

004631⁴



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
EN LA TAREA DE GOBERNAR:
EL CASO DEL ESTADO DE
MICHOACÁN 1988-1996**

Tesis

Que para obtener el grado de
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Presenta

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS

México, D.F. 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A la memoria de mi tía

Margarita Castañeda Payase,

pionera de los programas de las Misiones Culturales de la
Secretaría de Educación Pública, así como de la Educación
Extraescolar, Alfabetización, Bienestar Social Rural,
Educación a la Comunidad, Salud Pública, Desarrollo
Comunitario y compositora del folklore del Estado de
Michoacán

AGRADECIMIENTOS

La conclusión de la presente obra es resultado de los conocimientos aprendidos en Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, así como de las reflexiones, comentarios y asistencia de mis maestros, profundos conocedores y estudiosos de la administración pública, que han permitido enriquecer las ideas y sustentar esta investigación.

A los integrantes del Jurado Examinador Doctor Francisco Patiño Ortíz, Doctor Ricardo Uvalle Berrones, Maestro Roberto Moreno Espinosa, Maestro José Martínez Vilchis, Maestro Rolando Barrera Zapata, les manifiesto mi más amplio agradecimiento por su gran apoyo, valiosas observaciones y sugerencias para mejorar la forma y el contenido de la investigación.

Al Doctor Ricardo Uvalle Berrones, mi maestro, en este esfuerzo, mención especial de aprecio y amplio reconocimiento por el apoyo y sus consejos, así como por la valiosa y acertada guía en el presente trabajo de tesis.

Al Licenciado Daniel Trujillo Mesina, quien fuera Contralor General del Gobierno del Estado de Michoacán, mi más amplio agradecimiento por posibilitar tener acceso a buena parte de la documentación que sustentó en esta investigación.

Al Maestro en Ciencias Salvador Galván Infante, Rector de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, un reconocimiento muy sentido por su gran apoyo recibido al término de esta obra.

índice

Introducción	6
I. LA DIMENSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD	14
1. Acerca de la noción de participación	19
2. Formas de participación democrática	21
3. Gobernabilidad y participación ciudadana	31
4. El gobierno de los ciudadanos	41
5. El gobierno local	48
II. GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO	56
1. Los rendimientos decrecientes de la centralización	60
2. La declinación de la estrategia de desarrollo y los ajustes	67
3. Descentralización política y gobierno de los ciudadanos	73
4. La descentralización del gobierno federal hacia los gobiernos locales	80
5. La participación ciudadana en los procesos de descentralización	96
6. La exigencia ciudadana por participar	102
III. GOBIERNOS MUNICIPALES EN MICHOACÁN; la participación ciudadana	106

1. El entorno: crisis y deterioro en Michoacán	108
2. Gobiernos municipales y la participación ciudadana	112
3. La experiencia de la participación ciudadana en los gobiernos municipales	121
4. La dinámica de la participación ciudadana en el gobierno: 1988-1996	127
5. La organización y el funcionamiento de los Comités de Participación Ciudadana	137
6. Innovaciones a los procesos de la prestación de los servicios públicos municipales	147
7. La agenda de servicios públicos de los Comités de Participación Ciudadana	154
8. Los resultados de la experiencia de la participación ciudadana en las tareas del gobierno local	160
IV. CONCLUSIÓN	164
V. EPÍLOGO	175
Bibliografía	181

Introducción

La presente investigación titulada *La participación ciudadana en la tarea de gobernar: El caso del Estado de Michoacán 1988-1996*, tiene por objeto explicar la configuración de la participación ciudadana en el quehacer gubernamental de los gobiernos municipales, con lo que son capaces de ser más eficaces para gobernar al satisfacer determinadas demandas colectivas y construir con ello, una mejor calidad de vida.

En la actualidad la preocupación por impulsar el desarrollo local se inscribe en las transformaciones de la realidad social que se producen de manera universal: globalización e integración económica mundial, el repliegue del Estado en el campo económico, nuevos pactos sociales entre el dualismo del Estado y la sociedad civil, la extensión de procesos democráticos y las acciones descentralizadas.

El sentido de la propuesta de fortalecer las acciones y objetivos en el ámbito local plantea la alternativa de promover el desarrollo económico, social, ecológico y humano particular. Este sentido articula el Estado en países como América Latina,¹ que impulsan procesos descentralizadores

¹ Sobre el particular ver: Calderón, Fernando y R. Dos Santos, Mario. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*. pp. 25-28 y 68-71.

para vigorizar a los gobiernos locales y la participación de la sociedad civil en las decisiones colectivas y asuntos públicos que tienden a modificar el perfil de las instituciones y reactivar la vida local.

Los procesos descentralizadores que realizan los países Latinoamericanos se encuentran en curso en medio de las inercias y limitantes que imponen las estructuras centralizadas y verticales que han dominado la práctica de los gobiernos, que tienden a obtener resultados decrecientes para atender las demandas nacionales con las restricciones de las estructuras, funciones y recursos.

La reforma del Estado no se reduce a la apertura económica, a la disminución de la magnitud del gobierno o cuestiones políticas de carácter nacional ante la problemática local, sino que también elabora, procesa e impulsa respuestas para el desarrollo de las potencialidades de la comunidad social local.

De este modo, la situación de atraso, desigualdad y desequilibrio se modifica para cada localidad de manera gradual, en la medida que las acciones de descentralización fortalecen las instituciones locales y los actores locales reaccionan para participar en la solución de las demandas insatisfechas, no sin dejar de insistir en una mayor redistribución de los recursos y autonomía para elevar la calidad de vida. Esto ha implicado reconocer en las localidades capacidad de iniciativa para atender las exigencias sociales particulares.

En el caso de México, la reforma del Estado ha empezado por validar y reconocer la actuación del gobierno local y de la ciudadanía para la solución de los problemas y asuntos públicos locales. El impulso de procesos descentralizadores vigorizan a las acciones de los gobiernos locales y las que éstos articulan con los actores locales permiten reactivar el desarrollo particular. Esto se observa a nivel nacional en forma gradual, en tiempos y espacios locales de manera desigual y combinada.

En la configuración de nuevos procesos de gobernar en el ámbito local de México, se inscriben las iniciativas e interacciones entre el gobierno y la sociedad civil que logran soluciones conjuntas a la magnitud de los problemas públicos del entorno.

En este sentido, con la irrupción de procesos que fortalecen la vida municipal es posible arribar hacia la transición de un efectivo régimen federal en México. El federalismo cimentado en instituciones, estructuras y prácticas con grandes concentraciones de autoridad, recursos y decisiones en el gobierno federal ha manifestado rendimientos decrecientes para atender las demandas de los municipios para que logren el desarrollo particular por igual y de manera constante.

Los gobiernos locales están en condiciones de desplegar un mayor grado de gobernabilidad cuando incorporan la participación de la ciudadanía en respuestas a los problemas

públicos, para cumplir cometidos que eleven el nivel de comunidad social, como la realización de servicios públicos, infraestructura, servicios asistenciales, culturales, recreativos, entre otros, que sean en favor del desenvolvimiento de la vida municipal.

En la vida municipal de México se tienen experiencias en donde se incluye la participación ciudadana en las tareas de los gobiernos locales con lo que logran soluciones a exigencias. Esto conduce a recuperar la capacidad de iniciativa en la acción pública local para cumplir con el cometido de mejorar la calidad de vida.

En la presente investigación existe el propósito de explicar el nuevo papel que asumen los gobiernos municipales en México, cuando construyen procesos de participación social para resolver la magnitud de los problemas locales. Estos movimientos sociales no se dan de manera homogénea para todos los municipios, sino en tiempo y ritmos desiguales en el ámbito nacional. En cada municipio se tienen elementos distintos en la conformación de los procesos y procedimientos para estructurar la participación en la agenda institucional, en las decisiones locales y en el quehacer gubernamental.

Lo anterior, implica la tendencia que articula formas diversas y heterogéneas de participación ciudadana en las acciones del gobierno local. Esto propicia una dinámica social y gubernamental a nivel municipal.

En esta perspectiva se inscribe, a fines de la década de los ochenta, la participación ciudadana en la mayoría de los gobiernos municipales que integran la entidad michoacana. Los ciudadanos son incorporados en las actividades de los gobiernos municipales mediante los Comités de Participación Ciudadana, en donde prestan una diversidad de servicios públicos municipales en favor de la población.

Las acciones públicas de los Comités de Participación Ciudadana son constantes, en ocasiones con ciertas limitantes como la escasez de recursos patrimoniales. No obstante, siguen resolviendo demandas de la población local, sin que a los ciudadanos responsables de los Comités para prestar los servicios públicos municipales se les remunere, ni contrate como servidores públicos, ni estructure en la jerarquía de subordinación o superioridad de la administración pública municipal e inclusive aportan, los ciudadanos, parte de los propios recursos al patrimonio público de los Comités de Participación Ciudadana.

Son nuevos procedimientos y formas de organización gubernamental participativas impulsados por el Estado en el orden del gobierno local. Se instituyen en formas complementarias y de cooperación en las tareas de gobernar democráticamente para la atención del desarrollo de la comunidad local.

En este sentido, es viable plantear una alternativa que tiende a conseguir un mayor grado de la capacidad gubernamental de los municipios del Estado de Michoacán. En

las formas descentralizadas del Estado mexicano, configuradas por el municipio que, como unidad política y administrativa del Estado, da cabida a la participación ciudadana para la prestación de los servicios públicos municipales, que se procesan en forma más democrática y más allá de satisfacer el interés individual o de grupos sociales que presentan como públicos sus intereses, ligados a la expoliación de riquezas naturales o de esfuerzos humanos en la instancia municipal.

Tales aspectos son los que se analizan en el presente estudio, del modo siguiente. En el primer capítulo se examina la concepción teórica de la participación ciudadana en los procesos democráticos y gubernamentales, como dos ámbitos donde pueden concurrir manifestaciones y formas concretas de participación ciudadana. Asimismo, se analizan las concepciones del gobierno local y gobierno de los ciudadanos en las connotaciones políticas, los procesos democráticos y gubernamentales que llevan a efecto los gobiernos locales para el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano. Esto ha tendido a configurar formas de participación ciudadana para resolver asuntos colectivos en los procesos sociales de los entornos pertinentes. En un nuevo arreglo de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, en el que se deslindan campos de actuación de la ciudadanía con respecto a lo público.

En el segundo capítulo se examinan el desplazamiento del Estado mexicano como protagonista central del desarrollo nacional y la reforma del Estado conducida hacia a la apertura de la economía nacional y política del país, que

incluye las nuevas formas de gestión que asume el gobierno, en las que incorpora las políticas de descentralización del gobiernos federal hacia los gobiernos de los estados y municipios y de éstos hacia la sociedad. Esto produce una nueva relación entre el Estado y la sociedad mexicana para procesar y resolver los problemas públicos ante los rendimientos decrecientes de la centralización como forma de gobierno dominante.

En el capítulo tercero se aborda el proceso de la participación ciudadana efectuado por los gobiernos locales del Estado de Michoacán, que se inscriben en el reacomodo y la apertura política que efectúa la reforma del Estado con los actores locales para procesar las demandas colectivas de los entornos, con lo que se potencia la capacidad de iniciativas, la generación de propuestas y soluciones a la magnitud de los problemas locales. Esto se examina a partir del subdesarrollo del Estado de Michoacán que ha padecido, lo cual se destaca desde los años ochenta. Al mismo tiempo se analiza el grado de desarrollo de la institución municipal de la entidad federativa, en medio de la debilidad estructural con que se caracterizan a los municipios de México.

El contexto social y económico y los rasgos que asumen los gobiernos locales permiten dilucidar las transformaciones que dan origen a la participación ciudadana en el gobierno municipal del Estado de Michoacán. En donde se configuran formas de gobierno con la participación ciudadana que combinan colaboración y corresponsabilidad dentro del perímetro de las obligaciones de los ayuntamientos.

El ultimo punto, es tratado mediante el análisis de los períodos de los gobiernos estatales (1986-1996), a partir de 1988 en que se promueve la participación ciudadana en las tareas de los gobiernos locales, que crean los Comités de Participación Ciudadana para la prestación de los servicios públicos municipales.

Los Comités se estudian para determinar los rasgos que asumen al procesar las demandas de la colectividad municipal y cimentan la corresponsabilidad de la ciudadanía en consonancia con la vida pública municipal. Lo anterior, construye escenarios más abiertos y participativos en el quehacer del gobierno municipal.

Se elaboran finalmente la conclusión de la investigación, así como un epílogo.

I. LA DIMENSIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DEMOCRACIA Y LA GOBERNABILIDAD

En la actualidad la participación ciudadana tiende articularse en distintas formas y grados, la cual ha dependido de los factores políticos, económicos y sociales en que se ha dado para cada sociedad y por las mutaciones que ha sufrido el Estado en la relación que establece con la sociedad civil, como resultado de un proceso histórico.

La respuesta pertinente del Estado, para la realización de los diversos órdenes de la vida social, ha derivado, entre otros aspectos, en el desempeño gubernamental por participación ciudadana que responda a los imperativos del desenvolvimiento de las fuerzas interiores de la sociedad, fundada en las capacidades de decisión y de actuación del ciudadano.

Esto configura formas de expresión que tienden a comprender y a cimentar la presencia activa de ciudadanos interesados en asuntos públicos, en la incursión de las demandas populares en los planes gubernamentales y en la eficiencia de los procesos electorales.¹

De este modo, los individuos en su calidad de ciudadanos, como parte integrante de la comunidad, pueden

¹Guerrero, Omar. *El Estado en la era de la modernización*. p. 83.

contribuir al logro de elevar el nivel de vida social, por encima de las determinantes individualistas que asumen con un carácter egoísta² o de los intereses particulares de grupo o bien, escindidos de un actuar en común en la sociedad civil.³

En países subdesarrollados, en particular los de América Latina, actualmente con múltiples carencias sociales y condiciones adversas de integración económica en el mercado mundial, que compiten con sistemas económicos domésticos asimétricos, con crisis económicas y las que imponen las políticas económicas de ajuste, desde la década pasada, la capacidad de gobernar constituye el elemento fundamental y operativo de los diferentes órdenes de gobierno. Tanto en la búsqueda por consolidar la democracia, como para asegurar una eficaz conducción en el ejercicio del gobierno de manera democrática, ante la complejidad de problemas que exigen niveles adecuados en la toma de decisiones.

Para los diferentes órdenes de gobierno son imperativos

² "El individuo privado que concibe la burguesía es egoísta e insensible, y sobre la base de los derechos del hombre a saber: libertad, propiedad, igualdad y seguridad, acrecienta su carácter antisocial, porque únicamente le interesa realizar a costa de los demás el ansia de lucro y atesoramiento. Así, los derechos del hombre no son un medio de integración social, sino la negación de la vida colectiva." Uvalle Berrones, Ricardo. **El gobierno en acción: La formación del régimen presidencial de la administración pública.** pp. 94-95.

³ " la sociedad civil, la cual ha de entenderse como una agregación y articulación de esfuerzos individuales.". Uvalle Berrones, Ricardo, " La Calidad de la Administración Pública Moderna", en **Estudios Políticos.** Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, 1994, enero-marzo, México, Núm. 2. p. 101.

fundamentales alcanzar estabilidad política y social, así como lograr el rendimiento gubernamental para atender un determinado nivel de exigencias. En consecuencia, lo es para el gobierno local en el desempeño gubernamental, mediante el cual genera resultados singulares para cada circunstancia y condición particular donde se realiza.

La gobernabilidad en el orden local, puede determinarse desde varias dimensiones, según los deberes que realice en el entorno que le es propio. Los centrados en la gestión pública de las obras y servicios públicos locales, infraestructura, desarrollo urbano, asistenciales, culturales, las disposiciones que regulen la vida social, entre otros, que sean en favor del desarrollo social, son los que permiten palpar una efectiva relación entre el gobierno local y la ciudadanía.

Se logra un mayor grado de gobernabilidad cuando el gobierno local logra articular e involucrar a más ciudadanos del entorno en las tareas públicas. Así como, una gestión pública más eficaz⁴ y oportuna. Esto permite mayor eficacia del gobierno para atender determinado nivel de demandas sociales. La participación ciudadana articulada en el quehacer gubernamental en éste sentido, puede cimentar gobiernos locales más eficaces y eficiente en la solución de

⁴Comprendemos por eficacia como la capacidad de una organización, institución o cualquier otra unidad funcional para alcanzar logros o metas prefijadas; y por eficiencia como la capacidad de alcanzar objetivos al menor costo posible, medido de acuerdo a parámetros de evaluación dados. Amitai Etzioni citado por Antonio Camou. **Gobernabilidad y democracia..** p. 16.

la magnitud de los problemas y demandas sociales del entorno.

Lo anterior, se vincula a las concepciones de que se generen ámbitos de participación gubernamental y social en el seno de problemas colectivos⁵ en distintos órdenes de gobierno, para una adecuada y eficaz gestión pública que satisfaga exigencias sociales y junto con ello, se cimenten nuevas formas democráticas de participación ciudadana.

La democracia no se reduce a la dinámica electoral, en donde los votos sean la única forma de darle vida. Es también el cumplimiento de funciones gubernamentales bajo el principio de los derechos de los ciudadanos para participar y asumir la responsabilidad de decidir sobre asuntos de interés colectivo.

En la práctica, se contemplan algunas experiencias desde la perspectiva anterior. Los gobierno locales asumen determinados rasgos. Combinan democracia y gobernabilidad, conducción eficaz institucional y participación ciudadana en los procesos sociales locales para el logro de satisfactorios colectivos. Aunque en espacios y tiempos desiguales.

Los gobiernos locales vinculan la participación ciudadana con la conducción eficaz en el ejercicio gubernamental democrático,⁶ es la dimensión que se privilegia

⁵Guerrero, Omar. *Op. cit.* p. 134

⁶Ricardo Uvalle ha abordado los rasgos con lo que se puede comprender una relación dinámica entre democracia y gobernabilidad en los sistemas políticos democráticos modernos, mediante la categoría de

en el presente análisis. Se alude para ello, que el gobierno local resulta eficaz al atender demandas democráticas mediante la participación ciudadana y, al mismo tiempo, realiza el ejercicio gubernamental eficiente con lo que asegura un cierto nivel de gobernabilidad para mejorar la calidad de vida social.

La participación ciudadana cobra expresión en formas de actuación gubernamental en el nivel local; es tomada en consideración no sólo en los procesos representativos, sino también para participar en determinadas actividades públicas. Amplía con ello, la efectividad de la ciudadanía, el ejercicio de sus derechos a participar en más espacios bajo el principio de la democracia. Lo que ha conducido a configurar nuevas formas democráticas y eficaces para gobernar, no sin dejar de presentar limitantes como la de alcanzar una realización amplia y constante, ante la complejidad de los problemas.

governabilidad democrática, la cual la define como "un sistemas de capacidades que tiene por objetivo dar dirección común a la sociedad, conjugar libertad, igualdad y justicia, alcanzar un mejoramiento constante en la calidad de vida, multiplicar la participación y representación políticas y asegurar un grado creciente de institucionalización para coadyuvar a la mejor vida de la sociedad y el Estado". Uvalle Berrones, Ricardo. "Descentralización y Federalismo: Factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática", en *Memoria Perspectivas de la Descentralización y del Federalismo en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1995, octubre-diciembre, Núm. 28. Primera Parte, p. 92.

1. Acerca de la noción de participación.

La participación es un concepto en que se reconoce en múltiples características cuando se le asocia o vincula a la sociedad, lo que nos conduciría a una definición tan amplia que, a su vez, resultaría inacabada al no cubrir alguno de los ángulos de su análisis.

Es conveniente empezar por el significado etimológico de participar. Noción que proviene del latín *participare* que significa "tener parte uno en una cosa o tocarle algo de ella."⁷ Participar de alguna cosa o tomar parte en algún asunto es reconocer la no-poseción de esa cosa. " No se participa de aquello que de uno mismo es (lo posee)".⁸ En un mío o un tuyo que queden garantizados.⁹ La participación es asunto colectivo y organizado que se efectúa para realizar un objetivo determinado. Es un acto colectivo que, para su realización, exige organización, recursos, tiempo y esfuerzos conjuntos.

