

# ***LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL EN MÉXICO: FACTOR PARA EL DESARROLLO Y LA EFICIENCIA GUBERNAMENTAL***

*Cuauhtémoc Paz Cuevas*

## **Resumen**

El presente artículo analiza el papel de la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en el ámbito público municipal mexicano, a través de su desarrollo histórico reciente, la configuración de un nuevo escenario pluripartidista en el nivel municipal y sus fórmulas más destacadas a lo largo del territorio nacional.

Asimismo, vincula este recuento a referencias teóricas acerca del debate entre democracia representativa y democracia participativa, reforma del Estado y reforma de gobierno, así como nuevas tecnologías gubernamentales, para demostrar que la participación ciudadana municipal contribuye al desarrollo social y la eficiencia de la gestión gubernamental.

## **Abstract**

This article examines the role of the citizenry's participation and their organizations in the public municipal field, through its recent historical development, the shape of a new scene of partisan plurality at municipal level and its most emphasized formulas along the national territory.

In addition, this article links this explanation to theoretical references about the discussion between representative democracy and participating democracy, state and governmental reform, as soon as new governmental technologies, in order to show that the citizenry's municipal participation contribute to the social development and the governmental management efficiency.

## **Introducción**

A pocos años del siglo XXI, México sigue enfrentando graves rezagos en diversas áreas del desarrollo económico y social. Nuevas condiciones imperan en el escenario internacional y el país se enfrenta a ellas en franca desventaja.

Sin embargo, hay en el escenario nacional un elemento que promete ser uno de los instrumentos para superar los problemas nacionales. Ese elemento se genera en la década pasada en los municipios mexicanos. La participación ciudadana municipal surgió en respuesta a un sistema político centralizado, autoritario y deficiente.

Desde entonces, dicha participación ha pugnado por el respeto a la pluralidad cívica y política de los mexicanos y ha evidenciado que en el municipio se encuentra el espacio propio para la democracia representativa y participativa, la eficiencia gubernamental y el desarrollo social.

Hoy día la acción del gobierno se realiza frente a tal elemento. Ante la sociedad civil y sus organizaciones, el gobierno debe mostrar apertura y crear los cauces adecuados para que, en cada realidad municipal, se logre un desarrollo democrático y consensado. Es la participación ciudadana uno de los factores que habrán de permitir el desarrollo de los municipios, las regiones, los estados y la Nación en su totalidad.

## **Un nuevo contexto municipal**

Como consecuencia de una vida política y pública altamente centralizadas era común pensar, hasta hace poco, en que difícilmente el tránsito a la democracia en México se realizaría desde la base, es decir, desde el municipio hacia arriba. La idea contraria parecía a todas luces una utopía.

Sin embargo, e inmersa en un proceso que involucró no solamente a México sino a varios países de América Latina, la realidad política municipal en los años ochenta se transformó dando los primeros pasos

para la democratización de la vida nacional.<sup>1</sup> El elemento catalizador de esta nueva etapa fue la crisis económica de finales de los setenta y principios de los ochenta, la cual, acompañada de fuertes cuestionamientos al sistema político mexicano, generó deslegitimidad y desconfianza del gobierno para con sus gobernados.

Dentro de dichos cuestionamientos tomó auge la idea de poner fin, con los pocos mecanismos que la sociedad tenía a su alcance, al centralismo predominante en el país. Así, la ciudadanía de diversos municipios del país comprendió que “el proceso de transformación democrática del país, supone la democratización de los municipios, ya que es en este ámbito en el que se da el primer punto de articulación entre la sociedad y el gobierno”.<sup>2</sup> Sólo así, y sumando cada uno de los reclamos regionales y municipales, podría lograrse la democratización del país y, consecuentemente, un acercamiento de las acciones gubernamentales y sus beneficios al nivel más cercano al ciudadano.

A este proceso se sumaron nuevos actores sociales que, por su cantidad y heterogeneidad, rebasaron las instancias corporativas que en el seno del partido oficial dan “representación” y cabida a las diversas expresiones de la sociedad.<sup>3</sup> El despertar de la conciencia cívica en el orden municipal contribuyó también a que los ciudadanos se organizaran para participar, tanto en la vida política como en la atención a sus

---

<sup>1</sup> “La crisis económico-social encuentra a los países de la zona en un momento particular de su evolución política. La década de los ochenta es escenario de una fuerte tendencia hacia el avance de los procesos de democratización (...) pareciera existir al respecto un trágico desencuentro histórico entre la explosión de una crisis económica profunda y el desarrollo de la democratización”, Bernardo Klisberg, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, p. 7.

<sup>2</sup> María Luisa Herrasti, “Interacción entre el gobierno municipal y la participación ciudadana”, en Manuel Sánchez Rosado (compilador), *Ponencias de la 2ª Convención Nacional de Trabajo Social*, p. 543.

<sup>3</sup> “En solamente dos lustros, nuevos actores sociales desplazaron a los anteriores; no parecen ser más el movimiento obrero y el movimiento campesino los que dan las orientaciones más pertinentes al conjunto de la sociedad. Ahora los actores sociales se desplazan por reivindicaciones urbanas, educativas, municipalistas, fronterizas, electorales, religiosas, etcétera”, Carlos Martínez Assad, “El despertar de las regiones”, en Jorge Alonso, *et al.*, *El nuevo Estado mexicano*, tomo 2, p. 157.

propias demandas, creando un nuevo escenario en ese nivel de la vida social.

Las nuevas condiciones en que se vivió desde entonces en varios municipios mexicanos, evidenciaron la crisis de gobernar con prebendas corporativas y bajo influencias caciquiles. El partido oficial, el corporativismo y el caciquismo enfrentaron a una sociedad capaz de autoorganizarse para defender sus intereses con plena independencia de cualquier central oficial y dispuesta a votar por opciones distintas en la contienda electoral. El PRI, identificado por los ciudadanos como centro de corrupción, clientelismo, desorden administrativo, ineficiencia y desatención de los problemas sociales, fue pronto cambiado en la búsqueda de nuevas alternativas políticas.

De ahí que, a partir de la década de los ochenta “no hubo elección para la renovación de autoridades municipales en el territorio nacional que no haya sido acompañada de inconformidades y denuncias de irregularidades sobre los resultados finales de algún ayuntamiento”.<sup>4</sup> La vida política en el nivel gubernamental más próximo a la ciudadanía y su problemática se convirtió rápidamente en factor que transformaría la competitividad partidista en el nivel nacional. La competencia electoral municipal ha terminado por reflejarse en un movimiento nacional por la reivindicación de la democracia y muy variados reclamos sociales.

De entonces a la fecha, han sido ya varios los Ayuntamientos que han experimentado el fenómeno de la alternancia política. La década de los ochenta es bastante ilustrativa al respecto. Varios municipios de distintas regiones del país fueron escenario de fuertes disputas por presidencias municipales, e incluso gubernamentales, entre un partido oficial fuertemente criticado y una oposición, de diversos signos, pujante y receptiva del descontento social.

El avance opositor en los últimos años ha creado en todo el país una conciencia ciudadana de defensa de sus derechos políticos y civiles,

---

<sup>4</sup> Gilberto Meza y Antonio Padilla, *Los nuevos electores: actores sociales e insurgencia municipal en el México de los ochenta*, p. 65.

ante los cuales el sistema político tiene que reformarse. Ante ello, la acción de gobierno también debe buscar estrategias para estar más cerca de quienes finalmente reciben sus resultados: los ciudadanos. La lucha por la democracia municipal genera a la vez un movimiento nacional en favor de la transición democrática nacional, la descentralización de la administración pública y la apertura de espacios efectivos de expresión, representación y participación ciudadana.

