedad en el gobierno, la consciencia o apropiación, como diríamos en otros términos, de esta participación, como parte de esa gestión gubernamental como parte del ejercicio de los ciudadanos.

En este proceso también los gobiernos y también las organizaciones sociales, se empiezan a encontrar o también a desencontrar; los afanes de organización social a veces no encuentran parámetros equivalentes en los esfuerzos que hacen también los diferentes órdenes de gobierno en acercarse a la ciudadanía. Ya por ejemplo, Juan Manuel nos practicaba cómo las audiencias públicas se traducen en oficinas públicas, y no tanto en otro modo

¹ Presidente municipal de Ameca, Jal.

² Director de Desarrollo Municipal, de la subsecretaría de participación social del gobierno del estado de Jalisco.

³ Director de Accede.

de entender la participación de la sociedad en la gestión gubernamental y en el ejercicio del gobierno local.

Por eso es que planteo esta pregunta, ¿cuál es la consciencia que hay en políticos, funcionarios, promotores sociales, investigadores, acerca de esta relación, que es compleja y conflictiva? En esta dirección, les pedimos a nuestros invitados nos den sus puntos de vista, hagan sus intervenciones, desde luego desde su experiencia y desde su particular modo de concebir el asunto, agradeciéndoles de antemano su tiempo y su valiosa presencia para todos nosotros.

Intervención de Ramón Ahumada Meza

Quiero agradecer a los organizadores de este coloquio la invitación a participar en él. Para mi es un honor estar aquí para compartir mi vivencia.

Como responsable de dirigir los destinos de un municipio, estoy seguro que mi aportación será útil para los propósitos de este evento, que de inicio ya tiene un tema muy sugestivo "Hacia una reforma municipal genuina". De alguna manera lleva implícita la convicción de que es necesario hacer reformas a la política municipal, para facilitar el desarrollo sustentable del municipio; pues siendo éste la célula básica de la nación, en la medida en que el municipio se fortalece y progresa, en esa medida se fortalece y progresa la misma nación.

En nuestro municipio, al igual que en otros de Jalisco y en muchos de la nación, iniciamos un cambio democrático que va marcando un modo propio de gobernar. A través de esa experiencia estamos perfilando un modelo de gestión municipal que toma más en cuenta el sentir de la ciudadanía, permitiendo que sean ellos quienes prioricen sus necesidades y a través de comités de participación social electos democráticamente, sean también quienes ejecuten, participen en el financiamiento, supervisen y evalúen las obras y acciones que los benefician.

Para este fin, ya se integraron en la mayoría de las comunidades, barrios y colonias estos comités de participación social, como ya lo mencionaba, fueron electos democráticamente por la misma comunidad, donde quedan instaladas comisiones para

cada una de las necesidades específicas y que se vinculan para su apoyo con las comisiones asignadas a los que integramos el equipo de gobierno, porque quiero mencionar que hemos hecho el intento de hacer realmente equipo democrático también al interior del ayuntamiento.

Me queda claro que para un liderazgo eficaz se requiere precisamente de trabajo en equipo que permita delegar responsabilidades. Siempre he estado convencido que cuando el poder se comparte, no nada más se fortalece, sino que también es más fácil controlarlo.

También es irrefutable que el buen funcionamiento de una administración municipal no depende solamente de la capacidad del presidente, sino más bien, yo así lo entiendo, que ese buen funcionamiento depende de la suma de las capacidades de cada uno de los elementos que integramos el equipo de gobierno.

La función del presidente actual, ¿cuál es?, tener la capacidad y la sagacidad primero, para ganarse a los que colaboran con él y canalizar y potenciar esas aptitudes de la demás gente del equipo buscando siempre el bien común. De esta manera queda definido el vínculo de comunicación entre pueblo y autoridades que facilitará la práctica de la democracia en la toma de decisiones trascendentes.

Cabe mencionar que en ocasiones se tropieza con organizaciones vecinales politizadas, constituidas para otros fines, y hay quienes ven en esas estructuras que hemos estado creando, un mecanismo de control político partidista con fines más electorales que otra cosa. Esto, precisamente, fue lo que impidió que la sociedad fuera más creativa y se involucrara más directamente en la solución de las necesidades.

Comparto el pensamiento de que desgraciadamente tenemos todavía una sociedad con una consciencia social no muy crítica, muy manejable desde otros espacios. Precisamente tratando de modificar estas estructuras es que nosotros nos hemos dado a la tarea y nos hemos planteado el reto de que al final de nuestra gestión municipal, dejar una sociedad estructurada y también un plan de desarrollo municipal que estamos elaborando, soy honesto, todavía junto con la misma comunidad, para que lo sienta suyo, y en un momento lo defienda, porque a lo mejor quien

nos suceda puede no compartir nuestras ideas y quiera darle por otro lado.

Estando la sociedad estructurada, y con un plan bien definido y proyectos a corto, mediano y plazo, tenemos la esperanza de que la misma ciudadanía defienda estos proyectos que queremos dejar ya bien definidos.

El ejercicio del poder debe revertirse a la sociedad, esa debe ocupar su lugar como conductora de su propio destino y ubicar al gobierno en su función de administrador de la voluntad y los recursos del pueblo. Este es el perfil de nuestro gobierno municipal, esperamos con esto de alguna manera contribuir, a través de nuestra participación en este coloquio, para que éste logre su objetivo.

Intervención de Salvador Avila Loreto

Interesante escuchar todos los conceptos municipalistas que se han estado vertiendo en esta mesa, un agradecimiento a Pedro Vargas, a Miguel Bazdresch, por invitarnos a participar en este coloquio, en este intercambio de ideas y situaciones que se están dando actualmente en nuestro estado.

Hablando sobre las relaciones políticas en los gobiernos locales, vamos partiendo desde el punto de vista de que en la actualidad tenemos gobernados a los municipios de Jalisco con una pluralidad, ya viva, activa, y que eso ha venido a cambiar en mucho los conceptos políticos y de conceptos de poder que se tenían con anterioridad.

Ahora, ustedes conocen que casi las fuerzas están divididas en dos partidos en Jalisco, con 52 de Acción Nacional; y 63 del PRI, 6 del PRD y otros tres partidos que tienen ahí un municipio gobernando. Han sido muy variables las formas de gobernar de cada uno de ellos, pero una situación, una constante que se da en todos ellos, es que se tiene un mismo modelo, casi, para gobernar, y ese modelo viene siendo el estilo anterior que se daba en las prácticas y en las políticas municipales que se emprendían; es por eso que ahí están chocando mucho en el aspecto de las relaciones de los mismos funcionarios municipales que no deter-

minan en sí la trascendencia de su paso en la administración municipal.

Considerando esa pluralidad en la gobernabilidad, el gobierno del estado, para tener una relación con todos esos municipios, ha hecho lo siguiente. En primer término, nosotros concebimos, que el gobierno y el poder debe darse como un servicio, como una institución de servir y como una doctrina de darse hacia los demás. ¿En qué ámbito y en qué circunstancias se está dando esta relación? Por lo menos, en todas las dependencias del gobierno del estado se tiene precisado que se debe dar un apoyo, una relación institucional a todos los municipios.

Aunque aquí veo solo a dos presidentes municipales, son del mismo partido, pero sí he escuchado en la mayoría de los ayuntamientos que verdaderamente la atención, la relación que se tiene de gobierno estatal-gobierno municipal, ha sido de mucho respeto, realizando las actividades que competen a cada quien.

Aunque hay por ahí algunas tesis, algunas teorías donde se dice que debe haber una autonomía, una libertad en los poderes, yo creo que en ese sentido debe entenderse también que debe haber alguna subordinación de un poder a otro, tanto del federal al estatal, como del estatal al municipal o partiendo del sentido inverso. Porque si no, estaríamos pensando que esa igualdad o esa autonomía pudiera darse de la creación de otros estados minúsculos en esas relaciones de municipio-estado-federación.

Hemos tenido la sensación de que al darse la libertad a los municipios de verdaderamente ejercer esa autonomía que se plasma en el artículo 115, de la constitución, hemos entendido y también ellos lo han entendido, que esa relación independiente para poder realizar ya sus actividades ha venido a crear otra mentalidad en cuanto al poder hacer, aunque ese poder hacer va plasmado mucho con el emplazamiento o la coordinación o la esclavitud a la dependencia económica.

Se pide mucha autonomía, pero a la vez no se puede hacer mucho con esa autonomía, por falta de recursos económicos. Y es donde está la clave de determinar con exactitud esos aspectos de verdadera autonomía, donde no se tiene la autonomía económica. Está supeditado el desarrollo, la libertad de las autori-

dades municipales al recurso económico y al poder económico que tengan para realizar sus acciones. También es palpable aun, el sentido del paternalismo agobiante y que en muchos de los casos, todavía está vigente esa dependencia de la sociedad hacia su autoridad.

Nosotros como gobierno del estado estamos inmersos en el deseo de cambiar la actitud de una sociedad, en el sentido de pedir pero ofreciendo. Eso quiere decir "tengo esto pido tanto"; este es mi derecho, pero también esto es mi obligación; en ese sentir de la sociedad, ha estado el choque actual de el no resolver o el no responder a las expectativas que una sociedad estaba acostumbrada a tener. En este sentido el gobierno del estado es claro en su concepción de sus principios: el de ser subsidiarios, una subsidiaridad en donde implique el hacer lo que el otro no pueda lograr hacer, pero dejar hacer en todo aquello con su propio esfuerzo pueda lograr.

Las relaciones que se tienen en el marco de la sociedad y del municipio, ha sido también un punto relevante en esta administración. En primer término, se ha permitido con mucha libertad y con mucho respeto, la manifestación de una sociedad plural, organizada, exigente. En este sentido, al gobierno del estado le compete atender y solucionar lo que le corresponda y en su momento, gestionar ante las diversas instancias lo que pueda hacer esta parte de la subsidiaridad, en el poder federal.

Dentro de mi área, la Dirección de orientación y apoyo a los municipios, que con anterioridad así se llamaba, ahora se llama Dirección de desarrollo municipal. Nos queda claro que desgraciadamente en muchos de los casos y en muchos de los funcionarios municipales, y por qué no decirlo, a lo mejor de funcionarios estatales, se necesita mucho la capacitación y la adecuación del conocimiento de las leyes para que pueda realizar sus funciones adecuadamente.

Una capacitación que no necesariamente al gobierno del estado en turno le compete dar en su totalidad. Creo que aquí también deben de correlacionarse e inmiscuirse y tener esa responsabilidad los partidos políticos. Porque a la hora de llegar a gobernar muchos de los funcionarios, desgraciadamente, no conocen lo que es la función que van a desempeñar y desarrollar.

Así como estamos pidiendo un cambio verdadero, una acción verdadera en la estructura y en el funcionamiento de los gobiernos, creo que también como sociedad le corresponde prepararse y capacitarse para poder desempeñar esas funciones.

Asimismo, en esta Dirección de desarrollo municipal nos queda claro que muchas de las actividades, para que se puedan tener unas relaciones adecuadas con los gobiernos locales, hay áreas todavía por descentralizar, desenmarañar y activar; hacer una forma muy práctica y sencilla para que muchas de las actividades que desarrolla gobierno federal o estatal ya puedan ser realizadas y ejecutadas por los gobiernos municipales.

Esas relaciones políticas se podrían dar en una mejor forma si todos los niveles nos empeñamos en descentralizar, en destabar y en proporcionar de una manera simple y clara, todas aquellas acciones que el municipio pueda desarrollar.

También, consideramos que las relaciones entre municipios han sido muy cordiales, entre un partido político y otro, de acuerdo a donde proceden. Ha sido muy satisfactorio observar que las relaciones con los funcionarios municipales emanados de diferentes partidos políticos, en una forma madura han dejado atrás esa situación, ese hormigueo, esa circunstancia que a veces se veía antes: qué emblema traía ese funcionario o ese municipio para determinar o ponerle un obstáculo para no tener una relación.

Se ha estado dando muy adecuadamente y muy satisfactoriamente la relación intermunicipal asociándose, agrupándose para poder ya emprender acciones de un desarrollo económico más adecuado a la circunstancia de los municipios. Eso también ha sido una de las situaciones muy claras que se están presentando en la actualidad.

Por otro lado, la queja masiva y constante de los recursos económicos. Esa es la principal queja que tenemos en la Dirección, de que no les alcanzan los recursos económicos y que requieren de mucho apoyo económico para poder sustentar muchas de sus actividades.

Intervención de Guillermo Díaz

Lo que voy a comentar parte de una experiencia, como miembro de una ONG, asociación civil, y por tanto es una práctica de acompañamiento, de asesoría, de apoyo, experiencias municipalistas, tres concretamente en el estado de Jalisco.

Voy a recoger un poco la experiencia que hemos tenido en Ameca, que de alguna manera abordó el Dr. Ahumada, pero con la idea de confrontarla un poco con las otras dos experiencias que también voy a comentar en relación a Cuquío y a Amacueca.

Son experiencias de participación ciudadana, intentos de estructurar, como comentaba hace un rato, un sistema de participación local, que incida de una forma directa y real en las decisiones en torno al desarrollo local y en su momento regional, en donde están ubicados estos municipios.

La experiencia de Cuquío es, en nuestro caso, dada la relación que tenemos, la experiencia más antigua con el surgimiento del Consejo democrático municipal. Es un consejo que está articulado en base a 10 zonas, bajo la cual se hizo una división territorial del municipio. Las comunidades pertenecientes a cada zona, nombraron democráticamente a un consejero de comunidad, que se integra a un consejo zonal, por lo cual existen 10 consejos zonales, en el municipio. Estos a su vez, tienen un pleno a nivel municipal que es el Consejo democrático municipal (CODEMUN); sesiona cada dos meses el pleno, y cuenta con un comité permanente que está a su vez constituido por un presidente y 10 consejeros de zona, de forma tal que están representadas todas las zonas del municipio en este pleno.

El carácter del CODEMUN de Cuquío es principalmente, consultivo y de vigilancia de las acciones de gobierno; se tiene contemplado a través de un proceso de maduración que pudiera llegar a alcanzar un carácter resolutorio en la planeación y en la gestión del desarrollo local. Por el momento sus funciones se circunscriben básicamente a lo que es el diagnóstico de las necesidades de las comunidades, a la priorización de esas necesidades, a la búsqueda de soluciones a través de un mecanismo de jerarquización y de priorización. En las sesiones que se tienen

en cada consejo zonal, se analizan las propuestas de solución de las diferentes comunidades y se hace una primera priorización; posteriormente pasan a los consejos de interzona, que de alguna manera son también un mecanismo intermedio con el pleno del consejo municipal. Se vuelve a hacer una priorización por cada interzona, de las principales necesidades y demandas de la población, finalmente se rescatan en el CODEMUN, ya a nivel general y se vuelve a hacer una priorización.

Es un proceso de jerarquización, en el que participa la población directamente involucrada, y que ha significado un esfuerzo grande, en términos educativos para la gente, en el sentido de tener que sacrificar solución a una necesidad más inmediata de su propia comunidad o zona, en beneficio de alguna otra demanda más importante o más trascendente por alguna otra de las zonas del municipio.

El CODEMUN está ubicado en 56 comunidades de Cuquío, hasta el momento, cuenta con una sede y oficinas, que fueron conseguidas a través de la presidencia municipal, con acuerdo del cabildo, con tiempo indefinido, y ha logrado conseguir también un apoyo económico para presupuesto de parte del gobierno local.

Esa es la primera experiencia en términos de participación ciudadana. La segunda sería la de COMPAS de Ameca, que ya hizo mención el Dr. Ahumada. COMPAS significa Comités Ciudadanos de Participación Social. Bajo el lema de COMPAS por Ameca, se han venido constituyendo hasta el momento 20 comités ciudadanos. Con la idea de alcanzar como meta un total de 87. Está perfectamente reglamentado por el gobierno local; el ayuntamiento emitió un reglamento de participación ciudadana y, evidentemente, entre sus facultades está el promover la participación de la ciudadanía en el municipio, impulsar el desarrollo de la programación y jerarquización de obras y la planeación de este mismo desarrollo.

Cuenta con un equipo facilitador, integrado por algunas autoridades, por funcionarios del equipo de gobierno y ciudadanos. Y es, todavía, una experiencia relativamente incipiente, dado que se empezó a impulsar a finales del año pasado, pero principalmente durante el actual.

La última experiencia que me gustaría comentarles es la de GUACOS y Amacueca. Son nombres importantes, son nombres que ha escogido la misma gente, que les significa algo, que les facilita la memorización de la entidad.

GUACOS: Grupos Unidos de Apoyo Comunitario, cuenta también con un reglamento emitido por el gobierno local. Son organismos auxiliares de participación ciudadana, en términos parecidos a COMPAS de Ameca, con la intención de promover el desarrollo, organizar a la población, a los ciudadanos, diagnosticar las necesidades el municipio y promover su desarrollo. Tiene el lema de "Organización es la solución con los GUACOS en acción". Están en etapa de planeación, de arranque, tiene una división territorial de 8 zonas en el municipio y un equipo facilitar/promotor de esta experiencia.

Es sumamente reciente; es una iniciativa que de alguna manera surge del equipo de gobierno, pero sustentada en una tradición, de hace tiempo, de participación de la sociedad en torno a la problemática diversa que se vive en el municipio.

En las tres experiencias, encontramos en ACCEDE algunas coincidencias importantes:

Primera: existe una reglamentación de parte de los ayuntamientos, una promulgación de reglamento que significa en la practica un compromiso de los gobiernos locales en torno a esta participación ciudadana. Es de alguna manera, una transferencia del poder centralizado de los equipos de gobierno hacia la ciudadanía. Es un compromiso abierto y directo de estos ayuntamientos en favor de los ciudadanos.