Cuando los miembros de una comunidad deciden participar, lo realizan mediante un acto concreto. Participar es una decisión individual a través de la cual puede manifestar una

⁷Real Academia Española. *Diccionario de la Lengua Española*. p. 1018.

⁸Federación de Asociaciones de Vecinos, "Planteamiento General" en Varios autores. *Procesos socioculturales y participación*. p. 22.

⁹I. Kant, citado por Córdova, Arnaldo. *Sociedad y Estado en el mundo moderno*. pp. 162-163.

persona un cierto nivel de intensidad y dirección¹⁰ para actuar de manera colectiva. No todos los recursos, tiempo y capacidades de que dispone cada persona para participar la destina a éste fin. No se puede participar en todo o en cualquier asunto o cuestión destinando todos los recursos y esfuerzos que tiene cada persona, pues existen otros requerimientos, necesidades o exigencias.

De este modo, la participación tiene ciertas reservas, como nos lo expone Merino:

- La participación es selectiva, solo se participa en lo que uno puede y decide realizar efectivamente;

- La participación se da en una distribución desigual de aportaciones de las personas que deciden tomar parte en algún asunto. Unos pueden aportar mayores esfuerzos, tiempo o recursos o ambos aspectos a la vez, mientras que otros serán de menor grado sus contribuciones ante una insuficiencia de recursos o disponibilidad de tiempo o conocimiento, pero no por una falta de voluntad de participar; y

- La participación no puede producir siempre los mismos beneficios para quienes deciden realizar un objetivo compartido, porque no todos los individuos que participan desempeñan exactamente el mismo papel y a su vez, no se puede

¹⁰Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. p. 35.

obtener siempre, todo lo que cada persona desea.¹¹

Sin embargo, cabe advertir el riesgo de referir a la participación cuando se comparte poder, por ejemplo, entre los mismos de siempre para mantener estructuras de dominación o de expoliación de recursos en beneficio de unos cuantos.

Se trata que la participación sea un proceso en el cual dos partes o más se influyan mutuamente en la realización de un proyecto u objetivo, para satisfacer necesidades colectivas con oportunidad y de forma confiable. " Debe haber un compromiso de compartir el poder de decisión",¹² ejecución y evaluación de la acción colectiva. Lo que supone que debe de contarse, previa a la participación y como medio indispensable, con la información suficiente, para conocer y conformar necesidades, que revele aspectos no identificados de la realidad específica, que orienten las decisiones y con ello, estimule la participación, la favorezca y la promueva.

2. Formas de participación democrática.

La participación ciudadana se vincula al cotidiano quehacer de la vida democrática, como una condición *sine qua non*, sin la cual no se cumplen los procesos y procedimientos para lograr la representación política, es decir, la selección y elección de los gobernantes. No obstante, una de las preocupaciones que se inscriben en las democracias

¹¹ *Ibid.* pp. 10 y 11.

¹² Federación de Asociación de Vecinos, *Op. cit.*, p. 22.

contemporáneas es la falta de plenitud de la participación democrática en los procesos que existe tanto en los sistemas políticos que la practican o en los regímenes políticos que la han reinstaurado recientemente, como en países de América Latina y de Europa del Este.¹³ La participación es uno de los aspectos amplios de la democracia.

En la idea de Bobbio, las actuales democracias se encuentran dominadas por características diferentes a las concepciones de la época antigua, cuando se definía gobierno del pueblo o por el pueblo. Hoy día, los contenidos de la democracia presentan los rasgos que, entre otro aspectos, están:

a) La falta de un comportamiento de extensa participación ciudadana en los procesos decisionales y en espacios en los que puedan ejercer plenamente los derechos;

b) Con un complejo de reglas identificadas por los procedimientos electorales;

c) La transparencia en los procesos decisionales impedida, en muchas ocasiones, por las prácticas de transacción o cooperación de poderes ocultos en sectores de la economía y por la manipulación de medios de la información;

¹³Sobre los avances de los procesos democráticos en Latinoamérica y Europa del Este, ver: Varios Autores. **Transiciones políticas**.

d) Las insuficiencias de una cultura participativa que este comprometida con los procesos y formación de las decisiones; y

e) La autodeterminación de la voluntad popular sujeta, la más de las veces a la omnipotencia y al conocimiento técnico-burocrático.¹⁴

En dicho sentido, otro enfoque¹⁵ advierte que con la participación ciudadana en las elecciones, se produce más bien la aceptación de los dirigentes políticos, a causa de la extensión del sufragio a más ciudadanos, generándose con ello una mayor atomización del electorado y, junto con la aparición de instituciones intermedias entre el Estado y la sociedad civil, los partidos políticos con cuadros profesionales de la política, transformadas en élites, han llevado consecuentemente a la neutralización de la representación.

Lo anterior, convierte al escenario político democrático en una competencia de élites partidistas que se disputan el poder político y reduce los efectos de representación popular. En suma como nos indica Sartori, se trata de la democracia concebida como " un sistema de ficción mayoritaria producida y salvaguardada por un regimiento minoritario." ¹⁶

¹⁴Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. pp. 14-28.

¹⁵Schumpeter citado por Zolo, Daniel. *La democracia difícil*. p. 71.

¹⁶Giovanni Sartori citado por Zolo, Daniel. *Op. cit.* p. 75.

De este modo, se carece en los regímenes democráticos contemporáneos de la concurrencia de ciudadanos a participar con una amplia capacidad de juicio para elegir a los gobernantes, con una concepción meditada sobre los representantes y dispuesto mediante su voto, a depositar la voluntad hacia valores que sean expresión de decisiones colectivas. Con lo que no se logra una oferta de igualdad y participación en las tomas de decisiones.¹⁷

No obstante, el realismo de las democracias contemporáneas, de acuerdo a Bobbio, es preferible sostener el régimen representativo que cualquier otro, donde el contenido de la democracia está en el complejo de reglas formales cuyo respeto garantiza un contenido político "minimizado", como: la tutela de las libertades civiles, la pluralidad organizativa de los partidos políticos, la periodicidad de la elecciones con participación ciudadana para sufragar, y en las decisiones colectivas o concertadas tomadas como base el principio de mayoría.¹⁸

La democracia con contenido "minimalista"¹⁹ y de realismo

¹⁷Bobbio, Norberto. *Op. cit.*.. pp. 17 y 18.

¹⁸*Ibid.*.. p. 29.

¹⁹La expresión de una democracia mínima es empleada por Norberto Bobbio para definir a las democracias contemporáneas en los términos de que el régimen democrático es " un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados". *Ibid.* p. 9. Y a la cual, nosotros nos atenemos para efectos del presente trabajo.

crudo, constituido por reglas y basadas en el principio de mayorías y de minorías,²⁰ exigen y se sustenta en la participación de los ciudadanos. No es concebible un régimen democrático en donde no exista un mínimo de participación, es decir el voto ciudadano. Resulta claro que la concepción de una participación plena o total en la democracia, sería un modelo ideal. Lo que podemos encontrar son diversos grados de aproximación a un modelo funcional, es decir, de participación plena en las decisiones políticas.

La participación no se puede conseguir en todos los casos posibles de igual manera y con la misma intensidad, para una misma época y tiempo histórico.²¹ Depende de las condiciones políticas y sociales en que se expresen y se cimienten. Como señala Nohlen, la falta de una cultura democrática no ha sido obstáculo para la instauración del orden institucional de la democracia, en la mayoría de los casos se ha introducido en países sin tradición democrática, donde la "socialización política de la población se ha

²⁰La noción de minorías es reconocido en la formación de las decisiones colectivas en la democracia con rasgos de pluralismo, la cual resulta consustancial al asumir formas de participación, por ejemplo, mediante la opinión pública o en la cooperación en las formulación, aprobación y aplicación de las políticas. Siendo las minorías un elemento legitimador de la democracia, ver: Loaeza, Soledad. *Oposición y democracia*. pp. 47 y 56.

²¹ Sobre el significado de la relación entre participación ciudadana en la democracia se ha señalado su carácter relativamente reciente que se funda en el principio de soberanía popular y en la representación de los intereses de la ciudadanía por los gobernantes, que tiene por antecedente histórico las revoluciones de independencia de los Estados Unidos y francesa en el siglo XVIII. Sartori, Giovanni. *Elementos de la teoría política*. p. 230.

efectuado, en su mayor parte, bajo regímenes autoritarios."²²

La participación ciudadana es un requerimiento necesario e inseparables de la democracia, pues de alguna manera es el origen y el sentido que la sustenta que, como forma de autodeterminación colectiva, "apunta a la construcción deliberada del orden social por parte de la misma sociedad".²³

En la actualidad hay procesos con los que se construyen nuevos regímenes democráticos; en los años ochenta, revaloran las políticas participativas basadas en el principio de soberanía popular,²⁴ igualdad y libertad, estructurándose procedimentalmente la democracia para resolver pacíficamente los conflictos y la tomas de decisiones, pero fundamentalmente " se decide quién va a gobernar, y al hacerlo también están decidiendo las orientaciones administrativas y políticas del gobierno."²⁵ Esto ha conducido a la extensión y a la validación de las políticas participativas democráticas, reivindicando los derechos políticos de los ciudadanos para expresar sus intereses y

²² Nohlen, Dieter. *Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina*. p. 21.

²³ Lechner, Norberto. *Cultura política y gobernabilidad democrática*. p.10.

²⁴ Soberanía popular entendida, en la marco de las sociedades democráticas modernas, como el "conjunto de ciudadanos que gozan de derechos políticos y que pueden, por consiguiente, participar de un modo u otro en la constitución de la voluntad política colectiva". Salazar, Luis y Woldenberg, José. *Principios y valores de la democracia*. p. 18.

²⁵ Loeza, Soledad. *Op. cit.* . p. 19.

preferencias múltiples.

Es el reconocimiento de los derechos del ciudadano por encima de las determinantes de clase sociales o grupos étnicos, lo que permite tener una participación a la que se da inicialmente con los procesos de la representación política, en el sentido, " de la libertad de asociación de los ciudadanos para participar en los asuntos que fueran de su interés; a la más plena libertad de expresión; a la selección de servidores públicos, con criterios de responsabilidad de sus actos ante la sociedad; la diversidad de fuentes públicas de información; y a las garantías institucionales para asegurar que las políticas de gobierno dependan de los votos y de las demás formas ciudadanas de expresar las preferencias."²⁶

La participación ciudadana no se reduce a los confines de la representación política, sino que también da énfasis a otras formas de participación, como: el plebiscito que " es un procedimiento de consulta directa a los ciudadanos sobre asuntos políticos"²⁷; el referéndum que "es el acto de someter al voto popular directo las leyes o actos administrativos para su ratificación o desaprobación"²⁸; la iniciativa popular en la cual la ciudadanía organizada puede

²⁶ Robert Dahl citado por Mauricio Merino. *Op. cit.* p. 27.

²⁷ Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. *Diccionario de política y administración pública.* t. 2, p. 246.

²⁸ *Ibid.* p. 380.

participar directamente en los procesos legislativos²⁹; la consulta popular que permite opinar a los ciudadanos sobre el diseño de determinado plan o programa gubernamental para el desarrollo nacional, regional o local³⁰; la injerencia de la ciudadanía en la gestión pública para la solución de problemas colectivos, como la colaboración directa de los ciudadanos en la prestación de un servicio público.

Estas formas generan nuevos contenidos que enriquecen y complementan la participación democrática. Se trata de la producción y construcción de procesos en donde la ciudadanía pueda ejercer el derecho de participar en más espacios, lo que conduzca a concretar más plenamente la democracia.³¹

De este modo, el ciudadano adquiere un sentido menos restringido, a la participación que se realiza en los procesos de elección de sus gobernantes. El ciudadano, al ser miembro de la comunidad política, como lo explica Silva-Herzog, le otorga una condición jurídica-política y una serie de derechos y obligaciones frente a la colectividad, que no se terminan en los linderos de la ley, sino que incluye la posibilidad de que el ciudadano "tiene para controlar su destino dentro de una comunidad." ³²

²⁹ Merino, Mauricio. *Op. cit.* . p. 38

³⁰ *Ibid.* .

³¹ Bobbio, Norberto. *Op. cit.* . pp. 21 y 22.

³² Silva-Herzog Márquez, Jesús J.. *Esfemas de la democracia.* p. 19.

En consecuencia, el ciudadano es reconocido jurídica y políticamente como parte de la comunidad política que decide participar en la elaboración de la voluntad del Estado, en su integración y refundación permanente, no solo en la selección y elección de gobernante.

La participación ciudadana no se agota en el acto de elección electoral, existen diversos espacios y posibilidades para la participación ciudadana; como el influir en la toma de decisiones que tienen un carácter político, asimismo puede existir la posibilidad de participar en la resolución de cuestiones que sean del interés común.

En los asuntos que surgen de la interdependencia de los ciudadanos que requieren igualmente respuestas con esfuerzos colectivos. Esto supone la participación del ciudadano en otros procesos y prácticas de interés común, más allá de las actividades privadas que realicen los ciudadanos,³³ es decir, en acciones colectivas.

En la participación ciudadana, entronca con lo que expone Sindney: a) el ejercicio del voto; b) las actividades que realizan los ciudadanos en las campañas políticas emprendidas por los partidos o en favor de un candidato en particular; c) las que residen en la prácticas de actividades

³³ El individuo asume, en el capitalismo, una dualidad. Por un parte, esta determinado, en la sociedad civil, por un interés privado y egoísta. Por la otra, el individuo, en el Estado se eleva en calidad de ciudadano, con la que prevalece un sentido de realización en común. Uvalle Berrones, Ricardo. **El gobierno en acción... Op. cit..** pp. 96-97.

comunitarias o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico; y d) las que se derivan en un conflicto en particular.³⁴

Las dos primeras generalizaciones se refieren a la participación ciudadana en los procesos de representación política. Mientras que la tercera se vincula con la participación ciudadana activa en la gestión de asuntos colectivos, las cuales pueden darse en ámbitos de distinto nivel - local, regional o nacional -, que exige conducir esfuerzos colectivos para soluciones comunes. Mientras que la cuarta, se orienta en la capacidad de influir en las decisiones gubernamentales en un sentido u otro a fin de satisfacer determinados intereses que son portadores los ciudadanos involucrados en determinado asunto o cuestión social.

En las formas de participación ciudadana señaladas prevalecen los elementos jurídicos-políticos, con los cuales el ciudadano, en tanto portador de determinados intereses sociales,³⁵ está en posibilidad de participar en las actividades políticas y públicas.

La participación de la ciudadanía en la actividad pública puede darse en un proyecto común, dentro de linderos que cimenten una forma compartida de soluciones, de cierto

³⁴ Sindy Verba, Norman H. Nie y Jea-On Kin. Citado por Merino, Mauricio. *Op. cit.* p.30.

³⁵ *Ibid.* p. 19.

nivel de exigencias de su propia comunidad, que habita y que le es común.

La participación ciudadana en la óptica apuntada, es la base en la que descansaría la elevación y la resolución de sus exigencias colectivas. Desde luego, en un ambiente jurídico que le otorgue prerrogativas al ciudadano en el ejercicio de sus derechos, como participar en las decisiones gubernamentales en un ambiente político democrático; que garantice libertades de expresión, de movimiento, de garantías frente a las arbitrariedades del poder,³⁶ así como el tener la posibilidad de influir en las decisiones del poder público; y en un ambiente que permita una voluntad personal ciudadana de participar en la actividad pública al margen del tutelaje estatal sobre el ciudadano.

3. Gobernabilidad y participación ciudadana.

Las posibilidades de gobernar en un ambiente de participación democrática se remite a los problemas de la gobernabilidad.³⁷ Es decir, la conducción eficaz e institucional para ejercer democráticamente el gobierno, determinado por el estado de correlación que ha de prevalecer entre las exigencias de un sistema político y la capacidad de respuestas gubernamentales.

³⁶ T.H. Marsahall, citado por Silva-Herzog Márquez, Jesús J.. *Op. cit.* p. 19.

³⁷ Comprendemos por gobernabilidad "un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamentales". Camou, Antonio. *Op. cit.* p. 22.

En la actualidad, el término de gobernabilidad se encuentra vinculado con la agudización de situaciones de crisis en los sistemas políticos. Estas desbordan a ser comprendidas como crisis de gobernabilidad, las cuales se prestan a diferentes interpretaciones. Las cuales se inscriben, de manera estimulante, en el período de la década de los años setenta, cuando devienen en una época de transformaciones con la baja en los índices de crecimiento de la actividad económica, la crisis de la deuda, la inflación y los desequilibrios fiscales que fueron expresión del agotamiento del modelo basado en un Estado conductor de los procesos sociales y económicos, sustentado en procesos dominantes de centralización y planificación en la acción del gobierno, por una lado. Y por otro, es el arranque de procesos de globalización económica, técnica, de medios de comunicación, de integración e interdependencia de mercados nacionales, de políticas económicas de ajuste y de la segmentación de la sociedades.

En los análisis sobre la crisis de gobernabilidad subyacen las cuestiones sobre la determinación de las causas de la crisis, examinan los desajusten entre la sobrecarga de demandas y la capacidad de respuesta del sistema político, así como sus implicaciones con las que se les atribuye la existencia de aumentar o reducir las demandas y/o la capacidad del gobierno. Al respecto, Pasquino⁹ advierte tres

⁹ Pasquino, Gianfranco. "Gobernabilidad", en Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de política*. pp. 703-709.

perspectivas en que se centra actualmente la problemática fundamental sobre gobernabilidad de los sistemas políticos.

a) Una posición asume la existencia de un acrecentamiento y sobrecarga de demandas y expectativa en un espacio político que expande sus funciones y servicios y los va diferenciado, lo que conduce a nuevas demandas continuas y crecientes que deberán ser satisfechas con mayor expansión de servicios e intervención gubernamentales. Esto produce ineficacia del gobierno para poder absorber la sobrecarga de demandas de la ciudadanía, genera al mismo tiempo erosión de la legitimidad, es decir, la falta de apoyo político de los ciudadanos a las autoridades y directivas del gobierno ante la ineficacia del gobierno para cumplir los objetivos comprometidos.

Este enfoque, propone para resolver la crisis de gobernabilidad la estrategia de reducción de las demandas sociales mediante las medidas de: reducir la actividad del gobierno en la economía, la contracción de las expectativas de los grupos sociales, el incrementar los recursos públicos y el recorte de la organización estatal.

b) Una segunda perspectiva, advierte que el problema de la gobernabilidad es la causa del desarrollo democrático que ha conducido a generar un aumento de la participación política y a falta de ir acompañada de procesos que institucionalicen tanto los procedimientos, los controles sociales y las organizaciones políticas, disminuye la autoridad. Esto propicia deslegitimación y se genera la

ampliación de las actividades del gobierno a causa de la expansión de la participación y de los compromisos políticos. Se exacerban las tendencias inflacionarias y los desequilibrios fiscales.

De este modo, se produce la crisis de gobernabilidad ante la sobrecarga de demandas sobre el gobierno que excede su capacidad para responder.

En este caso, se recomienda solucionar las tensiones inflacionarias y fiscales mediante la aplicación de ciertas medidas que resultan controvertidas. Por un lado, proponen ampliar los valores democráticos: igualdad y libertad, fortalecer la participación política, la competencia electoral y lograr la dependencia de los gobernantes a las preferencias de los gobernados. Y, por otra parte, establecen limitar la expansión del proceso democrático en la toma de decisiones del régimen político a fin de atenuar las demandas de los individuos y grupos participativos sobre el sistema político.

c) La tercera óptica acepta la expansión del papel del Estado y el crecimiento en la actividad económica. Indica que la crisis de gobernabilidad es debida al cambio de valores y estructuras en el ámbito de la participación, de las preferencias y expectativas políticas en un sistema social, en donde el Estado no logra crear adecuadamente los satisfactores que requieren los cambios del sistema social global, tanto de los sistemas de legitimación, administrativo, económico y socioculturales, a causa de las

limitaciones internas del sistema político-administrativo, que no logra adecuar las estructuras, procesos y procedimientos de acuerdo a las exigencias de los cambios, careciendo por tanto de capacidad de respuesta operativa.

Las soluciones que formula esta perspectiva, se orientan a la racionalización del Estado fundada en la planificación capaz de anticipar los cambios y prever las medidas de solución ante la complejidad que presente el sistema social en conjunto, o bien, llevar a efecto un acuerdo entre los distintos actores políticos, sociales y económicos para articular intereses, dirimir controversias, establecer compromisos en la toma de decisiones que otorguen estabilidad al sistema e incrementen la capacidad de respuesta del gobierno a las distintas demandas de la sociedad.