La eficiencia mostrada por gobiernos municipales de origen democrático, sobre todo cuando incorporan a su acción las inquietudes e iniciativas de la sociedad por participar, les ha permitido avanzar incluso a gubernaturas. Hoy día, además de todos los municipios en manos de la oposición, hay varios gobiernos estatales encabezados por gente surgida del Partido Acción Nacional, mientras que el Partido de la Revolución Democrática encabeza la primer Jefatura de Gobierno del Distrito Federal electoral mediante voto directo y ha triunfado en la elección para gobernador en el estado de Zacatecas.

Esta pluralidad, expresada en la nueva conformación política de la geografía nacional, se ha topado con fuertes limitantes e inercias predominantes de un sistema político centralista y autoritario. Estas limitantes principales influyen en la gestión pública de los nuevos Ayuntamientos. Sin embargo, el despertar ciudadano del que ya hablabamos, no dejó a su suerte a estos nuevos gobiernos. La participación de la ciudadanía que optó por el cambio político, ha buscado, mediante su participación espontánea y organizada, hacer más efectiva la consecución del bienestar colectivo al corresponsabilizarse de las acciones gubernamentales.

### **Democracia representativa y democracia participativa en el municipio**

La democracia municipal, al igual que la democracia nacional, tiene ahora dos modalidades: la representativa y la participativa. La primera, a pesar de tener implícito un tipo de participación, la de tipo político, no

es cauce permanente de participación ciudadana en la gestión pública. “La gran mayoría de la ciudadanía participa, pues, en la política por una vía indirecta, a través de unos representantes elegidos”.<sup>5</sup> De ahí el nombre de esta modalidad de la democracia, por la representación que la ciudadanía deposita en determinado individuo o grupo de individuos, para que éstos se desempeñen en las instancias gubernamentales respectivas.

La democracia participativa, por su parte, rebasa la simple expresión de la ciudadanía mediante el sufragio y de la representación social en el Ayuntamiento. En los últimos años los habitantes de los municipios mexicanos han expresado ese grado de apertura y pluralidad al buscar nuevas formas de participar en las acciones del gobierno. Para tal efecto, los ciudadanos se han organizado en grupos sociales muy variados con el fin de participar en distintos ámbitos de la vida pública y responsabilizarse, a la vez, con las autoridades en la búsqueda del bien común.

Ante la expresión de un auge en ambos tipos de modalidades de la democracia en la vida municipal, podemos ver en este ámbito al espacio privilegiado para el desarrollo de una verdadera democracia que llegue hasta el nivel de la vida nacional.<sup>6</sup> De la misma forma, podemos identificar, dentro de ambas modalidades, el surgimiento de dos tipos de pluralidad en los que se manifiesta la ciudadanía. Estos son el pluralismo político y el pluralismo cívico. El primero se expresa mediante la democracia representativa. El segundo tiene su lugar de expresión, principalmente, en la democracia participativa.

La democracia representativa en el ámbito municipal, según lo ha buscado la ciudadanía, va más allá de las prácticas electorales. La

---

<sup>5</sup> Nuria Cunill, *Participación ciudadana*, p. 50.

<sup>6</sup> “Por eso es preciso insistir en la búsqueda de un espacio propio para el despliegue de las posibilidades municipales, sin renunciar al reconocimiento de sus limitaciones. Y ese espacio no está sólo en el ámbito neutro de la administración pública: pasa también por el terreno de la organización política y social; tiene que ver con la democracia del país, pero entendida como un modo de participación. Si se admite que la democracia es algo más que las elecciones y el juego entre partidos políticos a nivel nacional, puede creerse que en los municipios hay una instancia de organización democrática del país”, Mauricio Merino, *Fuera del centro*, pp. 112, 113.

auténtica democracia representativa que debe existir en los municipios mexicanos, así como en el escenario nacional, presupone la existencia real de un pluralismo político manifiesto en una oferta variada de partidos políticos, además de posibilidades reales de alternancia en el ejercicio del poder. La democracia representativa en el municipio y su importancia, responden al grado creciente de apertura y pluralidad social manifestados a través de su participación en el terreno político-electoral.

En cuanto al pluralismo cívico y la democracia participativa, muchos son los ejemplos de la forma en que las organizaciones de la sociedad civil en el municipio participan para el logro efectivo de las metas sociales,<sup>7</sup> la mayoría de las veces a través de fórmulas participativas no institucionalizadas ni promovidas por el poder central.

El surgimiento de organizaciones sociales de base en el nivel municipal de gobierno ha servido para que —en muchos casos— se trabaje en forma abierta y corresponsable. Sin embargo, estos organismos no gubernamentales, debido a su conformación cívica, no partidista ni corporativa, se han topado con fuertes limitantes a sus proyectos de autogestión y beneficio social. Estos problemas se han presentado, principalmente, en Ayuntamientos donde predomina el partido oficial y en el que han logrado subsistir figuras de poder político como los caciques. Estos últimos ven en la organización social independiente un factor de riesgo a su poder personal de control social en la localidad. Por ello, principalmente, la colaboración entre organizaciones sociales de base y autoridades gubernamentales se han presentado en casos donde los Ayuntamientos han surgido de partidos opositores.<sup>8</sup>

<sup>7</sup> "En varios municipios la participación ciudadana se organiza en grupos sociales formales, ya sean comunidades de base, de autoayuda, para sismos, vivienda, desarrollo comunitario, de producción, religiosos, culturales, etcétera, casi todos de carácter independiente y apartidista; resultan de una forma de canalizar el descontento y son actores importantes en los procesos de renovación (...). En otros municipios se participa a través de organizaciones formales dispuestas a la defensa y promoción de ciertos derechos (...). Otra forma similar es la participación en gremios o sindicatos (v. g. el de los maestros), cuya tónica de lucha constante es una escuela de experiencias y modos de la participación ciudadana en los asuntos municipales". Miguel Bazdresch, "Gestión municipal y cambio político", en Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal*, p. 31.

<sup>8</sup> "Posiblemente existen condiciones para lograr avances hacia una cooperación amplia con

La gestión gubernamental ha incrementado la efectividad en su desempeño al incorporar las iniciativas que desde la población surgen, para hacerse partícipes de las acciones encaminadas a mejorar sus condiciones de vida. En esos casos, de gobiernos que conviven con una ciudadanía plural y la incorporan a sus procesos, se puede apreciar la existencia de gobiernos abiertos.<sup>9</sup> La apertura en los gobiernos y la incorporación de la participación ciudadana permite a aquellos nuevos gobernantes sortear con éxito las limitaciones que desde el centro o el gobierno estatal puedan imponérseles, además de eficientar su desempeño al estar atentos a lo que la sociedad necesita y la forma en que plantean la solución a sus demandas.

La gestión municipal de un gobierno abierto se hace más efectiva cuando, al atender a la pluralidad cívica y política de los ciudadanos, deja de lado el hacer uso del poder en favor de grupos corporativos o individuos identificados con intereses partidistas.

Permitir la participación de la ciudadanía en las acciones gubernamentales hace posible la publicitación del poder.<sup>10</sup> Con ello, el gobierno abierto a la ciudadanía es capaz de generar grados crecientes de gobernabilidad democrática, la cual se relaciona, a la vez, con la legitimidad que el poder adquiere frente a la ciudadanía, los consensos que con ella

---

ONG's en casos donde la oposición, por vía de elecciones y una amplia movilización de la población ha conquistado el municipio". Dieter Paas, *Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal*, p. 37.