Segunda: la conciencia que han venido cobrando los tres ayuntamientos, las tres administraciones locales, en torno a la importancia de la participación ciudadana en ese ámbito municipal. Y el involucramiento de algunos funcionarios para impulsar estos proyectos. Coinciden los tres proyectos en el sentido de contar con una visión integral de lo que es el desarrollo. No se conforman con tratar de impulsar proyectos concretos de obra pública de servicios, sino que buscan, al menos como planteamiento, como objetivo, el desarrollar propuestas de solución a nivel económico, político y socio-cultural.

Esta visión de integralidad de desarrollo, nos parece importante como característica de las tres experiencias de participación ciudadana.

Una que causó en la mañana una mínima polémica en torno a la politización de estos organismos ciudadanos, es la composición. En los tres casos, y de esto nosotros los compañeros de ACCEDE hemos sido testigos, surgen de una experiencia o de un ejercicio realmente democrático de elección de los miembros de los comités o consejos. Han sido elecciones que los consejeros, en el caso de Cuquío, los coordinadores en el caso de COMPAS de Ameca, los presidentes de los comités, en el caso de los GUACOS de Amacueca, han surgido en base al voto directo y secreto de los pobladores, tanto de las comunidades como de los barrios o colonias populares.

En los tres casos también existe o ha existido, un equipo promotor plural. En Cuquío existió un equipo promotor inicial, plural en el sentido de integración en torno a autoridades, funcionarios, ciudadanos.

Hasta el momento se constituyen en instancias de participación, consultivas y de vigilancia. Al final comentaría un poco cuáles pueden ser los retos que tendrían estas instancias de participación en relación a cobrar un carácter más resolutivo, más decisorio en relación a la toma de decisiones municipales.

Coinciden en una división territorial para poderse organizar y estructurar internamente; en el caso de Cuquío existen más niveles, digamos de estructura organizativa, no se quedan solamente en la integración de los consejos comunitarios, sino que existen otras estructuras superiores de representatividad ciudadana que conforman finalmente lo que es el pleno del CODEMUN.

En el caso de Amacueca y Ameca, hay un énfasis más especial en lo que es la participación comunitaria. Finalmente, con relación a la metodología que siguen las tres experiencias, es sumamente participativa y analítica. En el caso de Amacueca y Ameca se han tenido talleres de planeación de las acciones y de las metas y objetivos a alcanzar por parte de estos organismos.

Diferencias. Encontramos que son experiencias con diferentes ritmos, avances, incluso antigüedad. En el caso de Cuquío,

se cuenta con 56 consejos comunitarios, cuentan con una sede para tener sus reuniones, una sede en la cabecera municipal, se cuenta con un secretario técnico, que ayuda a convocar, facilitar las reuniones y un comité permanente, que ya comentaba. En el caso de Ameca, hasta el momento, con 20 COMPAS; y en Amacueca, en etapa de promoción y de impulso.

Sin embargo, cuentan cada una, con una particularidad propia, se habla de distintos tipos de organización aunque los objetivos sean similares. No se diga en relación a los nombres que han adoptado cada uno y los lemas que tienen.

Cuquío cuenta con mayor estructura, pero con una mayor antigüedad, se habla ya de un CODEMUN de aproximadamente 4 años y medio; y me parece que en el caso de Amacueca y Ameca con mayor énfasis comunitario.

En relación a presupuestos de operación de administración para que puedan movilizarse estos organismos, ha habido apoyo realmente de los ayuntamientos, con algunas particularidades propias, pero sí con apoyo incluso económico, por parte de los tres.

Cuáles considero que pueden ser los retos para este tipo de organismo. Por un lado, los tres procesos han sido impulsados desde arriba; no han sido procesos que hayan surgido directamente como propuesta original, armada por parte de la ciudadanía. Ha sido más bien una inquietud recogida obviamente por las autoridades locales y a su vez impulsada por estos gobiernos locales.

Aquí la pregunta es: ¿el grado de apropiación que está teniendo la ciudadanía en todos esos procesos es de participación ciudadana? Al parecer en Cuquío, por la antigüedad, por el tiempo que lleva operando el CODEMUN es mayor la apropiación; en el caso de Ameca y Amacueca es difícil valorarlo, por el tiempo tan limitado que tienen de vida.

Una segunda cuestión sería la consolidación autogestiva de estos organismos. Y consolidación referida en torno a la cuestión organizativa-social en términos amplios o limitados esta participación; consolidación en términos financieros; consolidación en términos educativos de capacitación para la participación; y, desde la vertiente política, en términos de la continuidad de estos

organismos ante un posible cambio en los equipos de gobierno o de partido, o volviendo al mismo partido en relación a una propuesta distinta que pueda tener un nuevo equipo de gobierno.

Esta consolidación autogestiva nos parece que tiene que pasar por estos cuatro aspectos; no son fáciles de resolver en la práctica, creo que son retos enormes que tienen, tanto CODEMUN como COMPAS y GUACOS, pero los tres ayuntamientos están empeñados junto con estos organismos a avanzar lo más pronto posible en este tipo de consolidación.

Otro reto son los alcances y límites que puedan tener los organismos; primero en relación a su carácter o identidad, de ser hasta el momento instancias de carácter consultivo, propositivo, incluso de vigilancia, nos preguntamos si pueden llegar a alcanzar un carácter resolutivo o decisorio. Es más, pueden convertirse en su momento en consejos de planeación municipal, para esto, requieren de apoyos técnicos especializados, incorporación, ya no de representantes en términos territoriales o sectoriales. Nosotros pensamos que sí es posible, pero tiene que ser también un proceso de maduración.

¿Pueden convertirse en una instancia ejecutora de las decisiones de gobierno, incluso de los recursos descentralizados por los ayuntamientos? Pensamos que sí. ¿Cuál es el momento oportuno? Esa es una pregunta todavía por resolverse.

Alcances y límites en relación a la trascendencia, que tienen los contenidos impulsados por estos organismos. Deben pasar de una visión pragmática de la problemática que viven los ciudadanos, en relación a demandar, solicitar, pedir obras y servicios a una visión mucho más amplia en términos municipales y regionales. Por un lado en términos amplios, y por otro lado, en términos integrales como visión de desarrollo.

Hemos vivido la experiencia de una resistencia que se va rompiendo a través de ese proceso educativo en el que la gente, los ciudadanos, son capaces de apoyar iniciativas que no sea propia de su comunidad o su zona en favor de otros. Pero una visión más integral del desarrollo no ha sido posible todavía poderla experimentar en este organismo de Cuquío, que contempla una

serie de aspectos económicos y políticos más allá de lo que tenga que ver con el desarrollo social.

Finalmente, como reto, la trascendencia política de estos organismos que puedan rebasar su ámbito local, municipal, para irse convirtiendo en espacios de decisión regionales y/o estatales; ¿cuáles podrían ser los mecanismos? En la mañana se decía una propuesta por parte del COPLADE, ir creando organismos de planeación a nivel regional, etc., pero en el caso de organismos de participación ciudadana, una pregunta, para terminar, es ¿pueden llegar a convertirse por sí mismos en organismos de planeación, ya no solamente municipal sino regional y de alcance estatal?

Intervenciones de los participantes

Alicia Ziccardi

Todos sabemos que los procesos de participación ciudadana existen muchas dificultades, sobre todo porque lo que está en juego siempre son las cuestiones materiales en este tipo de participación. Me gustaría saber realmente cuáles son las dificultades que se tienen en este tipo de experiencias, justamente para aprender de los errores y no cometerlos. Tenemos unas investigaciones en camino donde lo que trabajamos son experiencias exitosas que nosotros consideramos de buen gobierno y hemos escrito algunos libros; exitosas no quiere decir que no hayan tenido problemas, sino cómo los han tratado, cómo los han enfrentado, ni siquiera cómo los han solucionado, porque muchas veces no tienen solución. A nosotros sí nos gustaría conocer qué pasa en Jalisco con los problemas que se tienen entorno a la participación.

Juan Manuel Ramírez

Lo importante es buscar caminos institucionalizados, canales permanentes que no dependan de la buena voluntad o de la arbitrariedad de un presidente o funcionario en turno, sino lo importante es ver cómo las estructuras municipales crean instancias permanentes, reguladas, de intervención; porque de otra manera estamos a la buena voluntad o a la arbitrariedad de los

funcionarios. Este es el reto, y las experiencias, convendría verlas desde ahí, desde indicadores lo más imparciales y lo más institucionales posibles en el mejor sentido del término.

A este respecto, la experiencia —vuelvo a lo poco que sé— del área metropolitana es que, por ejemplo en el caso del agua, las instancias intermunicipales como son SIAPA, quedan al margen del control municipal, al margen del control ciudadano, y me temo que muchas veces con dificultades de intervención del propio gobernador. Ahí la instancia intermunicipal opera prácticamente ignorando la participación, incluso facultativa, porque oficialmente tienen representantes de los municipios en SIAPA, pero en la práctica no ha operado. Tienen tal autonomía que, entrevistado el director anterior dijo “yo sólo doy informes al gobernador” (dijo textualmente en una entrevista que le hicimos). Si esto es indicador de canales de participación, de transparencia y de sentido de responsabilidad yo soy marciano absolutamente. Está al margen de los municipios y, desde luego, de la fiscalización ciudadana. Estoy hablando del período priísta y las informaciones de este período indican que tan lo ven negro que lo quieren privatizar, una privatización sin previa consulta como se ha dicho, que se me hace tan arbitraria como mantener el régimen anterior.

Del lado de los municipios, habría que buscar indicadores más imparciales; si vemos una relación, vuelvo otra vez al área metropolitana, en el propio cabildo, representantes de la oposición o de partidos que no lograron mayoría y, por ejemplo, distribución de presidencias de comisiones del cabildo, están infra-representados y con menor margen de intervención. No veo que haya mucha situación equitativa ni siquiera en términos políticos cuando el número de carteras y de comisiones es inferior al propio margen que deberían tener de acuerdo a una representación traducida en votos. Falta democracia y falta participación, incluso hasta de los propios representantes electos, como son los regidores.

Y habría que ver, por ejemplo en el caso de la relación de estado-municipio, aspectos concretos para ver cómo se dan de hecho las relaciones. El planteamiento intencional o programá-

tico es importante, pero hay que ver cómo se traduce en aspectos concretos.

El caso de la seguridad, por ejemplo; hubo una seguridad intermunicipal, una policía intermunicipal, en dos períodos prístas, con las mismas razones con que se instalaron después se desinstalaron. Actualmente hay una coordinación, en vez de una policía intermunicipal, pero de hecho, (hemos entrevistado a todos los directores de la policía, en este caso metropolitana) todos dicen que respeten sus terrenos; en la práctica la colaboración es bastante deficiente en términos de, por ejemplo, la presencia a través del 08 de las llamadas intermunicipales, por lo menos, según los datos que nos han dado.

Aquí, ni siquiera información pública hay, lo cual, si hablamos de responsabilidad y transparencia e información a la ciudadanía ya es una primera contradicción; ¿qué datos concretos hay, qué sabe la ciudadanía de cómo funciona la policía? no hay. Aquí, todos los directores, todos los entrevistados dijeron "yo sólo informo al presidente municipal" y es a través de informes de los reportes de detenidos, etc., fuera de eso, su relación con la ciudadanía ya sabemos cual es; la ciudadanía lo más lejana de ellos, porque en vez de cuidar a la ciudadanía, ésta debe cuidarse de los policías.

Otro asunto: la basura. De hecho no hay una buena coordinación, ni del estado con los municipios, ni entre los municipios, ni de los dos respecto a la federación. La situación de los tiraderos es dramática y no estoy haciendo amarillismo. Ni entre municipios, ni con las demandas que ha presentado la ciudadanía, ha habido canales de resolución de conflictos. Yo no le quiero tirar a un partido, estoy hablando de problemas de canales de comunicación y de resolución de problemas.

Aquí es donde yo quisiera ver cómo funciona la relación con la ciudadanía, la relación entre municipios y la relación con el poder estatal y federal; y estos ejemplos indican que no son nada fluidas y que, además, sobre ellos no hay canales institucionalizados, permanentes; frente a los conflictos hay decisiones al caso, aisladas, y no hay formas permanentes de solución y formas democráticas, representativas y que permiten una intervención de lo más fluida, de lo más efectiva posible.

Tomás Vives

Quiero expresar elementos un poco más cercanos a la realidad, no porque lo que se expresó no haya sido acercado a la realidad, sino porque, (se ha hablado) como si se seleccionara exclusivamente de un jardín todo lo que es flor, y los jardines tienen también allá abajo hojarasca y hay espinas; la visión romántica podría ser complementada, posiblemente, por parte de estas experiencias en el ámbito municipal para que verdaderamente nos pudiéramos acercar a la problemática, más que enterarnos de lo potencialmente positivo, lo cual es muy bueno, pero entresacar esa parte y dejar lo otro sería conveniente.

Juan Pablo Guerrero

Con mucha frecuencia escuchamos los reclamos por parte de la ciudadanía, y con la misma frecuencia escuchamos esfuerzos truncos, que se quedan en el compromiso por parte de los vecinos y luego ni el agua quieren pagar. Todo esto hace que, y no es mi caso, pero muchos colegas investigadores traten de identificar las condiciones que favorecen haya en un momento dado participación exitosa y habrá otras en que será poco probable que esto ocurra; y la razón por la cual, escucho con mucha atención, es tratar de ver si a lo largo de relatos de experiencia podemos ir identificando algunas condiciones que se verifiquen constantemente y nos puedan dar luz sobre las condiciones que favorecen, en términos generales, a la participación.

En tanto encontramos estas condiciones, se puede hacer un ejercicio y podríamos hacerlo aquí, que podría ser productivo. Hay ciertas áreas donde la participación es, por decir lo menos, poco eficiente para la toma de decisiones; y hay otras áreas donde la participación, me estoy refiriendo a la acción gubernamental en el municipio, facilita mucho la obtención de los objetivos elementales. Si pudiéramos obtener de ustedes en qué áreas ustedes sí prefieren tener absoluta libertad con su equipo técnico conforme la administración, para llevar a cabo estas decisiones sin participación, y en qué otras esa participación facilita mucho la consecución de los objetivos.

Por otro lado, otra cuestión que tal vez se relaciona con esto, tiene que ver con el modelo de institucionalizar los canales de participación. ¿qué tanto se siente que esto es flor de un día, y qué tanto se están realmente sentando posibilidades de que eso se convierta en una cuestión de costumbre de la comunidad?

Porque hay estudios concretamente uno en Italia, donde el investigador realiza una investigación que dura varios años. Robert Putman quiere encontrar cuáles son las condiciones que hacen gobiernos locales eficientes. Hablamos de regiones donde no se cuestiona la variable democrática; ahí no hay duda de que los resultados de las elecciones son, con un margen de error mínimo, la voluntad del elector. Después de varias pruebas, de varios años de llevar a cabo este estudio, llega a una discusión un poco decepcionante; el lector quiere encontrar dónde está la clave para fomentar el gobierno eficiente, y el autor dice "está en la participación"; surge más entusiasmo y el lector quiere saber ¿dónde está la clave para que haya participación? Y nos dice al final el autor: en la cultura. Ni modo. Porque resulta que en el norte de Italia hay una cultura cívica de participación que no encontramos en el sur de Italia y entonces ahí los que estudiamos la acción pública y los que toman las decisiones, nos quedamos un poco decepcionados porque sobre la cultura podemos muy poco.

Juan Solorzano

La asimetría entre el discurso y la realidad no es de ahora; estamos formados en hacerle ruido a las políticas públicas y refritar la mentira discursiva. Pero la actuación a veces es totalmente opuesta al discurso, en los hechos. Me parece interesante el uso discursivo de "lo de antes y lo de ahora" en el discurso; y hablar que el nuevo gobierno y los de antes.

Pienso que si acudimos a una opinión que no sea nuestra para no contaminar y no crear desconfianza, sino a quienes nos observan desde afuera, por ejemplo a un mexicanólogo como Roderic Camp. Dice que la ciudadanización en México es designada, voy a tratar de explicar. Camp dice que la política pública de masas no se ha dado en el último medio siglo realmente;

que hay algún germen o algún embrión de política pública de masas, se puede encontrar con Lázaro Cárdenas del Río, pero que después realmente la soberanía del pueblo que habla el artículo 39 constitucional, la pusieron muy cerca de cero, no le dejaron nada de poder al pueblo y sólo es una cuestión, dice Camp (cito) "dos grupos de poder chocan a veces entre sí cruentamente, como podemos ver en el 94". Lo cruento del 94 no está en que haya algunos muertos, lo cruento lo identificamos porque hubo macro-muertos.

Pero el sistema siempre ha matado a los que se desalinean o hacen oposición o no obedecen, o se pasan de vivos dentro de la cultura de la "toma del botín". Camp dice "en México, a nivel de los cuarenta para acá, la oposición es designada y también la ciudadanización es designada" y ¿por quién? ¿quién puede asignar en este país?, pues los del poder; miles y miles de comités para esto o para aquello.

Los priístas practicaban muchísimo la instalación de comités, desde cuando Ruiz Cortines desarrolló el paradigma de que para "darle en la chapa" a los problemas hay que crear un comité que lo resuelva. Yo pienso, realmente en ese antes y después hay una continuidad. Miguel, dice que "está verde la participación ciudadana"; el asunto de la habilidad grillezca es gobernar con discursos y acomodar paleros en los comités o en los consejos o en los fideicomisos y ahí está el asunto; y dicen que cómo puede suceder esto, estos crímenes sociales y penales si hay comités que son consultados y toman decisiones también.