De acuerdo con este autor, la problemática de la gobernabilidad no puede ser interpretada en formas reduccionistas como simple sobrecarga de demandas y falta de respuestas, crisis del desarrollo democrático, o crisis de las estructuras institucionales.

En los regímenes políticos contemporáneos, por ejemplo, los procesos de contención de demandas sociales o la rigidez de las respuestas por gobiernos autoritarios o totalitarios tienden a desvanecerse. Las movilizaciones sociales antiautoritarias de los años ochenta, son expresión de tales cuestiones, como señala Soledad Loaeza " demandaron libertad de asociación, elecciones libres, esto es derechos políticos que permitieran la expresión de intereses y valores diversos.

" " proponiendo un nuevo consenso en torno a las instituciones democráticas".³⁹

De este modo, la ciudadanía exige igualdad y libertades, es decir, derechos políticos para participar en la decisiones políticas y en la distribución del poder y con ello asume compromisos a las respuestas del gobierno de manera democrática. En donde, desde luego, no se comprende todas las respuestas a las demandas totales, pues ningún sistema político dispone de todos los recursos, bienes y servicios que la ciudadanía demande. Este sería un modelo ideal, así como el considerar que ningún gobierno tendría capacidad para responder a un mínimo de requerimientos.

En un sistema político de cualquier régimen de gobierno⁴⁰ la capacidad de respuesta del gobierno a las demandas está determinada por el equilibrio dinámico entre ambos, que será el indicador, como nos lo dice Camou, del grado de gobierno que se ejerce en la sociedad, es decir la gobernabilidad. En donde la responsabilidad para lograr niveles adecuados de gobernabilidad recae tanto en el gobierno como en la sociedad.

³⁹ Loeza, Soledad. *Op. cit.*, pp. 21 y 22.

⁴⁰ Huntington señala que actualmente, la diferencia más importante entre los países, se debe no tanto a las características que asumen los regímenes, sino al grado de gobierno. Un mayor grado de gobierno se caracteriza por un " alto grado de participación popular en los asuntos públicos, sistemas eficaces de control civil sobre los militares, importante injerencia del gobierno en la economía y procedimientos suficientemente aptos para asegurar la continuidad y frenar el conflicto político." Huntington P., Samuel. **El orden político en las sociedades de cambio.** p. 13.

Mientras que en los regímenes democráticos, dicho arreglo entre capacidad de respuesta del gobierno y las demandas, los mecanismos y actores se identifican en el reconocimiento de derechos y obligaciones que exige un sentido de participación para asegurar mejores niveles de gobernabilidad. Es decir, en donde se comprenda, como señala Ricardo Uvalle, " un sistema de capacidades que tienen como objetivo dar una dirección común a la sociedad, conjugar libertad, igualdad y justicia, alcanzar un mejoramiento constante en la calidad de vida, multiplicar la participación y representación políticas y asegurar un grado creciente de institucionalización para coadyuvar a la mejor vida de la sociedad y el Estado." ⁴¹

La capacidad de gobierno es gradual y el logro de un mayor grado de gobernabilidad depende, como bien señala Omar Guerrero, de " ...los deberes históricos del Estado, hoy día, en la modernidad en curso, identificados con el desarrollo económico, el bienestar social y las libertades ciudadanas."⁴² Es decir, en la medida en que se han intensificado las acciones de gobierno en favor de mayor justicia social y económica, que eleven la calidad de vida social, con la distribución equilibrada del ingreso y del producto, se nutra el crecimiento económico y se fortalezcan las libertades

⁴¹ Uvalle Berrones, Ricardo. "Descentralización y federalismo...". *Op. cit.* p. 92.

⁴² Guerrero, Omar. " El Estado majestuoso ante la privatización" en *La Revista del Colegio*. 1990, julio, Núm. 3. p. 152.

civiles y derechos políticos y sociales de la ciudadanía, para participar más ampliamente en más espacios políticos, se logra mayor nivel de gobernabilidad.

Los requerimientos para un mayor nivel de gobernabilidad se da cuando se dispone no solo de más medios públicos, organizaciones políticas y administrativas, especializadas y diversificadas, tanto en los espacios de la sociedad, la economía y la política, sino también de consensos, por ejemplo, los "acuerdos entre los grupos sociales estratégicos, élites dirigentes y la mayoría ciudadana que toman un carácter institucional";⁴³ del logro de obtener la legitimidad de los actos de gobierno; y sobre todo, conseguir un adecuado nivel de participación ciudadana y gubernamental en el seno de problemas comunes.⁴⁴ De este modo, se vislumbran mejores soluciones a los problemas públicos de la sociedad moderna que se transforma en medio de las contradicciones de grupos e intereses individuales.

Frente a retos públicos y políticos el grado de gobernabilidad, deviene en respuestas como, por ejemplo, las que se emprenden por políticas públicas.⁴⁵ Es decir, la acción conjugada de esfuerzos sociales y de gobierno para atender

⁴³ Camou, Antonio. *Op. cit.*.. p. 46.

⁴⁴ Guerrero, Omar. *Op. cit.*.. p. 134.

⁴⁵"Gobernar por políticas públicas significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos.." en la solución de los asuntos de interés general. Aguilar Villanueva, Luis F.. *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio.* pp. 33 y 34.

problemas comunes, le otorga una mayor dosis de gobernabilidad.

La pericia del gobernar es involucrar más medios públicos, organización política, administrativa y energías sociales, pues "gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos." ⁴⁶

La acción ciudadana se canaliza a tipos de organizaciones que se distinguen de lo estatal; hay procesos en que los ciudadanos son corresponsables del ejercicio de la función pública. Es decir, asumen un papel activo en el seno de problemas comunes, cumple deberes públicos en calidad de ciudadanos, en donde la insolvencia estatal se puede traducir en solvente, mediante la inclusión de ciudadanos para la gestión de asuntos públicos para atender y procesar requerimientos.

Hay diversos estudios que comprenden dicho fenómeno,⁴⁷ en

⁴⁶ *Ibid.* p. 32.

⁴⁷En el presente estudio abordamos algunas experiencias sobre la participación ciudadana en las acciones de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán, sobre otros casos ver: Cabrero Mendoza,

los que se aborda el encuentro, con nuevos escenarios, por participación ciudadana en tareas gubernamentales. Derivando en nuevos modelos en que se atienden asuntos que son de interés común, modificando los patrones de interlocución y los canales de acceso tradicionales, que han estado cimentados en los controles de gestión centralizada, por ejemplo, para la prestación de servicios públicos, entre las organizaciones sociales y poderes estatales o por la injerencia dominante del Estado, "para hacerse cargo de amplias funciones sociales a cambio de un tutelaje de las libertades ciudadanas".⁴⁹

De este modo, se despliega una nueva vía que se sustenta en la convicción de actuar conjuntamente en ámbitos comunes entre el ciudadano y el gobierno, para procesar los problemas que les son comunes y elevar el nivel de gobernabilidad.

Lo anterior, no significa el repliegue de funciones y responsabilidades del Estado, sino que sea un ingrediente para las tareas de gobernar que le corresponden, para reforzar y mejorar la vida de la comunidad social. Es indispensable así, que se tenga en cuenta la forma de participación ciudadana en la acción gubernamental y que sea comprometida con un carácter de servicio comunitario.

Enrique. *La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobierno locales*. Merino, Mauricio. *En busca de la democracia municipal: Participación ciudadana en el gobierno local mexicano*. Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*.

⁴⁹González Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*. p. 43.

4. El gobierno de los ciudadanos.

La extensión y validación de la participación ciudadana se entreteje en la actividad cotidiana de los gobiernos democráticos contemporáneos, con los que se busca consolidar la democracia y, junto con ello, ha planteado al gobierno⁴⁹ y a la sociedad, que el ejercicio de gobernar ha de expandirse con la participación ciudadana, a fin fortalecer el nivel de gobernabilidad, es decir, conducir eficaz y eficientemente las respuestas para generar legitimidad y consenso en la gestión de los asuntos colectivos.

En los regímenes democráticos, actualmente, se da cauce a la participación ciudadana en las tareas de gobernar, en la medida en que contribuyen a desahogar asuntos que son de interés colectivo. Esto viene a constituir un elemento más en la solución de la problemática social que el gobierno efectúa y que anteriormente lo realizara mediante el modelo burocrático. El cual sufre el descrédito basado en las percepciones de que ha resultado voluminoso, costoso e ineficiente la magnitud que alcanzó para promover y mantener el desarrollo. Ante necesidades apremiantes de que el Estado lograra mayor eficiencia y productividad tanto pública como privada, que se expresó con mayor magnitud en la crisis de los años ochenta.⁵⁰

⁴⁹Gobierno desde la acepción del Estado moderno es "el conjunto de órganos a los que institucionalmente le esta confiado el ejercicio del poder". Bobbio, Norberto. *Diccionario...* *Op. cit.* p. 710.

⁵⁰González Tiburcio, Enrique. *Op. cit.* p. 33.

La intensidad de la crisis provoca la movilización social con reclamos por una mayor participación en las decisiones que instrumenta y realiza el gobierno en atención de los problemas que afectan a la ciudadanía, obligando con ello, a que el Estado redefine su participación en el ámbito de lo público⁵¹ y lo privado. Modificando responsabilidades entre el gobierno y los miembros de la sociedad civil.

Redefinición cuyo objeto, como estima Ricardo Uvalle, es "evitar que lo estatal erigido en un estatismo decadente, continúe reproduciendo vicios y errores que conducen a situaciones críticas donde se combinan inflación con recesión, así como deslegitimación y rompimiento de consensos".⁵²

En los sistemas políticos democráticos se redefine dicha actuación para cimentar formas gubernamentales por participación ciudadana que asumen tareas públicas para absorber las demandas existentes.

La articulación del desempeño gubernamental con la parte social y la participación ciudadana en la solución de problemas públicos, es fundamental para cumplir los cometidos

⁵¹"...lo público es un *hábitat* donde las libertades ciudadanas pueden manifestarse sin más limitaciones que el respeto por los demás ciudadanos." Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. p. 185.

⁵²Uvalle Berrones, Ricardo. "La calidad de la administración pública moderna", en *Revista Estudios Políticos*. p. 103.

de que eleven el nivel de comunidad social. Esto plantea un nuevo papel directivo que puede jugar y conjugar el gobierno, " de cara a una sociedad más autónoma, compleja y controversial, estremecida además por rápidas innovaciones tecnológicas, globalización económica, cambios demográficos y significados de vida en transformación y, en nuestro caso, atrapada aún por problemas de desigualdad, pobreza y atraso."⁵³

La participación ciudadana se puede enlazar mediante gobiernos abiertos, en los cuales, los individuos se reencuentran en términos del ciudadano administrador,⁵⁴ en otras formas de organización estatal, sin que implique formar parte de la burocracia,⁵⁵ ni depender del erario público, entre otros aspectos.

⁵³Aguilar Villanueva, Luis F. *El estudio de las políticas públicas*. pp. 24 y 25.

⁵⁴Por ciudadano administrador se comprende el carácter de agente activo que asumen los particulares en la ejecución de acciones normalmente reservadas o a cargo del sector público principalmente aquellas de carácter administrativo. Pontifes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel. *Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano*. p. 55.

⁵⁵Weber explica el comportamiento de la burocracia en el Estado moderno, a partir de que los administradores no son propietarios de los medios administrativos, en los que los atributos de la burocracia están basados en que es personalmente libre y se le nombra para determinada posición sobre base de contrato, ejerce la autoridad que se ha delegado en él de acuerdo con reglas impersonales, su trabajo administrativo puede constituir una ocupación exclusiva, el cual es remunerado mediante salario regular, que puede ser estimulado con ascenso que depende de la preparación profesional, la pensión también es un estímulo, asimismo tiene por base la subordinación y superioridad jerárquica. Weber, Max. *Economía y sociedad*. pp. 1049 y 1060.

En suma, es posible establecer una nueva relación entre el obrar del gobierno y los ciudadanos, que se unifique en la corresponsabilidad y cooperación, en la solución de cuestiones que son de interés colectivo para la toma de decisiones, para el diseño de una política, para actuar de manera solidaria o corresponsable en la acción pública o bien en la gestión de cualquier cuestión o asunto colectivo.

Cuando se reconoce que los ciudadanos tienen derechos administrativos⁵⁶ y no solo políticos, civiles y sociales, es decir una ciudadanía con derechos amplios, que son la conquista para limitar las arbitrariedades de los gobernantes, participar en decisiones políticas o exigir igualdad en la redistribución del ingreso, es que se puede edificar y conferir un estatuto a la corresponsabilidad ciudadana, para hacerla compatible con marcos normativos, como los de la constitución y la regulación derivada de ésta, en el sentido que permitan impugnar, inconformarse, quejarse, denunciar, ampararse, informarse y "corregir los defectos de las políticas gubernamentales";⁵⁷ así como, para hacerse cargo de funciones públicas, por ejemplo, la

⁵⁶ De acuerdo a Pontifes Martínez, los derechos administrativos del ciudadano "son aquellos por los que el particular puede ejercer sus prerrogativas en la relación que guarda con el Estado en materia de servicios públicos como punto medular, y en asuntos administrativos de índole pública que afecta directa o indirectamente sus intereses garantizados por la ley". Pontifes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel, *Op. cit.* p. 112.

⁵⁷ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. Cit.* P. 33

prestación de algunos servicios públicos o el diseño, instrumentación y ejecución de políticas públicas.

Potenciar la capacidad de respuesta del gobierno, es generar mayores espacios de participación ciudadana en los procesos decisivos, de diseño de políticas, planes, programas y en las acciones gubernamentales en favor del desarrollo social.

En la etapa contemporánea gobernar es una de las tareas que requieren de más espacios de actuación de la ciudadanía y exige el reforzamiento de la participación ciudadana en el quehacer gubernamental, con el propósito de atender el interés común. En ocasiones se ha desviado éste interés público por iniciativas gubernamentales que son "influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés con demandas y utilidades exclusivas", con " resultados desproporcionados respecto a los beneficios de todos."⁵⁹

En los tiempos actuales se debe capitalizar los esfuerzos de la ciudadanía y el gobierno, para comprometer una mejor aplicación de los recursos públicos y los privados. Para tomar decisiones a la luz del debate que enlacen propuestas compartidas, consensadas hasta su ejecución, de libre acceso al conocimiento del obrar del gobierno, fuera de todo exclusivismo de grupo o intereses particulares.

La responsabilidad deja el carácter de exclusividad para

⁵⁹ *Ibid.* p. 34.

los servidores públicos, para involucrar más ciudadanos en una abanico de acciones en la prestación de los servicios públicos. En donde los significados de gobernar con la ciudadanía confiere un estatuto nuevo, que puede derivar en: incorporar la opinión ciudadana en la confección de una política; en hacer partícipe a la ciudadanía, de manera directa, en la gestión de una demanda o requerimiento sociales; o de que participe con trabajo o recursos en la puesta en marcha de un servicio u obra de interés común. En suma, en la corresponsabilidad ciudadana en el quehacer gubernamental.

Las acciones públicas a través de las cuales la participación ciudadana, tienen consideraciones básicas que, entre otras, son:

1) El reconocimiento de que el Estado no debe de abandonar el cumplimiento de su responsabilidad directa en el desarrollo material de la sociedad, en tanto más servicios se presten de manera indirecta, el Estado está obligado a ser más eficiente con los que le corresponden directamente;

2) Las bases que avalen en la ley la participación ciudadana, no deben desembocar en el repliegue de responsabilidades del Estado y en un repunte de la fuerza de estos núcleos;

3) El reconocimiento de un papel administrador en favor del ciudadano no significa una posición acomodaticia ni un sistema de gobierno basado en la desincorporación de

funciones; y

4) La idea del servicio público debe de reconocer en su exacta dimensión como un ejercicio del poder formal del Estado, en la procuración del bien común y en garantía del sistema de justicia social.⁶⁹

En esta perspectiva, se cumple con la tarea de gobernar con la participación ciudadana. Lo anterior, se vincula con las transformaciones del Estado, que sufre una profunda revisión de propósitos, prácticas y nexos con la sociedad civil y frente a más necesidades que se demandan, sobre todo en un tejido social más complejo que requiere mayor atención, mayor cuidado y mayores acciones concretas que satisfagan necesidades de un mayor número de personas.⁷⁰

El Estado no debe desatender las exigencias sociales actuales por el hecho de tener más dificultades para intervenir de manera directa en la vida económica y social, ante el repliegue económico y en lo social. O frente a la asunción y dominación de la concepción de que el Estado disminuya su actividad en la economía, desde una perspectiva que intenta establecer nuevas líneas de delimitación para un funcionamiento más eficaz entre Estado-mercado; o en el campo político que también se busca una rearticulación de los roles y formas de interacción entre Estado y sociedad, que

⁶⁹ Pontifes Martínez, Arturo. *Op. cit.* pp. 56 a la 59.

⁷⁰ Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno: Estrategia para el cambio.* p.66.

descansarían desde la óptica de una política plural y competitiva.⁶¹

5. El gobierno local.

En la actualidad en los gobiernos nacionales, los organismos internacionales y las agencias internacionales de crédito⁶² hay interés de que se descentralicen acciones hacia los gobiernos locales para impulsar el desarrollo en los entornos particulares. Esto resulta explicable debido a una época basada en la confianza en las decisiones y acciones fundadas en los proyectos globales, de economías abiertas e integradas a escala mundial y a la vez el impulso a una nueva perspectiva de la identidad local, a partir de obtener resultados de proyectos de desarrollo económico, social, humano, político, ecológico a escala local.

La propuesta promovida por los gobiernos nacionales que, para tal efecto, han emprendido acciones para descentralizar funciones y atribuciones hacia los gobiernos locales, pareciera la búsqueda de significados que tiendan a reivindicar los grandes diagnósticos y actividades pretendidamente incluyentes de la totalidad.

⁶¹ Casar, María Amparo. "¿Qué será del corporativismo mexicano?", en *Revista Nexos*. No. 168. p. 52.

⁶²Ver: King, Alexander y Schneider, Bertrand. *La primera Revolución Mundial: Informe del Consejo al Club Roma*. World Bank, citado por Ziccardi, Alicia. *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas sociales*. p. 14.

Con la reforma del Estado se impulsa la política de descentralización, sobre todo desde los años ochenta; dicho contenido que deviene en períodos de crisis, es acompañada por políticas económicas de ajuste, con procesos privatizadores, de disminución del papel del Estado en la producción y distribución, en la implementación de políticas de austeridad en el gasto público, en la reducción de la burocracia, así como de un fortalecimiento de una economía de libre mercado.

Sin desconocer el papel que han cumplido los procesos centralizadores como formas de gobierno en la construcción de las naciones, el logro y consolidación de las condiciones materiales para el desarrollo nacional, han enfrentado a la larga, un desenvolvimiento desigual y combinado, ante la falta de generar los contrapesos suficientes, que permitieran superar subdesarrollo y dependencia, desigualdad y desarrollo privilegiados de ciertos grupos, sectores, ramas de producción, regiones y localidades, sobre todo en los países periféricos. Actualmente, no ha dejado de contener limitaciones para satisfacer un sinnúmero de exigencias de la vida social a escala local, el cual no deja de ser un término relativo, pues lo local no es más que parte de lo nacional.³¹ El problema social sigue siendo mayúsculo ante mayores requerimientos, demandas sociales renovadas y astringencia de los recursos públicos.

³¹ Arocena, José. " Discutiendo la dimensión local ", en Varios autores. *Procesos socioculturales y participación*. p. 123.

En este sentido, el reto es redefinir el papel que debe jugar actualmente el gobierno local en las transformaciones del Estado, bajo condiciones de funciones, recursos, decisiones recortadas que da origen a una contribución al desarrollo nacional limitado. Frente a percepciones que temen que la "descentralización produzca la explosión de múltiples intereses particulares y que esto haga retroceder los logros alcanzados en pro del interés general"⁶⁴

No hay que descalificar las transformaciones de la reforma del Estado, que tienen por base la descentralización como proceso. Lo contrario es cancelar todo intento por resolver cuestiones pendientes de autonomía local, de régimen federal efectivo, de participación ciudadana en la gestión pública del gobierno local, del desarrollo particular.