<sup>9</sup> El gobierno abierto reconoce el pluralismo político y el pluralismo público, reconoce la publicitación del poder, así como la emergencia de nuevos grupos que exigen autonomía de gestión como son las organizaciones no gubernamentales", Ricardo Uvalle Berrones, "Sociedad civil, participación democrática y gestión gubernamental", en M. Sánchez Rosado, *op. cit.*, p. 596.

<sup>10</sup> "El principio de la publicidad de las acciones de quien detenta un poder público ('público' en el sentido de 'político') se contrapone a la teoría de los *arcana imperii*, que dominó en la época del poder absoluto (...) Bajo este aspecto es esencial para la democracia el ejercicio de los diversos derechos de la libertad, que permiten la formación de la opinión pública, y de esta manera aseguran que las acciones de los gobiernos se sustraigan del secreto de la cámara del consejo, se retiren de las redes secretas en las que se tratan de ocultar de los ojos del público, para evitar que sean examinadas, juzgadas y criticadas (...). El secreto de Estado es legitimado solamente en los casos excepcionales previstos por la ley", Norberto Bobbio, *Estado gobierno y sociedad*, pp. 35-37.

logra y la aptitud tanto para dirigirla como para responder a sus reclamos.

### **Las diversas formas de participar en el municipio**

En aquellos lugares donde se ha expresado la pluralidad de la sociedad civil en los aspectos cívico y político, pueden presentarse diversas formas en que los ciudadanos hagan efectivas sus inquietudes participativas. Como ya se ha visto, la participación política de los ciudadanos se da a través del mecanismo del sufragio. Pero más allá de este tipo de participación, dentro de la democracia participativa, es decir, la que atiende al pluralismo cívico y a las inquietudes de participación ciudadana ajenas a la lucha política, pueden existir, en forma general, cuatro maneras de entender la participación ciudadana en la actividad estatal y gubernamental:

1. El control ciudadano de la Administración Pública.
2. Los mecanismos para que la Administración conozca mejor las necesidades de sus administrados.
3. La colaboración de los ciudadanos en la ejecución de algunas tareas.
4. La sustitución del Estado en algunas actividades.<sup>11</sup>

Dentro de estos cuatro grandes rubros, los gobernantes pueden idear los mecanismos participativos adecuados a cada realidad municipal, los actores sociales existentes y las condiciones económicas, políticas y públicas. Acorde a las inquietudes y a la forma en que la sociedad quiera participar, deberán crearse los mecanismos o cauces participativos para que la sociedad tome parte de la acción de gobierno.

<sup>11</sup> Nuria Cunill, *op. cit.*, p. 29.

El control que la ciudadanía ejercería sobre la Administración Pública municipal puede ser a través de las llamadas “contralorías sociales”, donde se vigila la aplicación y ejercicio de recursos, los avances en la elaboración de determinada obra pública, etcétera. Pueden existir otros órganos en los que la ciudadanía se disponga a recibir cuentas por parte de las autoridades, ya sea a través de los informes de labores o de ejercicio del gasto.

Este mecanismo lleva a la Administración Pública a guiarse bajo los criterios de calidad, eficacia y eficiencia en el ejercicio de recursos y funciones.

Los mecanismos a través de los cuales la Administración Pública conoce mejor las necesidades de los ciudadanos pueden ser, entre muchos otros, los consejos consultivos o de ciudadanos. Éstos pueden ser integrados por representantes elegidos directamente por la ciudadanía, o ser personalidades importantes que auxilien y asesoren la actividad de la administración. Así también, las audiencias, en donde integrantes del Ayuntamiento reciben quejas, sugerencias e inquietudes ciudadanas, forman parte de estos mecanismos. De la misma manera, las oficinas o buzones de quejas e iniciativas, así como los “foros de consulta”, en los que los ciudadanos expresan sus necesidades y las posibles alternativas de solución para ser incluidas en los planes de desarrollo municipal, estatal o nacional, forman parte de los cauces que pueden agruparse dentro de este segundo rubro.

La colaboración ciudadana en tareas tradicionalmente desempeñadas por el gobierno, implica una intervención más directa de la sociedad en las acciones de la administración. La colaboración destaca la corresponsabilidad existente entre gobierno y ciudadanos, es decir, supone la existencia de un Estado reformado y una sociedad madura, capaz de compartir con el Estado la responsabilidad en el diseño y en la ejecución de las políticas gubernamentales. Mecanismos como los establecidos en los últimos años, en los programas sociales, en los que organizaciones sociales participaban en el diseño y ejecución de lo que ellas mismas consideraban primordial, son ejemplos claros.

Así también, dentro de este ámbito pueden agruparse los meca-

nismos que en las nuevas tecnologías de gobierno<sup>12</sup> dan cabida a la participación de la ciudadanía. Regularmente, en este tipo de participación entran las organizaciones sociales de base independientes que atienden diversas problemáticas sociales y que buscan solucionarlas autogestionadamente o en forma corresponsable. Así, organizaciones gremiales, organismos no gubernamentales y también aquellos grupos promovidos desde el Estado, pueden colaborar en la consecución de logros de la función pública.

Las concesiones que el sector público hace a los privados para la prestación de algún servicio o explotación de algún recurso se encuentra en este ámbito de colaboración. Esta modalidad permite avanzar en la mejora cualitativa de la prestación de servicios y el desarrollo económico.

La colaboración, en el nivel municipal de gobierno, reitera la importancia de este ámbito de convivencia social como instancia para la organización de los ciudadanos, el mejoramiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales y el desarrollo social del municipio.

La sustitución del Estado en algunas actividades, abre un cauce más de participación. Aunque al ser sustituido plenamente por los privados en sus actividades, el Estado cede funciones, más que dejar a los ciudadanos intervenir en sus procesos, permitiendo que la sociedad expanda sus capacidades productivas y de iniciativa. El mecanismo, obviamente, es la privatización, en el sentido desincorporativo del término, que da paso a una competencia libre y no monopolizada en una economía de mercado.

Cualquiera que sea la forma de participar en el municipio, lo importante es, en este caso, identificar los mecanismos y prácticas participativas más significativos en el nivel municipal. Es menester, en

---

<sup>12</sup> A saber: políticas públicas, gerencia pública y gerencia social. Para tener un panorama más amplio véase Luis F. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas*, 1992, y Ricardo Uvalle Berrones, "La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno", en *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 5; y "La gerencia social: una opción de gobierno abierto", en *Estudios Políticos*, cuarta época, núm. 4.

este sentido, prestar atención a lo que han sido los cauces oficiales de participación, pero también lo que desde la iniciativa ciudadana se ha hecho por participar en la gestión pública de los ayuntamientos.<sup>13</sup>

### **Los procesos oficiales de participación ciudadana en el municipio**

De no ser por el sufragio para elegir Ayuntamientos y representantes en los órganos estatales y federales, los ciudadanos de los municipios mexicanos no contaban, hasta inicios de los ochenta, con otras formas de participación. No fue sino hasta el gobierno de Miguel de la Madrid, que se establecieron, en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD), los Sistemas Estatales de Planeación Democrática, así como mecanismos que permitirían la planeación del desarrollo en el nivel municipal.

Al interior del SNPD concurrirían los sectores público, social y privado, así como los tres niveles de gobierno. Su sustento jurídico se dio al reformar los artículos 25 y 26 constitucionales y expedir su ley reglamentaria, Ley de Planeación. Este sistema buscaba, en un principio, fortalecer el federalismo a través de la concurrencia entre los tres niveles de gobierno, así como hacer partícipe a la sociedad y sus sectores a través de su corriente de concertación, en la que “los sectores público, social y privado podrán concertar acciones conjuntas de acuerdo a las directrices que se propongan en el plan de desarrollo”.<sup>14</sup>

La Ley de Planeación señala en su artículo 16 que los Ayuntamientos deberán programar sus actividades en un Plan Municipal de Desarrollo.