Ya desde Adolfo Ruiz Cortines decían "cuando quieres decidir tú, en los hechos, pero quieras ponerle cobertura, nombra una comisión, un comité"; no es que se convoque para que la ciudadanía integre un comité, con la reserva imparcial de la sociedad; sino que nombra a un comité, busca a los tuyos y ponlos en un comité para que tú puedas decidir las cosas. Pienso que por ahí andan y no es que sea de antes, eso sigue y no quiero referirme a que en Jalisco ya no ocurre eso; estamos formados en esa cultura. Desde el poder designan a los ciudadanos que integran la ciudadanización de las cosas; desde el poder se decide quienes hacen oposición y quienes no. Yo creo que por ahí hay que ver la asimetrías.

Yo no voy a perder mi optimismo. Desde antes de iniciar nuestra gestión, tuvimos un taller de planeación estratégica, donde descubrimos que la participación ciudadana era una línea que deberíamos apoyar de una manera decidida, conscientes de lo que esto implica; y lo estamos viviendo.

Le apostamos a que a través de la participación ciudadana podríamos tener una gestión más aceptable, por lo menos dentro de la problemática que se está viviendo, principalmente viendo el factor económico. Sabíamos que nos íbamos enfrentar a algo no fácil de resolver, dado que a través de muchos años se fue creando una consciencia adormilada. ¿Por qué? Porque cuando se trató de rescatar este aspecto de la participación ciudadana jamás se involucró a la comunidad; se formaron consejos, pero consejos que estaban integrados por el amigo del presidente municipal, por el compadre del presidente municipal, ya con fines muy específicos, no precisamente con fines de servicio.

Nosotros llegamos a la comunidad y encontramos escepticismo, ¿para qué otro comité? ¿nada más para llenar un requisito? ¿para que después no se nos tome en cuenta? Entre las crisis más graves que estamos viviendo es precisamente esa, la falta de credibilidad. Y cómo vamos nosotros a rescatar todo eso; siendo congruentes entre lo que decimos y lo que hacemos. Me queda claro que para hacer eficientes en la autoridad jurídica tenemos que tener también autoridad moral.

En la medida en que efectivamente vayamos generando esa credibilidad de la gente en nosotros, la gente se va interesando. Lo estamos viviendo; ya hay comunidades que están sorprendidas porque ahora sí se les toma en cuenta en la toma de decisiones; como también encontramos, cuando menos en Ameca, una comunidad que por cuestiones partidistas, ha rechazado incluso las obras que les estamos ofreciendo, a ese extremo. Por no participar con nosotros, porque creen que si nos ayudan en nuestra labor, están traicionando a su partido. Hay una comunidad que van dos obras que les ofrecemos y son las mismas que han rechazado.

Estamos partiendo que dentro de nuestra cultura la participación es un valor que no existe, que tenemos que ir generando poco a poco; y la realidad se va tejiendo así, entre sueños e ilusiones que se pierden, pero en un momento atrapamos por ahí alguna y la empezamos a concretizar. Sigo apostando que no hay otra, no sé si ustedes nos pudieran dar una alternativa, que no fuera la de la participación ciudadana, para una mejor gestión. Tal vez porque analizamos las cosas desde diferentes perspectivas; si yo de aquí me fuera convencido de que lo que ustedes dicen es cierto mal me iría. Sigo creyendo que por ahí está la salida y en que la medida que seamos congruentes, que tengamos autoridad moral, la gente va ir creyendo en nosotros. En el momento que la gente descubra que somos pura mentira, pura palabrería, en esa medida la gente nos va rechazar. Ese es el reto. Y ahí estamos echándole ganas, a ver qué podemos rescatar de esto.

Tomás Vives

Gobernar es una cosa. Gobernar con ciudadanos conscientes capaces de participar en lo ejecutivo es otra. La información necesaria ¿la tienen? ¿la entienden? No pasa por la voluntad. ¿Cómo resolver el problema de la capacitación para gobernar? La participación puede complementar pero...

José Lavallo Soler

Se tiene la idea de que la participación ciudadana es de ahora para adelante. Esto definitivamente no es así. La participación ciudadana tiene muchísimos años; Tengo prácticamente 20 años trabajando en cosas de gobierno y tengo buenas experiencias en participación ciudadana; hablo en particular del municipio de Guadalajara y Zapopan, donde mucha labor de urbanización y servicios públicos básicos como alumbrado, pavimento, drenaje, se han hecho precisamente, gracias a esa participación ciudadana.

Y en el caso de Jalisco en particular, para conocimiento de los que vienen del Distrito Federal, que es desconocido allá, nosotros tenemos mucha experiencia, muy positiva, en participa-

ción municipal. Tenemos dos instituciones, los consejos de colaboración municipal y las juntas de colonos. Claro, todo esto viene de la escasez económica de todos los municipios, estoy hablando de los municipios más grandes del estado de Jalisco. Digo los más grandes porque, definitivamente, no son los más ricos en el país. Nosotros tenemos desde los años 50's, muy buena experiencia de participación municipal.

Buena parte de lo que es Guadalajara ahora, se hizo gracias precisamente a esa participación municipal, a través de esos organismos. Hasta el día de hoy, existen ambos. En las juntas de colonos, por ejemplo, ellos se pagan sus mismos servicios; eso es muy notorio, sobre todo en el municipio de Zapopan; cuando buena parte de las colonias, como el municipio no puede atenderlos, los colonos aportan sus recursos para apoyar los servicios del ayuntamiento; o de plano, totalmente darse los servicios municipales. Son casos notorios, por ejemplo, el caso de Chapalita, el caso de Colinas de San Javier aunque éste se cuece aparte porque posiblemente sea la colonia más residencial, donde viven los ricos del estado. Son dos experiencias muy buenas. En el caso de auto-urbanización, en el caso de obras es a veces mejor experiencia en zonas populares, pobres, que en zonas residenciales o en zonas de clase media o media alta.

Hay algo importante de mencionar. La participación ciudadana muchas veces depende del pensamiento o de la actitud de la administración en turno; hay gente que dice: en mi administración la participación es muy importante, como dice el presidente de Ameca. Hay otras que no tienen esa misma idea.

En lo no estoy de acuerdo, es compartir el gobierno. Gobierno y poder son sinónimos, dígame lo que se diga. Tampoco hay que crear falsas expectativas a la gente. Precisamente por eso la gente se desilusiona. Definitivamente, uno de los problemas más graves que tienen los ayuntamientos, como aquí se ha mencionado, y lo vamos a ver más adelante, es el problema económico; es un problema que se ha tenido, se tiene y se seguirá teniendo. De ahí la importancia, precisamente, de la participación ciudadana, para ayudar a resolver los problemas de los servicios públicos municipales.

Quiero aclarar que todos nosotros apostamos a la participación ciudadana. No creo que estemos en contra, al revés; nuestra preocupación es cómo hacemos para que haya, por ponerle un calificativo, una auténtica participación ciudadana y trabajar para eso, pues en el DF hay muchas experiencias de participación ciudadana, no es de ahora realmente, de que se crearon los consejos delegacionales con la ciudadanía, sino que realmente hay muchas experiencias: creación de representantes de manzanas, de asociaciones de residentes y de juntas de vecinos.

En realidad ese tipo de experiencias, son experiencias de participación ciudadana más de tipo formal, que sirvieron muchas veces para legitimar medidas o decisiones políticas previamente tomadas. En este momento, donde pareciera ser que los consejos delegacionales, que por primera vez se crean, al poco tiempo de creados ya están por desaparecer, y costó todo un esfuerzo tremendo de realización, de todo el proceso electoral; es muy válido preguntarse por qué se crean y por qué desaparecen estas instancias.

Realmente hay muchas dudas en torno a cómo hacemos para institucionalizar auténticas formas de participación ciudadana, que en otros países donde las democracias son más consolidadas, son más normales, más naturales. Creo que en estos países latinoamericanos, que vienen de un pasado tan autoritario, en esta etapa de transición —como se dijo aquí— posiblemente tienen que sobrevivir vestigios de ese pasado autoritario. Negarlo tal vez es lo peor que podemos hacer porque en vez de buscar fórmulas para salir adelante, podemos creer que no existe ese problema.

Me acuerdo de una vieja pregunta que se hacía uno de los catalanes que más influenció en todo esto de la participación ciudadana en las ciudades, no solamente de Cataluña sino de América Latina; uno de los creadores de planes estratégicos en América Latina que se están llevando ahora; y que era: ¿participación para qué y cuanta?

Existían las juntas de mejoras materiales que se crearon desde los 50's, los consejos de colaboración municipal, los comités de solidaridad, la SEDESOL, que era la secretaría donde estaba instalada el PRONASOL, aparte de los comités de PRONASOL,

creó los consejos de desarrollo municipal, y aparte de eso existían las instancias de participación vecinal.

Pregunto: qué comunidad realmente puede tener tantos líderes y a qué horas pueden participar en estas instancias que se crearon o que se institucionalizaron en esos años, cuando justamente estas cosas funcionan mucho para los sectores populares, porque lo que hacen de alguna manera, es compensar la falta de recursos económicos con trabajo. Cómo se apela al trabajo de las clases populares, que son las que trabajan más horas, además, para poder mantener a su familia, a través de 5 o 6 instancias de colaboración ciudadana. Ha habido problemas de desorden institucional, que es propio de que no existe una política social en el país; existen varias políticas sociales sectoriales, la de educación, la de salud, la de PRONASOL, etc., y cada cual crea su propia instancia de participación, más las representaciones territoriales que las leyes orgánicas municipales, todas incluyen esa clase de participación.

Eso no puede ser visto como algo eficiente, es decir, yo apuesto a la participación ciudadana territorial, creo que el municipio es el espacio y ahí es donde debe resolverse el problema de una única instancia de participación.

Y un tema que lo dejo sobre la mesa: Creo que los problemas son de muy diferente tipo. Puse este ejemplo del desorden institucional, pero, cómo hacemos para que en estas instancias participe la sociedad que es una sociedad plural, participen los jóvenes, participen las mujeres, qué cargos ocupan. Nosotros hicimos un seminario Mujeres Gobernando Municipios, y (les voy a dejar las reflexiones que están escritas), vean la cantidad de problemas que tienen las mujeres cuando participan en instancias municipales, en todos los cargos: regidoras, presidencias municipales, simplemente participantes; hay muchas cosas todavía para que realmente la participación ciudadana pueda ser eficaz para conseguir mejor calidad de vida para la ciudadanía en los municipios.

Juan Manuel Ramírez

No estamos hablando ni entendiendo lo mismo cuando hablamos de participación.

Falta cultura en nuestro pueblo para tener esa conciencia. Si hablamos de lo que esta hecho y de lo que se esta haciendo en muchos casos la participación social se da por un interés. Muchas veces el interés es político. Va de por medio el interés de control, de liderazgo, a otras acciones más relevantes, pero no en esencia de lo que podríamos llamar la participación ciudadana activa, en todos los conceptos de las actividades municipales.

Pero también consideramos que será muy difícil en los municipios, y a veces también en la cuestión estatal, por apatía de los mismos ciudadanos. Les da mucha flojera entrar en esas cuestiones, porque enseguida piensan que al pertenecer o al participar, va de por medio la política, y esa política mal entendida.

Sobre las autoridades en turno, sí es cierto y en este caso en Jalisco se da mucho en los municipios, que son situaciones del individuo y a veces es un sólo individuo quien determina el quehacer de ese municipio. Porque ni siquiera a nivel de cabildo, a nivel de equipo de trabajo, se da ni siquiera esa participación con sus congéneres. Y, dentro de las actividades que se están realizando de participación ciudadana, pues, desgraciadamente ahora, con los foros de consulta implementados para la reforma política del estado, ahí nos dimos cuenta que en todas las subcomisiones, que no existe verdaderamente un interés de las mayorías en participar en cosas que verdaderamente le competen a la ciudadanía; y nos volvemos a regresar a la falta de una cultura de participación.

Y, ¿qué está sucediendo, y por qué no se están dando esos cauces adecuados para la participación ciudadana? porque simple y sencillamente no tenemos ni siquiera una ley de participación social. No existe a nivel federal, se está trabajando en el estado también, el gobierno estatal ya está trabajando en la creación de una ley de participación social para hacer ya la proposición. Esos serían canales específicos para que pudiéramos tener algún orden.

4. LA GESTIÓN Y EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO LOCAL

Invitados para abrir el tema:

*Juan Pablo Guerrero A.*¹

*José Lavalle Soler*²

*José Luis Rubio*³

Intervención de Juan Pablo Guerrero⁴

Yo estaba muy entusiasmado con las propuestas de Juan Manuel, porque precisamente enfatizaba la necesidad de estos canales, que nos preocupa sean efímeros, se institucionalicen. Estoy seguro que él tiene en mente, y aquí concedo a Alicia, tal vez fue un poco tramposo hablar de la cultura cívica del norte de Italia hablando de México. Lo fundamental, creo, para que haya participación, y esto tiene que ver con mi propia propuesta, son los estímulos, los incentivos para que la gente participe.

Aquí el papel de la autoridad es fundamental. Si bien es cierto que nosotros esperamos que la participación sea una cuestión espontánea, corresponde al hacedor de la política pública tener la habilidad de presentar los estímulos o incentivos para que la gente participe. Obviamente, dependiendo de la cultura son distintos los estímulos; dependiendo de las regiones, del nivel de ingresos económicos. Ya nos contaba el presidente municipal de Cd. Guzmán, que los de muy altos ingresos no participan. Es muy difícil crearles estímulos suficientes para que lo hagan; y los

¹ Investigador del Centro de Investigación y Docencia Económica.

² Ex tesorero del Ayuntamiento de Guadalajara. Miembro del consejo del Instituto de Estudios del Federalismo.

³ Secretario y síndico del Ayuntamiento de Cuquío, Jal.

⁴ Se anexa al final el escrito "De las condiciones para el mejoramiento de la hacienda municipal" de Juan Pablo Guerrero, que desarrolla los elementos de su intervención.

que no tienen nada, también a ellos les es muy difícil proporcionarles incentivos, estímulos suficientes como para que despierten de su situación y sientan que vale la pena participar.

Otro aspecto importante, ilustrativo, es que es mucho más fácil que la gente participe económicamente en una obra que está viendo que si no participa no se termina, a que pague el agua o el predial; difícilmente le van a cortar el agua, o lo van llevar hasta el proceso de ejecución y embargarle su casa. El incentivo para no pagar es alto, en el segundo caso; y para pagar es muy alto en el primero, donde se ve concretamente el fruto de su aportación.

Hablando de los estímulos, en el CIDE se han hecho, por lo menos hace diez años, estudios sobre gobiernos locales; últimamente se han estado viendo estudios de caso, en donde se han llevado a cabo esfuerzos innovadores, tanto en procesos de gestión municipal como financiera. Particularmente, he estado encargado de una investigación en doce municipios del estado de México, todos con ciertas características que les menciono brevemente, para ver hasta qué punto han mejorado su sistema de recaudación del impuesto inmobiliario.

Ustedes saben que el impuesto inmobiliario es exclusivamente municipal a partir de la descentralización de 83, pero tardó mucho tiempo, en muchos estados, para que realmente los municipios recibieran las cuentas del predial y administraran y cobraran este impuesto; en el Estado de México comenzó hasta 91. A partir del 91, estudio estos municipios, todos con grados de marginación bajo o muy bajo y todos son urbanos, todos tienen más de 50 mil habitantes.

Municipios con más de 50 mil habitantes y con grados de marginación bajo o muy bajo, son más o menos 200 y son asiento para la mitad de la población del país. Vale la pena, pues, tratar de hacer un estudio sobre la generalización de las lecciones de esos municipios al resto del país.

Ustedes saben que el esfuerzo por cobrar el predial a nivel municipal ha sido variable. Los ingresos por predial que representaban el 10% de los ingresos totales del municipio en 1986, para 90 ya representaban el 16%, en cuatro años es un incremento del 60%, es bastante considerable; y hoy, está más arriba

del 15% a nivel nacional, pero a nivel específico hay grandes diversidades, realmente son 11 entidades las que han podido sacar provecho de la municipalización del impuesto predial. No las sé de memoria, y buscar tal vez me quite algunos segundos; luego lo comentamos si quieren, pero sí puedo decirles que nada más la Cd. de México, recauda la mitad de lo que se recauda en México por predial; y también es claro que el potencial de recaudación del impuesto predial es altísimo. Todavía los municipios pueden enriquecer mucho su hacienda si modernizan el catastro, si amplían la base de contribuyentes y se actualizan las tarifas. Obviamente, ustedes saben que esto es muy difícil, las tres cosas. Y además tiene costos políticos.

En esos trece municipios, he encontrado distintas condiciones que favorecen que haya un cobro del predial más o menos eficiente; es decir, bajo ciertos supuestos, las tesorerías municipales han llevado a cabo un esfuerzo como para subir su recaudación; y en algunos casos, sorprendentemente, Texcoco, San Vicente, Atizapan, en dos tres años, incrementaron por 300% sus ingresos nada más por predial; otros municipios tuvieron muchísimos más problemas. ¿Cuáles son las condiciones que favorecen?, les voy a mencionar seis brevemente:

Primera. Hay un fuerte incentivo por mejorar las fuentes propias de financiamiento; una crítica a nuestras mesas de hoy, es que se habló mucho de participaciones, se habló muy poco de las fuentes propias de financiamiento; propongo un enorme potencial de enriquecimiento de la hacienda municipal.