Esto implica reconocer que el análisis de las determinaciones de lo que vendría a constituir el gobierno local, se encuentra en los aspectos específicos (regular la vida social, la gestión de servicios públicos, desarrollo urbano, rural, asistencial, etc.) que le corresponden cumplir al Estado en el ámbito territorial delimitado y que esta dentro de las grandes determinaciones sistemáticas y estructurales.

Es indispensable repensar el papel que el Estado debe asumir en las arduas transformaciones y en la construcción de los procesos descentralizadores que sean expresión del tejido

⁶⁴ *Ibid.*.. p. 125.

social. En esta óptica, al gobierno local como institución,⁶⁵ le corresponde ser constitutivo de la promoción del desarrollo social particular, que es parte integrante del sistema estatal y de la vida social en general.

Lo anterior, puede comenzar por consolidar acciones gubernamentales que tiendan a institucionalizarse, como las que existen o aquella que se funda para la solución de problemas de la colectividad local, que pueden presentar formas variadas y de duración corta o prolongada según la magnitud de los problemas que se atiendan. Resulta difícil llevarlo a cabo por instituciones fuertemente centralizadas, con estructuras cerradas, concentradoras de altos niveles de autoridad, recursos y decisiones que ofrezcan modelos pertinentes para atender "realidades" sociales para cada escala local.

Cada localidad constituye una diversidad de exigencias que pueden ser atendidas para integrar el desenvolvimiento nacional; sobre todo, cuando se tienen realidades sociales diferenciadas. Ante esto, los gobiernos locales, como forma política descentralizada del Estado, constituidos en el ejercicio del poder público y en tanto se consideren unidades de un sistema horizontal, implican la generación de estructuras abiertas y participativas que surjan de la acción

⁶⁵ La institución...presupone siempre un conjunto de patrones (instrucciones, normas) que regulan la conducta humana socialmente relevante (intersubjetiva, interdependiente)." Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Diccionario Jurídico Mexicano*. t. III, p. 1746.

de los actores locales, con lo que hagan viable la construcción de opciones a los requerimientos de las particularidades.

Como lo expone Uvalle, se trata de constituir gobiernos abiertos, que conlleve a la realización de tareas públicas conjuntas, entre el gobierno y la ciudadanía, que tomen " ..en cuenta la opinión pública, la cooperación ciudadana y las iniciativas de los grupos no gubernamentales.." e ingrese "... a su agenda institucional los valores de la responsabilidad pública, rinde cuentas a la sociedad, corrige errores y omisiones, interactúa con los ciudadanos y sus sistemas de pesos y contrapesos se rige por la democratización del poder."**

Por otro parte, esta la necesidad de limitar los efectos paralizados de las iniciativas monopolizadas por el centro, lo que implica la exigencia de que se respete las atribuciones que le compete a cada orden de gobierno⁶⁷ (nacional, regional y local), para impulsar las iniciativas locales que para cada caso resulta singulares, con la especificidad de cada entorno, de forma tal que permita

** Uvalle Berrones, Ricardo. "Descentralización y federalismo". *Op. cit.* p. 101.

⁶⁷Tal como ha caracterizado Ricardo Uvalle, la noción de órdenes de gobiernos viene a reemplazar, con un sentido horizontal, a la noción tradicional de niveles de gobierno que implican una relación jerárquica, planteando que aquélla establece una nueva relación entre centros de gobierno, lo federal, estatal y municipal, fundada en el respeto y reconocimiento de atribuciones, de autonomía, decisión, representación y realización. *Ibid.* p. 97.

estructurar acciones y realizaciones que conformen un entramado con un sentido horizontal y no una relación jerárquica que supedita decisiones, recursos, atribuciones, que inhibe o recorta todo intento de iniciativa en lo relativo a la vida política y social local.

El desenvolvimiento del gobierno local inserto en los procesos de cambio, globalización económica, recorte de programas gubernamentales, privatización, apertura de mercados, la extensión de procesos democráticos con lo que se llega a otro modelo de desarrollo, también exige el construir otro modo de ser y de actuar al gobierno local, con mayor participación en las decisiones, en la gestión pública de los problemas colectivos, en las tareas de gobernar.

En tanto se reconozca al gobierno local con capacidad potencial político-administrativa, con la que puede intervenir en todas las esferas de la vida social, para reproducir las condiciones materiales de vida, en el seno en que se sitúan los intereses locales y las potestades para atenderlos y que al estar en constante relación con los ciudadanos, con su entorno, con los problemas y necesidades diversas, puede lograr la realización de múltiples formas de participación e institucionalizarlas con los actores locales para el logro de un cierto nivel de desarrollo y mejorar las condiciones de vida social.

El desarrollo de las iniciativas de los actores locales puede desplegar una mayor capacidad de respuesta frente a la magnitud de los problemas; de los resultados para mejorar la

calidad de vida de sus miembros, de la comunidad social que les es común. Se trata de que la generación de procesos en el gobierno local permitan y estimulen la participación de los distintos actores y la articulación de éstos para gestionar lo público de los problemas.

Con la acción del gobierno local es posible construir y tomar las decisiones que conciernen a su espacio territorial, en el cual ejercen el conjunto de atribuciones y funciones políticas y administrativas, que se relacionan con el papel que otorgue o pudiera conceder al ciudadano en función con su entorno, para incorporarlo en la gestión pública de los problemas colectivos.

En esta perspectiva, es que se evidencian nuevos elementos que pueden devenir en la expresión de una forma de resolver las cuestiones de la problemática local, en la medida que manifieste sus particularidades, se de satisfacción a cierto nivel de exigencias y en que se comprenda que el gobierno local, como parte integrante del aparato estatal, puede hacer viable el desarrollar las fuerzas sociales.

En campos donde se concentran las acciones gubernamentales de forma compartida y corresponsable con los distintos actores locales en favor del interés del bien común, que se puede concretizar en el conjunto de servicios y obras públicas, infraestructura urbana en general, servicios asistenciales, culturales, deportivos, etc., que tienden a dar satisfacción a necesidades objetivas, a los niveles de

exigencias de la sociedad "local". Más allá de satisfacer un interés individual o de grupo que presenten como públicos sus intereses particulares.

De este modo, el presente capítulo en el que se trata la conceptualización de la participación en los procesos democráticos y gubernamentales, así como en la acción del gobierno local, permite analizar, en los siguientes apartados, las transformaciones públicas y políticas del Estado mexicano y las relacionadas a la participación ciudadana en los gobiernos municipales del Estado de Michoacán.

II. GOBERNABILIDAD Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO

Los problemas generados con la crisis de los años ochenta en México, condujo al régimen posrevolucionario a redefinir los procesos y procedimientos estructurados mediante diversas instituciones que vinculan a los distintos actores sociales, para procesar y solucionar las demandas.

A lo largo de más de cuatro décadas (1935-1982) el Estado mexicano toma cuerpo como epicentro para el desenvolvimiento de la vida colectiva nacional: promueve el crecimiento económico de forma sostenida, impulsa el bienestar social en atención a los grupos sociales más desprotegidos y aglutina a los distintos intereses sociales capaces de organizarse (en sindicatos, cámaras empresariales, ligas de comunidades agrarias), con los que acuerda sus pretensiones y exigencias.

El Estado se hace cargo de amplias funciones sociales, económicas y políticas del país mediante las distintas instituciones que funda, las cuales adoptan formas centralizadas y descentralizadas para resolver los problemas a nivel nacional y para efectuar los arreglos con los actores sociales relevantes, así como entre las entidades federativas.

La Presidencia de la República, como vértice de las formas centralizadas y dominantes del gobierno, concentra recursos, atribuciones y decisiones; prioriza las demandas

que son susceptibles de respuesta gubernamental; da formato a la participación en organizaciones (obreras, campesinas, populares, empresariales) que adquieren una configuración jerárquica y vertical; e integra o controla cualquier forma de participación a través de las más variadas formas de organización del sistema político mexicano. Restringe o margina la participación social independiente que no queda incorporada a través de las diversas formas de organización o no actuaba por los canales de interlocución estatuidos por el régimen posrevolucionario.¹

La capacidad de respuesta del régimen posrevolucionario a las diversas demandas planteadas resulta eficaz, al equilibrar el entramado social y político a través de las distintas mediaciones, lo que da por resultado estabilidad y un alto grado de gobernabilidad.

En la actualidad, la consecuencia de los procesos centralizadores se manifiestan, sobre todo con la crisis económica del país en los años ochenta (con inflación-recesión, crisis de la deuda y astringencia de recursos), los límites y los rendimientos decrecientes obtenidos con las formas centralizadas del sistema político mexicano.

Las restricciones generan movilizaciones sociales (estudiantiles, ferrocarrileros, electricistas, urbanas), que no solo demandan prestaciones económicas, bienes y servicios,

¹Aguilar Villanueva, Luis F., "La participación social frente a los procesos descentralizadores de América Latina", en *Revista*. 1995, octubre-diciembre, Núm. 28. p. 54.

sino también mayor democratización del sistema, es decir, una mayor redistribución del poder y participación en las decisiones políticas. En tal sentido son también encaminadas las acciones de los partidos políticos incorporados e incipientes en los años setenta.

A ese tipo de demandas se suman los reclamos por un efectivo federalismo, tanto de las entidades federativas, de las localidades y las comunidades que demandan redistribución de los recursos públicos, atribuciones y beneficios de bienes y servicios y de mayor participación en las decisiones en los asuntos públicos.

En la medida en que se producen manifestaciones sociales y políticas, el sistema instaurado genera modificaciones de forma gradual, transforma su acción para el logro de la estabilidad política y mantener niveles adecuados de gobernabilidad.

El régimen político redefine pactos entre los actores para representar los intereses sociales y lograr consensos; impulsa procesos descentralizadores con los intenta redistribuir autoridad y atribuciones a los estados y municipios; procura restituir el significado de la participación ciudadana, al ingresarla en actividades públicas de forma corresponsable, incorporando, por ejemplo, la actuación ciudadana en la consulta para el diseño de las políticas, planes y programas de desarrollo nacional, estatal o municipal, en la realización de las obras y servicios para resolver problemas colectivos, en donde se exige la colaboración ciudadana de las comunidades y grupos sociales beneficiarios, o contribuyen de manera

directa, los ciudadanos, en la gestión o ejecución de servicios públicos de los gobiernos locales, en donde asumen formas de participación con rasgos distintos para cada región o localidad.

Estos procesos participativos para la solución de problemas comunes regionales o locales, tienden a reactivar la vida municipal. En suma, se reforma el sistema a fin de restablecer el equilibrio político y la capacidad de gobernar.

Como efecto de los cambios que el régimen político realiza de manera progresiva en los inicios de los años ochenta, que son precipitados por la crisis económica capitalista, se intensifica la aplicación de políticas económicas de ajuste, que instauran y procuran consolidar la apertura económica del país y la competencia, privatiza la gran mayoría de las empresas públicas, renueva los espacios de convivencia nacional y produce transformaciones en la gestión estatal. La sociedad mexicana asume rasgos distintivos, bien precisados por Luis F. Aguilar Villanueva, " políticamente más plural, más diferenciada, más independiente, más exigente y más escrutadora de la acción del gobierno." ²

Numerosos y distintos grupos y organizaciones de la sociedad mexicana, tienen capacidad para expresarse y movilizarse en diversos espacios, en la comunidad, en la ciudad, en localidades o regiones o a nivel nacional, para demandar respeto a sus derechos, para que se democratice el

²Ibid. p. 56.

sistema político, se promueva la justicia social y económica, se reivindicque el régimen federal, se impulse la vida municipal, por participar en más asuntos públicos o en cualquier acción política colectiva, pero sin que pierdan necesariamente sus identidades particulares.

1. Los rendimientos decrecientes de la centralización.

La conducción centralizada de las decisiones y acciones del Estado mexicano desde los años treinta estuvo ligada al logro y consolidación de las condiciones materiales para el desenvolvimiento de la vida nacional que era admitida.

En efecto, la capacidad de promoción económica del régimen político posrevolucionario estuvo basada en una estrategia de desarrollo mediante la industrialización por sustitución de importaciones que se expresó en el aumento constante de la actividad económica, prácticamente sin interrupciones.

A lo largo de los años de 1940 a 1970, el producto nacional bruto aumentó en una tasa sostenida promedio anual del 6.5 % y del 3 % en términos per cápita.³ Se generó un crecimiento de la economía que tuvo por rasgos un proteccionismo excesivo y discriminatorio de la estructura productiva, que produjera desarrollos desiguales y combinados. Ciertas grupos, ramas y sectores productivos se desarrollaron y se beneficiaron en detrimento de otros grupos, ramas y

³Villareal, René. *El desequilibrio externo en la industrialización en México (1929-1975)*. p. 86.

sectores de la economía. Por ejemplo, en el intercambio entre la agricultura y la industria se benefició este último sector, ocurriendo el mismo fenómeno dentro del propio sector industrial.⁴

La dinámica económica de país se debe a la intervención del Estado en el proceso de la actividad económica. Con lo que fue capaz de cumplir un número crecientes de acciones en la economía y en la sociedad. Es un intervencionismo estatal que tiende a manifestarse en diversas formas que, entre otras, están:

1) El desarrollo de grandes obras de infraestructura (comunicaciones, transporte, electricidad y riego);⁵

2) Se hace cargo directamente de diversos sectores de la producción, comercio y servicios de la economía, mediante las empresas públicas que crea y que son pivotes para el desarrollo, así como de los sectores industriales estratégicos como el petróleo y la energía eléctrica;

3) La creación de condiciones favorables para la acumulación del capital y la expansión de la empresa privada, mediante políticas fiscales de exenciones y otorgamiento de créditos para las inversiones prioritarias;

⁴Ibid., p.87.

⁵Meyer, Lorenzo. "La encrucijada", en *Historia general de México*. p. 222.

4) Las políticas públicas mantienen la protección del mercado interno, a través del establecimiento de una política arancelaria elevada para los productos extranjeros y una normatividad que regula las inversiones extranjeras, limitando y prohibiendo su participación en sectores prioritarios de la economía;

5) La regulación del ascenso y la incorporación de nuevas fuerzas económicas en la competencia, cuyo proceso derivó en la concentración del poder económico en torno a un grupo de empresarios, entre 1940 a 1970, una docena controlaban las actividades financieras e industriales del país. Lo que permite a la gran empresa privada "racionalizar su actividad, aumentar su eficiencia y acrecentar su influencia política con todos los efectos que ello supone.";⁶ y

6) Se asigna un gasto público significativo a la inversión, que fue entre el 40 % y 50 % durante el período de 1940 a 1970, financiado por ingresos fiscales, los provenientes del comercio exterior, por las utilidades de la empresas públicas, por mecanismos inflacionarios auspiciados por el banco central y créditos externos, éstos últimos crecen a fines del período citado.⁷ No obstante, cumplían la función de estimular el crecimiento económico del país.

⁶ *Ibid.* p. 223.

⁷Granados Roldán, Otto, "Estado y rectoría del desarrollo en México: una perspectiva política", en *México 75 años de la Revolución: Desarrollo económico I*. pp. 43 y 44.

De este modo, el intervencionismo estatal promueve el progreso económico del país y logra la estabilización. Es la tendencia a la autoexpansión y a la eficacia para llevar a cabo cambios sustantivos que demandaba el sistema económico nacional.

Por otra parte, el Estado interventor que toma cuerpo con la promoción económica del país, permite también tener presencia en la vida social. La capacidad de servicio social fundada en los años treinta y que se prolonga de manera sostenida hasta el período de los años setenta, queda vinculada en una relación corporativa Estado-movimientos obrero, agrario, urbanos, empleados y grupos empresariales. Mediante el arreglo de intercambio de representación a cambio de bienestar social y tutelaje estatal. El intercambio se basa en relaciones de dependencia mutua.

El Estado pudo ofrecer un conjunto de bienes y servicios, mediante el incremento sostenido en el gasto público en pro de lo social,⁸ que se expresa en la expansión de las instituciones de las áreas de la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y los servicios asistenciales, (por ejemplo, IMSS, ISSSTE,

⁸El gasto público del gobierno federal en pro de lo social en materia educativa, cultura, salud, bienestar y asistencia social durante el período de 1930 a 1970 represento en promedio, el 17.7% del gasto total. Ver. Wilkie W., James. *Revolución mexicana, gasto federal y cambio social*. pp. 189 a la 192.

FONACOT, INFONAVIT, CONASUPO); así como por la política salarial que genera beneficios selectivos; el reparto agrario que beneficia a los agraristas, que fue acompañado con créditos, precios de garantía, subsidios en insumos y protección económica contra la competencia.

Son respuestas del Estado a las demandas sociales a cambio de recibir apoyo político el gobierno y el partido dominante (PNR-PRM-PRI) en que se articulan las organizaciones obreras, campesinas, empleados y organismos "populares".

El arreglo corporativo también se manifestó en el tutelaje que el Estado ejercía sobre las representaciones y las relaciones entre ellas, mediante el otorgamiento o negación de la personalidad jurídica a las organizaciones establecidas, "la anuencia o apoyo para pactar contratos colectivos (en el caso de las organizaciones "populares" transferir concesiones) que otorgan prerrogativas a la dirigencia y les permite actuar de manera clientelar". Más aún, " el Estado se encargó de establecer un conjunto de cuotas de poder en los órganos legislativos y administrativos para cada una de las representaciones que se consideraban como parte del mismo sistema"

En dicho sistema de intercambio, los empresarios también obtienen ganancias a través de la protección del mercado contra la competencia externa, con subsidios,

*Casar, María Amparo. *Op. cit.* p. 50.

estímulos fiscales y transferencias efectuadas de manera indirecta con obras de infraestructura para la industrialización.

El conjunto de intercambios ofrecidos por el Estado mexicano a las representaciones corporativas deriva en un sistema en donde se cede poder, lealtad, capacidad de confrontación y autonomía,¹⁰ y se redistribuye el poder, lo que contribuye por varias décadas, a la estabilidad del sistema político.

De este modo, se estructura la unidad del sistema político basada en las relaciones entre el Estado y la representación corporativa, con un alto nivel de efectividad, cuyo eje se funda en las instituciones centrales del régimen (Presidencia de la República y el partido político oficial), cuyo vértice fue el primero, que adquiere expresión orgánica para conducir la política mexicana y administrar el desarrollo del país.

Se desestima la preocupación por construir la democracia representativa, así como la participación social en la definición de políticas públicas por ejemplo, al menos hasta los años setenta. Al quedar corporativizados los derechos sociales de los campesinos y obreros "quedó en precario equilibrio el reclamo por la democracia".¹¹

¹⁰De la Peña, Sergio. "La política económica de la crisis", en González Casanova, Pablo (Coordinador). *Primer Informe sobre la Democracia: México 1988*. p. 76.

¹¹ Enrique González Tiburcio. *Op. cit.* p. 21.

En este sentido, se constatan los bajos niveles de movilización social y política, y la que se origina de manera independiente (movimientos de ferrocarrileros, electricistas, urbanos, populares) al sistema y a las formas instauradas, es controlada e inclusive es brutalmente reprimida, como el movimiento estudiantil de 1968.

Al inaugurarse los años ochenta se observa que la base económica en que se sustenta el crecimiento económico y el arreglo político-institucional con la sociedad civil y la forma instaurada para el lograr el bienestar social que había dado lugar a significativos rendimientos, empezaron a decrecer. Fueron sacudidos por una crisis económica que desbordó en los ámbitos fiscales, administrativos y sociales. Las "estructuras económicas y financieras no resistieron la ampliación del gasto público y probablemente encubiertos como la inflación, el déficit fiscal, el aumento de la deuda externa e interna y la devaluación del peso, se precipitan."¹² Esto implicó que el conjunto de bienes y servicios ofrecidos por el Estado a las representaciones corporativas no pudiera mantenerse.

El empleo y salarios se tienden a estancar y a reducir, el gasto social se recorta en algunos rubros y se

¹²Ricardo Uvalle Berrones. "Nueva racionalidad del Estado mexicano", en *La Revista del Colegio*. 1990, julio, Núm. 3. p. 181.

contrae en otros.¹³ Esto limita la reproducción de los beneficios del sistema establecido y la redistribución del poder. Conduce a una redefinición de la política económica y de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

2. La declinación de la estrategia de desarrollo y los ajustes.

La situación de la actividad económica que se tuvo desde los años setenta, permiten ilustrar la crisis de la economía de México. Entre 1975 y 1977 el Producto Interno Bruto (PIB) cayó de una tasa de 5.7 % al 3.4 %; el ingreso per cápita, pasó de mil 433 dólares a mil 283; y la tasa de inflación se aceleró en un 28.9 % en 1977 respecto al año anterior.