---

<sup>13</sup> “El examen de las modalidades instituidas a partir de la normativa supone excluir de la descripción lo que probablemente constituya el terreno más rico de la participación ciudadana: la que se desenvuelve ‘extraoficialmente’ a partir de iniciativas de los propios sujetos sociales”. *Ibid.*, pp. 109-110.

<sup>14</sup> Álvaro Martínez Silva, *Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal*, p. 49.

Ahí mismo se destacaba la atención que debe darse a la participación y consulta de los diversos grupos sociales. Además, se instituía al Comité para la Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEM) como órgano de consulta permanente en el proceso de planeación democrática. En esta instancia se presentó el primer cauce institucional para la participación social.

Los COPLADEM o COPLADEMUN servirían, de la misma manera, como instancias a través de las cuales Ayuntamiento y ciudadanos podrían sugerir al COPLADE (Comité para la Planeación del Desarrollo del Estado), programas y acciones que pudieran ser coordinados en el marco de los Convenios Únicos de Desarrollo, concertados entre Estado y Federación.

Sin embargo, la participación ciudadana a través del COPLADEMUN se limitaba solamente al aspecto de la planeación del desarrollo, mientras que las organizaciones sociales enmarcadas en alguna de las centrales corporativas del partido oficial eran las únicas reconocidas para poder participar en dicho órgano. Quedaba excluida del COPLADEMUN la participación de organizaciones independientes del partido y sus corporaciones, a la vez que las funciones de dicho organismo no podían intervenir en otros aspectos de la gestión pública municipal.

Durante el sexenio siguiente continuó en funcionamiento el COPLADEMUN, así como el resto de las instancias que conformaban el SNPD. Pero también dio inicio el Programa Nacional de Solidaridad, el cual representó una nueva forma de relacionar al gobierno federal con la sociedad civil y los otros dos órdenes gubernamentales. Debido al funcionamiento de este programa, los Convenios Únicos de Desarrollo del gobierno anterior, se convirtieron en los Convenios de Desarrollo Social, a través de los cuales se distribuirían los recursos del ramo 26 del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre este orden de gobierno y los estados.

En el seno de Solidaridad, la participación social fue encauzada a través de los Comités de Solidaridad, constituidos inicialmente como Comités Pro-obra, los cuales se integraron por miembros de la colectividad para representarla ante las autoridades correspondientes. Los

Comités se integraban en Coordinadoras de Comités y éstas, a su vez, en Consejos Municipales de Solidaridad.

Estas agrupaciones dieron a la ciudadanía un espectro más amplio para participar en las acciones de beneficio colectivo. En ellas se decidían las obras a ejecutar y la forma en que los comités y sus integrantes participarían. Regularmente, los miembros del comité se encargaban de la mano de obra, pues los recursos provenían del ramo 26 del presupuesto federal.

Aun a pesar de ser una nueva forma en que la ciudadanía podía intervenir en la atención a sus demandas, Solidaridad se topó inevitablemente con viejos vicios en la forma de hacer las cosas prevalecientes en la política y administración mexicanas. Para empezar, el PRONASOL fue un programa ideado desde el centro<sup>15</sup> y, por ende, dejaba de lado todas aquellas circunstancias propias que distinguen la problemática sociopolítica de cada municipio. Asimismo, estados y municipios que quisieran beneficiarse con los recursos del programa quedaban reducidos a ser sólo gestores ante las autoridades federales, quienes habrían de liberarles los recursos del ramo 26.<sup>16</sup>

El funcionamiento de los comités no estuvo exento de caer en esta inercia. En muchos casos la conformación de los comités, así como “los CUD y los COPLADES quedaron articulados a las estructuras institucionales de los gobiernos estatales, donde caciques y políticos tradicionales aún reinan e imponen pautas decisivas de desarrollo”.<sup>17</sup> Además, los únicos grupos sociales que pudieron participar al interior de

---

<sup>15</sup> “Si el programa ha sido definido desde el centro, e instrumentado y controlado de modo directo por el propio gobierno central, es evidente que la capacidad de acción de los municipios ha decrecido”. M. Merino, *Fuera del Centro*, p. 140.

<sup>16</sup> “Se trata del mismo tipo de participación inducida que se genera por parte de un gran número de programas gubernamentales en los que, lo básico, es cumplir los fines del programa, tengan estos o no, relación con las necesidades de los pobladores o munícipes”. Neptalí Monterroso Salvatierra, “Cultura y participación social en el Municipio”, en Sergio Mancilla Guzmán, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Gobierno del Estado de México, 1996, 348 pp.

<sup>17</sup> Julio Moguel, “Municipio y Democracia”, en D. Paas, *op. cit.*, p. 19.

Solidaridad fueron los comités promovidos por el Estado. La naturaleza del programa no permitía la participación de organizaciones sociales independientes o de ONG's, y éstas —por evitar el quebranto de su autonomía— no se interesaron en hacerlo.

Solidaridad fue en muchos casos un instrumento del sistema para ganar y recuperar consensos a favor del partido oficial. En aquellos municipios en manos de la oposición, los recursos de Solidaridad fueron regateados y, en ocasiones negados, a pesar de que las propuestas hechas a través de los Consejos de Solidaridad Municipal a la Secretaría de Desarrollo Social contaban con los requisitos y formalidades establecidas en los Manuales Únicos de Operación del ramo 26.

De tal suerte, los cauces institucionales de participación ciudadana toparon con varias limitantes.<sup>18</sup> La sociedad, por su parte, cuando no quiso o no pudo participar a través de ellas fue porque se encontró con dos situaciones generales. La primera era la poca adaptabilidad en algunos núcleos de población que contaban con prácticas organizativas tradicionales que no pudieron insertarse en el esquema establecido desde el centro, y que desde luego no consideraba la participación de actores sociales independientes. La otra consistió en la creciente pérdida de legitimidad del poder central y de los mecanismos ideados desde él para incorporar la iniciativa social, lo que se tradujo en desconfianza y apatía por parte de la población hacia las instancias “participativas” oficiales.

### **Las prácticas novedosas de participación ciudadana en el municipio**

En los mecanismos institucionales de participación fueron discriminados

---

<sup>18</sup> “Este es el caso de la mayoría de los gobiernos latinoamericanos actuales que se dicen democráticos: se encuentran preocupados por ‘abrir posibilidades de participación a nivel municipal, de manera tal que se puedan neutralizar o apagar las manifestaciones sociales que no pueden ser canalizadas. En estos casos, las autoridades municipales mantienen para sí la coordinación de esa participación. La dirección se establece ‘desde arriba’, Neptalí Monterroso. *op. cit.*”

aquellos municipios gobernados por gente de oposición, así como las organizaciones ciudadanas no corporativizadas ni cooptadas por la maquinaria oficial. Sin embargo, eso no ha sido motivo que impida la participación ciudadana en los lugares donde el sistema ha puesto cortapisas a la organización autónoma. Precisamente en los municipios donde se ha iniciado la transformación democrática de México, podemos rescatar experiencias innovadoras de participación social.<sup>19</sup>

Aun en aquellos municipios sujetos todavía a las viejas tendencias del sistema político y en manos del partido oficial, la organización social independiente ha surgido ante la ineficiencia de la administración pública para dar respuesta a sus reclamos o dirimir sus conflictos.<sup>20</sup> En tales casos, la sociedad se ha organizado desafiando a la figura caciquil que niega y combate toda posibilidad de organización independiente en su ámbito de poder.