Este incentivo depende, sobretodo de dos condiciones: una, que las participaciones sean insuficientes y que otras fuentes de financiamiento no estén garantizadas. En este sentido las aportaciones por el Ramo 26, sugiero que es un desincentivo para modernizar la hacienda y cobrar más impuesto; ¿para qué?, si de todos modos me viene más dinero vía Ramo 26. Dos, otra condición importante, es que las condiciones sociales sean cada vez más apremiantes con la posibilidad de que se conviertan en un conflicto político; es decir, si tenemos a las organizaciones afuerita de la presidencia municipal, es claro que la presión va a ser mucho más fuerte que si tenemos a la población apática.

Esta segunda condición, de pagar precios políticos ante la insatisfacción de las demandas de los habitantes, se exacerba obviamente los municipios que tienen índices elevados de competencia política; con esto me refiero predominantemente electoral.

Digo de paso, muy brevemente, que si hoy se habla tanto de desigualdad a nivel de ingresos federales, si hoy se habla de la necesidad de plantear un nuevo federalismo es, principalmente, porque en las regiones del país ya hay competencia política, ya hay gobiernos de oposición que están exigiendo estas condiciones. Porque: pobreza municipal, mala repartición de los ingresos, insuficiencia en la atención de los problemas locales, siempre hubo en México. El que hoy sea un problema de primera importancia es, propongo, no solo yo, lo manejan los analistas, porque hay competencia política y porque grupos de oposición que ya no están controlados verticalmente por el PRI, pueden manifestar esas demandas.

Debo decir, que hay quien sostiene, que el hecho de que ahora haya competencia política, puede dificultar que los tesoreros quieran cobrar eficientemente el predial; el argumento es éste, cobrar el predial tiene un costo político, y yo sé que mis contribuyentes también mañana son electores y no quiero molestarlos con todo el proceso del cobro en el predial o del agua. En este caso, no estoy muy de acuerdo con este argumento, y si propongo en los casos que efectivamente hay más bien cierto desinterés de la tesorería por cobrar el predial, no es sólo por el costo político, sino que, probablemente, hay otras fuentes de financiamiento. Cuando no hay otra fuentes alternativas de financiamiento no hay otra que cobrar el predial. Y el tesorero sabe que, o se hace de recursos, o no va poder responder a las demandas elementales de la población que gobierna.

La segunda condición, es la estructura local del poder. Este es un concepto si ustedes quieren abstracto, pero vi claramente que en municipios donde todavía hay una estructura organizada, corporatista o clientelar, es sumamente difícil romper esas inercias e ir a cobrar el predial; son particularmente los casos de Nezahualcoyotl y Ecatepec; ahí la notificación o el aviso de una ejecución, genera al día siguiente, una manifestación. No ha ha-

bido poder administrativo municipal, le falta poder a los presidentes municipales para romper con estos grupos; pero, además, y esto se vincula con la primera propuesta, hay un elemento adicional, esos municipios son asiento de más de un millón y medio de electores. Ahí se define la elección de gobernador del estado de México, principalmente, en Ecatepec y Nezahualcoyotl. Son municipios que, ante cualquier problema, pueden voltear al gobierno estatal o a la federación y obtienen recursos. Entonces, tiene que ver con el primer argumento, realmente no hay incentivo de modernizar la tesorería, puesto que, ocasionalmente hay una fuente alternativa de financiamiento.

En municipios donde ya hay una enorme pluralidad social, municipios urbanos donde los habitantes son individuos desconocidos y no muy organizados, como sucede por ejemplo, en la ciudad de México, es mucho más fácil que cumplan con la boleta del predial o del agua.

En tercer lugar, obviamente ya desde el punto de vista de la organización, la presencia de un equipo sólido en la tesorería y capacitado; se regresó constantemente al argumento de la capacitación. Es muy claro que la tesorería debe funcionar, relativamente vertical, bajo las órdenes del tesorero, y con una muy buena capacitación de aquellos encargados de la recaudación del predial, que es una actividad sumamente técnica.

En cuarto lugar, en todas las experiencias estudiadas, se identificó un elemento innovador, que fuera el tesorero, que fuera un miembro del equipo de la tesorería, que fuera un elemento externo, como en el caso del estado de México, tienen una comisión coordinadora y de asesoría fiscal, que creó la ley de coordinación fiscal que tiene el estado con sus municipios. Ahí ellos hacen una enorme labor de capacitación, y cuando tienen un caso exitoso en Texcoco, lo llevan a San Vicente. Dicen, mira, ellos en un año aumentaron su recaudación 100%, tú puedes hacerlo si haces lo que él. Llevan a cabo una labor de comunicación y, muchas ocasiones, ellos se han constituido en el elemento innovador del municipio, pero en todos los casos existe.

En quinto lugar, lo más abstracto, la voluntad política, es decir, que el presidente municipal esté decidido a que las acciones de una mayor recaudación en tesorería se lleven a cabo.

Nuevamente el costo político de cobrar el predial, en muchas ocasiones se usa como un arma política. A algunos se les cobra a otros no, a muchos se les hace "quitas", violando, por cierto, la reglamentación; pero únicamente cuando el presidente municipal ha volteado los ojos de la tesorería, en la medida de lo posible, porque sabemos que no es 100% posible, y ha dejado al tesorero hacer su trabajo, se ha podido llevar a cabo un programa coherente y con cierta continuidad para aumentar los ingresos propios. Ahora, el problema de esto es cuándo hay y cuándo no hay voluntad política, por parte del presidente. Depende de muchos factores, de muchas variables; la relación con el gobernador, las aspiraciones propias y demás.

El sexto punto, la cooperación y la asistencia por parte del gobierno estatal. Cuando el municipio ha encontrado asistencia, asesoría por parte del gobierno estatal, facilidades, cooperación por parte del instituto que se encarga del catastro, ha sido posible llevar a cabo esta modernización. De otra forma, todos los esfuerzos municipales se verían invariablemente, ante el enorme obstáculo de la indiferencia del gobierno estatal; en el caso de México, en todos los casos ha habido una buena voluntad.

Son seis condiciones: la necesidad, el pluralismo y la competencia política, el equipo organizado en la tesorería, el elemento innovador, que las áreas técnicas de la tesorería estén fuera de los compromisos políticos del presidente y, finalmente, la buena relación con el estado. Son seis condiciones muy difíciles de tener siempre y que están, todas, sujetas a condiciones circunstanciales.

El gran reto, y esto ya lo discutimos a la hora de las propuestas, es, vuelvo al problema de las instituciones, que la institución actual municipal no nos garantiza ninguna de estas condiciones. Qué modificaciones hay que hacer para que, más allá de que se verifiquen o no, sí haya condiciones para que, por lo menos, la tesorería municipal sea más eficiente. Traigo varias propuestas que podríamos discutir a la hora de las preguntas y respuestas.

Intervención de José Lavalle Soler⁵

Quiero empezar diciendo que somos un país en proceso de desarrollo, un país pobre, entiéndase de esa manera; y automáticamente eso quiere decir, que los recursos que va a tener el país son insuficientes. Por otra parte, tenemos el problema de que el crecimiento demográfico es sumamente rápido, en particular en algunos municipios. Esos dos factores lleva a pensar que siempre vamos a tener estrechez económica, por lo menos durante algunos años.

Qué recursos son los que tienen los municipios para satisfacer sus necesidades. Cabe mencionar aquí, que de las diferentes funciones que tienen los distintos niveles de gobierno, básicamente al nivel municipal, que no está subordinado a nadie, le corresponde servicios urbanos que están perfectamente establecidos en la constitución política del país y en la constitución del estado; en este caso, hablando del estado de Jalisco. Estamos hablando de 11 o 12 servicios.

El problema es que nunca se dijo de manera adecuada con qué recursos iban a contar los municipios para esos servicios. Porque básicamente la recaudación de los tres niveles de gobierno, la importante es la del gobierno federal. En números redondos es una cifra que se ha manejado mucho, el 84% del gobierno federal, donde 3% son del gobierno del D.F., 13% de los estados y 3% de los municipios. Todos los gobiernos tenemos la misma fuente de ingresos, desde el punto de vista de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos; pero en el caso de los impuestos, que es la fuente tributaria más importante de los recursos propios recaudados por los estados y los municipios, resulta que el único impuesto importante es el predial. Aunque yo estoy convencido que el impuesto predial tiene mucha tela de donde cortar, definitivamente tarde o temprano se va a convertir en el principal ingreso de los municipios, definitivamente un impuesto predial manejado a la perfección, desde el punto de vista que

⁵ La parte final de la intervención de José Lavalle se reproduce a partir de notas del coordinador. Pueden existir algunas variantes de las ideas sostenidas por el señor Lavalle, y algunas pueden no estar registradas.

se quiera, es totalmente insuficiente para las necesidades de los ayuntamientos.

Forzosamente, vamos a tener que depender de otra fuente de ingreso, que es la más importante, ahora sí desde el punto de vista global, que son las participaciones del gobierno federal. Es una lucha constante de los tres niveles de gobierno, o de los estados y los municipios contra la federación; ahora se ha hecho más abierta o públicamente, porque hay otro tipo de gobiernos que no son gobierno del PRI. Lo que pasa es que antes la lucha era interna; a mi me consta porque lo he vivido durante muchos años.

El gobierno federal muy poco a poco va soltando, lo que no le es importante, inclusive en este año de 1996, que se modificó la nueva ley de coordinación fiscal, soltó lo que se iba a soltar desde 93, 94, porque las cosas se van discutiendo con mucha anticipación; ¿y qué soltó?, otra vez lo menos importante; por ejemplo, a los estados les va a dar ahora, el impuesto sobre automóviles nuevos; para que ustedes normen su criterio, ese impuesto representa .5% de la recaudación fiscal federal total; es el impuesto menos importante de todos los que tiene la federación. Ahora les va a dar una participación en los impuestos sobre las bebidas alcohólicas y los tabacos labrados; estos impuestos forman parte de un costo más general, que es el impuesto especial sobre productos y servicios, que representa entre el 15% y el 17% de los ingresos de la federación, es un impuesto importante. Para que tengan una idea, en números redondos, el impuesto sobre la renta y activo a las empresas, representa cerca del 45% del ingreso; IVA representa el 30%, y éste representa el 15%-17%. De eso, el más importante es el impuesto a la gasolina, las dos terceras partes de este impuesto es gasolina; y otra vez, el ingreso menos importante de ese impuesto más grande, es el bebidas alcohólicas y tabacos.

Aquí cabe hacer una aclaración; estoy de acuerdo que económicamente hablando, el sistema de coordinación fiscal ha sido mucho más favorable para estados y municipios que el sistema anterior de fuentes propias. Si no hubiera sido por la coordinación fiscal, los estados y municipios estarían mucho peor. Cuando inició la coordinación fiscal en 1980, el 13% de la re-

caudación del gobierno federal, iba para estados y municipios; ya vamos a partir de este año, en el 20%. Las fuentes que tenían estados y municipios eran fuentes que no llegan a ninguna parte; recaudatoriamente no tienen ninguna importancia, administrativamente eran muy costosas, el rendimiento era muy reducido. Por eso es que el sistema de coordinación fiscal ha sido muy bueno; lo que tiene de malo es que nos hace depender prácticamente, a estados y municipios, de las participaciones del gobierno federal. En términos generales, el 80% en promedio de los ingresos de los estados es de participación federal. En el caso de los municipios varía entre el 50% y el 60% en promedio.

Mientras más pequeño es el municipio, más importante es la participación federal. Hay municipios que dependen prácticamente al 100% de la participación federal. Los municipios grandes como el caso de Guadalajara, andamos entre el 25% y el 30%.

Cuando hablamos de municipio, no hay que generalizar, son 2413 municipios más 16 delegaciones del D.F. son 2429 municipios. Hay una diversidad en cuanto a tamaño e importancia económica. Por poner casos extremos, se mencionó el estado de México; hay dos el municipio de Ecatepec y Nezahualcoyotl, que son el segundo y el tercero más grande del país, después de Guadalajara, en cuanto a población. Y población está muy aparejada la importancia económica. Oaxaca tiene 570 municipios; tiene 103 municipios de menos de mil habitantes. Díganme ustedes, pónganse a pensar, qué actividad económica puede haber en municipios de menos de mil habitantes. Nosotros en Jalisco no estamos en esa situación. Hay cinco o seis estados en que prácticamente el 60% de la población viven en municipios de menos de 1500 habitantes. Son municipios, que por más que le busquen, siempre van a estar amolados. Tratarán de estar menos amolados.

En el caso de Cuquío estamos hablando de 17 mil habitantes, es el municipio número 54 de 124. Yo a donde voy es que hay una grandísima diversidad de municipios, y muchos de estas participaciones o mucho de estos impuestos básicamente benefician única y exclusivamente a los municipios grandes.

Hablando otra vez del impuesto predial, el 80% del ingreso de este impuesto, se cobra en la ZMG. Lo que en un principio se previó en 1983 que iba a ser un gran apoyo económico para los municipios, en la práctica no ha resultado así, porque la inmensa mayoría de los municipios son muy pequeños; 2100 municipios en el país tienen menos de 50 mil habitantes. Aquí se presenta con toda crudeza las 6 cosas que mencionaba Juan Pablo Guerrero. Es muy difícil decirle a un compadre: te voy a subir tu predial 3, 4, 5 veces. Porque además, el presidente municipal vive en el pueblo y va a seguir viviendo en el pueblo.

Hay muchos estados, como el caso de Nayarit, que prácticamente toda la propiedad es ejidal, y es muy difícil sacarle un cinco. Desgraciadamente el impuesto predial es una respuesta o ayuda económica importante para el municipio de cierto tamaño. Existe en número redondos, se mencionaban 200, pero son 170 municipios de más de 50 mil habitantes en el país, de acuerdo con el conteo de 1995.

¿Qué alternativas existen? Una es la redistribución de funciones pero que veo muy difícil. Otras fuentes de ingresos que no veo claro cuáles puedan ser. Cobrar más y mejor con la participación de los ciudadanos es posible con los problemas que ya se dijeron. Y la otra es participación para costear las obras y servicios públicos, como desde hace años se ha venido haciendo.

Las fuentes de impuesto no explotadas son el predial y lo que ya se dijo; los inmuebles con muchas dificultades para cobrar porque se desestimula la construcción, y las transmisiones patrimoniales cuyo gravamen va en contra del crecimiento directamente. Se ha hablado también del impuesto de radicación.

Los derechos son mínimos porque finalmente es cobrar licencias y permisos y no se pueden permisos para muchas cosas. Los productos vienen principalmente de las paraestatales que están desapareciendo y que apenas sirven para financiar el gobierno federal. Pensar en paraestatales municipales, aparte el problema legal, puede ser una innovación pero no veo cómo se pueden obtener ingresos significativos por ahí. Las multas siempre serán una fuente pero no suficiente.

La participación organizada de los ciudadanos si ha servido para financiar servicios urbanos y sigue siendo una importante alternativa. Sin embargo, sigue siendo válido exigir a las finanzas públicas el ser más eficiente, hacer más con menos, mayor honestidad para evitar dispendios y desvíos y gastar menos. Pero... resolver los ingresos de municipios, sobretudo pequeños no se ve fácil dentro de la estructura económica actual.

Intervención de José Luis Rubio⁶

Es cierto que las fuentes de ingreso propio del municipio son pocas y están casi agotadas. En Cuquío hemos encontrado un cierto alivio con ya no pagar el 15% de administración al gobierno del estado por el cobro del predial. Ya lo cobramos nosotros directamente.

Nuestra idea es depender menos de lo que el centro diga y más de nuestra iniciativa, no sólo para los ingresos sino para el desarrollo del municipio. No nos hemos quedado en el pleito por más recursos sino que hemos tratado de hacer mejor con la participación de la gente organizada y a base de evitar hasta donde es posible las acciones inmediatistas y mejor poner bases firmes de un proceso de plazo más largo.

No hay alternativas fáciles. Los ayuntamientos recientes en Cuquío, encabezados por presidentes municipales de origen perredista, han tratado de consolidar la acción administrativa y la acción organizativa, sobretudo de los campesinos, para tener bases firmes de desarrollo de toda la población municipal. Nos hemos comprometido con la independencia de la organización campesina y la libre asociación del Consejo Democrático Municipal de Cuquío (Codemuc) para hacer buen uso de la participación y confrontar con ellos las decisiones de obras y apoyos del municipio.

Por ejemplo, la organización campesina trabaja con la idea de conseguir un abasto alimentario para toda la población. Otro

⁶ La intervención del señor Rubio no fue grabada. Se reproduce a partir de notas del coordinador. Las ideas anotadas en el texto pueden diferir de las sostenidas por el señor Rubio.

ejemplo es la cooperativa escolar, que realmente funciona como tal para hacer autosuficiente a las escuelas y a la vez que la población participe en algo que se consolide y camine por sí solo. El ayuntamiento apoya estas iniciativas porque son muestra de acciones alternativas, no fáciles, pero si practicables.⁷

Clausura

El director del Instituto de Estudios del Federalismo, licenciado Pedro Vargas Avalos, co organizador del Coloquio, agradeció con elocuencia, a los participantes la colaboración prestada con su presencia y sus aportes, para contribuir a la formulación de una agenda de discusión sobre la reforma municipal.