En los años de 1982 y 1983 no sólo desciende el PIB sino resulta negativo, -0.6 % para el primer año y de -4.2 % para el segundo. La inflación en 1982 había llegado al 98.8 % y para 1987 hasta el 159.2 %.¹⁴

Lo anterior, manifiesta la declinación de la estrategia económica adoptada, que había permitido lograr estabilización del país desde el año de 1940. Dicha estrategia permite que funcione el sistema económico hasta los años setenta.¹⁵

¹³María Amparo Casar. *Op. cit.* . p. 50.

¹⁴Huerta G., Arturo. *Liberación e inestabilidad económica en México.* pp. 203-210.

¹⁵"El desempeño macroeconómico inicial fue destacado: entre 1953 y 1970 el PIB creció a una tasa anual promedio de 7 %, el ingreso real per cápita se recuperó 84.7%, aumentó significativamente la

El modelo de desarrollo basado en la protección del mercado interno, los subsidios y la inversión pública, al concluir, de manera simultánea, expresa el agotamiento de la conducción y gestión centralizada del gobierno federal desplegada por el Estado para atender la magnitud de los problemas nacionales,¹⁶ pero que a su vez, genera desequilibrios regionales y locales en términos de producción, servicios, entre otros aspectos.¹⁷

participación del sector industrial en el producto, el desarrollo se financia primordialmente a través del ahorro interno y la inflación anual promedio, medida a través del índice Nacional de Precios al Consumidor, se mantuvo en solo 3.8%". Sánchez González, Manuel. "Entorno macroeconómico frente al Tratado de Libre Comercio", en Varios autores. *México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio*. p. 8.

¹⁶"Durante el periodo de 1940 a 1980, las acciones estatales pudieron detener los deterioros sociales, de tal forma que no se agudizarán y provocarán explosiones sociales. Dentro de las acciones que contuvieran la pobreza, se tuvieron: "el reparto rural, el aumento constante del gasto social y, sobre todo, el sostenido incremento de la producción y el empleo que generaron un proceso de bienestar que aunque desigual estuvo dirigido, sobre todo, a los grupos más desprotegidos." González Tiburcio, Enrique. *Op. cit.* p. 21.

¹⁷"El gasto público constituía un instrumento de la política económica con el que se tiende a nutrir los desequilibrios regionales en el país. De 1950 a 1986 aproximadamente el 40 % de la inversión pública federal se destinó al Distrito Federal, Estado de México, Nuevo León, Jalisco y Sonora, mientras que el 60 % se invierte en las 26 entidades federativas. La política crediticia para el desarrollo, observa las misma tendencia concentradora, en el financiamiento comercial de 1963 a 1985 aproximadamente el 57.3 % del total de recursos se destinaron a la ciudad de México, el 18.9 % a Nuevo León, Jalisco, Sonora y Chihuahua, mientras que a los demás estados le correspondió el 23.8 %. Argüelles, Antonio y Gómez, José Antonio. *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México; el caso SECOFI*. pp. 9 y 10.

La intervención gubernamental en la economía y en la vida social del país,¹⁹ resultó fundamental para impulsar el crecimiento económico y generar la estabilidad para el desarrollo nacional. Asimismo, logra desplegar una mayor racionalidad para impulsar los procesos económicos, " para intervenir en amplias ramas de la producción, el comercio y los servicios. Es una racionalidad que denota una presencia del Estado en la sociedad y la economía."¹⁹

No obstante, el modelo de desarrollo estabilizador en los años ochenta tiende a periclitarse, en medio de una crisis económica más definida, como bien la determina Sergio de la Peña, "una crisis de transición del capitalismo mexicano, a un estadio superior, más complejo."²⁰ En la manera de hacerlo, se producen modificaciones a los estilos y

¹⁹ La política intervencionista se expresa en diversas formas, entre otras, se pueden señalar: 1) la asignación selectiva de recursos financieros y de infraestructura en favor del desarrollo industrial; 2) una participación más activa del Estado en la economía ante exigencias sociales se tiende a crear una amplia red de organismos gubernamentales para reactivar los procesos productivos y de servicios; 3) una política de precios subsidiados para los bienes generados por el sector público, sobre todo aquellos proporcionados al sector industrial, tendientes a la estabilización; 4) creación de condiciones favorables para la acumulación de capital y la expansión de la empresa privada, como por ejemplo, una política impositiva de promoción al sector industrial a través de exenciones; 5) una política proteccionista que benefició al sector sustitutivo de importaciones; 6) una estabilidad en la paridad del tipo de cambio; y 7) regulación y arbitraje del ascenso y de la incorporación de nuevas fuerzas y estratos sociales de la competencia y conflictos de grupos. **El acuerdo de libre comercio México-Estados Unidos.** pp. 101-102.

¹⁹Uvalle Berrones, Ricardo. *Op. cit.* p. 183.

²⁰De la Peña, Sergio. *Op. cit.* p. 74.

procedimientos seguidos para la reproducción del sistema económico, político y en las condiciones sociales de vida a nivel nacional.

Se impulsan políticas aperturistas, por presiones externas y por decisiones propias, para reestructurar la economía, ante los desequilibrios crecientes de la economía que no logra cubrir mediante los mecanismos tradicionales de financiamiento externo a pesar de la exportaciones masivas del petróleo. La presencia de varios factores externos e internos²¹ que nutren a la crisis económica del país, conduce al establecimiento y adopción de complicados esquemas de estabilización.

La estrategia adoptada de vinculación con las economías del exterior aplican la dirección de las transformaciones que regulan la vida económica y social del país. Estrategia con la que México se adentra en el terreno de las mudanzas a escala mundial capitalista, en las concepciones ideológicas y económicas dominantes. Cuyas expresiones se fundan

²¹ Entre los factores externos destacan: la elevación de la tasa de interés externa desde 1979, hasta rebasar el 20% y la caída del sistema de precios mundiales de las materias primas. Procesos que, ante el constante crecimiento de la deuda pública externa, coloca a México, en condiciones de insolvencia, que había logrado evadir gracias al auge petrolero. En lo interno, los factores que sobresalen son: la devaluación del peso, las espirales inflacionarias y las trabas crecientes para la reproducción económica nacional, cuya expresión se manifiesta en baja productividad y la falta de competitividad, una planta productiva heterogénea tecnológica e insuficientemente integrada, pero cada vez más vinculada con la economía norteamericana, más un déficit externo y presupuestal en permanente crecimiento desde 50 años atrás. *Ibid.* . pp. 73 y 74.

principalmente en dos aspectos.

El primero se apega a la concepción del neoliberalismo,²² en optimizar la libertad de mercado; reducir al mínimo las dimensiones del Estado en su participación en la actividad económica y sus intervenciones en la sociedad, excluyéndolo de cualquier actividad productiva; restringir al máximo las reglamentaciones públicas, abrir ampliamente los mercados nacionales al mercado internacional, lo que daría por resultado maximizar el intercambio comercial.²³ Y el segundo, se inscribe en la asunción de un nuevo patrón de desarrollo que se traduce en la reinserción de un nuevo orden internacional caracterizado por la interdependencia asimétrica,²⁴ la concentración del poder y la nueva división mundial del trabajo.

Las características que asume la nueva estrategia económica se entreteje e interactúa en el concierto mundial

²²"EL NEOLIBERALISMO es una concepción política, ideológica y económica contraria al intervencionismo estatal. Y con base en los reajustes que imponen la robotización y la computación en las relaciones sociales y económicas, lucha, desde el poder político, por cuajar e institucionalizar en la sociedad 'las bondades' de la privatización". Uvalle Berrones, Ricardo. *Op. cit.* . p. 177.

²³Jaguaribe, Helio. " Experiencias y perspectivas del desarrollo", en Varios autores. *Las Américas en el horizonte del cambio.* p. 44.

²⁴La interdependencia asimétrica se caracteriza por la creciente diferencias de estructuras y de ubicación en el sistema jerarquizado de dominación y explotación entre países centrales desarrollados y subdesarrollados dependientes. Kaplan, Marcos, "El Estado y la teoría política constitucional en América Latina", en González Casanova, Pablo (Coordinador). *El Estado en América Latina: Teoría y práctica.* p. 77.

contribuyendo en sus componentes y efectos, como:

a) La aceleración y profundización estructural de los centros capitalistas desarrollados (conglomerados, tercera revolución científica y tecnológica);

b) Nuevos avances en la internacionalización del capital, bajo la forma de corporaciones ínter y supraterritoriales; y

c) La identificación de la nueva división internacional del trabajo con un nuevo proyecto histórico de los centros capitalistas mundiales, tendientes a la reestructuración a cualquier costo de éstos y de su periferia planetaria.²⁵

En esta nueva perspectiva globalizadora, en el caso de México, se inserta en el nuevo modelo de desarrollo de interdependencia asimétrica, para lo cual impulsa y lleva a efecto reformas, con las que se adentra a las exigencias de una economía abierta. Entre las reformas realizadas, destacan: el desmantelamiento por entero del sistema de licencias de importación; reducción de las tarifas por encima de las exigencias del GATT; la liberalización de los regímenes a la inversión extranjera;²⁶ y la suscripción de acuerdos internacionales de comercio (como el Tratado Trilateral de Libre Comercio).

²⁵ *Ibid.* p. 78.

²⁶ Ibarra, David. "Notas sobre la economía mexicana" en *Coloquio de Invierno: México y los cambios de nuestro tiempo*. t. III, p. 133.

3. Descentralización política y gobierno de los ciudadanos.

Los actuales procesos de globalización e integración económica mundial, en que transita nuestro país, en que ha reestructurado la economía y trastocado el papel que cumplían las instituciones políticas y administrativas, con procesos más abiertos y participativos, no sin dejar de arrastrar inercias y limitantes, al Estado mexicano al igual que a otros estados latinoamericanos, se le demandó, por diversos organismos internacionales, que llevaran a cabo acciones de descentralización hacia los gobiernos locales.²⁷

Ante tales cuestiones planteadas, por decisión propia o por presiones externas, el gobierno federal impulsó procesos descentralizadores hacia los gobiernos estatales y municipales. Promueve al mismo tiempo, una mayor participación ciudadana en la acciones públicas. De cara a

²⁷ Los organismos internacionales de crédito han recomendado a los gobiernos nacionales efectúen acciones de descentralización hacia los gobiernos locales, que conlleven mecanismos de control y eficiencia para la gestión que realicen, ante la ineficiencia y la corrupción de las burocracias que son verdaderos obstáculos para que los recursos otorgados promuevan el desarrollo económico y social. Banco Mundial citado por Alicia Ziccardi. *Op. cit.* p.14.

Mientras que otros organismos colegiados internacionales como el Club Roma, advierte de la necesidad de adoptar procesos de descentralización, de lograr mayor autonomía local y de participación ciudadana en la decisiones, procesos que son reforzados por demandas de mayor autonomía o independencia por innumerables grupos étnicos y frente a burocracias abultadas, costosas e ineficientes. King, Alexander y Schneider, Bertrand. *Op. cit.* pp. 338 a 240.

una sociedad mexicana más autónoma, heterogénea, compleja y con exigencia de participar en más espacios públicos.

De este modo, los gobiernos locales parecen renacer y adquirir auge al inscribirse como alternativa de la reforma del Estado, que la encuentra funcional a la apertura política y económica y con la que, el Estado, puede contribuir a promover el desarrollo económico y social de los entornos particulares.

A las demandas por fortalecer los gobiernos locales, conforme se intensifica la crisis económica y se aplican las políticas económicas de ajuste, se efectúan los llamados de los gobiernos locales en México, por una redistribución del poder, facultades, funciones, recursos y beneficios frente a los procesos concentradores de autoridad, recursos y decisiones en el gobierno federal. Ante la percepción de que la magnitud de los problemas locales también es una tarea que toca resolver a los diferentes órdenes de gobierno.

De este modo, los procesos descentralizadores que el Estado mexicano impulsa, plantea el reconocimiento de que los gobiernos locales y la ciudadanía son sujetos capaces de producir transformaciones en el espacio que le compete. Para ser responsables y corresponsables, con iniciativa y para articular " ..relaciones de poder que reclaman autonomía y respeto a la identidad", ²⁸ así como mayor descentralización

²⁸Ricardo Uvalle Berrones. "Descentralización y federalismo...". *Op. cit.* p.97.

de recursos que permitan resolver la magnitud de los problemas locales.

En este sentido, asume el reto por reivindicar el federalismo de manera real, una demanda tan añeja que puede resultar eficaz si se construye un régimen federal que equilibre competencias, corresponsabilidad y cooperación para la atención de múltiples problemas, rezagos y necesidades que presenta la sociedad mexicana, en los distintos espacios que conforman cada identidad social pertinente.

A la debilidad que manifiestan los procesos de descentralización que efectúa el gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, se exigen niveles adecuados de procesos que descentralicen el poder público, en una recomposición cualitativa y equilibrada entre atribuciones, recursos y decisiones entre los órdenes de gobierno del régimen federal.

Los gobiernos locales y la sociedad civil de los entornos particulares, reacomodan sus relaciones para impulsar iniciativas y realizar acciones conjuntas sobre problemas colectivos locales. Son procesos desplegados por el Estado mexicano, en el orden de gobierno local, con los que revisa y reforma las relaciones entre el gobierno y los actores de la localidad. Estos son resultado de dos fenómenos sociales desarrollados en los últimos veinte años, en parte convergentes y en parte paralelos, empero que ambos "apuntan hacia la búsqueda por impulsar la democratización del régimen

y el reivindicar el federalismo de manera efectiva".²⁹

Las movilizaciones sociales y las organizaciones civiles son los dos fenómenos sociales que asumen el carácter de participación social independiente en nuestro país, como nos lo explica Luis F. Aguilar, crean a su vez condiciones para perfilar procesos descentralizados del poder estatal, caracterizado por contenidos de gran concentración de autoridad, recursos y decisiones.

Los movimientos sociales surgidos de los movimientos urbanos y comunidades rurales son reivindicadores de demandas por la dotación de obras y servicios públicos de sus entornos. Mientras las organizaciones civiles con fines no lucrativos y no gubernamentales, reivindicán el interés colectivo mediante acciones que entroncan por la defensa, promoción o realización de causas cívicas, humanitarias y sociales.³⁰

Es la emergencia de la participación social activa basada en mayor autonomía, debido a que son organizaciones sociales que no gestionan los intereses colectivos en las iniciativas o agendas gubernamentales o de otros actores políticos (partidos políticos, sindicatos, etc.) que impongan su consentimiento. Son iniciativas que se elaboran y se ejercen paralelamente y a su vez, resultan en concurrencia " programática que en adhesiones orgánicas o en adscripciones

²⁹Aguilar Villanueva, F. Luis. *Op. cit.* p. 57.

³⁰*Ibid.* p.56-57.

ideológicas." ³¹

Siguiendo la perspectiva de análisis de Luis F. Aguilar, el resultado de ambos fenómenos sociales ha tendido a un efecto descentralizador que se da en dos sentidos. En el eje político-institucional por un lado, las organizaciones y movimientos propician la "consolidación del pluralismo democrático y ayudan a recuperar en la conciencia y en la práctica política el significado y la importancia del gobierno local, más allá del tradicional centralismo que se sobreponía a los gobiernos locales y a sus comunidades y que además abordaba los problemas locales con un formato gubernamental general y homogéneo." Y, en el otro sentido, "en el eje político-administrativo, los movimientos y organizaciones contribuyeron a restituir el significado de la participación ciudadana o social en el cumplimiento de las funciones públicas". ³²

Las organizaciones civiles y movimientos sociales hacen viable que el gobierno federal descentralice atribuciones, recursos y decisiones hacia los gobiernos estatales y municipales y éstos últimos, tienden a permitir que sus funciones públicas sean llevadas a efecto por la sociedad misma, " por sus organizaciones formales o informales, desplazando autoridad y recursos hacia ellas." ³³

³¹González Tiburcio, Enrique. *Op. cit.* p. 44.

³²*Ibid.* pp.57-58.

³³*Ibid.* p. 58.

Este doble proceso de descentralización de autoridad, decisión y recursos, aún en transición, con los que se pretende favorecer la iniciativa y la capacidad de actuación de los gobiernos de estados y municipios y del gobierno a la sociedad, forman parte de las transformaciones de la gestión estatal que se da por parte de la acción gubernamental del gobierno federal hacia los demás órdenes de gobiernos locales y de éstos a la sociedad.

Lo anterior, inaugura nuevos "estilos de gestión pública que incorporan la exigencia de una sociedad más informada, heterogénea y autónoma en la definición y tratamiento de sus problemas particulares y públicos."²⁴ Son procedimientos con los que se busca modificar los mecanismo de interlocución tradicionales seguidos para la gestión pública de la problemática social, entre la ciudadanía, las organizaciones sociales y los poderes estatales.

En el campo de la acción del gobierno municipal se crean formas por participación ciudadana. En donde determinados ciudadanos se hacen cargo de ciertas actividades públicas que antes estaban reservadas o a cargo de la burocracia, para atender lo público de los problemas locales. De tal modo que el gobierno local y la ciudadanía redefinen sus relaciones para resolver asuntos de interés colectivo del entorno particular.

²⁴*Ibid.* p. 43.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Las formas gubernamentales por participación ciudadana se configuran e instituyen en consonancia con la vida local. Toman en cuenta la opinión, iniciativa, decisión, recursos públicos (y parte de los privados que transfieren a los públicos), la cooperación y la corresponsabilidad de la ciudadanía, que articula el gobierno local para atender las demandas colectivas.

Entre las formas de participación ciudadana que el gobierno local efectúa podemos destacar, por ejemplo, la consulta para el diseño de un programa o proyecto de desarrollo municipal o sobre un reglamento que regule la vida local, la cooperación de los beneficiarios para realizar una obra o servicio público, la participación para la gestión de los servicios urbanos o rurales mediante comités, consejos o juntas consultivas de ciudadanos o para la realización directa de los servicios públicos municipales.³⁵

Los requerimientos (las obras y servicios públicos) se demandan de manera constante y que sean por igual para la población del entorno social en que vive y se desenvuelve, que las formas centralizadas han demostrado ser incapaces de ofrecer modelos pertinentes de institucionalización para dar respuestas particulares y uniformes a las exigencias

³⁵En el presente estudio tenemos la experiencia de 95 Comités de Participación Ciudadana creados por los gobiernos locales del Estado de Michoacán, realizan obras y servicios públicos de forma directa los ciudadanos, siendo corresponsables de la gestión y ejecución de las obras y servicios municipales, como veremos en el capítulo siguiente.

sociales, sobre todo para cada municipio del país.

Con la creación de formas de gobierno municipal donde interactúan con ciudadanos para la solución de problemas comunes, está el empezar para lograr respuestas a las reivindicaciones de obtener un desarrollo particular, fundando por espacios de participación ciudadana, que contribuyan a equilibrar las desigualdades que tienen los municipios de nuestro país.

De este modo, son formas de participación que se constituyen como parte de la red que se entreteje en las estructuras gubernamentales del Estado mexicano, para tratar las cuestiones sociales, ante la magnitud de los problemas locales que requieren ser desahogados.

4. La descentralización del gobierno federal hacia los gobiernos locales.

El impulso a la descentralización de actividades del Ejecutivo Federal hacia los estados y municipios desde los años setenta, dan cierto contenido al régimen federal, pero sin dejar de contener limitantes que aseguren efectivamente un orden federal.

Las acciones emprendidas en tal sentido, propician un cierto grado de consolidación de las instituciones y estructuras locales, en términos de elevar su condiciones materiales para la reproducción de sus entornos particulares, con los que buscó a su vez, otorgar una mayor presencia y

participación de los estados y municipios en el desarrollo de la vida nacional.

La preocupación y el impulso a los procesos de descentralización de actividades del gobierno federal hacia los estados y municipios, se inicia desde el gobierno del presidente José López Portillo, al aceptar la vía de la descentralización para fortalecer la capacidad de gestión y conducción estatal mediante la política de fortalecimiento del federalismo.