Ante estas manifestaciones sociales, los Ayuntamientos, con la intervención de los actores sociales de su circunscripción, han dispuesto nuevas prácticas de participación ciudadana, considerando las circunstancias propias de su territorio y las condiciones políticas, económicas y sociales prevaecientes. Esto ha tenido que hacerse con sumo cuidado. En primer lugar, porque al gobierno municipal no le corresponde organizar a la sociedad civil, pues esto sería el preámbulo de un nuevo corporativismo, sino sentar las bases que fomenten su participación y organización independiente. En segundo lugar, porque al generarse ese

---

<sup>19</sup> “Los gobiernos municipales de oposición intentan romper el círculo de un priismo anquilosado, donde la acción de gobierno se limita a intercambios indispensables para lograr apoyos que el partido requiere. Hay clara conciencia de que no contar con experiencia en tareas de gobierno se intenta paliar con la voluntad de trabajar para el conjunto de los ciudadanos; de ahí que se pueda afirmar que estos gobiernos buscan formas de trabajo más inclusivas, que aceptan la participación de grupos normalmente marginados de este tipo de actividades”. María del Carmen Pardo; “La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?”. en M. Merino, *En busca de...*, p. 279.

<sup>20</sup> “La gente se ha organizado para resolver problemas, necesidades o expectativas específicas, cuyos gobiernos municipales no han podido atender, precisamente por la ausencia de recursos y autonomía”. M. Merino, en *Ibid.*, p. 284.

nuevo corporativismo, no se trabajaría en favor del bienestar colectivo, sino que las organizaciones afiliadas al poder seguirían su línea y legitimarían, aunque fuera sólo en apariencia, al gobierno en turno.<sup>21</sup>

En cuanto al funcionamiento del gobierno municipal, las prácticas no institucionalizadas de participación comunitaria son las sesiones públicas de cabildo o las asambleas populares. En la primera los ciudadanos participan proponiendo, opinando o proporcionando información sobre los problemas que aquejan a la comunidad. En la segunda, la población es citada en forma abierta para ser informada de la gestión, consultarle sobre la atención a algún problema o elegir representantes. Estas dos primeras prácticas, sin embargo, suelen presentar desventajas como el desorden, el alargamiento de las sesiones, etcétera.

Otras prácticas consisten en la elección de delegados o representantes municipales, lo que, si bien por ley es facultad del presidente municipal, se ha presentado en casos donde la ciudadanía ha sido convocada a asamblea para tal efecto. Se ha presentado también el caso de que varios municipios circunvecinos se organizan para planear el desarrollo de su región y al margen de la normatividad establecida para ello desde el centro. En dichos casos la población contribuyó con sus propuestas a través de consultas abiertas.

Existen casos en los que el cabildo acude a un barrio o localidad determinada y convoca a asamblea para decidir sobre las obras que se van a realizar. Entre los ciudadanos convocados se crea un comité que administra los recursos de la obra durante su ejecución. Hay otros donde se han creado órganos especiales para la deliberación y el debate sobre las acciones del gobierno municipal, funcionando como cabildos ampliados.<sup>22</sup>

---

<sup>21</sup> "Las organizaciones sociales generadas desde los aparatos gubernamentales se convierten en órganos que avalan y legitiman a los gobiernos en turno, impidiendo en general la participación plural y democrática de la sociedad". D. Paas, *op. cit.*, p. 187.

<sup>22</sup> En este punto hay que destacar el caso del mecanismo creado en Petatlán, Guerrero, donde se instrumentó la operación de un órgano colegiado que funciona como cabildo ampliado, bajo el nombre de Cámara Municipal de Representantes. Para mayores detalles puede consultarse a Silvestre Pacheco León, "La experiencia democrática de Petatlán", en D. Paas, *op. cit.*, pp. 57-69.

Asimismo, hay casos donde los habitantes del municipio pueden participar de muy distintas maneras en el fortalecimiento de las finanzas municipales. La contribución, el pago consensado de mayores cuotas o incluso las aportaciones ciudadanas, han servido para tal efecto. Sin embargo, cabe destacar que en este ámbito la creatividad de las autoridades municipales es fundamental, ya que pueden hacerse de recursos por vías alternas a las ya conocidas.<sup>23</sup>

La participación libre e independiente de los ciudadanos ha sido clave, en la mayoría de los casos, para hacer válido el respeto a la autonomía municipal, su lugar, atribuciones y decisiones.<sup>24</sup> Su incorporación a los procesos gubernamentales motiva una gestión eficiente, honrada y transparente en la toma de decisiones y el ejercicio de recursos.

La participación de organizaciones sociales de base y de ONG's de cobertura más amplia, en las obras y acciones de los Ayuntamientos, puede ser de vital importancia para el logro de objetivos sociales. Estas organizaciones, basadas en su independencia y en su posición por no politizar en términos partidistas sus demandas, evaden las tentaciones corporativas y soportan las presiones que en su contra pueden instrumentar los grupos o individuos con poder en el territorio municipal.

---

<sup>23</sup> En Charcas, San Luis Potosí, fue creada una empresa de costura donde parte de la población femenina, mayoría por cierto en el Municipio, trabaja mejorando así sus propias condiciones económicas y generando, a la vez, recursos a la hacienda local (Enrique Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal en México*, p. 204). Mientras que en San Pablo Huixtepec, Oaxaca, se impulsó la creación de Comités de Apoyo, entre las personas originarias de este Municipio, pero que han salido a buscar empleo a Estados Unidos; gracias a ello se han logrado recursos suficientes para la compra de equipo y la realización de obras (Fausto Díaz Montes, "Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana", en M. Merino, *op. cit.*, p. 154).

<sup>24</sup> "Los resultados de estas nuevas prácticas son: manejo público de los recursos, destierro de sospechas de corrupción y privilegios, mayor eficiencia en la satisfacción de necesidades, atención a necesidades de la población, algunas muy antiguas y mayores ingresos municipales. Además, mayor cercanía entre autoridades y población, atención de las autoridades a la manifestación de los ciudadanos y, por tanto, mayor adecuación de los deseos de la gente y las ofertas del gobierno municipal. Esta cercanía facilitó la colaboración ciudadana en la obra pública con aportación económica, materiales y mano de obra, y en las decisiones, con la elección misma (...); También disminuyó el temor a participar, y alentó un 'despertar de la población para exigir derechos de beneficio colectivo y en defensa de lo que consideran suyo". M. Bazdresch, *op. cit.*, p. 46.

Su trabajo se dedica, principalmente, a la defensa de valores tales como la descentralización, la promoción de la cultura, la organización democrática, los derechos humanos y sociales y la búsqueda de la justicia social, entre otros. Su relación con los gobiernos locales puede ir del conflicto abierto, a la cooperación amplia, pasando por el conflicto velado, el aislamiento y la cooperación meramente puntual. Sin embargo, cuando es aceptada la colaboración de las organizaciones sociales independientes, aumenta la eficiencia en la consecución de objetivos sociales y se democratiza la acción de gobierno.