⁷ Las intervenciones de los participantes en este tema, lamentablemente, no fueron registradas en la grabación y se omiten en esta memoria. Extendemos una disculpa para aquellos que amablemente colaboran en la clarificación de las cuestiones en este importante aspecto (el desarrollo económico) de los municipios.

DOCUMENTOS ANEXOS

LA DESIGUALDAD ENTRE MUNICIPIOS

Dr. Mauricio Limón A.¹

Si bien en las distintas etapas de desarrollo de la Institución Municipal ha existido la *desigualdad entre municipios*, debemos remontarnos al origen de este concepto aplicado a la esfera municipal para lograr entender si actualmente hay desigualdad entre los municipios y cuál es su origen.

Debemos partir del hecho de que la legislación aplicable en la materia (Constitución Federal, Constitución Local, Ley Orgánica Municipal), ha buscado incluir entre sus preceptos la *Igualdad Política y la Igualdad Administrativa* entre los municipios. Como resultado de la *igualdad política*, los municipios presentan las siguientes *características comunes*:

- a) La voluntad directa del ciudadano es la que determina quiénes serán sus autoridades municipales.
- b) Se imponen los mismos requisitos a quienes aspiran a ejercer cargos municipales.
- c) En todos los municipios se aplica a los munícipes el principio de no reelección para el período inmediato.
- d) No debe hacer ninguna autoridad intermedia entre los municipios y los poderes del estado.
- e) En todos los municipios existe el principio de la representación proporcional.

La *igualdad administrativa* se manifiesta en los municipios con las siguientes *características comunes*:

¹ Secretario Ayto. Guadalajara.

- a) Todos los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio.
- b) Se precisan los Servicios Públicos que corresponde prestar a los municipios.
- c) Todos los municipios poseen la facultad reglamentaria.
- d) Están sometidos a un mismo régimen financiero.

Con lo anterior se evidencia que resulta razonable, en términos generales, la existencia de la *igualdad política y la igualdad administrativa de los municipios*, aunque, por otro lado, la historia y la experiencia actual nos han mostrado que desafortunadamente, a pesar de la *igualdad en el esquema financiero*, ésta no ha traído consigo un mayor beneficio económico para los municipios, sino que por el contrario, dicho esquema financiero ha repartido *por igual* pobreza entre los municipios.

Si ya entendimos que aun con sus imperfecciones, existe una pretendida igualdad política y administrativa entre los municipios ¿cuál es entonces el origen de la desigualdad entre los municipios? Para despejar esta pregunta debemos remitirnos al análisis de los elementos constitutivos de los municipios.

La doctrina reconoce como elementos de todo municipio: *territorio, población y autoridad*.

El territorio de cada municipio es diverso tanto en extensión como en su aspecto natural. La diversidad y riqueza del suelo, florística, climática, faunística e hidrológica, propicia que los habitantes de cada municipio se dediquen principalmente a distintas actividades que, en consecuencia, generan mayor o menor riqueza.

La población como elemento constitutivo del municipio, es también desigual en número. A medida que un municipio va creciendo en población, sus recursos naturales resultan ser insuficientes para sostener económicamente a los habitantes del municipio, mismos que necesariamente en forma natural van desarrollando otras actividades como el comercio o la industria y consecuentemente van requiriendo de una mayor complejidad en su regulación y una mayor demanda en la prestación de servicios públicos.

Por último, la capacidad, eficiencia y desempeño de *las autoridades municipales* (que en teoría debe ser igual en todos los municipios) es, también, causa y origen de desigualdad entre los municipios.

En conclusión, si bien *jurídicamente* puede hablarse de que hay *igualdad política y administrativa* entre los municipios, es indudable que *son distintos en sus elementos constitutivos* y como consecuencia de lo anterior, creemos que *la Constitución Federal, la Constitución Local y la Ley Orgánica Municipal deben regular y consagrar efectivamente la igualdad política y administrativa de los municipios, mientras que éstos, haciendo uso de su facultad reglamentaria, deben regular los aspectos propios de su particular situación al existir diferencias en su territorio, población y autoridad.*

Guadalajara, Jal. a octubre 25 de 1996.

**EL PAPEL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES
EN LAS POLÍTICAS SOCIALES¹
EL CASO DE MÉXICO**

Alicia Ziccardi²

I. Introducción

Las políticas sociales son hoy objeto de revisión y reestructuración en varios países de América Latina. El estado que se expandió en la década de los años cuarenta, con los procesos de industrialización y urbanización, tuvo que revisar las fórmulas que lo acercaron a un modelo de estado de bienestar. Si bien éste nunca fue alcanzado plenamente, las instituciones gubernamentales de las políticas sociales expresaban el reconocimiento y el compromiso estatal de que la educación fuese un bien administrado con criterios universalizantes; que los servicios de salud fuesen suministrados por instituciones gubernamentales y que se idearan mecanismos especiales para el segmento de los asalariados; que los bienes y servicios urbanos básicos y la vivienda popular fuesen considerados derechos sociales, lo cual dio origen a la creación de organismos para atender las diferentes clientelas que no podían acceder a estos bienes por la vía del mercado. Este marco institucional y las acciones que formaron parte de la política social, tuvieron un comportamiento muy diferente en cada país del área, en función no sólo de los recursos disponibles y asignados a cada rubro, sino de la magnitud de la demanda y de las concepciones y compromisos asumidos por las élites o partidos gobernantes. Sin embargo, sus alcances han sido siempre limitados, por lo cual existe aún un amplio

¹ Una versión revisada de este documento se publicó en la revista *Eslabones* #13, Ene Jun 97.

² Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

rezago social. Así, buena parte de los sectores populares, en particular los no asalariados, debieron aceptar vivir en la precariedad y la pobreza, tanto en el medio rural como en el urbano. Por ello, en determinadas coyunturas, los gobiernos diseñaron diferentes tipos de políticas sociales de nivel nacional y programas puntuales destinados a atender las demandas de los sectores más pobres de la población.³

Pero desde mediados de los ochenta, y como una forma de contrarrestar los efectos más negativos de la aplicación de las políticas de ajuste, se aplicaron en muchos países de América Latina políticas sociales focalizadas, destinadas a atender a los sectores más pobres de la población, las cuales están siendo actualmente evaluadas y reestructuradas.⁴ Los marcados efectos que ha generado la adopción de los modelos económicos neoliberales, tales como la desalarización del trabajo, la disminución en el tamaño y funciones del aparato central, los procesos de privatización de los servicios públicos, el crecimiento de la pobreza rural y urbana, exigen que las políticas sociales, tanto las que tradicionalmente había regulado el estado, como los fondos sociales recientemente creados, deban reestructurarse profundamente. Los proyectos descentralizadores de la década pasada se retoman, poniéndose el énfasis, ahora, en el papel que deberán jugar los gobiernos locales (municipales) en el diseño y aplicación de los fondos sociales.

En este contexto, el principal objetivo de este trabajo es analizar las ideas que prevalecen en torno a ¿cuál es el papel de los gobiernos locales en el rediseño e implementación de las políticas sociales? En este sentido, es importante analizar el desempeño de gobiernos municipales en la implementación de las

3 Ejemplo de ello son las instituciones creadas en México en las décadas anteriores, tales como el IMSS-COPLAMAR, CONASUPO-COPLAMAR, el Instituto Nacional para el Desarrollo Comunitario (INDECO), el Fondo Nacional para las Habitaciones Populares (FONHAPO).

4 Una revisión realizada por el proyecto CLACSO-IAF sobre "Diseño y gestión de políticas sociales en América Latina y el Caribe", indica que existen fondos sociales, que operan con diferentes modalidades, en 18 países del área: Bolivia, Honduras, Nicaragua, Ecuador, Guayana, Perú, Jamaica, El Salvador, Panamá, Guatemala, República Dominicana, Chile, Haití, Colombia, Brasil, Uruguay, Venezuela y México.

políticas sociales, tomando el caso del PRONASOL, en las ciudades mexicanas, y la reciente propuesta de desconcentración de recursos de la política social hacia los municipios, como parte del proyecto gubernamental de "nuevo federalismo".

II. El gobierno local en la reestructuración de los fondos sociales

Desde hace unos años y desde diferentes perspectivas de análisis, se otorga a los gobiernos locales (municipales) un rol protagónico en los objetivos de mejorar la calidad de vida de la población, en particular, en la implementación de las políticas sociales. Algunos trabajos, producto de la observación empírica y la reflexión teórica, al referirse al papel que desempeñan los gobiernos locales en las políticas sociales, ofrecen algunas ideas importantes, las cuales intentaremos sintetizar aquí:

a) A principios de los noventa, un documento del Banco Mundial (1991) analizaba la noción de "governance", en tanto capacidad de gobernar, de lograr un "buen gobierno", en el nivel local. En el mismo se enfatizaban las funciones propias de la administración y la gestión local, las cuales suelen evaluarse a través de indicadores tales como: eficiencia, equidad, rendimiento de cuentas (accountability), transparencia, información y comunicación; indicadores útiles para medir por qué y en qué grado los recursos asignados al desarrollo no logran alcanzar las metas que se proponen (cfr. Banco Mundial, 1991, Tomassini, L, 194; Ziccardi, A., 1995 a).

Desde esta perspectiva se reinterpretaron los procesos de dotación de servicios públicos municipales con participación comunitaria, el manejo transparente de la hacienda local y las experiencias innovadoras que se registran en la administración municipal, tales como: el desarrollo organizacional, la reingeniería institucional, la presencia de gerentes sociales o administradores de las ciudades, los presupuestos participativos, las audiencias públicas o cabildos abiertos, etc. Todas estas cuestiones están directamente relacionadas con políticas sociales de nivel local y modifican sustancialmente el estilo de gobernar las ciudades.

(cfr. Cabrero, E., 1995 a y b; García del Castillo, R., 1995; Mejía, Lira, J., 1994; Valencia, G., 1995; Guillén, T., 1994, 1995).

Por otra parte, las variables demográficas, sociales y territoriales también son centrales para evaluar esta capacidad de gobernar: la escala o el tamaño de las ciudades-municipios, las formas espaciales de la desigualdad social y la pobreza urbana, el comportamiento de actores que demandan bienes y servicios urbanos y los mecanismos de atención de las mismas por la administración local, exigen referenciar social, política y espacialmente la gestión urbana. (cfr. Ziccardi, Alicia, 1995 b).

Pero el gobierno local no sólo cumple estas funciones sino que ejerce funciones de gobierno político, que se sustentan en las condiciones más amplias de la gobernabilidad. Así, en un contexto de transición democrática, su actuación, sus relaciones con la ciudadanía, favorecen u obstaculizan su avance, pero también es claro que el mismo proceso de democratización se nutre de las experiencias de alternancia entre partidos en el control de los gobiernos locales o de las experiencias de convivencia política en los órganos municipales, como el Cabildo. (cfr. Massolo, Alejandra, 1995).

Una de las preguntas clave que pone a prueba las transformaciones que se están dando en esas dos principales funciones de una única tarea de gobernar el gobierno municipal —administración o gestión urbana y gobierno político— es: ¿cómo atienden y procesan hoy los gobiernos locales las demandas ciudadanas, en particular, las demandas urbanas, en un contexto de transición democrática?

La gobernabilidad de las ciudades exige una gestión honesta y transparente en el manejo de los recursos, eficiente en la aplicación de los mismos, eficaz para lograr las metas que se propone alcanzar, capaz de estimular la participación social. pero el gran reto es lograr esos propósitos con una gestión democrática, que logre en el cotidiano consenso y legitimidad. En este sentido, hemos afirmado ya que es en el gobierno local, en ese espacio territorial y social donde la división administración-política se confronta cotidianamente. Es en el ejercicio de las funciones de administración de una ciudad, particularmente en la administración de los bienes y servicios urbanos, donde encon-

tramos siempre componentes de la vida política local, regional y nacional. Y, en contrapartida, en el ejercicio del poder político suele validarse o no la actuación administrativa (es claro que en un régimen democrático existe un voto que refrenda y un voto que castiga). (cfr. Ziccardi, Alicia, 1995 a).

En este sentido, las políticas sociales de nivel local, constituyen una de las líneas fundamentales para lograr un "buen gobierno", para garantizar la gobernabilidad local, contribuyendo a disminuir las marcadas desigualdades sociales y la fuerte segregación urbana existente. Esto nos lleva a recuperar una vieja idea de Gino Germani (1967) de considerar a la ciudad como un "mecanismo integrador", identificar al gobierno local como un actor central en la creación de condiciones para lograrlo y otorgar una particular atención a la relación administración-política en el diseño e implementación de políticas sociales en el nivel local.

b) En un mismo sentido, Ana María Ezcurra (1996) en un trabajo reciente, al analizar la actuación del Banco Mundial en relación con los fondos sociales, en América Latina y el Caribe, presenta cuales son los principales componentes del "nuevo perfil" de estos programas. En el marco de la renovación del programa neoliberal, los fondos fueron ideados como una política de corto plazo, un "dispositivo de compensación política veloz", para reforzar la "sustentabilidad política del ajuste". Pero los plazos se extendieron porque la transición se prolongó, la mejora social fue, y es aún modesta, y las reformas a los aparatos públicos tradicionales está tomando más tiempo del previsto. (cfr. Ezcurra, A., 1996).

Es decir, lo fundamental para prolongar la existencia de los fondos continúa siendo la "sustentabilidad política de los ajustes estructurales", "aliviar tensiones sociales para consolidar las reformas" y desde esta perspectiva los mismos deben reestructurarse.

Ezcurra advierte que la reformulación del perfil de los fondos es "una tarea en marcha, abierta e inconclusa" y la tendencia dominante en el Banco es "a combinar —con énfasis variables— medidas de compensación política veloz con la edificación de

capacidades locales; la generación rápida de empleo con un rol experimental e innovador en materia de servicios sociales; el abordaje de los 'síntomas' de la pobreza con el apoyo de su reducción a largo plazo (segunda vía)" (pp 70). Así, uno de los factores identificados en el nuevo perfil es la descentralización y la participación comunitaria local y por proyectos, como dispositivos de "sustentabilidad" institucional (y financiera).

Lo importante es que la búsqueda de eficiencia social lleva a colocar nuevas y diferentes expectativas en el gobierno local, que es la instancia encargada de focalizar el esfuerzo financiero fiscal hacia los servicios básicos, incorporar mecanismos de mercado y efectivizar "una reorganización del vínculo estado-sociedad que dé lugar a un mayor protagonismo económico y social del sector privado". (cfr. Ezcurra, A., 1996, pp. 78).

c) Franz Vanderschuren, Emiel Wegelin y Kadmiel Wekwete (1996), en un reciente documento producido en el marco de las evaluaciones que sobre las políticas sociales promueve el Banco Mundial, presentan un marco de acción en el nivel municipal, un programa de acción opcional para reducir la pobreza urbana. En el mismo, se considera que el municipio (meso nivel entre lo macro y lo micro) puede cumplir un rol estratégico en la coordinación, implementación y monitoreo de programas sociales.

Los autores señalan los límites u obstáculos que existen para que el municipio cumpla su rol con efectividad, tales como. dependencia financiera y/o política respecto del gobierno central, fragmentación del gobierno en el caso de las áreas metropolitanas, falta de políticas dirigidas a la pobreza urbana en el nivel local, fracaso para incluir a otros elementos clave como ONG's u organizaciones de la comunidad, inadecuado conocimiento acerca de la incidencia y la naturaleza multifacética de la pobreza. Pero a pesar de ello, consideran que los municipios pueden jugar dos tipos de papeles fundamentales: 1) realizar acciones de regulación y de coordinación institucional, incluyendo la planeación intersectorial, el monitoreo, la promoción de la participación comunitaria; y 2) realizar intervenciones municipales (facilitar, planear, programar, diseñar, implementar) en varias áreas sectoriales de operación (servicios urbanos, control de desarrollo).

Según estos autores, en la tendencia a la globalización del cambio tecnológico y la liberalización económica global, se advierte un agravamiento de la pobreza urbana, pero también se producen oportunidades de cambio. Su impacto sobre las ciudades es que éstas compiten, a nivel global y regional, para obtener inversiones que generan empleo y promueven estrategias de desarrollo urbano nacional, lo cual genera un despliegue de recursos del gobierno central hacia las ciudades y sus gobiernos. Por ello elaboran y presentan un menú de posibles áreas de intervención de las autoridades municipales para desarrollar programas que permitan disminuir la pobreza, cuya naturaleza varía entre regiones (programas de monitoreo, coordinación institucional, participación comunitaria, gerencia de la tierra, vivienda popular, infraestructura de servicios), que forman parte de un replanteamiento más general de las políticas sociales apoyadas por el Banco Mundial.

d) Un tema ineludible, en este repensar el desempeño de los gobiernos locales en relación con las políticas sociales, es el de la participación social. Es sabido que la desconcentración de recursos sin que exista una auténtica participación social puede contribuir a reforzar tradicionales cacicazgos o clientelismos locales. Jonathan Fox (1995) se ha preocupado de analizar precisamente la relación entre la "governance" local y la participación ciudadana en la formación de capital social y en la implementación de políticas ambientales y recuerda que la relación entre "buen gobierno" y "participación" es clara en teoría pero, en la práctica, es muy difícil.

El que exista más participación ciudadana no tiene una relación causal con un mejor gobierno. La pregunta que cabe hacerse es ¿cuándo y cómo la participación en el nivel local contribuye a un buen gobierno? ¿cuándo la participación ciudadana causa "accountability" (rendimiento de cuentas) y responsabilidad y cuando es un efecto? A partir de investigaciones empíricas realizadas por otros autores en Europa, Asia y Africa, Fox concluye que es muy difícil realizar una descentralización de arriba hacia abajo y empujar una genuina participación en sociedades donde el capital social es débil. Pero esto no significa que los

tomadores de decisiones no puedan hacer nada, sino que en tanto la participación supone costos y riesgos, ellos pueden crear un "medio ambiente propicio" que la facilite, sumar esfuerzos gubernamentales que la fortalezcan y que permitan crear una democracia directa.