Los procesos de descentralización que se realizan en tal perspectiva, buscan modificar el estilo altamente centralizado del gobierno federal. Subrayan la necesidad de una descentralización de acciones hacia los estados y municipios, cuando se reconoce la magnitud de los problemas locales, acumulados y acrecentados ante los desequilibrios regionales generados mediante un patrón de desarrollo que operó, desde los años cuarenta y frente al agotamiento de la conducción y gestión centralizada, en el Ejecutivo Federal, que se propone modificar en el marco de la reforma administrativa, con la cual buscó una mayor racionalidad en la gestión estatal.

En los años ochenta, el impulso a la descentralización hacia los estados y municipios se ve acrecentado, ante la crisis económica, con menor disposición de recursos públicos, austeridad financiera, ajuste de la política económica y la cancelación de programas gubernamentales de interés social. Esto permite advertir que el gobierno no todo lo puede

atender, con gran cantidad de demandas, sobre todo los requerimientos sociales y económicos locales que son acentuados e impactados directamente por la profundización de la crisis. Ambitos locales en donde también existen las inconsistencias del andamiaje administrativo en los niveles de gobiernos locales,³⁶ para lograr la reproducción económica y social particular.

El comportamiento de las acciones de descentralización hacia los gobierno locales, se orientó al establecimiento fundamentalmente de mecanismos de coordinación y concertación de acciones administrativas entre los tres órdenes de gobierno.

En efecto, el énfasis fue puesto en la coordinación de programas de desarrollo regional entre el gobierno federal y los gobiernos de los estados, con lo que dan inicio las acciones de descentralización emprendidas por el Ejecutivo Federal. Los primeros pasos comienzan con diversas adecuaciones de los programas que se venían realizando para impulsar el desarrollo social en zonas y comunidades

³⁶Los desequilibrios de la finanzas públicas estatales y en particular de las municipales ha sido un claro síntoma de la falta de capacidad de la actividad gubernamental local para atender de manera mínima sus exigencias locales. Los ingresos netos del gobierno federal durante los años de 1975 a 1982 representó el 90.1% en promedio, mientras que para las entidades, el mismo período, fue del 8.7% y para los municipios alcanzó apenas el 1.1% de percepciones netas. Las cifras manifiestan la concentración de recursos públicos. Olmedo, Raúl. "Historia del Municipio en México", en Varios autores. *México 75 años de Revolución: Política* I. pp. 276-277.

atrasadas del país,³⁷ que son efectuados mediante un enfoque de concertación y coordinación de acciones entre los tres órdenes de gobierno y la incorporación de los particulares de las poblaciones beneficiadas para que participen en las acciones gubernamentales. Asimismo, la participación ciudadana se impulsa en el proceso de la formulación de la planeación.

El Convenio Unico de Coordinación que entra en operación en 1977, constituye uno de los instrumentos para el desarrollo económico y social hacia las entidades federativas, al descentralizar hacia éstos programas y recursos.

Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo de los Estados son establecidos como mecanismos de planeación y concertación a partir de 1981 y sustituyen a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, creados durante el

³⁷Dentro de las adecuación a los programas al proceso de descentralización del Ejecutivo Federal hacia los estados y municipios tenemos, por ejemplo, el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural establecido en 1973, orientado a canalizar recursos a zonas marginadas del país, que se incorpora a la política de fortalecer al federalismo y es redefinido en 1980, como Programa Integral para el Desarrollo Rural (Pider), cuya concepción fuera fundamentalmente, promover el desarrollo autosostenido de las comunidades rurales, mediante la participación organizada para generar y retener excedentes económicos, canalizarlos hacia las inversiones productivas y garantizar el acceso a niveles mínimos de bienestar, basa su operación en la descentralización de las etapas de planeación, programación-presupuestación, ejecución y evaluación a través de la continua capacitación a los gobiernos estatales y sustentar en mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel estatal micro-región, así como la participación activa de los habitantes beneficiados. *Antología de la Planeación en México, 1971-1985*. t. 6. pp. 204-207.

gobierno de Luis Echeverría desde el año de 1971.68 Aquéllos constituyen organismos, con los que se trata de "evitar los desequilibrios tradicionales entre la planeación nacional y los programas locales".³⁸ Comités que durante el gobierno del presidente Miguel de la Madrid, pasan a ser Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADES), organismos estatales que, mediante la suscripción del Convenio, continúan incorporados a los esfuerzos de la planeación y programación-presupuestación del Ejecutivo Federal. ³⁹

La búsqueda de concertación de acciones para la descentralización hacia los estados y municipios también se sustenta en la participación de los tres órdenes de gobierno mediante la celebración de diversos foros y reuniones intergubernamentales.

68 El decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1981 abroga los decretos que crean, desde 1971, y los que modifican a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los diferentes Estados de la República, los cuales son sustituidos por los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo a partir de 1981, que quedan a cargo de los gobiernos de los Estados la creación de éstos. Con lo cual se propone hacer congruente la planeación y la programación regional y las acciones que el Ejecutivo Federal despliega en esta materia, así como para dar vigencia al Sistema Nacional de Planeación. *Ibid.* . t. 8. pp. 339-341.

Cabe destacar que a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico les fueron ampliadas las funciones mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de marzo de 1977, para que asesoraran y coadyuvaran en la planificación y programación a los gobiernos estatales, con la colaboración de los sectores de la comunidad. *Ibid.* . t. 6. pp. 777-779.

³⁸Romeo Flores Caballero citado por Pardo, María del Carmen. *Op. cit.* p. 112.

³⁹Aguilar Narváez, José Antonio. "La administración urbana municipal", en Varios autores. *México 75 años de Revolución. Tomo I.* pp. 216-217.

Las Reuniones de la República que convoca el Ejecutivo Federal, la primera en 1978, en las que asisten los gobernadores de las entidades federales, permiten evaluar lo que ambos órdenes de gobierno habían logrado de manera conjunta, en materia concurrente o de interés común. Reuniones en las que participan los presidentes municipales desde 1980, a propuesta de los gobernadores y en virtud de que muchos de los programas y acciones examinados los involucran directamente.

Esto da origen a la celebración anual de la Reunión Nacional de Presidentes Municipales, en la que se abordan temas para el desarrollo y fortalecimiento municipal. Asimismo, en las Reuniones Nacionales de Tesoreros Estatales y Funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se impulsan acciones para el mejoramiento de la vida municipal.⁴⁰

Los foros y reuniones intergubernamentales son fuente de inquietudes y propuestas múltiples por parte de los gobiernos estatales y municipales hacia la federación, que conducen a la implantación de acciones concretas, entre otras, destacan:

a) La puesta en operación de la Comisión de Fortalecimiento Municipal que formula el Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal, el cual incluye medidas de

⁴⁰Sobre las propuestas de los gobiernos estatales y municipales en cada Reunión para fortalecer las decisiones y los programas de los gobiernos locales, ver: *Ibid.* pp. 216 - 235.

administración fiscal, acciones de descentralización, como la liquidación de las juntas federales de mejoras materiales y las juntas federales de agua potable, dando lugar a que los ayuntamientos se hagan cargo de éstos servicios, a través de organismos descentralizados de la administración pública municipal;

b) En materia de planeación y programación se propone la activa participación de los ayuntamientos en el diseño y la instrumentación de la planeación estatal, así como modificar a los COPRODES por un organismo estatal de planeación, en la Reunión de enero de 1982, siendo transformados posteriormente en los COPLADES, en el gobierno de Miguel de la Madrid, presididos por los ejecutivos estatales; y

c) Se establece el Sistema de Información Municipal operado hasta 1982, a cargo de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, que proporcionaba información básica para la gestión municipal. El apoyo en asistencia técnica se concretó en publicaciones técnicas, como manuales de administración municipal.⁴¹

En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, se considera la política de fortalecer el federalismo, esto ratifica el compromiso de continuar el impulso a las acciones de descentralización hacia los gobiernos locales.⁴²

⁴¹Ibid... pp. 220-224.

⁴²Antología de la Planeación en México 1917-1985. t. 9. p.183.

El Convenio Unico de Coordinación (CUC), continuó siendo el instrumento jurídico para la coordinación intergubernamental con el que se busca consolidar las acciones, de manera programática, de los tres órdenes de gobierno. Mediante dicho instrumento, se acuerdan las acciones que conducen a efectuar los programas de desarrollo regional, mismos que se integran por los programas de infraestructura básica de apoyo y de desarrollo social, productivos y de coordinación especial. Estas acciones se fundamentan en las políticas, estrategias y lineamientos del Plan Global de Desarrollo.⁴³

Los programas adoptan la estructura sectorial definida para la administración pública federal mediante la reforma administrativa, con que se reagruparan por actividades económicas las acciones de los organismos y empresas del sector público estatal.

Las acciones de coordinación entre los tres órdenes de gobierno tienen por sustento fortalecer la capacidad programática de los estados y municipios, el empleo de mayores recursos públicos y financieros externos,⁴⁴ con lo que se

⁴³Vázquez Alanís. Fernando. "Las esferas de gobierno y sus mecanismos de coordinación", en Bravo Ahuja, Victor E. (Coordinador). *Ensayos sobre la modernidad nacional: Tendencias Contemporáneas de la Administración Pública*. p. 244.

⁴⁴De los 29 366 millones de pesos de inversión pública federal ejercidos durante 1977 a 1981, el 85 % correspondió a recursos internos y el restante 15% a créditos externos, contratados con el Banco Interamericano de Reconstrucción y Fomento, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola. *Antología de la planeación en México*. t. 6. p.

intenta conseguir el desarrollo regional equilibrado.

Las transferencias de los recursos públicos por parte de la federación, hacia los estados y municipios, requería de previos convenios entre las dependencias de la administración pública federal y los gobiernos de las entidades federativas en el marco del CUC, cuyas acciones desplegadas quedaban sujetas a programas específicos.⁴⁵

Para el período de 1980-1982, el CUC, representa una vía para la ejecución del Plan Global de Desarrollo y sus objetivos fueron básicamente orientados a fortalecer las estructuras administrativas estatales y municipales mediante la planeación concertada y avanzar hacia la consolidación de la vertiente regional de planeación.⁴⁶

215.

⁴⁵ Mediante el Convenio Unico de Coordinación creado por Acuerdo Presidencial el 6 de diciembre de 1976, se pretendió que las dependencias del Ejecutivo Federal transfirieran a los gobiernos de los estados, mediante la celebración de convenios, los recursos presupuestarios, mediante 14 programas de inversión, en materia de: servicios públicos: agua potable y alcantarillado rurales, obra de cabeceras municipales, mejoramiento de vivienda y espacios públicos, centros culturales, caminos, construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares, y de centros de salud y asistenciales. Vázquez Alanís, Fernando. *Op. cit.* pp. 245-246. Programas que más tarde adoptaron la denominación de programas estatales de inversión (PEI), después se amplió la cobertura del convenio, incorporando los programas sectoriales concertados (PROSEC) y los programas de desarrollo estatal (PRODES); se incorporó el sistema alimentario mexicano (SAM); el programa integral de desarrollo rural (PIDER); el plan de zonas deprimidas y grupos marginados (COPLAMAR), entre los de mayor importancia.

⁴⁶ *Ibid.* p. 249.

Para 1982, la política de descentralización hacia los estados y municipios se presentó como un planteamiento novedoso. Durante la campaña electoral para la presidencia, Miguel de la Madrid, destacó que la descentralización de la vida nacional sería uno de los objetivos centrales de su gobierno. Dentro de las acciones de descentralización que se emprenderían, estaban básicamente: a) la revisión y redistribución de competencias de la Federación, de los estados y de los municipios; b) la profundización de las acciones de la coordinación entre los tres niveles de gobierno, que se habían efectuado por el gobierno anterior; y c) el continuar con la incorporación de la participación social en los programas de desarrollo regional.⁴⁷ Acciones con las que se intenta continuar el fortalecimiento del régimen federal.

Especial énfasis se puso en la reforma municipal para vigorizar a los gobiernos locales, que había sido planteada desde las Reuniones de Evaluación del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal en el gobierno del presidente José López Portillo,⁴⁸ y que fuera una de las demandas renovadas, durante la campaña electoral de Miguel de la Madrid, así como en los foros de consulta que se organizan y sirven para formular el plan de gobierno.

De este modo, la demanda para ampliar la vida municipal en México, fue recogida e incluida en las acciones que se

⁴⁷Antología de la planeación en México. t.10. p. 485.

⁴⁸Aguilar Narváez, José Antonio. Op. cit.. pp. 225-226.

empresen para la descentralización.⁴⁹

La iniciativa de reformas al artículo 115 de la Constitución que remite al Congreso de la Unión el gobierno de Miguel de la Madrid, con vigencia desde el 3 de febrero de 1983, permiten al Ejecutivo Federal establecer el marco normativo con lo que daba respuesta a la demanda por ampliar las facultades de los gobiernos municipales en materia política, regulatoria, administrativa y tributaria.

Las finalidades propuestas con las reformas al artículo 115 Constitucional, son:

a) Impulsar y establecer la pluralidad política en los ayuntamientos, así como para protegerlos contra destituciones arbitrarias de los gobiernos estatales, precisándose los procedimientos para la suspensión de ayuntamientos;

b) Facultar a los ayuntamientos para que expidan los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general;

⁴⁹Como señala José Antonio Aguilar, Miguel de la Madrid como candidato a la presidencia, expresaba con precisión la importancia de impulsar la reforma municipal, en Tlaquepaque, Jal. en Octubre 19 de 1981, " He querido señalar la necesidad de que nuestra tesis federalista no solo comprenda el necesario fortalecimiento de los gobiernos de los estados, sino que vayamos más adelante y hagamos un esfuerzo perseverante y profundo para que de una vez por todas, tomar pasos firmes para el fortalecimiento del municipio libre". *Ibid.* p. 227.

c) Establecer la competencia mínima que deben tener los ayuntamientos, en la prestación de los servicios públicos municipales;

d) Incrementar las fuentes de ingresos de los gobiernos locales para que puedan convertirse en promotores del desarrollo de su ámbito territorial;

e) Constituir el fundamento normativo para la coordinación administrativa intergubernamental, al facultar a los ayuntamientos para que se asocien con otros municipios o celebren convenios con los estados y puedan prestar con eficacia los servicios municipales, tomando en cuenta las condiciones territoriales y socioeconómicas de cada región;

f) Otorgar atribuciones para que los ayuntamientos, lleven a cabo las tareas de zonificación y de planeación del desarrollo urbano; y

g) Clarificar la seguridad social y estabilidad laboral a los trabajadores de los estados y municipios.⁵⁰

Las reformas legislativas en materia municipal con las que se reorganizan las funciones y competencias del gobierno local, no dejaron de presentar inercias para la efectiva descentralización del gobierno federal hacia los municipios. Tal fue el caso con las reformas que transfirieron las atribuciones hacendarias para que los ayuntamientos fortalezcan

⁵⁰Olmedo, Raúl. *Op. cit.* p. 284.

sus finanzas, cuyo traspaso se dio, por ejemplo, en términos de la cesión de todos los impuestos de la actividad inmobiliaria que eran impuestos estatales, sin que la federación cediera alguna fuente fiscal.⁵¹

En la conformación de la descentralización de acciones hacia los estados y municipios, el gobierno de Miguel de la Madrid, también busca ahondar en los cauces de la coordinación entre los tres órdenes de gobierno. Utiliza igualmente y de manera sistemática, las técnicas de la planeación para que cada entidad federativa determine los objetivos, estrategias y acciones para el desarrollo particular. La planeación gubernamental desde el gobierno del Presidente José López Portillo, se dispuso para efecto de fundamentar los objetivos nacionales, estrategias, las metas y el uso de recursos.

Las primeras medidas formales en el gobierno de Miguel de la Madrid, se dan con las reformas a los artículos 25 y 26 constitucionales, con las que establece el marco normativo para la planeación nacional. Como consecuencia, se aprueba la iniciativa de la Ley de Planeación,⁵² en la cual se dispuso integrar el Sistema Nacional de Planeación, así como la necesaria tarea de continuar con la coordinación intergubernamental con los estados y municipios e incluye la

⁵¹Gutiérrez Salazar, Sergio Elias. "El Municipio y los gobiernos de los Estados. Impacto de las reformas al Artículo 115 Constitucional en las regiones Municipio-Estado", en Boehm de Lameiras, Brigitte (Coordinadora). *El Municipio en México*. p. 305.

⁵²*Diario Oficial de la Federación*. 29 de Diciembre de 1982.

participación social. Previene también, las materias en las que el Ejecutivo Federal puede convenir con los gobiernos estatales en los asuntos de la planeación nacional y la planeación integral del desarrollo de los estados y municipios; asimismo contempla la participación de la sociedad en la elaboración de programas regionales y la ejecución de acciones que competen a los tres órdenes de gobierno.⁵³

La coordinación intergubernamental entre la federación y los estados se formaliza mediante el Convenio Unico de Desarrollo (CUD) desde 1983. Este convenio sustituye al CUC, mediante el cual se asumen nuevos mecanismos de operación para coordinar acciones e integrar recursos para la descentralización. Entre los aspectos que modifica el CUD, destacan:

a) Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) quedan como la única instancia para la coordinación entre la federación y las entidades federativas;

b) En los programas de inversión que realizaran conjuntamente con el Ejecutivo Federal cada año, se otorga una mayor participación a los gobiernos estatales para que señalen las prioridades para el desarrollo de la economías estatales;

⁵³Vázquez Alanís, Fernando. *Op. cit.*.. p. 248.

c) Incluye la modalidad de un solo programa, el Programa de Desarrollo Regional que incorporaba a los anteriores programas, como: los Programas Estatales de Inversión, Programa Integral de Desarrollo Rural, Programa de Atención a Zonas Marginadas, Programas Sectoriales Concertados, Programas de Desarrollo Estatal, Apoyos Financieros a Estados y Municipios, con los que integra y fusiona los distintos mecanismos de inversión coordinada de alcance regional;⁵⁴

d) Funda el Sistema Estatal de Control y Evaluación que se encarga de la fiscalización de las inversiones realizadas con recursos federales, en cada entidad federativa;

e) Indica las inversiones federales directas a realizar por los órganos de la administración pública federal, en los estados para apoyar los planes y programas estatales de desarrollo;

f) Establece el compromiso de informar a los gobiernos de los estados, sobre el cierre de ejercicio de los programas de inversión de las dependencias y entidades de la administración pública federal en los estados, para asegurar el cumplimiento y el conocimiento de los mismos por parte de los ejecutivos estatales;

g) Crea los programas de Coordinación Especial, con los que se fijan las normas y procedimientos, que permiten

⁵⁴Antología de la Planeación en México: 1917-1983. t. 10, p. 489 y t. 20, p. 323.

realizar las transferencias de recursos federales a los estados;⁵⁵

h) En 1988, incluye un capítulo que establece los compromisos de los ejecutivos estatales de apoyar y ratificar, a nivel local, los objetivos y medidas del Pacto de Solidaridad Económica concertado entre el sector público, los empresarios, los obreros y campesinos, para reducir los niveles de inflación, que tendía a acelerar la crisis económica; e

i) Incorpora el mecanismo para fortalecer la base informativa del Sistema Nacional de Planeación, mediante el programa denominado Información Financiera Federación-Estado.⁵⁶

Los COPLADES, creados como organismos descentralizados de los gobiernos estatales, quedaban sujetos a la responsabilidad política, administrativa y normativa de los ejecutivos de las entidades federativas, los cuales se incorporan a las acciones del Sistema Nacional de Planeación dentro de un esquema único de concertación, mediante el CUD. Con los que se trata de compatibilizar las acciones de planeación que realizan los distintos órdenes de gobierno, así como el definir mecanismos intergubernamentales a través de los cuales se realiza dicha concertación.

⁵⁵Ibid.. t. 20, p. 323.

⁵⁶Ibid.. pp. 251-252.

En los COPLADES se interrelacionan los gobiernos federal, estatales, municipales y se incluye la participación de los representantes empresariales, obreros, campesinos y los ciudadanos de cada entidad federativa, a fin de que expongan las necesidades y propuestas que traten de resolver sus carencias en un marco de concertación estatal. Elaborándose con base a dichos mecanismos los planes y programas sectoriales, regionales, estatales, de mediano y corto plazo.