Ahora bien, las organizaciones de base pueden corresponsabilizarse con el gobierno municipal en el financiamiento, diseño y ejecución de alguna obra pública. Pero existen ONG's de cobertura territorial más amplia (regionales, nacionales e internacionales), las cuales, además de colaborar en cuestiones similares, pueden auxiliar a las autoridades municipales para fomentar y promover la organización de los ciudadanos, en aquellos casos donde ésta sea incipiente.<sup>25</sup>

En esas organizaciones, las organizaciones de base y los gobiernos municipales interesados en incrementar sus capacidades de gestión, encuentran a potenciales aliados para conseguir apoyo financiero o de asesoría en la realización de proyectos u obras de desarrollo comunitario. Es la participación de este tipo de organizaciones en las acciones de bienestar social, corresponsablemente con las autoridades municipales, otro medio de encauzar la participación libre y autónoma de los ciudadanos para obtener logros crecientes en la búsqueda de un mayor desarrollo del municipio y sus habitantes.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> "El énfasis principal y primario de las ONG's es organizar a la gente con el propósito de alcanzar objetivos comunes. En esta forma las ONG's 'ponen al hombre delante en su trabajo como una metodología y como una meta, particularmente a los grupos pobres". Michael M. Cernea, *Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local*, p. 6.

<sup>26</sup> "El impulso a la libre participación ciudadana (...), a las organizaciones sociales autónomas promovidas por la propia colectividad, son formas de impulsar la producción cultural propia, son formas de impulsar la producción cultural de los municipios". N. Monterroso Salvatierra, *op. cit.*, p. 112.

## **La democracia municipal: elemento para la gobernabilidad y la eficiencia gubernamental**

Las limitantes históricas de los municipios mexicanos, que han llevado a identificar a dicho nivel gubernamental con marginación, escasez, caciquismo, falta de autonomía e ineficiencia administrativa, pueden ser revertidas mediante un elemento que hoy día tiene todas las posibilidades de desarrollarse: la participación ciudadana. Ésta, además de promover el resurgimiento de la democracia representativa y del pluralismo político en el municipio, pretende incrementar el grado de eficiencia en la búsqueda de los cometidos sociales, al corresponsabilizarse con las instancias gubernamentales.

El grado creciente de participación ciudadana en varios municipios ha generado un fuerte reclamo: mayores recursos y auténtica autonomía para el gobierno municipal. Pero es también a través de ella que pueden frenarse los riesgos que un proceso descentralizador pueda generar. Es la ciudadanía y su participación en las acciones gubernamentales el medio para fijar los mecanismos que permitan hacer más eficiente la administración municipal, en cuanto a la atención de demandas sociales, la transparencia en el ejercicio de recursos y la pluralidad en la toma de decisiones.

Por ello, el nivel municipal de gobierno se presenta hoy día en la realidad nacional, como el espacio ideal para el despliegue de la democracia participativa.<sup>27</sup> La democracia municipal debe ser entendida más allá de las prácticas electorales para ser considerada piedra angular de la democracia nacional y de la renovación del régimen federal.

La alternancia política, iniciada en el plano municipal, ha servido de

---

<sup>27</sup> “Este esquema de democracia participativa se nutre del impulso y reconocimiento de la participación y organización ciudadana, que permite un cambio en la forma de hacer gobierno, para que la autoridad sea coordinadora y promotora de los esfuerzos de la comunidad, y la acción de gobernar se derive entonces de la concertación y los acuerdos entre autoridades y sociedad”. Carlos Medina Plascencia, “Federalismo y participación ciudadana”, en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo*, p. 294.

base para la alternancia en algunas gubernaturas de nuestro país. La competitividad política en México es hoy una realidad que puede y debe perfeccionarse, al establecer una contienda política que asegure igualdad de condiciones para todos los partidos. Ello no es sino producto de una nueva cultura cívica y política iniciada en el municipio.<sup>28</sup>

La participación ciudadana democratiza e incrementa las capacidades de la gestión municipal. Su incorporación al proceso de gobierno le da a éste un carácter abierto, a la vez que publicita el poder. “El poder cerrado no es análogo a eficiencia alguna”.<sup>29</sup> Por el contrario, una gestión gubernamental abierta a la ciudadanía, a su opinión, sus propuestas y su disposición a corresponsabilizarse, legitima el poder y genera capacidades crecientes de respuesta a los reclamos sociales.

Cambio político y participación ciudadana son factores que, unidos, tienden a incrementar la eficiencia de la administración pública municipal y, en consecuencia, a lograr avances cada vez mayores en el desarrollo social del propio municipio, de las regiones, los estados y el país en general. De esta manera, varios gobiernos municipales incluyentes han obtenido mayores ingresos, realizado más obras, administrando mejor sus recursos y atendido mejor la problemática que se genera en la vida pública de su territorio.

Esta nueva presencia de la sociedad es la que obliga al Estado a reformarse y a respetar y encauzar las iniciativas surgidas desde ella en lo público, económico y social. La nueva sociedad exige un nuevo Estado, que oriente su iniciativa, reconozca las tendencias democratizadoras y las concrete en leyes e instituciones. El nuevo Estado por el que la ciudadanía pugna a través de su expresión plural en el ámbito más próximo a ella, es un Estado que reconozca sus limitaciones y esté

---

<sup>28</sup> “En el caso de nuestro país el rediseño municipal está ligado a la suerte de transición a la democracia. Como la transición en México ha ido de la periferia al centro, es decir, de lo local a lo nacional, la redefinición y el rediseño de instituciones municipales y estatales ha tenido una gran importancia”. Jaime Cárdenas Gracia, “La construcción de una cultura municipal democrática”, en Sergio Mancilla, *op. cit.*, p. 91.

<sup>29</sup> Ricardo Uvalle, “El nuevo papel del servicio público”, en *Enlace*, núm. 36, p. 8.

dispuesto a incorporar la participación ciudadana, impulsar las iniciativas sociales y no obstaculizar el desarrollo ciudadano y de las organizaciones sociales como expresión del nuevo pluralismo cívico. El Estado que busca la ciudadanía es un Estado modesto.<sup>30</sup>

Ese Estado socialmente necesario por el que la sociedad viene pugnando, debe descentralizar funciones en virtud de la madurez social manifiesta en varios municipios mexicanos. A su vez, la ciudadanía participativa puede evitar que los procesos descentralizadores degeneren en un policentrismo autárquico, es decir, en la conformación de centros de decisión “autosuficientes” y no sujetos a dirección alguna.<sup>31</sup> Sólo mediante la existencia de municipios democráticos y abiertos puede evitarse el quebranto de la unidad nacional o el resurgimiento de poderosos cacicazgos.<sup>32</sup> He aquí un motivo más para fortalecer y crear nuevos mecanismos de participación ciudadana, así como reiterar la importancia que tanto el pluralismo cívico como el político juegan en la democratización municipal.

El gobierno abierto que ha de convivir con una sociedad plural, crítica y participativa, sólo es posible de alcanzarse mediante una reforma de gobierno.<sup>33</sup> Dicha reforma ha de buscar que los resultados finales de

<sup>30</sup> “Sólo un Estado modesto puede en verdad mostrarse activo, pues es el único capaz de escuchar a la sociedad, de comprender a los ciudadanos y por consiguiente de servirles ayudándolos a realizar por sí mismos sus objetivos”. Michel Crozier, *Estado modesto. Estado moderno*, p. 9.

<sup>31</sup> “Tanto la centralización como la descentralización refieren ventajas derivadas de su consolidación y contribución a la estabilidad y armonía política y social. Sin embargo, cuando sus formas de ejercicio son exacerbadas o dejan de reportar las ventajas de una dirección firme (centralización) y una participación pluralista (descentralización), tales conceptos devienen en “formas impuras” en las que prevalecen sus defectos negativos, cuestionando así su propósito original; a tales ‘formas impuras se les puede llamar, convencionalmente, centralismo y descentralismo o policentrismo autárquico”. Rolando Barrera y María del Pilar Conzuelo, *Descentralización y administración pública de los Estados federados*, p. 135.