Según este autor, las iniciativas gubernamentales directas pueden inducir a la participación ciudadana, tal es el caso del "presupuesto participativo", ejercicio de gobierno experimentado en varias ciudades brasileñas. Pero también esas iniciativas gubernamentales pueden crear nuevas formas de clientelismo electoral, como ocurrió con el PRONASOL en México. Una conclusión es que la mayoría de las sociedades locales están desorganizadas y los canales institucionales son exitosos sólo donde la sociedad está organizada. El factor determinante es, entonces, la organización social más que una nueva estructura institucional, lo cual indica la importancia de crear un medio ambiente propicio para el desarrollo del capital social, lo que supone a su vez que el gobierno local debe comenzar por reconocer la existencia de una pluralidad de actores. (cfr. Fox, J., 1996).

Estas perspectivas que prevalecen en torno al rol del gobierno local en el contexto de reestructurar las políticas sociales señalan que: 1) es en el nivel municipal donde se evalúan hoy las posibilidades de generar un "buen gobierno", una gobernabilidad local eficiente y democrática; 2) el gobierno local juega un papel central en la aplicación de recursos destinados a las políticas sociales dirigidas a los sectores más pobres de la población y su actuación es uno de los soportes de la sustentabilidad política del ajuste; 3) se requiere un nuevo marco institucional para que el municipio desarrolle acciones que faciliten la provisión de bienes y servicios urbanos básicos; y 4) es necesaria la inclusión de la temática de la participación social en el nivel local como un componente del "buen gobierno" lo cual exige que el gobierno local genere un ambiente propicio para ello.

III. El Programa Nacional de Solidaridad

El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), ideado e implementado durante el gobierno salinista (1988-1994), ha sido

uno de los intentos gubernamentales más ambicioso para abatir la pobreza, tanto en términos de los recursos movilizados (principalmente nacionales), como en la creación de infraestructura productiva y de servicios, la incorporación de los sectores populares a la realización de obras y creación de empresas, y los resultados políticos favorables que obtuvo el partido gobernante con su aplicación.

El PRONASOL logró conjuntar varios objetivos en los años en que operó: 1) su diseño se adecuó a los lineamientos establecidos por los organismos financieros internacionales, a la vez que rescató la tradición cultural indígena de trabajo comunitario; 2) creó un nuevo estilo de relación entre las instituciones gubernamentales y los sectores populares, basada en los llamados comités de solidaridad; 3) generó una importante participación social institucionalizada a través de la cual distribuyó recursos a los sectores populares, fuera de los marcos propios del clientelismo corporativo, lo cual le permitió al partido gobernante recuperar el caudal electoral perdido en 1988 (cfr. Molinar, J., y Weldom, J., 1993); 4) distribuyó recursos en el interior del país y a la vez fortaleció el presidencialismo; 5) disputó a los partidos políticos de la oposición, que actuaban en los gobiernos locales, su base de sustentación, distribuyendo recursos desde una instancia del ejecutivo federal; 6) generó un inédito, amplio y diverso número de subprogramas que algunas veces se instalaron en las instituciones gubernamentales existentes (secretarías de estado, fideicomisos, etc.) estableciendo criterios propios y formas de asignación de los mismos. Todos estos elementos tuvieron efectos diferenciales sobre la gobernabilidad local, los cuales han sido analizados en diferentes trabajos.

Pero desde la perspectiva de su impacto sobre las ciudades existió falta de claridad, o una no definición inicial de cuál era el papel que debían desempeñar los gobiernos locales, ante la asignación de estos recursos del gobierno federal que se destinaban a suministrar bienes y servicios de su competencia, en su sociedad y en su territorio. Las acciones de PRONASOL no formaban parte de los proyectos de ciudad que, en algunos casos, estaba plasmados en planes y los recursos se recibían "etiqueta-

dos".⁵ Las autoridades locales electas por la población (presidentes municipales y regidores) tuvieron que enfrentar diferentes dificultades para incorporarse a esta relación gobierno federal-comités de solidaridad o Consejo Municipal de Solidaridad.⁶ Por otra parte, el programa no se articuló sino que se introdujo pragmáticamente en las tradicionales políticas sociales de corte sectorial (educación, salud, vivienda) creándose subprogramas especiales, bautizados como solidaridad, que disponían de los recursos que antes se asignaban a las instituciones del sector correspondiente.⁷ Tampoco se liquidaron los tradicionales intermediarios políticos (líderes del partido oficial), objetivo declarado inicialmente, sino que se transformó su actuación y, en muchos casos, fueron los promotores de las nuevas formas de la organización social institucional exigida por el programa para asignar los recursos: los comités de solidaridad. (cfr. Sobrino, J., y Garrocho, C., 1995; Dresser, Denis, 1993).

Todo esto imprimió a PRONASOL rasgos particulares tales como: el tratarse de un programa centralizado en el ejecutivo federal, controlado por el Presidente de la República. El mismo fue operado inicialmente por la Secretaría de Programación y Presupuesto y, a partir de 1992, por la naciente Secretaría de Desarrollo Social. En los hechos esto implicó la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y puede conside-

⁵ Un caso particular fue el programa Fondos Municipales, el cual operó con apoyo del Banco Mundial entre 1990 y 1994, y que recibió un 8.8% del total de los recursos de Solidaridad, pero este programa se orientó principalmente hacia los municipios rurales (cfr. SEDESOL, 1994 b). En el medio urbano puede mencionarse el caso de la ciudad de Tijuana, cuyo gobierno municipal y estatal estaba en manos del PAN y poseía un Plan de Activación Urbana (PAU) para realizar obras de infraestructura urbana y un Plan Estratégico. En un principio las relaciones entre las autoridades municipales y PRONASOL fueron cordiales y de coordinación, pero luego se presentaron serios conflictos. Este municipio estableció la primera controversia constitucional contra la federación, alegando que la SEDESOL asumía competencias constitucionales asignadas al municipio. (véase Guillén, T., 1995; Ruiz, R., y Alegría, C., 1995)

⁶ Sobre los conflictos que se generaron en aquellos municipios controlados por la oposición PAN y PRD, véase Bassols, Mario (1995); Méndez, Sergio (1995); Massolo, Alejandra (1995); Acedo, Blanca (1995).

⁷ Inicialmente se crearon una docena de programas pero al terminar el sexenio eran más de 50.

rarse un indicador de la creciente importancia que adquirió el programa en la estructura de la administración federal.

Al igual que otras experiencias latinoamericanas, este programa creó una nueva forma de clientelismo político, el cual fue altamente eficaz para el partido oficial, el PRI, si se le juzga por la recuperación electoral que tuvo en las elecciones de 1994.⁸ Por ello se afirma que, estos rasgos de la política social destinada a atender a los sectores más pobres de la población, en lugar de fortalecer la apertura democrática y la descentralización sirvieron para reforzar el presidencialismo mexicano. (cfr. Martínez Assas, C., 1994; Martínez Assad, C., y Ziccardi, Alicia, 1993).

Así, durante el sexenio salinista se produjo un reforzamiento del centralismo y los niveles u órdenes de gobierno estatal y municipal, cumplieron un papel subordinado, en los procesos de implementación de las mismas. Ello generó tensiones con el Partido Acción Nacional (PAN) que logró controlar, en la época, tres gobiernos estatales y conquistar, al igual que el Partido de la Revolución Democrática (PRD), un creciente número de gobiernos municipales.⁹ Precisamente, lo que estos partidos cuestionaron fue: 1) la forma como atendía las demandas el ejecutivo federal a través de SEDESOL; 2) las restricciones impuestas a los gobiernos locales para controlar la gestión de su territorio y su sociedad local, creándose mecanismos de participación institucionalizados por el nivel federal (los comités de solidaridad) que podían controlar recursos al margen de los mecanismos institucionales legales de nivel local.¹⁰

Tal vez el tema clave al evaluar estas políticas sociales es de la participación social. La distinción entre participación social institucionalizada y no institucionalizada es central para com-

⁸ Por ejemplo, puede verse la recuperación priísta en el Valle de Chalco, Estado de México, Municipio donde nace el PRONASOL en 1988 (cfr. Sobrino, J., y Garrocho, C., 1995).

⁹ En julio de 1994 existían 2394 municipios, de los cuales 2131 eran presididos por el PRI; 101 por el PAN; y 83 por el PRD. Un año después, el PRI controlaba 1527; el PAN 225; y el PRD 176, según datos proporcionados por el Centro Nacional de Desarrollo Municipal.

¹⁰ Las leyes orgánicas municipales, contemplan la creación de comités y asociaciones de diferentes tipos que participan en la gestión local. (cfr. Ziccardi, A., 1995).

prender la forma de operación del PRONASOL, porque el mismo se montó en gran medida en la creación de los llamados comités de solidaridad, los cuales constituyeron un requisito para que las comunidades accedieran a los recursos de este programa. Se afirma que al finalizar el sexenio salinista existían en el país 250 mil comités (cfr. SEDESOL, 1994); es decir, una estructura organizativa que no obstante presentar grados de cohesión interna diferentes, fue un fenómeno social inédito, una organización social subordinada e inducida desde un aparato del gobierno central.¹¹

Así, podría decirse que PRONASOL logró desarrollar un importante "capital social". Pero los efectos sociales y urbanos de esta organización institucional no permiten generalizaciones puesto que son muy diferentes de acuerdo a los tipos de programas, las características de la población involucrada (mujeres, niños, ejidatarios, etc.), los aportes (en trabajo o en dinero), etc. Una tendencia observada por las investigaciones es la disolución de estas organizaciones comunitarias una vez logrado el objetivo para el que se constituyeron, rasgo que compartiría esta experiencia con muchas otras desarrolladas por los sectores populares. Señalar esto es importante dadas las expectativas que actualmente existen sobre las potencialidades que encierra el "capital social" en la reestructuración de las políticas sociales, ya que difícilmente pueda considerarse que estas experiencias contribuyeron a fortalecer la organización de la sociedad civil o a construir una ciudadanía que participe activamente en la definición de las políticas sociales.

En cuanto a sus efectos políticos, tampoco pueden hacerse generalizaciones. En algunos estados del país, como fue el caso de Estado de México, se recuperó la experiencia y los liderazgos priístas (cfr. Sobrino, J., y Garrocho, C., 1995). En otros casos se fortalecieron grupos o partidos de base popular como el Partido del Trabajo (PT) en Durango, constituido a partir de la experiencia y la base social de los movimientos urbanos populares

¹¹ Las cifras no son confiables, una última evaluación de la SEDESOL (1994 c) estima que entre 1989 y 1994 se crearon 294,422 comités entre cuatro de los principales programas: escuela digna 102,874; fondos municipales 97,474; niños de solidaridad 47,827; y fondos para la producción 46,247.

de la región y al que se le llamó el "partido del PRONASOL". (cfr. Arzaluz, Socorro, 1995). En otros casos, el PRONASOL fue un catalizador para que se desarrollaran nuevas formas de participación y organización social, signadas por el pragmatismo popular de acceder a los recursos gubernamentales para satisfacer las necesidades más elementales.

Sin duda, no son pocas las dificultades que encierra implementar un programa de apoyo a los sectores populares a partir de requerimientos de que se conforme una determinada estructura organizativa que controla y dispone de los recursos. PRONASOL innovó en la forma de relación con instituciones gubernamentales de nivel federal-sectores populares, pero en el nivel local no tuvo capacidad de incorporar de manera clara y efectiva a las autoridades locales electas por la ciudadanía, otorgándoles un papel institucional de acuerdo a las competencias legales que posee este nivel de gobierno. Esto no sólo generó tensiones con la figura del presidente municipal, sino con los regidores, quienes tradicionalmente han actuado como gestores de las demandas ciudadanas.

En una investigación que hemos realizado en ocho ciudades del país, algunas de las cuales estaban gobernadas por partidos de oposición (PAN, PRD) se afirma que los comités de solidaridad sirvieron para conservar el aparato corporativo del PRI, que actuaba principalmente en las colonias populares de la periferia urbana y enfrentarla al gobierno municipal, tal fue el caso de Saltillo, capital estatal gobernada por el PAN (cfr. Bassols, Mario, 1995). En los casos de León y Guanajuato, ciudades medias gobernadas también por el PAN y en Pátzcuaro, municipio gobernado en la época por el PRD, el PRONASOL contribuyó a crear una estructura organizativa que respaldó la presencia o la intromisión del gobierno estatal priísta en la vida municipal, lo cual implicó un uso partidista del programa (cfr. Valencia, Guadalupe, 1995; Méndez, Sergio, 1995). Por otra parte, esta actuación de PRONASOL se dio en el marco de un desmantelamiento de instituciones de política urbana que actuaban atendiendo las demandas de los no asalariados, como el Fondo Nacional de las Habitaciones Populares (FONHAPO) y del desinterés e improvisación que prevaleció, en el sexenio, en relación con las políticas

urbanas (ejemplo: vivienda) destinadas a los sectores asalariados (cfr. Ziccardi, A. 1994).

Desde una perspectiva urbana, la estructura organizativa de PRONASOL se concentró en la realización de las obras de agua, drenaje, etc., es decir, no hubo un reconocimiento de que era necesario partir de un proyecto de ciudad, como forma de incorporar a los espacios urbanos a los sectores populares, disminuyendo la desigualdad social y la segregación urbana. Puede pensarse que es una utopía que una política social, una política urbana para los sectores populares, vaya más allá de la realización de obras de infraestructura básica. Sin embargo, la experiencia de algunas ciudades brasileñas como Porto Alegre, Río de Janeiro, Curitiba, Sao Paulo, indica que es posible formular un Plan Estratégico de Ciudad y crear instrumentos como el "presupuesto participativo", que son mecanismos de inclusión social, formas de gestión democráticas, basados en la discusión y acuerdo entre autoridades y comunidad, sobre el uso de los recursos públicos, ejercicios necesarios para mejorar la calidad de vida de quienes viven en las ciudades.

IV. 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 retoma 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 esperaba 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.¹²

¹² También se formuló un Programa integral de adecuación, 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 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.

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% 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).¹³

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 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 (qué 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

¹³ La fórmula fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1996.

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% de incremento); Zacatecas (65.6%); y Guanajuato (43.9%). 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 del ramo 26 (Programa de las 100 ciudades, LICONSA, Fidelis), lo que hace que esta entidad registre el mayor incremento (un 236% 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 como 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 éstos 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 municipios¹⁴; 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 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.¹⁵

¹⁴ cfr. Periódico *El Municipal*, Año II, núm. 44, 22 de abril de 1996.

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 éstos 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 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 (ejem: 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 de agua potable y alcantarillado estarán a cargo del gobierno municipal, el gobierno 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, puede afirmarse que esto es resultado

¹⁵ 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.

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 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 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.

Bibliografía

- ACEDO, Blanca: *Solidaridad en conflicto*, Nuevo Horizonte Editores, México, 1995.
- BASSOLS, Mario: *Para entender a Saltillo: la gestión panista de Rosendo Villarreal (1991-1993)*, en Ziccardi (coord.): *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, IISUNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 1995.
- BRODERSHON, Víctor: *Focalización de programas de superación de la pobreza*, OEA, Buenos Aires, (mimeo), 1994.
- CABRERO, Enrique: *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, CIDE-Miguel Angel Porrúa, México, 1995 a.
- Del administrador al gerente público, INAP, México, 1995 b.
- CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES HERIBERTO JARA, A.C., *Federation of Canadian Municipalities: El municipio y sus retos en la transición democrática*, México, 1995.
- DRESSER, Denis: *Bringing the poor back in: National Solidarity as a strategy of regimen legitimation*, en Wayne Cornelius et al., *Transforming State-Society Relations in Mexico*, 1993, pp 143-165.
- EZCURRA, Ana María: *Banco Mundial y fondos sociales en América Latina y el Caribe*, Instituto del Conurbano, Universidad General Sarmiento, San Miguel (mimeo), 1996.
- FOX, Jonathan: *Local governance and citizen participation: social capital formation and enabling policy environments (mimeo)*, Manila, 1995.
- GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo: *Análisis del municipio mexicano: diagnóstico y perspectiva*, CIDE, cuaderno no. 32, México, 1995.
- GERMANI, Gino: *La ciudad como mecanismo integrador*. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 29, núm. 3, julio-septiembre 1967.
- GUILLÉN LÓPEZ, Tonatiuh: *Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México*, en varios autores: *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*, SEGOB, México, 1994.

- (Coord.): Municipios en transición. Actores sociales y nuevas políticas de gobierno. Fundación F. Ebert, México, 1995.
- MARTÍNEZ ASSAD, Carlos: Diagnóstico del federalismo mexicano en: varios autores, La autoridad municipal y su compromiso con la democracia, 1994.
- , y Ziccardi, A: Propuestas de descentralización del estado mexicano en Bazdresch, Carlos et al: México auge, crisis y ajuste, FCE, México, 1992.
- MASSOLO, Alejandra: Mujeres en el gobierno municipal, el caso de Torreón, Coahuila, en: Ziccardi (coord.): La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, IISUNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 1995.
- MEJÍA LIRA, José: Servicios públicos municipales. UAEM, Estado de México, 1994.
- MÉNDEZ, Sergio: Municipio y gestión ambiental: el gobierno del PRD en Patzcuaro (1990-1992), en: Ziccardi (coord): La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, IISUNAM - Miguel Angel Porrúa, México, 1995.
- MERINO, Mauricio (comp.): Cambio político y gobernabilidad, Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. CONACYT, México, 1992
- MOLINAR, J. y Weldom, J.: Electoral Determinants and Consequences of National Solidarity, en Cornelius, Wayne et al., Transforming State-Society Relations in Mexico, 1993, pp. 123-141.
- PERIÓDICO EL MUNICIPAL: varios números 1995-1996.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL: Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, México, 1996.
- REILLY, Charles (comp.): Nuevas políticas urbanas, Fundación Interamericana, Arlington, Virginia, EUA, 1994.
- Balancing state, market and civil society. NGOs for a new development consensus. IAF-IDB-Georgetown, (mimeo), 1995.
- RODRÍGUEZ, V. y Ward, P.: Policymaking, politics and urban governance in Chihuahua, University of Texas at Austin, 1992.

- RUIZ, Ricardo y Alegría, Consuelo: Tijuana en Acedo, Blanca, op. cit., 1995, pp. 101-117
- SOBRINO, J., y Garrocho, C.: Pobreza, política social y participación ciudadana, El Colegio Mexiquense, SEDESOL, México, 1995.
- SEDESOL: Programa Nacional de Solidaridad. SEDESOL-Miguel Ángel Porrúa-Secretaría de la Contraloría de la Federación, México, 1994 a.
- Solidaridad seis años de trabajo, México, 1994 b.
- Solidaridad los matices de una política pública. Comité Técnico de Evaluación, México, 1994 c. (mimeo).
- VALENCIA, Guadalupe: La administración panista del Municipio de León, Guanajuato, en Ziccardi, Alicia, ob. cit. 1995
- VANDERSCHUEREN, Franz, Wegelin, Emiel and Wekwete, Kadmiel: Policy Programme Options for Urban Poverty Reduction: a framework for action at municipal government level", UNDP/UNCHS (habitat) / World Bank, mimeo (1996).
- WORLD BANK: "Managing development: the governance dimension, Washington, D.C., (mimeo), 1991
- ZICCARDI, Alicia: La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad en Ziccardi (coord.): La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, IISUNAM -Miguel Ángel Porrúa, México, 1995 a.
- La gobernabilidad de las ciudades latinoamericanas en: Revista Comercio Exterior, vol. 45, núm. 10, México, octubre de 1995 b.
- Los organismos de vivienda de los asalariados y la política social, en: Revista Estudios Urbanos y Regionales (EURE), Vol. XIX, julio núm. 57, Santiago de Chile, 1994 c.

DE LAS CONDICIONES PARA EL MEJORAMIENTO DE LA HACIENDA MUNICIPAL¹

Juan Pablo Guerrero Amparán²

Las lecciones sobre la capacidad recaudatoria de tesorerías municipales que a continuación se describen son resultado de un estudio sobre la recaudación del impuesto inmobiliario en los siguientes doce municipios del estado de México:

1. Atizapán de Zaragoza (505 mil habitantes), muy baja marginación (PRI)
2. San Vicente Chicoloapan (89 mil habitantes) baja marginación (PRI)
3. Cautitlán México (61 mil habitantes), muy baja marginación (PAN)
4. Ecatepec (1'500 mil habitantes), muy baja marginación (PRI)
5. Naucalpan de Juárez (912 mil habitantes), muy baja marginación (PRI)
6. Nezahualcoyotl (1'470 mil habitantes), muy baja marginación (PRI)
7. Tenango del Valle (49 mil habitantes), baja marginación (PRI)
8. Tepotzatlán (50 mil habitantes), baja marginación (PAN)
9. Teoluyucan (52 mil habitantes), baja marginación (PRD)

¹ Texto de apoyo para la intervención en el Coloquio: Hacia una reforma genuina del municipio. ITESO, Instituto de Estudios del Federalismo "Prisciliano Sánchez". Guadalajara, Jalisco. 25 de octubre de 1996

² División de Administración Pública, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

10. Tlalnepantla (800 mil habitantes) muy baja marginación (PRI)
11. Texcoco (164 mil habitantes) muy baja marginación (PRI)
12. Toluca (562 mil habitantes) muy baja marginación (PRI)³

En todos los casos, la población es cercana o superior a los cincuenta mil habitantes y presenta índices de marginación bajos o muy bajos. Son además municipios con alto grado de urbanización. Proponemos que las conclusiones del estudio pueden ser extrapoladas a municipios de otros lugares del país que cumplan con esas dos condiciones sociales mínimas: más de 50 mil habitantes e índices de marginación superiores a la media nacional (bajo o muy bajo). En realidad, en el país existían 262 municipios en 1990 con una población superior a los 50 mil habitantes (más las 16 delegaciones del Distrito Federal). De ese total, 67 municipios tenían ese año marginaciones "muy alta", "alta" o "media". Es decir, que en 1990 había 195 municipios con las dos condiciones que verifican nuestros casos estudiados: población superior a 50 mil habitantes y marginaciones "baja" o "muy baja". Por lo demás, en esos caso 200 municipios se asentaba el 60 por ciento de la población total del país.

Para 1995, el número de municipios con población superior a los 50 mil habitantes, era de 312 (con las 16 delegaciones del Distrito Federal, el total fue de 328). De 1990 a 1995, la cifra se incrementó más el 17 por ciento a nivel nacional. En 1990, sólo en el estado de México, había 31 municipios con población superior a los 50 mil, y hubo 38 municipios en 1995 con, por lo menos, esa población incremento del 22 por ciento del número de municipios). Nos referimos, pues, a ese grupo de municipios,

³ Las citas de la población provienen del documento *Proyecciones de población total, Estado de México 1993-2000*. Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México, noviembre de 1994. Los datos sobre el índice de marginación son del informe del Consejo Nacional de Población, 1990. Entre paréntesis hemos puesto el nombre del partido que ha gobernado al municipio de 1993 a 1996.

cercano el día de hoy a 230, que son asiento para 6 de cada 10 mexicanos del país.

El estudio arroja las siguientes seis condiciones necesarias para que la tesorería mejore sustancialmente su capacidad recaudadora y administrativa de sus ingresos propios fiscales (sobre todo los dos principales impuestos, el predial y el traslado de dominio; aunque se puede decir que, generalmente, si en la tesorería funciona la oficina recaudadora de impuestos, los resultados también son, generalmente, buenos en otras áreas de los ingresos municipales aunque no forzosamente en el área de los egresos).

Las condiciones que influyen directamente las posibilidades de mejoría del desempeño en ingresos.

I. Un fuerte incentivo de mejorar las fuentes propias de financiamiento

Sobre este incentivo para el municipio pesan dos condiciones:

a) Que los ingresos por participaciones sean insuficientes y que otras fuentes de financiamiento (inversión estatal o federal, créditos bancarios, transferencias extraordinarias, recursos del programa federal de combate a la pobreza) no estén garantizadas. En este sentido, la ampliación de las participaciones y los recursos municipales del ramo 26 funcionan como un desincentivo para mejorar la recaudación municipal, pues sin importar los esfuerzos propios, se cuenta con los recursos externos.

b) Que las demandas sociales sean cada vez más apremiantes, con la posibilidad de plantear riesgos o conflictos políticos. Ayuda el hecho que las demandas se presenten como presiones políticas, para lo cual es positiva la demanda social organizada.

Esta condición —el riesgo de pagar precios políticos ante la insatisfacción de las demandas de los habitantes— se exacerba en los municipios que tienen índices elevados de competencia política, que suele ser predominantemente electoral. Nuevamente, esta cualidad está generalmente ligada con el grado de pluralismo entre los sectores sociales que componen la comunidad en cuestión, lo cual suele crecer con municipios urbanos o me-

tropolitanos.⁴ Cuando existe pluralidad social, tarde o temprano sucede la pluralidad política, la cual a su vez profundiza los niveles de competencia por el poder. Y cuando la sociedad está compuesta por un público exigente, que luego es contribuyente y luego es elector, el incentivo a atender a sus necesidades es mayor. Esto, a su vez, genera interés por asegurar una tesorería relativamente eficiente, con potencial de respuesta, y por lo tanto generadora de recursos propios.

Vale la pena aclarar que, como varios especialistas han expresado, el nuevo debate sobre el federalismo originado principalmente por los cuestionamientos de estados y municipios (a diferencia del debate de principios de los ochenta, cuando la iniciativa descentralizadora surgió del centro) tiene su primera razón en la competencia política local y en el acceso de los partidos de oposición a los gobiernos estatales y municipales. Municipios pobres de recursos y estados dependientes del centro siempre hubo a lo largo de este siglo. La diferencia hoy es, que la voz inconforme de los gobernadores y presidentes municipales se hace escuchar por la independencia política que les da haber sido electos con la representación de partidos distintos al PRI.⁵

Debemos mencionar aquí que se ha sostenido la tesis contraria: que la mayor competencia política inhibe a los gobiernos municipales a tomar la dolorosa decisión de incrementar sus ingresos propios vía impuestos, pues ello genera molestias e inconformidades entre los contribuyentes, lo cual se refleja en votos contrarios a la hora de las elecciones.⁶

4 La correlación positiva entre altos niveles de urbanización y competencia política está probada en México. Ver, por ejemplo, a José Antonio Crespo. *Umas de pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*. México, D.F. Cide Espasa, 1995.

5 En palabras de Alonso Lujambio, se trata de "una transición de un federalismo copado, aturdido, adormilado por la hegemonía de un partido político a un federalismo promotor de tolerancia y pluralidad políticas (...)" "Constatar esta nueva realidad nos permite argumentar que el gran problema del federalismo mexicano en la era posrevolucionaria no ha sido en primer lugar la enorme centralización de recursos fiscales y las tareas administrativas, sino la extraordinaria centralización de la iniciativa política". En el diario *El Nacional*, 7 de mayo de 1995.

6 Dicha tesis fue sostenida por funcionarios entrevistados en el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas INDETEC, por ejemplo.

Nosotros sugerimos que si un gobierno municipal puede darse el lujo de no incrementar sus ingresos propios es, simplemente, porque tiene fuentes alternativas de ingresos (participaciones) o porque el nivel de demandas de servicios e intervenciones no es apremiante. De otra forma, el costo de no responder a las solicitudes sociales es muy alto y también se refleja en las urnas.

Simultáneamente, la "necesidad" de tesorerías fuertes es menor cuando, por alguna razón, los municipios (¿"estratégicos"?) cuentan con el apoyo del gobierno del estado o de la federación para llevar a cabo obras, crear infraestructura y responder a demandas sociales, independientemente del esfuerzo municipal. Los presidentes de esos municipios saben que tarde o temprano, cuando la crisis aprieta, el apoyo llegará (estamos hablando de municipios del partido que gobierna el estado). En muchas ocasiones, ya es una tradición que el estado y la federación inviertan montos considerables en esos municipios estratégicos. En el estado de México, son los casos por ejemplo de Ecatepec, Nezahualcoyotl y, en cierta medida, Naucalpan. En los dos primeros, el PRI tiene asegurado un voto duro esencial para obtener el triunfo de la gubernatura del estado: con más de un 1'600 mil electores, representan más de una cuarta parte del electorado del estado. Han sido históricamente municipios con índices de inversión (estatal y federal) en infraestructura a la media regional.⁷

2. La estructura local del poder

Otra condición que influye en la capacidad de los municipios por mejorar sus tesorerías es la estructura local del poder. La presencia de estructuras corporatistas lideradas por grupos ligados a la administración municipal, o la forma patrimonialista o clientelar en prestación tradicional de los servicios, traban eficazmente los intentos de reforma: son los casos de Nezahualcoyotl y de Ecatepec, en el estado de México, para la recaudación del predial. En algunas ocasiones, el poder de esos grupos in-

⁷ Ello también está ligado al hecho de que se trata de municipios metropolitanos, conurbados al Distrito Federal; pero no puede soslayarse su importancia política estratégica de las elecciones estatales y federales, por su tradición política priísta y por el número de electores que contienen.

clusivo rebasa al poder municipal. Sucede algo similar con municipios pequeños, como los rurales; ahí parece que recauda mejor el estado o la federación, pues los funcionarios municipales se encuentran en manos de los grupos locales tradicionales de poder. Esos, generalmente, tienen la capacidad de poner en práctica métodos efectivos para disuadir al presidente municipal o al tesorero de cumplir con tareas recaudatorias.

En cambio, en condiciones de pluralismo social, con la existencia de varios grupos locales relativamente autónomos y diferenciados, con lógicas sociales específicas y con competencia política, se facilita grandemente la tarea (en realidad nos estamos refiriendo a la posibilidad de que la administración municipal se convierta ella misma en un campo social específico, con cierto grado de autonomía frente a su entorno político-social).⁸

3. Presencia de un equipo sólido y capacitado en tesorería

La tercera condición es la presencia de un equipo sólido, bien organizado y capacitado en la tesorería municipal. Dicho equipo generalmente se centraliza bajo las órdenes del tesorero municipal. No es absolutamente necesario que el tesorero tenga una gran capacitación técnica, pero sí resulta necesario un equipo

⁸ Adoptamos el análisis de Michel Dobry para interpretar, de una forma general, a la sociedad contemporánea urbana y plural. Este autor considera que la sociedad actual —sistemas complejos contemporáneos está constituida por sectores campos o esferas sociales— que poseen ciertas características específicas; son más o menos autónomos, son múltiples, están fuertemente institucionalizados; dotados de lógicas sociales específicas y con referencias propias —códigos internos que los identifican; son sectores diferenciados (entre ellos) y entrecruzados (en sus contactos, conexiones y relaciones). "Esta forma de diferenciación estructural de los espacios sociales viene a dar forma a los juegos, rutinas y tácticas que constituyen lo cotidiano de la vida política de nuestras sociedades". Ver Miche Dobry, *Sociologie des crises politiques*, París. Presses de la Fondation Nationale de Science Politique, 1992, p. 143-5. Dobry, claro está, tiene a su vez sus referencias. La autonomía de los campos sociales proviene de las concepciones sobre la dinámica de los hábitos (lo adquirido) de Pierre Bourdieu (Centro de Sociología Europea, años sesenta). De ahí también se desprenden las ideas de objetivación institucional y poder instituido. De la diferenciación social, característica de las sociedades contemporáneas, nos hablan el evolucionista Herbert Spencer (1820-1903), el estructural funcionalista Talcott Parsons (1902-1979) y el funcionalista relativista Robert K. Merton, entre otros. Para el entrecruzamiento de los contactos entre distintos sectores sociales, se puede ver también al interaccionista Erving Gollmann (1922-1982).

técnico subordinado, y el control sobre las acciones por parte del tesorero. El énfasis de esta condición debe ser puesto, obviamente, en la capacitación y la organización de los miembros del aparato recaudatorio.

4. Un elemento innovador

En este equipo sólido y bien formado se observa invariablemente la presencia de por lo menos un elemento innovador. Puede ser un empleado que lleve a cabo la modernización tecnológica, puede ser un conjunto de empleados, puede ser el mismo tesorero o un elemento externo, como algún miembro de la comisión coordinadora y de asesoría fiscal como la que existe en el Estado de México. Pero siempre hay un elemento que trae ideas novedosas, que cambia las formas operativas, reorganiza las formas de trabajo y resuelve eficientemente los problemas. Este elemento innovador debe contar, desde luego, con el apoyo del responsable de la tesorería.

5. Decisión y voluntad política por parte del presidente municipal

El apoyo del presidente municipal al tesorero es fundamental. Es necesario, por otro lado, que la tesorería o la oficina recaudadora no sea usada como arma política o como fuente de enriquecimiento personal. Es importante que el presidente municipal se abstenga de intervenir en el cobro del predial y que esté dispuesto a pagar el costo de cobrarlo. Ello, ya se ha dicho, es generalmente más difícil en los municipios pequeños, semi-urbanos o rurales, en donde las redes políticas son directas y más reducidas y la población anónima es poca. Se pueden contrastar aquí los casos de Tepoztlán (municipio panista), con incrementos de dos a tres puntos porcentuales en la proporción de predial/ingresos totales, y Chicoloapan (presidente priísta que era el líder de los ejidatarios antes de llegar a la presidencia) con incrementos de doce a trece puntos porcentuales en la participación del predial dentro del ingreso total, con la municipalización del predial. El presidente panista no pudo recaudar a los ejidatarios —que representan un apoyo político esencial— mientras que el presidente priísta usó

su liderazgo para hacerlos pagar (lo cual resulta una excepción al común denominador de los municipios pequeños.

Tesorero y presidente deben constituir una alianza estratégica de valores entendidos. En muchas ocasiones, la introducción de nuevos modos de gestión interna en el área de la recaudación genera grandes resistencias; se tiene que cortar personal, eliminar redes de corrupción e instancias burocráticas complejas. Intereses creados de grupos sindicalizados, gremios que han dominado el área por años, y la creación de desempleados, son problemas que sólo se pueden enfrentar con un irrestricto apoyo del presidente municipal, que por su parte, debe poder controlar al cabildo (en donde existen, por lo menos en ciertos casos, graves problemas de transacciones colusivas poco legales entre la administración municipal y los miembros de cabildo —sobresueldos, privilegios, tráfico de influencias, entre otras. Es deseable, al mismo tiempo, que el tesorero no tenga pretensiones políticas (de suceder al presidente por ejemplo) pues ello dificulta sustancialmente la tarea de tocar, a través de la fiscalización, intereses arraigados en el municipio, muy poco acostumbrados a pagar su predial.