<sup>32</sup> “Las estrategias para fortalecer la soberanía de los Estados y el fortalecimiento de los municipios deben estar acompañadas de procesos previos o simultáneos de democratización política. Muy poco se avanzaría si el poder de la Federación simplemente se fragmenta en feudos de gobernadores y cacicazgos de alcaldes. Por ello la democracia es compañera inseparable del federalismo”. Héctor Osuna Jaime, “Federalismo y vida municipal”, en *Foro Nacional...*, p. 334.

<sup>33</sup> “Mientras que la reforma del Estado se orienta a dar una nueva configuración a las bases,

la acción gubernamental lleguen con calidad a su destinatario final: el ciudadano.

En este sentido, la participación ciudadana es uno de los elementos que es necesario considerar para mejorar el desempeño del gobierno municipal. Ello ha de hacerse dando cabida a la opinión y colaboración ciudadana. Un gobierno reformado es descentralizado, lo que le permite focalizar con mayor exactitud los problemas que aquejan a los ciudadanos. Un gobierno reformado entiende que hoy se gobierna a ciudadanos que, frente al poder, tienen la múltiple condición de electores, clientes, usuarios y contribuyentes, ante los cuales la administración pública debe ofrecer resultados de calidad. De eso depende el consenso o el disenso que se logre con los ciudadanos.

A través de una reforma de gobierno y de la reestructuración del aparato administrativo, pueden idearse nuevos mecanismos y cauces para que la sociedad civil participe en las tareas que implica gobernar con calidad y eficiencia.<sup>34</sup> La participación de la ciudadanía en el nivel gubernamental más próximo a sus problemas, conflictos y necesidades, es factor que permite elevar la calidad de las acciones gubernamentales. Esto sucede, sobre todo, cuando se hace en el marco de tecnologías gubernamentales novedosas para la realidad municipal mexicana.

Así, gobernar mediante políticas públicas (*policy*) implica la existencia de gobiernos democráticos y ciudadanos corresponsables.<sup>35</sup> Sin

---

procesos, límites y condiciones del poder, la reforma del gobierno se encarga de racionalizar el ejercicio del poder a partir de un desempeño óptimo". Ricardo Uvalle, *op. cit.*, p. 11.

<sup>34</sup> "La calidad total referida a los asuntos del gobierno y de la vida ciudadana puede definirse como una tecnología que tiene por objeto nutrir, mejorar, fortalecer y modernizar los procesos de gestión pública encargados de la producción de bienes y servicios, mismos que son requeridos por públicos diversos tomando en cuenta la competencia, la pluralidad y las demandas de los individuos y las organizaciones tanto civiles como sociales". Ricardo Uvalle, "Formación de directivos y calidad total en los servicios", en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, p. 30.

<sup>35</sup> "Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes". Luis F. Aguilar, "Estudio introductorio", en *El estudio de las políticas públicas*, p. 33.

---

pluralismo cívico y político sería imposible que en el nivel municipal se aplicaran políticas públicas.

De la misma forma, gobernar de acuerdo a gerencia pública, puede ser otro medio en el que, incorporando la participación ciudadana en el orden municipal, se logren medidas concertadas entre autoridades y actores sociales para el mejor desarrollo del municipio en su totalidad.<sup>36</sup>

La gerencia social, en la misma medida, es una tecnología de gobierno que busca alcanzar logros en materia social con grados crecientes de participación ciudadana y corresponsabilidad con el gobierno. “En este sentido, la gerencia social es un sendero para alcanzar la eficiencia con más democracia”.<sup>37</sup>

La democracia municipal es base de la democracia nacional. Sólo a través de verdaderos municipios democráticos podrá consolidarse una vida nacional democrática y plural. Sólo a través de una vida democrática podrán superarse los problemas que vive actualmente nuestro país. La superación de la crisis económica, de los rezagos sociales y de las amenazas de ingobernabilidad requieren que esa sociedad participativa, demandante y corresponsable actúe, y que los gobiernos, en sus tres órdenes, abran paso a las iniciativas que desde aquélla se generan.

El mejoramiento del desempeño gubernamental y el incremento de logros de la gestión pública, sólo es posible cuando para ello se toma en cuenta la participación de la ciudadanía. Una administración pública eficaz y eficiente, en consecuencia, sólo es posible en los marcos de un sistema democrático.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> “Gobernar de acuerdo con la gerencia pública es reconocer que la sociedad es activa, con capacidad de auto-organización y apta para realizar lo que es su interés. Una sociedad activa es por definición plural y democrática; es una sociedad informada, politizada y contestataria; es una sociedad que defiende el espacio público desarrollando un protagonismo que ella misma genera”. Ricardo Uvalle, “La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno”, en *Estudios Políticos*. Cuarta Época, núm 5, p. 110.

<sup>37</sup> Ricardo Uvalle, “La gerencia social: una opción de gobierno abierto”, en *Estudios Políticos*, 4ª época, núm. 4, p. 118.

<sup>38</sup> “Así como el sistema democrático es el modelo con mejores posibilidades de enfrentar la crisis, constituye también el marco apropiado para la estructuración de la administración pública que se requiere”. B. Kliksberg, *op. cit.*, p. 31.

La gobernabilidad democrática y la eficiencia gubernamental no están lejos de ser realidad en aquellos municipios donde el pluralismo cívico y político se expresan plenamente a través de una democracia participativa y representativa. La participación ciudadana, en este sentido, es uno de los medios de los cuales puede echarse mano, en el nivel municipal, para lograr la democratización del poder y avanzar en la construcción de una administración pública cuyo desempeño sea verdaderamente eficaz y eficiente.<sup>39</sup>

## Conclusiones

La realidad cotidiana de los municipios mexicanos, hoy día, se vive en presencia de actores sociales numerosos y diversos, que dan a cada municipio características diferentes y distintivas. Esos nuevos actores sociales han surgido ante deficiencias de la administración municipal para atender sus reclamos, ante la imposición de una sola opción partidista y ante un fuerte centralismo que impide al nivel municipal de gobierno dirigirse con libertad y autonomía frente a sus gobernados.

Ese resurgir ciudadano en los municipios ha comenzado por luchar, inicialmente, en favor del respeto de sus derechos políticos. De ahí que en la década pasada comenzara a manifestarse en la vida municipal un auge del pluralismo político, cuya concreción fue evidente al presentarse contiendas electorales altamente disputadas y, por vez primera, el fenómeno de la alternancia política.

La lucha ciudadana por la reivindicación de los derechos ciudadanos ha buscado también otras formas de expresión. A pesar de haberse

---

<sup>39</sup> “De acuerdo con lo anterior, democracia y eficiencia gubernamental no son dicotómicas, son unidad diferenciada para que la acción de gobierno sea útil. Son el modo deseable para fortalecer el sistema institucional del gobierno. Son el valor más importante para que la democracia sea gobernada con eficacia y para que los principios democráticos orienten e impulsen la acción del buen gobierno”. Ricardo Uvalle, “Sociedad civil, participación...”, en M. Sánchez: *op. cit.*, p. 601.

creado mecanismos que incorporaran la inquietud participativa de la sociedad municipal, desde el poder central, los ciudadanos de aquellos municipios gobernados por gente de oposición han decidido utilizar cauces no institucionalizados para intervenir en la acción del gobierno. La democracia real viene de los ciudadanos hacia el poder. No al revés. Por ello, los cauces participativos mejor adaptados a las necesidades ciudadanas, son los no institucionalizados en general, los que contemplan la diversidad de condiciones de cada municipio y con base en ello se conforman.

Democracia representativa y democracia participativa son modalidades de la democracia que comienza a imperar en varios municipios del país y que debe extenderse para lograr un pleno desarrollo, que vaya más allá de lo político y económico en todo el país. La pluralidad cívica y política de la sociedad mexicana está en espera de que se logre una real apertura política en los tres niveles gubernamentales, así como en los mecanismos que incorporen la participación de la ciudadanía y sus organizaciones en las acciones gubernamentales.

La teoría y la práctica demuestran que gobiernos abiertos a la participación ciudadana incrementan su legitimidad y sus capacidades para responder con calidad a las demandas sociales. La democracia y la eficiencia gubernamental son la mancuerna que nos puede auxiliar en mucho a la superación de los grandes problemas nacionales. Democracia y eficiencia gubernamental en el municipio exigen, de la sociedad, participación; y de los niveles superiores, descentralización. Democracia y eficiencia gubernamental nos permiten apreciar que a los grandes problemas nacionales debemos responder con soluciones regionales, las cuales han de estar conformadas, en buena medida, por sugerencias e iniciativas surgidas desde la sociedad misma.

El municipio es hoy, más que nunca, el espacio donde ha de fomentarse y aprovecharse la participación de la sociedad civil y sus organizaciones. Ello conllevará a elevar las capacidades de gestión de los Ayuntamientos, a la vez que se incrementa la gobernabilidad democrática en la célula básica de organización política y administrativa del país.

La sociedad mexicana ha mostrado ya su madurez; corresponde a las

autoridades de los tres niveles de gobierno tomar las medidas descentralizadoras necesarias que, aunadas a la participación ciudadana, permitan el avance que en todos los ámbitos del desarrollo social y económico se requieren para superar la crisis. Pocos riesgos se corren ahora. La ciudadanía puede evitar, con su participación, que la descentralización genere nuevos cacicazgos. Los que todavía existen están por desaparecer, ante la nueva conciencia cívica.

Es a través de la participación ciudadana municipal que podemos avanzar en buena medida en favor del desarrollo que México requiere. Sólo a través de ella puede evitarse el riesgo de ingobernabilidad y consolidarse un régimen político nacional democrático con un gobierno eficiente.

### **Bibliografía**

•Aguilar Villanueva, Luis F. (compilador), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Angel Porrúa, 1992, 281 pp.

\_\_\_\_\_, "Hacia un nuevo federalismo", en Sergio Mancilla Guzmán *et al.* (coordinadores), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Gobierno del Estado de México, 1996, pp. 19-29.

•Barrera Zapata, Rolando y María del Pilar Conzuelo Ferreyra, *Descentralización y Administración Pública de los estados federados*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1989, 212 pp.

•Bazdresch, Miguel, "Gestión municipal y cambio político", en Mauricio Merino Huerta (coordinador), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, pp. 38-59.

•Bobbio, Norberto, *Estado, gobierno y sociedad: por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 243 pp.

•Cabreró Mendoza, Enrique *et al.*, *La nueva gestión municipal en*

*México: análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Centro para la Investigación y Docencia Económicas-Miguel Ángel Porrúa, 1995, 381 pp.

- Cárdenas Gracia, Jaime, “La construcción de una cultura política municipal democrática”, en Sergio Mancilla Guzmán *et al.* (coordinadores), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Gobierno del Estado de México, 1996, pp. 81-98.

- Cernea, Michael M., *Organizaciones no-gubernamentales y desarrollo local*, Washington, Documentos para discusión del Banco Mundial, 1989, 34 pp.

- Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 269 pp.

- Cunill, Nuria, *Participación ciudadana*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, 262 pp.

- Díaz Montes, Fausto (coordinador), “Oaxaca: Diversidad municipal y participación ciudadana”, en Mauricio Merino (coordinador), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, pp. 135-162.

- Herrasti A. María Luisa, “Integración entre el gobierno municipal y la participación ciudadana: formulación, ejecución y vigilancia de las políticas públicas municipales”, en Manuel Sánchez Rosado (compilador), *Ponencias de la II Convención Nacional de Trabajo Social* (capítulo internacional), México, UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social, 1994, pp. 542-549.

- Kliksberg, Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, 103 pp.

- Mancilla Guzmán Sergio, *et al.* (coordinadores), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Gobierno del Estado de México, 1996, 348 pp.

- Martínez Assad, Carlos, “El despertar de las regiones”, en Jorge Alonso, Alberto Aziz Nassif y Jaime Tamayo, *El nuevo Estado organizaciones de la sociedad civil en la política municipal*, México, Friedrich

*mexicano*, tomo 2, México, Editorial Nueva Imagen, 1992, pp. 157-171.

•Martínez Silva, Alvaro, *Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal*, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, 1993, 98 pp.

•Medina Plascencia, Carlos, “Federalismo y participación ciudadana”, en *Foro Nacional hacia un Auténtico Federalismo* (Memoria), Guadalajara, 1995, pp. 293-300.

•Merino Huerta, Mauricio (coordinador), *En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, 300 pp.

\_\_\_\_\_, *Fuera del Centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana, 1991, 195 pp.

•Meza, Gilberto y Antonio Padilla, *Los nuevos electores: actores sociales e insurgencia municipal en el México de los ochenta*, México, *El Nacional*, 1991, 167 pp.

•Moguel, Julio, “Municipio y democracia”, en Dieter Paas (compilador), *Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal*, México, Friedrich Naumann-Programa de Formación en la Acción y la Investigación Social (PRAXIS, A. C.), 1991, pp. 15-25.

•Monterroso Salvatierra, Neptalí, “Cultura y participación social municipal”, en Sergio Mancilla *et al.* (coordinadores), *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México-Gobierno del Estado de México, 1996, pp. 107-113.

•Osuna Jaime, Héctor, “Federalismo y vida municipal”, en *Foro Nacional Hacia un Auténtico Federalismo* (Memoria), Guadalajara, 1995, pp. 331-338.

•Paas, Dieter (compilador), *Municipio y democracia: participación de las organizaciones de la sociedad civil en la política municipal*, México, Friedrich Naumann-PRAXIS, A. C., 1991, 189 pp.

•Pacheco León, Silvestre, “La experiencia democrática de Petatlán”, en Dieter Paas, *Municipio y democracia: participación de las orga-*

nizaciones de la sociedad civil en la política municipal, México, Naumann-PRAXIS, A. C., pp. 57-69.

•Pardo, María del Carmen, “La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático”, en Mauricio Merino, *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México, 1994, pp. 253-281.

•Uvalle Berrones, Ricardo, “El nuevo papel del servicio público”, en *Enlace*, boletín informativo del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, núm. 36, 1995, pp. 8-13.

\_\_\_\_\_, “Formación de directivos y calidad total en los servicios”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 24, Toluca, 1994, pp. 95-112.

\_\_\_\_\_, “La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno”, en *Estudios Políticos*, Cuarta Época, núm. 5, México, FCPYS-UNAM, 1994, pp. 95-112

\_\_\_\_\_, “La gerencia social: una opción de gobierno abierto”, en *Estudios Políticos*, Cuarta Época, núm. 4, México, FCPYS-UNAM, 1994, pp. 110-127

\_\_\_\_\_, “Sociedad civil, participación democrática y gestión gubernamental”, en Manuel Sánchez Rosado, *Ponencias de la II Convención Nacional de Trabajo Social (Capítulo internacional)*, México, UNAM-Escuela Nacional de Trabajo Social, 1994, pp. 593-605.