Esta condición parece ser la más compleja, pues cada presidente municipal tiene frente a sí un universo de móviles, estímulos, incentivos, compromisos y ataduras. Se trata de un individuo político cargado de intereses y planes hacia el futuro que lo limitan, y que depende de las relaciones con su entorno político, las relaciones con el partido estatal y federal, las relaciones con el gobernador, entre otras muchas cuestiones.

6. Cooperación y asistencia por parte del gobierno estatal

Finalmente, las posibilidades de mejorar el desempeño en tesorería se incrementan cuando existe, por parte del gobierno del estado, la decisión de apoyar, capacitar y asesorar en materias técnicas a los municipios. Por ejemplo, el papel del estado es clave para la modernización del catastro. En cualquier caso, una resistencia o indiferencia por parte del centro estatal se constituye como un obstáculo difícil de salvar para los munícipes que desean modernizar su hacienda.

7. Resumen

Se han identificado seis condiciones que favorecen una mejoría en la capacidad recaudatoria de la tesorería. Se pueden resumir de la siguiente forma:

1. Necesidad de mejorar para sobrevivir
2. Contexto de pluralismo y competencia política
3. Buena organización del equipo con tesorería
4. Un elemento innovador
5. Las áreas técnicas de la tesorería están al margen de compromisos políticos del presidente municipal.
6. Adecuada relación estado/municipio

Todas estas condiciones se verifican en los casos de recaudación exitosa (se presentan por lo tanto como condiciones que se tienen que verificar para tener una tesorería eficiente.

Nuestra tarea en ese coloquio es pensar cómo, a través de modificaciones a la institución actual del municipio, podemos asegurar, garantizar condiciones que favorezcan un desempeño HONESTO, EFICIENTE, PROFESIONAL del ayuntamiento, para que su administración proporcione resultados hacendarios adecuados, tanto en la estrategia de ingresos como en la asignación y aplicación del gasto.

Hoy los municipios piden más recursos vía participaciones estatales y federales. Nuestra propuesta es que a esa urgencia en la demanda de más recursos debe corresponder un debate paralelo sobre las modificaciones institucionales necesarias que favorezcan la mayor responsabilidad de la tesorería y del presidente municipal, así como la posibilidad del rendimiento de cuentas y la imputabilidad de los miembros del ayuntamiento.⁹ Para la devolución de recursos y facultades de la federación hacia las localidades territoriales, pensamos que debe plantearse

⁹ Con el término imputabilidad nos referimos al hecho que se les puedan imputar o atribuir sus faltas, errores o delitos a la autoridad competente o responsable (accountability).

una secuencia clara, una agenda nacional rigurosa que ayude a generar responsabilidad en el gasto municipal. De no ser así, los costos pueden ser muy altos; déficit endémicos en las finanzas públicas municipales, quiebras locales, falta de responsabilidad y, luego, el forzoso rescate por parte de la federación. Una descentralización fallida puede tener como consecuencia el efecto inverso del que se busca; el riesgo es una mayor dependencia financiera de los municipios en el mediano plazo, si los recursos son simplemente descentralizados sin condicionamientos o supervisión alguna.¹⁰

De acuerdo con la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, un sesenta por ciento de los recursos federales para obra de desarrollo social (recursos PRONASOL) fueron desviados a lo largo del periodo 1990-1994. Las causas sugeridas por la Secodam fueron la corrupción, pero sobre todo, la ignorancia.¹¹

Debemos enfatizar por lo tanto que estamos fundamentalmente ante dos problemas urgentes: *la capacitación y la responsabilidad*.

¹⁰ Existen propuestas en el sentido de que la sociedad local, la comunidad del municipio, a través de consejos comunitarios y otros diversos organismos de participación vecinal, pueden constituirse en instancias de control ciudadano sobre el ayuntamiento. De acuerdo a esta posición, el medio de control por excelencia es en última instancia el voto electoral. Otra propuesta habla de un federalismo corporativo, en el que las reglas intergubernamentales sean tan claras que cada orden de gobierno supervise al otro mutuamente. Se puede ver el libro de María Emilia Jannetti y Arturo Pontifes Martínez, *La protección jurisdiccional y administrativa del municipio*. El reencuentro con la reivindicación de los derechos del municipio mexicano. México, D.F. CIDE-CNCPAP, 1996, p. 140. Nosotros pensamos que la única forma de garantizar que operen controles a la acción del poder ejecutivo, así sea el gobierno colegiado del ayuntamiento, es a través de la presencia de una institución autónoma, dotada de recursos propios y facultades legales determinadas, que tenga la tarea de vigilar las acciones de gobierno. Sobre las opciones para lograrlo se discute más adelante en esta entrega.

¹¹ Se puede ver la nota en el diario capitalino *Reforma*, del 7 de agosto de 1995. El director general de Operación Regional de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, SECODAM, explicó entonces que los desvíos de recursos destinados a obras de desarrollo social en ayuntamientos —que se han registrado hasta en un 70% de los municipios del país— se deben en gran parte “por la falta de conocimiento de los alcaldes sobre los procesos de comprobación del uso de la inversión federal”. Si bien esta declaración debe entenderse como una de un funcionario federal, ofrece por lo menos una idea de las distancias entre las condiciones de la Federación y las capacidades de algunos municipios para cumplirlas.

Lo que se hace en la actualidad y las propuestas.

Actualmente, algunos gobiernos estatales han organizado comisiones de asesoría y capacitación (para acompañar acciones que fortalecen la hacienda municipal, como en el caso del estado de México) y han brindado mayor apoyo a Contraloría estatal y a la Contaduría Mayor de Hacienda para incrementar sus capacidades de control. Han sido iniciativas muy importantes, en las que aquí insistimos, y agregamos seis propuestas para fortalecer la institución municipal.

1. Fortalecer el organismo técnico del Congreso local

Se trata, así como ha ocurrido en algunos estados, de fortalecer aún más la capacidad de apoyo técnico de las Contadurías Mayores de Hacienda (o Glosa), para dotarlas de equipos técnicos de auditores que fiscalicen, evalúen, asesoren, corrijan las finanzas públicas municipales. Así habría, por ejemplo, continuidad en programas de mediano y largo plazo, por la dificultad de venir en contra de opiniones favorables ese organismo. Esta propuesta tiende a favorecer el control. De una forma más general, se sugiere que los Congresos locales se doten de grupos de funcionarios capacitados que puedan asesorar y supervisar a las tesorerías municipales. Algunos analistas y funcionarios municipales se oponen, pues sostienen que los municipios ya están abrumados por los requisitos y trámites impuestos por los congresos locales, gobiernos estatales y federal para justificar cualquier tipo de acción. Por un lado, es cierto que se requiere de una enorme tarea de simplificación administrativa en lo que rodea al municipio, y que hoy lo tienen sumergido en tareas de "informes, datos, controles y reportes de todos los sabores, tamaños y colores".¹² Por otro lado, la debilidad técnica y económica de las mismas instancias de control, particularmente los congresos estatales, permiten un nivel de impunidad y descontrol preocupante en los municipios. La propuesta es por tanto dotar de más recursos a las Contadurías mayores de hacienda, pero al mismo

¹² Ver a M. Merino "Acerca del federalismo y los municipios 11", *La Jornada*, 31 de marzo de 1995.

tiempo simplificar y unificar los canales de comunicación y los criterios de control. Son tareas que no son incompatibles; en realidad, la simplificación facilitaría enormemente las tareas de supervisión.

2. Cambios en el período municipal o introducción de la reelección inmediata

El censo de 1994 (INEGI-Sedemun-Cide), aplicado a la totalidad de los presidentes municipales del país arrojó los siguientes resultados en lo que respecta a la opinión sobre el actual periodo gubernamental del municipio de tres años y la posibilidad de reformar el artículo 115 para permitir la reelección inmediata de los miembros de cabildo.¹³

264 presidentes municipales se pronunciaron por la reelección inmediata (11.4%); 796 por la ampliación del período de 3 a 6 años (33.1%); 95 respuestas por ampliar el periodo y que haya reelección inmediata (3.4%); y 1204 por mantener las condiciones actuales (50.2%).¹⁴ Es claro que la mayoría, más de 50%, se pronunció por mantener la situación actual; 3 años de mandato sin posibilidad de reelección inmediata. Analizando este resultado por partido, tenemos que 52% del PRI se pronunció por el status quo; 36% del PAN y la mitad de las respuestas de presidentes perredistas.

Por tres años de mandato con reelección inmediata, los resultados fueron: PRI 11%; PAN 18%; PRD 12%.

Ampliar a seis años el manato sin reelección (esto favorece una mayor profesionalización): PRI 33%; PAN 40%; y PRD 3.5%.

La reelección inmediata o la ampliación del periodo interesa más al problema de la capacitación que del control o supervisión del gobierno municipal. En efecto, la confirmación del buen gobierno con un voto favorable del electorado o la alternativa de

¹³ En 1994, eran 2,395 municipios, entre los que había 154 panistas. En septiembre de 1996, había un total de 2,412 municipios, antes de las elecciones locales en el estado de Guerrero, están 225 municipios del PAN, 179 Perredistas y 48 de otros partidos diversos.

¹⁴ 26 presidentes municipales no respondieron (1%). Ver el Censo nacional de municipios, perfil de los municipios mexicanos. CDEMUN-INEGI, 1995. Mimeo.

partidos en el gobierno dejan amplios márgenes de impunidad a los funcionarios a lo largo de sus años de gobierno, si el único factor de control es el electoral (dado que las elecciones premian o castigan la gestión municipal del presidente-candidato solamente cada tres años).

Es claro que el resultado de esta pregunta (con más de 1,200 respuestas en favor de mantener las condiciones actuales) refleja también la diversidad del mapa municipal; para la mayoría de los municipios rurales, tres años, con las condiciones actuales de escasez de recursos, es, a veces, demasiado tiempo. En ello tiene influencia, por lo tanto, el nivel de desarrollo, el tamaño del municipio, el grado de marginación y la filiación política (en los municipios en donde domina el PRI, el corto periodo de tres años resuelve satisfactoriamente la circulación de las élites locales en el control de la administración municipal). Alonso Lujambio sugiere, por ejemplo, que la reelección inmediata sea posible únicamente para los municipios urbanos, con más de 50 mil habitantes.¹⁵

3. El servicio civil (capacitación) para la administración municipal

Otra propuesta es la de instaurar el servicio civil, por lo menos para los funcionarios de tesorería. Como el servicio civil no existe sino excepcionalmente a nivel federal (SRE, Banco de México recientemente), la propuesta para los municipios parece exagerada, pero existe una salida: así como existen hoy organismos descentralizados o desconcentrados operadores del agua, se proponen organismos del tipo del naciente organismo recaudador de impuestos federales, el Servicio de Administración Tributaria para la recolección de los impuestos, por ejemplo, dado el grado de especialización que se requiere para operar eficientemente en esas áreas. Según Mauricio Merino, cada año son 50 mil funcionarios los que abandonan la administración municipal, lo cual tiene un enorme costo en términos económicos, humanos y pú-

¹⁵ Diario *Reforma*, 30 de septiembre de 1996.

blicos.¹⁶ Cuando empiezan a conocer los detalles de su trabajo, se tienen que ir...

Si se tuviera un pequeño cuerpo autónomo de recaudación, que fuera premiado con los resultados de la fiscalización y guiado por el tesorero para la definición de las líneas de política, pero controlado por la contaduría mayor de hacienda, la Secretaría de Finanzas o la Contraloría estatales, por ejemplo, para la observancia de las reglas de cobro, las funciones de levantamiento de impuestos y cobro de derechos sería cumplidas en forma más profesional que en la actualidad, tan sólo por su relativa despolitización (y consiguiente profesionalización). La política de ingresos estaría, como ahora, en manos de la legislación local, pero el tesorero guardaría toda libertad en la definición de las modalidades de aplicación de la misma. Esto aseguraría, por lo menos en este rubro, la continuidad. El criterio principal es que si el organismo recaudatorio de impuestos no es autónomo del presidente municipal, no se logrará el objetivo de profesionalismo y eficiencia en base a la capacitación y continuidad.

Conscientes de que un servicio civil como el brevemente descrito anteriormente, es difícil de implantar en la actualidad; el énfasis debe ponerse en el problema de la capacitación de funcionarios clave de la administración municipal, particularmente en el área de tesorería, planeación y control del gasto. Aquí, siguiendo las propuestas de la mesa sobre "descentralización y administración del desarrollo urbano" de la Reunión sobre ciudades mexicanas ante el nuevo milenio COLMEX-SEDESOL (11 de octubre de 1996), se sugiere una partida federal y estatal exclusivamente para la capacitación de los funcionarios municipales, e incentivos vía participaciones para los municipios que vayan cumpliendo con criterios de profesionalización (instaurar un examen estatal para directores de ingresos municipales, por ejemplo), y capacitación de sus funcionarios (sistema estatal de formación de funcionarios municipales con varios niveles profesionales). En la cuestión de la capacitación, es claro que la fe-

¹⁶ Lo anterior está escrito en *La Jornada*, 31 de marzo de 1995.

deración, los estados y el mundo académico tienen un papel fundamental que jugar.

4. Cambio en las formas de integración y elección del cabildo y de las autoridades auxiliares

Otra sugerencia (que se debe a Mauricio Merino¹⁷) es cambiar la forma actual de elección de los cabildos, que hoy son resultado de la elección de una lista mayoritaria (la mayoría absoluta en cabildo actual favorece un presidencialismo a nivel municipal excesivo y sin contrapesos). Para tener un verdadero gobierno colegiado, esta tesis sugiere que es necesario un sistema de representación proporcional, en el cual la proporción de regidores de cada partido corresponda al número de votos obtenido. El actual sistema de listas ha impedido la pluralidad que se verifica en los municipios más poblados del país (aquellos con más de 50 mil habitantes que ya fueron caracterizados, por ejemplo). La propuesta es, por lo tanto, que el cabildo represente más directamente la pluralidad real del municipio y se presente de esta forma como un órgano colegiado que discuta (y ocasionalmente trabaje) mucho más que en la actualidad las decisiones tomadas por el presidente municipal. Otra propuesta en este sentido es eliminar la presentación actual para elector de los candidatos para el cabildo en un sistema de planillas, y a cambio permitir la elección directa de y diferenciada para el presidente, los regidores y los síndicos, lo cual les daría a estos últimos un grado de autonomía política frente al presidente municipal.

La crítica evidente a esta propuesta es que podría generar problemas de gobernabilidad al interior de la administración municipal.

Por otra parte, parece necesario que las autoridades auxiliares de pueblos, comunidades y barrios que son designadas por el ayuntamiento que se asienta en la cabecera municipal, para también por el filtro de las urnas, para no violar el principio de la representación en esos niveles de autoridad que tiene un impacto determinante en la vida de sus localidades.

¹⁷ Escrito en *La Jornada*, el 30 de marzo de 1995.

5. Establecer relaciones económicas claras entre el estado y los municipios

Por el lado de las inversiones y programas de desarrollo regional (Comités para la Planeación del Desarrollo Estatal y los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal), los municipios deben ser consultados sobre las acciones y políticas de inversión federales y estatales en forma consistente y sistemática. Las actuales instancias de planeación deben ser por lo tanto fortalecidas, al asegurar un lugar y capacidad de negociación a los municipios interesados.¹⁸ Asimismo, es necesario eliminar el grado de discrecionalidad que existe en el ejercicio del gasto de infraestructura de los estados y la federación a nivel territorial en México. En esto, nuevamente, se impone el fortalecimiento de las legislaturas locales y la federal, como instancias de representación de las localidades territoriales.

Por el lado del ingreso, son necesarias leyes de coordinación con fórmulas de repartición tan claras como sencillas, que garanticen al municipio seguridad en los montos de sus participaciones tanto federales como estatales. Al mismo tiempo, es muy deseable que las fórmulas de repartición integren incentivos a los logros municipales en el fortalecimiento de su hacienda propia.

6. Fomentar la cooperación entre municipios vecinos con intereses comunes de desarrollo regional y económico

Crear un sistema de incentivos para aquellos municipios que logren formular planes conjuntos de desarrollo regional o coordinación para la impartición de ciertos servicios, apoyando con recursos adicionales sus propuestas de inversión común. Esto se sugiere ante lo poco frecuente que ha resultado la coordinación intermunicipal en México para la facilitación de sus tareas administrativas y gubernamentales.

¹⁸ En la Reunión sobre ciudades COLMEX-SEDESOL (octubre de 1996), se propuso que el poder legislativo estatal sea una instancia de vigilancia y continuidad de los acuerdos sobre desarrollo local o regional. Concordamos plenamente con la propuesta.

7. Sistema nacional de información municipal

Crear un sistema confiable de datos sobre la vida y los números de los municipios mexicanos (población, marginalidad, pobreza, producto municipal, ingreso, impuestos federales generados en el municipio, organizaciones sociales, industrias, etc.) que sea la base de los cálculos para las fórmulas de participación, de inversión, de transferencias, y demás. El objetivo es dotar a los municipios de herramientas para su conocimiento, su mejor administración, y su defensa frente a la situación predominante del estado y la federación que poco explican los sustentos de sus acciones frente al municipio.

Hacia una reforma municipal genuina
se terminó de imprimir el mes de marzo de 1998,
se utilizó la fuente times en 12, 11, 10.5 y 9 pts.
La edición consta de 500 ejemplares



AMAROMA EDICIONES

Av. Vallarta 1835-2, 44140 Tel. 616 53 43 Fax 616 53 46