5. La participación ciudadana en los procesos de descentralización.

La acción del gobierno en México vincula la participación de los grupos y ciudadanía beneficiarios de las actividades públicas. Desde mediados de los años setenta se impulsa la participación de la ciudadanía en las tareas del gobierno para atender los desequilibrios regionales y en respuesta a las exigencias sociales sobre todo en el ámbito local.

La colaboración ciudadana se enfatiza desde un principio en la realización de las obras y servicios públicos para el desenvolvimiento de las comunidades rurales, sin dejar de resultar insuficiente para el desarrollo particular de los entornos. ⁵⁷ No obstante, permite dar racionalidad a la

⁵⁷Antología de la Planeación en México: 1917-1985. t. 6, p. 215.

gestión estatal para la atención de los problemas públicos a nivel regional. Esto implicó obtener ventajas institucionales como la extensión de los servicios públicos a diversas localidades y la reducción de los costos y de la intermediación de la burocracia para resolver los requerimientos públicos.

En el gobierno del presidente Luis Echeverría se inscribe la política de la participación ciudadana en las acciones del gobierno mediante el Programa Integral para el Desarrollo Rural y el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural orientados a canalizar recursos a las zonas y comunidades marginadas.

Estos programas permiten atender zonas con rangos de población de 300 a 5,000 habitantes, con los que se unifican los esfuerzos de los habitantes beneficiarios de las comunidades en las acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales. Los beneficiarios aportan recursos en efectivo, mano de obra y/o materiales de la región, asimismo contratan créditos refaccionarios para complementar la inversión pública en los proyectos productivos.⁵⁸

⁵⁸Durante el período de 1977 a 1981, la aportación de los beneficiados en el Programa Integral para el Desarrollo Rural corresponde a la inversión adicional del 7% de la inversión pública total para dichos años. La obtención en créditos refaccionarios fue del orden del 13 % de la inversión pública total para proyectos productivos. El mencionado programa, constituyó la palanca de transferencia de la inversión pública federal a los estados y municipios, para atender el desarrollo particular de las localidades. Mediante la suscripción del Acuerdo de Coordinación para el Desarrollo Rural con el Ejecutivo de la Federación los gobernadores de los estados y titulares de las dependencias y

En el gobierno de José López Portillo la participación ciudadana de las comunidades se integra en los programas de desarrollo regional. La participación se sustenta en el criterio de generar procesos para mejorar las condiciones de vida de la población de las comunidades y zonas deprimidas, como en el Programa Integral para el Desarrollo Rural.⁵⁹ Los programas son ejecutados por diversas dependencias y organismos de la administración pública federal y de los estados, con la cooperación de los ciudadanos beneficiarios.

Los resultados no dejan de presentar algunos sesgos al implantar dicho proceso de participación en las acciones gubernamentales. Sesgos que, en algunos casos, la participación se constituye en un tipo de organización que sirve a los objetivos particulares de los programas que realizan los diversos organismos gubernamentales ejecutores, a los cuales se tienen que adaptar las comunidades para obtener una obra o servicio.

En distintos casos, la participación de los beneficiarios de las comunidades se convierte en fuentes

entidades de la administración pública federal. En 1981 se incorporó al Convenio Unico de Coordinación, con el que fue el primer programa que coordinó la acción institucional de las dependencias y entidades de la administración pública federal con la de los estados para atender la problemática del desarrollo rural. No obstante, presentó limitantes, como la que los programas tendían a responder a los objetivos particulares de las dependencias y entidades ejecutoras. *Ibid.* pp. 210 a la 215 y 227.

⁵⁹*Ibid.*

adicionales de recursos para apuntalar los enfoques sectoriales y necesidades particulares de las dependencias y entidades ejecutoras.⁶⁰ Esto propicia la adopción de estrategias diferentes a las que exigían los requerimientos y las necesidades locales y comunitarias.

En el sexenio de 1982 a 1988, los mecanismos de participación de los beneficiarios, se da también en los programas de desarrollo regional, en los programas de desarrollo comunitario y en la realización de proyectos productivos y de obras de beneficio social con uso intensivo de mano de obra.⁶¹

A partir de 1982, se establece otro vínculo de la participación ciudadana, con la inclusión de la opinión de la sociedad civil en los procesos de la planeación nacional y de los estados, mediante el mecanismo de consulta. El gobierno del presidente Miguel de la Madrid, la impulsa mediante los foros de consulta popular, durante su campaña para la Presidencia de la República, "en los cuales se exponían necesidades y sugerencias, que trataban de resolverse e incluirse por medio de la concertación con grupos y particulares"⁶² y que sirven para la formulación del plan de gobierno.

⁶⁰*Ibid.* pp. 227-228.

⁶¹*Ibid.* t. 20. pp. 321-322.

⁶²Pardo, María del Carmen. *Op. cit.* p. 133.

En el Sistema Nacional de Planeación la participación ciudadana no sólo se establece como mecanismo de consulta, sino también de colaboración en los procesos de la planeación y en el seno de los organismos gubernamentales de los estados. La participación ciudadana es considerada para la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas sectoriales, regionales, de corto y mediano plazo. En donde los ciudadanos y grupos sociales deben expresar requerimientos y alternativas de solución.

Los COPLADES constituyen los organismos gubernamentales de las entidades federativas en donde se canaliza la participación de los empresarios, obreros, campesinos, grupos sociales y ciudadanos. En estos organismos presentan propuestas y compromisos de solución a sus demandas, las cuales son concertadas en el proceso de diseño y ejecución de los planes y programas estatales y en los convenidos con la federación.⁶³

En 1988, mediante la creación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL),⁶⁴ se recogen las experiencias de la participación social y comunitaria en las acciones de

⁶³Antología de la Planeación en México: 1917-1987. t. 20. p. 419.

⁶⁴ El 6 de diciembre de 1988 se publica en el Diario Oficial de la Federación un acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como el órgano coordinador y para la definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública federal con objeto de combatir los bajos niveles de vida y observar que se cumplieran los programas en atención a los núcleos indígenas y la población de zonas rurales y urbanas marginadas. *Ibid.* t. 22. p. 465.

gobierno, que se realizan a través de los distintos programas gubernamentales, tales como el PIDER y de la Comisión del Plan para la Atención de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados.

En el PRONASOL se procesan las demandas de los grupos y comunidades del medio urbano y rural, que involucran la colaboración y corresponsabilidad de los interesados y el gobierno, tanto en esfuerzos, recursos y actividades.⁶⁵

En las esferas de actuación programática se requiere de la participación y la colaboración civil. Las obras públicas, sociales y las de carácter productivo se expresan por múltiples acciones, concretadas en la construcción de obras de infraestructura comunitaria física, social y regional; asimismo incluyen medidas en apoyo en actividades productivas agropecuarias, agroindustriales, forestales, extractivas, microindustriales y piscícolas.⁶⁶ La colaboración y corresponsabilidad civil que se exigen en el PRONASOL, "pudiéramos estar al final del paternalismo estatal, pero se requiere también terminar con el tutelaje sobre el

⁶⁵La nueva forma de realizar las obras públicas y sociales se parte del establecimiento de compromisos entre los beneficiarios de la comunidad o grupos interesados, desde la consulta para captar sus propias demandas, integración de una organización - denominada Comités de Solidaridad -, concertación para jerarquizar la obra, las aportaciones a efectuar, el seguimiento y evaluación de la misma; asimismo se da la concertación entre éstos organismos y las agencias gubernamentales del ámbito federal. *Ibid.* pp. 465-469.

⁶⁶ Sobre las distintas acciones efectuadas por el PRONASOL ver: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. *El Programa Nacional de Solidaridad*.

ciudadano".⁶⁷

6. La exigencia ciudadana por participar.

En el transcurso en que la participación ciudadana es impulsada en los procesos de descentralización del gobierno hacia la sociedad emergen movimientos sociales, de ciudadanos activos con mayor vitalidad para interesarse en participar en el arreglo de problemas colectivos.

El interés por participar no asume el carácter individualista y egoísta o como el contenido mediante los canales tradicionales, el establecido por el corporativismo,⁶⁸ el "viejo trueque de bienestar social a cambio de representación corporativa y obediencia";⁶⁹ o del tutelaje y paternalismo del Estado, a cambio de ceder derechos y libertades la ciudadanía, de ser partidarios y de entrega de votos.

⁶⁷ Aziz, N. citado por González Tiburcio, Enrique. *Op. cit.* p. 43.

⁶⁸ El intercambio corporativo ofrecido por el Estado mexicano a las representaciones corporativas, ha tendido a obtener resultados decrecientes. Esto se observa con la política de gasto social, que fuera expansivo, durante los años cuarenta a los setenta, en áreas de salud, educación, vivienda, salarios selectivos y empleo, no pudo mantenerse y empezó a reducirse sensiblemente a partir del gobierno de Miguel de la Madrid. El empleo, los salarios y las prestaciones no solo se estancaron sino que tendieron a decrecer y dejar de expandirse en algunos rubros, en el marco de la crisis económica cuya consecuencia ha sido el deterioro social. Casar, María Amparo. *Op. cit.* p. 53.

⁶⁹González Tiburcio, Enrique. *Op. cit.* p. 43.

Se trata de movimientos sociales que tienen por base la activa participación de ciudadanos interesados por resolver los asuntos colectivos. Asimismo, son movimientos que pugnan para que sus exigencias se incluyan en la agenda de gobierno para que las reconozcan y den solución a los requerimientos sociales renovados y los que históricamente no han sido atendidos en favor de la colectividad social, sean del medio urbano o rural.

Estos movimientos sociales emergen a causa del desarrollo desigual y combinado que privilegia a ciertos sectores sociales, ramas de la producción y regiones del país, en detrimento de otros; ante la reducción del gasto social y el deterioro social y productivo que son potenciados por la crisis económica, multiplicando necesidades no satisfechas por las estructuras tradicionales.

Lo anterior, ocasiona una reacción del ciudadano, de los grupos y organizaciones civiles para participar en la solución de los problemas y exigencias colectivas, impulsados por un sentido de solidaridad, de corresponsabilidad y/o de cooperación. Asimismo, plantea al Estado y a la sociedad civil problemas cruciales de organización y de gestión pública para satisfacer exigencias crecientes en los distintos ámbitos, pero sobre todo en los estatales y municipales.

En las demandas que los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales participan tenemos, por ejemplo: "por

una vivienda digna, feministas, movimiento estudiantil, chavos banda, cholos, de liberación sexual, por la defensa del voto, que tiene algunos de ellos un claro origen urbano y en muchos casos hasta clasemediero."⁷⁰ En estos se integran los que la sociedad organiza por ella misma ante situaciones de emergencia, sucedidas por catástrofes naturales o de contingencias urbana o en el medio rural, que ocurren en algunas partes del país. Un ejemplo que se toma con frecuencia, es el sismo ocurrido de 1985 en la ciudad de México, en la que los civiles actúan con un sentido solidario.

Bajo esta perspectiva, se incluye la activa participación ciudadana que se da en los ámbitos locales, que son expresión de las diferentes identidades locales y de las necesidades de un desarrollo específico e integrado a la sociedad global, como: los movimientos de colonos que pugnan por una vivienda y servicios públicos (agua, drenaje, alumbrado, seguridad pública);⁷¹ movimientos estudiantiles impulsando nuevas demandas al interior de las instituciones públicas de educación superior y fuera de ellas, por servicios públicos de calidad y de bajo costo, como transporte urbano; asociaciones de ciudadanos atentos a la defensa del patrimonio edificado de legado antiguo ante su

⁷⁰Ibid.. p. 49.

⁷¹Sobre algunos movimientos sociales se tienen los análisis particulares como los de: Martínez Vázquez, Víctor Raúl. **Movimiento popular y política en Oaxaca: 1968-1986**. Tapia Santamaría, Jesús (Coordinador). **Intermediación Social y Procesos Políticos en Michoacán**.

deterioro; y asociaciones de profesionistas que impulsan proyectos de desarrollo comunitario, científicos y técnicos. Son movimientos sociales que todavía se encuentran en curso, pues las exigencias y rezagos son múltiples.

Por otra parte, los movimientos de la sociedad expresan que se redefina la actuación del Estado, ante planteamientos "... cada vez más frecuente de controversias públicas o de encuentros y debates entre interlocutores de la administración pública y de la sociedad civil, con respecto a los fines y medios de movimientos sociales."⁷²

El impulso por participar se inscribe en las transformaciones sociales para contribuir a la resolución de las exigencias en los diferentes espacios de la vida social. Esto conlleva a la revalorización de la responsabilidad y capacidad de actuación e iniciativa que tienen los grupos sociales y ciudadanía para la gestión y autogestión de las demandas y reclamos sociales.

⁷²Pontifes Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel. *Op. cit.* p. 47.

III. GOBIERNOS MUNICIPALES EN MICHOACÁN: la participación ciudadana

Para fines de la década de los ochenta los avances de la reforma del Estado mexicano daba por resultado una transformación de las instituciones y de las reglas de interacción del Estado con la estructura económica y social. La incorporación de la economía nacional al mercado mundial, nuevos arreglos entre el Estado y la sociedad civil para procesar en la agenda institucional las demandas, la modificación de la estructura organizacional de la administración pública descentralizada, así como la magnitud y funciones del gobierno federal, incluyendo políticas de descentralización hacia los gobiernos estatales y municipales y de los diferentes órdenes de gobierno hacia la sociedad civil.

La reforma del Estado como proceso abierto político, económico y social, modifica el perfil de las instituciones que giran alrededor de los gobiernos locales. Ante necesidades apremiantes y rezagadas a escala local,¹ en medio del deterioro de los niveles de bienestar social y de crisis, los gobiernos locales elaboran arreglos, reforman procedimientos y redefinen linderos entre el gobierno, los

¹Sobre la problemática municipal a nivel nacional, el abandono económico, falta de autonomía política y administrativa, desigualdades sociales, para los años ochenta, ver: Olmedo, Raúl. *Op. cit.* pp. 237-286. Boehm de Lameiras, Brigitte. *Op. cit.* Instituto Político Nacional de Administración Pública. *El Desafío Municipal*.

grupos sociales y la ciudadanía para participar corresponsablemente en la solución de la problemática local.

En esta dinámica se inscriben los gobiernos municipales del Estado de Michoacán a fines de los años ochenta, en donde se generan procesos gubernamentales que vinculan la participación ciudadana en la tareas de gobernar. Son procesos de apertura a la participación ciudadana en la consulta, decisión, gestión y ejecución en las acciones públicas para satisfacer la demanda de servicios públicos municipales.

Las formas instituidas por los gobiernos municipales del Estado de Michoacán, que incorporan la participación ciudadana en la función pública local, se inscriben en el tejido de las experiencias que se efectúan en los distintos espacios municipales del país. La experiencia del Estado de Michoacán resulta demostrativa de los procesos gubernamentales que impulsan participación ciudadana en el quehacer de los gobiernos locales.

Lo anterior, adquiere relevancia en el contexto del subdesarrollo económico y social que despliega la entidad michoacana en el ámbito nacional, ante el debilitamiento estructural del municipio en México y en la dinámica política que se expresa en renovación de los poderes municipales del Estado de Michoacán. En este ambiente los gobiernos locales de la entidad federativa, ingresan la participación ciudadana en la actividad pública municipal para resolver la magnitud de las demandas y necesidades apremiantes de los ámbitos

locales.

1. El entorno: crisis y deterioro en el Estado de Michoacán.

En el Estado de Michoacán han estado presentes los desequilibrios regionales, económicos, sociales y políticos desde hace varias décadas, empero desde los años ochenta, se manifestaron deterioros más acentuados que eran precipitados por la crisis económica del país.

La problemática estructural se expresa de manera acentuada como producto de la pérdida del dinamismo de la actividad económica de la entidad michoacana. En la década de los ochenta e inicios de los noventa, presentó un tenaz estancamiento económico. Algunos indicadores macroeconómicos manifiestan dicha situación. El Producto Interno Bruto (PIB) estatal se había mantenido con un participación del 2.4 % en el PIB nacional, en promedio, durante el período de 1982 a 1993, como se aprecia en el Cuadro 1.

CUADRO 1

PARTICIPACIÓN PORCENTUAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN EN LA PRODUCCIÓN NACIONAL 1982-1993 (tasa de crecimiento)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1993

PIB ESTATAL* (variación)%	2.3	2.4	2.4	2.3	2.4	2.4	2.5	2.2
PIB NAL.** (var. real)%	0.6	-4.2	3.6	2.6	-3.8	1.5	1.1	0.4

FUENTE:* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. *Sistema de Cuentas Nacionales de México, producto interno bruto por entidad federativa.* pp. 4 y 5. *Avance de Información Económica.* p. 4.

**González Tiburcio, Enrique. *Op. cit.*, p. 20.

Cuando los indicadores estatales se les compara con la evolución económica nacional, así como con los datos macro-sociales del país, durante los años ochenta, no solo muestra deterioros, sino una caída constante del ritmo de crecimiento económico del Estado de Michoacán, en el producto y en los niveles de vida de su población, con tasas inferiores a la media nacional del país.

En los años ochenta podemos observar la mencionada tendencia, cuando el 31.2 % de la población ocupada recibía entre uno y dos salarios mínimos y el 17% ganaba menos de un salario mínimo. En relación con la proporción de la Población Económicamente Activa que no recibió ingresos en 1980 fue del

28 % superior a la media nacional, con el 19 % y para 1990. Dichas cifras fueron del 14 % superior al registrado a nivel nacional que fue del orden del 10 % .

A inicios del año de 1986, se observa una mayor población económicamente activa en el campo, se estimaba que existe medio millón de jornaleros, contra 216 mil en 1970. 2

La situación de estancamiento económico en el Estado de Michoacán, se acentuó en el contexto de la crisis económica nacional, cuya manifestación se da en el crecimiento anual de la economía, en promedio durante 1983-1987, "...fue de solo 0.02 %, el producto per cápita descendió 2.1% , las remuneraciones salariales reales en el sector manufacturero cayeron 6.9 %, las transferencias netas de recursos al exterior (medidas como superávit en cuenta corriente excluyendo intereses) alcanzaron el 7.9% del PIB, la deuda externa aumento 5 puntos del producto y la inflación fue de 93.7 %." 3

Los desequilibrios regionales en el Estado de Michoacán se expresan por los niveles de ingresos, empleo y niveles de vida de la población con una gran disparidad intermunicipal.

En este sentido, se observa con base en un índice

²Zepeda Patterson, Jorge. *Michoacán: sociedad, economía, política, cultura*. pp. 26-50. INEGI. *Cuadernos de Información para la Planeación*. p. 53 y ss.

³ Sánchez González, Manuel. *Op. cit.*. pp. 8 a la 50.

compuesto de bienestar social⁴ que permite jerarquizar a cada municipio de la entidad michoacana de acuerdo a su nivel de desarrollo, en el año de 1986 sólo treinta municipios, se ubicaban por encima de la media estatal, es decir un nivel superior al índice de 18.0 %; 64 se ubicaban en el nivel medio entre el índice de 17.0 % a 9.9 % ; y 19 en el nivel bajo cuyo rangos estaban entre 9.6 % a 0.4 %.

Estos últimos municipios con mayor grado de marginación social con respecto a los otros. Tienen el mayor déficit de agua y en consecuencia tiene una agricultura de temporal con alto riesgo; con una población económicamente activa dedicada a actividades primarias. Además, la topografía dificulta el grado de desarrollo de vías de comunicación, lo que contribuye a acrecentar la deficiente infraestructura de servicios básicos.⁵

En el Estado de Michoacán los desequilibrios regionales también se expresan por las características demográficas que asumen los municipios. De los 113 municipios que integran a la entidad federativa, 100 de ellos presentan un alto grado de dispersión poblacional y son considerados semi-rurales y

⁴ El índice de bienestar social de los municipios en Michoacán, se jerarquizan de acuerdo a su nivel relativo de bienestar que comprenden los aspectos de ingreso, educación, vivienda, salud y empleo, de acuerdo al cálculo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Como dato importante se tiene que el índice de bienestar social en el promedio nacional, en 1980, había sido del 22.51 para el estado fue del 18.24. **Cuadernos de Información para la Planeación**. pp. 57-64.

⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto. **Anteproyecto del Plan Michoacán**. pp. 20 y ss.

rurales por la cantidad de habitantes que se asientan. Basta señalar que, en 1980, Michoacán registró 8 120 localidades con menos de 2 500 habitantes, el 46.7 % de la población total y para 1987 dicha cantidad observada, había pasado a 8 026 localidades, representando el 43.4 % de residentes en Michoacán.⁶

Por otra parte, la entidad michoacana es una de las de mayor emigración del país. En 1985 abandonaron el estado alrededor de 121 mil personas ante la falta de empleo.⁷

Esto explica porqué en los años ochenta, es una de las entidades con la más alta emigración a otras entidades de la República y al extranjero.

De este modo, el escenario de la entidad michoacana, con estancamiento económico y deterioro de las condiciones del nivel de vida de la población, manifiesta las dificultades para elevar el grado de bienestar económico y social generalizado en Michoacán.

2. Gobiernos municipales y participación ciudadana

El problema estructural de disponibilidad de recursos

⁶ INEGI. *Censo de Población y Vivienda 1980*. _____ . *Anuario Estadístico del Estado de Michoacán 1987*.

⁷ INEGI. *Perfil sociodemográfico 1990*. p. 12.

públicos que presentan los gobiernos municipales en el país, a lo largo de varias décadas," adquiere también expresión en el nivel de ingresos de los ayuntamientos del Estado de Michoacán, que resultan insuficientes para atender los requerimientos de los servicios municipales, entre otros asuntos públicos locales. Esto se manifiesta, de manera acentuada, en los municipios semi-urbanos y rurales.

Lo anterior, se puede observar en la muestra de los egresos ordinarios de 15 ayuntamientos que se presenta en el Cuadro 2.

CUADRO 2

MICHOACÁN: EGRESOS EFECTIVOS ORDINARIOS DE MUNICIPIOS SELECCIONADOS
1980-1988 (MILLONES DE PESOS)

EGRESOS	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
APATZINGAN									
Total	22	27	43	51	154	337	444	1019	2762
Gastos administrativos	15	19	34	34	87	312	325	847	1271
Obra pública y fomento	4	-	9	2	46	-	94	137	1392
Transferencias	3	8	-	15	21	25	25	35	99
ARTEAGA									
Total	4	8	13	25	39	82	127	212	922
Gastos administrativos	3	4	7	13	23	53	84	125	425
Obra pública y fomento	-	-	-	11	13	24	35	76	465
Transferencias	1	4	6	1	3	5	8	11	32

*A nivel nacional, a lo largo de más de cinco décadas (1929 a 1982), la concentración de los ingresos en la federación, ha sido creciente y en menor medida en los estados. Mientras que los ingresos de los ayuntamientos habían tendido a crecer de manera inversamente proporcional a los de la Federación. Por ejemplo en 1929 la variación porcentual de los ingresos netos de los gobiernos municipales era del 7.7%, con relación a la federación; para 1949 se había reducido al 3.3 %; en 1969 llegaba al 1.6%; para 1979 apenas alcanzó el 1.1% ; y para 1982 se tenía el 1.0%. Por su parte, para esos mismo años, la federación observaba incrementos significativos. Desde 1929, obtenía el 71.1% de los ingreso netos de los tres niveles de gobierno; el 83.0% en 1949; el 85.5% en 1969; el 90.3% en 1979 y en 1982 del 90.7%. Olmedo, Raúl, *Op. cit.* pp. 276-277.

Continúa

ARIO DE ROSALES										
Total	3	7	10	25	53	72	138	387	1354	
Gasto administrativo	3	6	9	23	23	59	113	313	913	
Obra pública y fomento	-	-	-	2	29	7	14	63	419	
Transferencias	-	1	1	-	1	6	11	11	22	
HUACANA, LA										
Total	4	7	13	28	53	86	165	273	517	
Gasto administrativo	3	3	6	12	38	49	93	185	351	
Obra pública y fomento	1	4	7	15	12	32	61	71	134	
Transferencias	-	-	-	1	3	5	11	17	32	
HUEYAMO DE NÚÑEZ										
Total	10	10	16	34	65	116	162	309	732	
Gasto administrativo	9	7	11	20	39	70	115	117	430	
Obra pública y fomento	-	3	4	12	23	41	27	118	225	
Transferencias	1	-	1	2	3	5	20	14	77	
JACOMA DE PLANCARTE										
Total	32	10	15	30	57	158	260	219	783	
Gasto administrativo	31	7	11	20	38	68	260	160	505	
Obra pública y fomento	-	2	3	7	14	72	-	55	204	
Transferencias	1	1	1	3	5	18	-	4	74	
LÁZARO CÁRDENAS										
Total	63	64	104	200	381	856	1629	2602	14597	
Gasto administrativo	26	44	72	122	232	353	671	2104	7216	
Obra pública y fomento	36	16	26	66	125	294	560	320	7044	
Transferencias	1	4	6	12	24	209	398	178	337	
MORELIA										
Total	121	121	197	420	664	1075	2042	6739	10586	
Gasto administrativo	105	97	157	297	484	811	590	1930	6671	
Obra pública y fomento	-	12	20	82	174	658	1250	2718	3843	
Transferencias	16	12	20	41	106	108	202	91	72	
MUJICA										
Total	12	11	17	34	65	92	196	263	685	
Gasto administrativo	9	7	12	24	42	44	84	193	453	
Obra pública y fomento	3	4	5	10	16	28	53	85	204	
Transferencias	-	-	-	-	7	20	59	15	28	
PATZCUARO										
Total	8	12	21	39	74	128	243	479	1168	
Gasto administrativo	8	9	14	27	43	105	198	413	924	
Obra pública y fomento	-	3	6	11	21	20	39	54	215	
Transferencias	-	-	1	1	10	3	6	12	29	
PIEDAD, LA										
Total	30	35	56	117	245	477	907	1377	3565	
Gasto administrativo	15	24	39	70	134	260	495	886	2329	
Obra pública y fomento	10	5	8	20	97	208	396	449	1130	
Transferencias	5	6	9	27	14	9	16	42	106	
PURUANDIRO										
Total	9	14	23	46	86	131	276	537	1019	
Gasto administrativo	5	7	12	23	43	76	145	385	731	
Obra pública y fomento	4	6	10	21	39	51	97	115	219	
Transferencias	-	1	1	2	4	4	34	37	69	
TACAMBARO										
Total	5	9	16	32	74	134	228	1487	806	
Gasto administrativo	3	5	9	17	31	41	85	855	616	
Obra pública y fomento	2	3	5	11	35	71	99	616	122	
Transferencias	-	1	2	4	8	22	44	16	68	
TOCUMBO										
Total	1	3	4	9	18	31	61	119	225	
Gasto administrativo	1	1	3	6	12	23	45	88	168	
Obra pública y fomento	-	2	1	3	5	7	14	19	36	
Transferencias	-	-	-	-	1	1	2	12	23	
URUPAPAN										
Total	56	60	98	221	420	788	1046	2097	3985	
Gasto administrativo	31	41	66	108	206	347	846	1533	2912	
Obra pública y fomento	21	14	24	65	123	194	200	488	928	
Transferencias	4	5	8	48	91	247	-	76	145	

Fuente: Elaborado con base en los datos de INEGI. *Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 1978-1988.*

Los municipios de Arteaga, Ario de Rosales, La Huacana, Huetamo, Múgica y Tacámbaro con un nivel medio de bienestar social⁹ en los años de 1980 a 1986, destinan escasos recursos para la obra pública y en los sucesivos, es poco menos que significativa la inversión para este renglón. No así para 1988, con un incremento relativo con respecto a los años anteriores, debido a que el impacto inflacionario es del 51.7%¹⁰ para ese año, que afecta el aumento en la realización de las obras.

Los municipios de Morelia, Uruapan, Lázaro Cárdenas, La Piedad, Apatzingán, Jiquilpan, Jacona, Tocumbo y Pátzcuaro con un nivel alto en el índice de bienestar social en los años de 1980 a 1986, el gasto corriente es en promedio superior al 90%. De los municipios mencionados existen ciertos ayuntamientos que no realizan inversiones en obras públicas como se desprende del Cuadro anterior.

En otro orden de problemas de los municipios del Estado de Michoacán se ubican las demandas referidas al consumo: tierra urbanizable, vivienda y servicios que afecta a todas las localidades. Aún aquellas con poblaciones menores a los 20 mil habitantes, en donde también se manifiestan las

⁹ La estratificación por niveles (alto, medio y bajo) de bienestar social por municipio en el Estado de Michoacán, se toma del trabajo del INEGI. *Cuadernos para la Planeación en Michoacán*. pp. 78-80.

¹⁰ Sánchez González, Manuel *Op. cit.* p. 34.

carencias de lotes urbanizables, vivienda y servicios municipales.

Lo anterior, constituyen problemas estructurales que afectan a todo los municipios de la entidad federativa y no solo quedaba circunscrito a las ciudades más importantes del Estado de Michoacán, tales como: Uruapan, Zamora, Jacona, Lázaro Cárdenas, Zacapú, Apatzingán, Ciudad Hidalgo, Pátzcuaro, La Piedad, Hidalgo, Sahuayo.¹¹

Los indicadores macro-sociales para la entidad michoacana, manifiestan en 1980 que el 41% de las viviendas no disponía de agua entubada, el 71% no contaba con fosas sépticas ni drenaje y el 36 % carecían de energía eléctrica. Para el año de 1990 los promedios se habían reducido significativamente en el caso del servicio de energía eléctrica, en promedio llegando al 18 % . Esto ultimo resulta explicable si se observa que los programas de electrificación rural y urbana municipal están a cargo del gobierno federal, con un presupuesto que logra obtener la capacidad para atender los requerimientos de este servicio.

La introducción de agua potable y drenaje servicios a cargo de los ayuntamientos, resultan con rezagos significativos. El promedio estatal en 1990, expresa el déficit del 30 % sin agua entubada en las viviendas y el 53%

¹¹Durán, Jorge. " Tierra de Volcanes, Movimientos sociales en Michoacán (1976-1986)", en Zendejas, Sergio.(Coordinador). *Estudios michoacanos*. t. III, pp. 24 y 25.

sin drenaje, como se aprecia en el Cuadro 3.

CUADRO 3

INDICADORES DE LOS MUNICIPIOS EN DOTACIÓN DE SERVICIOS BÁSICOS EN LAS VIVIENDAS DEL ESTADO DE MICHOACAN: 1980-1990

	Vivienda sin agua entubada		Vivienda sin energía eléctrica		Vivienda sin drenaje	
	1980	1990	1980	1990	1980	1990
Estatal (var. real)%	41	30	36	18	71	53

FUENTE: Elaborado con base en los datos del INEGI. *X Censo General de Población y Vivienda, 1980 y XI Censo General de Población y Vivienda, 1990.*

De este modo, la dotación de los servicios públicos municipales representan los mayores requerimientos, sobre todo en el período de crisis y de ajuste económico en que transita el país. Excepto en los casos de la dotación de la infraestructura a cargo del gobierno federal, como el servicio de luz eléctrica, debido a la capacidad de gestión que tiene por la disponibilidad de recursos públicos con que cuenta.

La preocupación porque los ayuntamientos presten los servicios públicos a la población con oportunidad, calidad y eficacia han sido parte de los reclamos por las propias

autoridades municipales a nivel nacional. Las exigencias municipales por nuevos pactos económicos, hacendario y financieros, fueron manifestados mediante los foros y reuniones nacionales desde mediados de los años setenta.

En las Reuniones de Evaluación del Programa Nacional de Fortalecimiento Municipal los presidentes municipales expresan, entre otros aspectos, que los gobiernos federal y estatales impulsen el fortalecimiento del gobierno local en materia política, hacendaria y financiera para poder satisfacer las demandas de las comunidades, entre ellas las obras y servicios públicos, así como la necesaria búsqueda por realizar tareas compartidas con la ciudadanía.¹² En el marco de dichos requerimientos se inscriben las autoridades municipales del Estado de Michoacán.

Por otra parte, los reclamos de la ciudadanía en los distintos municipios de la entidad michoacana, se intensifican en los años de crisis, pero de forma más definitiva a fines de los años ochenta.

La exigencia de la ciudadanía se expresa porque se atiendan sus demandas colectivas en los entornos particulares. De que se les dote de las obras y servicios municipales: agua potable, drenaje, alcantarillado, mercados públicos, alumbrado público, rastros, banquetas y pavimentación de calles, entre otros.

¹²Aguilar Nárvaez, José Antonio. *Op. cit.* pp. 222-224.

Lo anterior, es manifestado de forma reiterada en las distintas localidades por la ciudadanía y por diversos grupos sociales - agrupaciones de colonos, profesionistas, empresarios, campesinos, obreros y amas de casa -, que exponen en reuniones ante autoridades municipales, o bien llevan sus planteamientos a foros de consulta estatales, como los que se efectúan durante la campaña política de Luis Martínez Villicaña, 1986 para la formulación del programa de gobierno.¹³

En las reuniones y foros los ciudadanos también manifiestan la disposición para participar junto con la autoridad en la solución de los problemas públicos.

Ante las demandas particulares del ámbito local que resultan apremiantes en medio del subdesarrollo que padecen y en períodos de crisis y de ajuste económico, los gobiernos locales reaccionan. Impulsan acciones que incluyen la participación ciudadana a fines de los años ochenta, para lograr resolver exigencias locales. Fundan nuevas formas de interacción con los ciudadanos a fin de solventar la magnitud de problemas locales. En suma, plantean otra vía para fortalecer la actividad pública local.

Aunque la participación de la ciudadanía en las acciones de los asuntos públicos no se inicia en la

¹³Memorias de Campaña. p. 13.

década de los ochenta¹⁴ en el Estado de Michoacán, esta se impulsa, madura y consolida en un arreglo singular entre los gobiernos municipales y la ciudadanía. Esta participa en la función pública local sin imposiciones, ni controles, ni tutalejes. Se funda en la consulta, colaboración y corresponsabilidad de las tareas de los gobiernos locales. Con actos transparentes y de cara a la ciudadanía para la prestación de los servicios públicos municipales, se innova la forma de procesar los requerimientos públicos.

¹⁴ En el año de 1977, la participación ciudadana se inaugura por el gobierno federal, al igual que en otras entidades federativas de la República, mediante las dependencias y entidades a través de los programas realizados en las zonas rurales o los llevados a cabo para el desarrollo regional, como en el Programa Integral para el Desarrollo Rural (1977-1981), el Programa de Desarrollo Regional (1982-1988) y el Programa Nacional de Solidaridad (desde 1988). En los cuales se requerían o exigían la colaboración ciudadana o beneficiarios de determinada obra o servicio, al igual que sucedía en diversas entidades de nuestro país. No sin dejar de presentar ciertos sesgos, como hemos apuntado anteriormente en el Capítulo II. Configura la colaboración ciudadana vinculada a las acciones de la administración pública federal.

En las acciones del gobierno del Estado de Michoacán, la participación ciudadana y de grupos sociales organizados encontró cauces para septiembre de 1986, en términos de la consulta para la formulación del plan estatal, mediante el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Michoacán. Para tales efectos, se realizaron diez reuniones, con la participación de ciudadanos, representantes de distintas organizaciones sociales y de instituciones públicas y privadas, en cada una de ellas se abordaron tópicos distintos sobre educación, salud, vivienda y desarrollo urbano, comunicaciones y transportes, desarrollo industrial, minería, agricultura, ganadería y silvicultura, comercio y fortalecimiento municipal. De la problemática y las propuestas hechas por los participantes se formuló el Plan de Básico de Gobierno, 1986-1992. Gobierno del Estado de Michoacán. **Plan Básico de Gobierno: 1986-1992.**

Lo anterior, permite generar nuevas estructuras públicas por los gobiernos municipales, que resultan eficientes para procesar demandas. Los Comités de Participación Ciudadana son las formas de organización gubernamental creados por los gobiernos locales de la entidad michoacana, con los que concreta y cimienta la actuación ciudadana para participar en la prestación de los servicios públicos municipales del Estado de Michoacán.

3. La experiencia de la participación ciudadana en los gobiernos municipales.

El Ejecutivo del Estado de Michoacán por conducto del titular, Luis Martínez Villicaña, quien dura dos años, de 1986 a 1988,¹⁵ conduce el gobierno estatal, desempeña acciones con

¹⁵En noviembre 5 de 1988, Luis Martínez Villicaña pide licencia al Congreso local, para ocupar un cargo en la administración pública federal, quedando como gobernador interino Genovevo Figueroa Zamudio para el período 1988-1992.

Cabe advertir que en el año de 1988, se inicia una dinámica de acontecimientos en el sistema político nacional que tienden a configurar reclamos por la democracia, expresados en formas distintas, en tiempos y espacios diferentes, tanto en los ámbitos estatales y municipales, que se insertan en el entramado nacional. El Estado de Michoacán se inscribe en esta dinámica, de hecho se constituye como uno de los vértices, en donde la alternancia en el poder estatal y municipal adquiere mayor expresión, no exenta, en ocasiones, de enfrentamientos políticos y sociales. Basta referirnos, que en las elecciones federales de 1988, el PRI gana una diputación federal de 13 y ninguna de las dos senadurías, obteniéndolas el Frente Democrático Nacional. Para 1989, en la renovación de los poderes locales, el PRI obtiene 12 diputaciones locales, 6 el PRD y 2 el PARM. Mientras de los 113 municipios, 52 gana el PRD, 46 el PRI, 3 el PAN, 1 el PARM y 11 fueron concejos municipales. En 1992, el PRI gana la gubernatura del Estado y 66

las que promueve la participación ciudadana en las tareas de los gobiernos locales. Esto constituye un factor de reacomodo en los contenidos y las formas en que el gobierno municipal procesa lo público de los problemas locales de la entidad federativa.

El impulso de la participación ciudadana en las acciones de gobierno se inscribe en el Plan Básico de Gobierno,¹⁶ para reactivar el desarrollo de la entidad federativa, mediante el cual se concede importancia a la participación ciudadana fundada en la actuación del gobierno local.

En la perspectiva estratégica del Plan, contempla estimular el desarrollo municipal mediante la participación ciudadana en los gobiernos municipales. El objeto es lograr solucionar los problemas de la dotación de obras y servicios públicos del medio urbano y rural. De este modo, se propone incrementar la inversión y el empleo en los entornos municipales, así como reducir los desequilibrios locales.

El impulso al desarrollo municipal se traduce en fortalecer la base social mediante la procuración de la cultura ciudadana participativa en las tareas de gobierno. Esto resulta fundamental para el gobierno martinista, constituye la forma de concretar otro tipo de arreglo entre

ayuntamientos y el PRD 40, el PAN 5, el PARM 1 y el PFCRN 1.

¹⁶Gobierno del Estado de Michoacán. *Plan Básico de Gobierno: 1986-1992*. pp. 152 y 153.

el gobierno municipal y los ciudadanos que permita incrementar la inversión en obras y servicios públicos municipales.

El gobierno martinista en el lapso de los meses de febrero a junio de 1988, desarrolla la agenda de trabajo dirigida a establecer compromisos con la ciudadanía de cada municipio para que ingresen al trabajo gubernamental local. Convoca a los particulares como: comerciantes, agricultores, ganaderos, productores forestales, profesionistas, pequeños propietarios, constructores, fraccionadores del medio urbano, prestadores de servicios, grupos empresariales y excepcionalmente algunos servidores públicos, como directores de empresas públicas, para que se incorporen al esfuerzo del quehacer gubernamental de cada municipio.

Para junio de 1988, el gobierno martinista logra promover la participación ciudadana en los gobiernos municipales. Estos crean 106 Comités de Participación Ciudadana en igual número de municipios.¹⁷ El objeto que se

¹⁷ La denominación de Comités de Participación Ciudadana, así como el objeto, personalidad jurídica y atribuciones, se desprende de cada Acta de Cabildo de los 106 ayuntamientos del Estado de Michoacán, levantadas durante los meses de febrero a junio de 1988, con los que quedaron constituidos los 106 Comités de Participación Ciudadana de los distintos municipios, en que se incluían a 8 Subcomités de Participación Ciudadana radicados en el mismo municipio, pero en localidad diferentes, con los mismos atributos pero con otros integrantes ciudadanos. Estos fueron de las localidades de Urapa del Municipio de Arico, Tepuxtepec del Municipio de Contepec, Magisterial de Periban del Municipio de Chinicuilá, Tungareo del Municipio de Maravatío, Pichataro del Municipio de Tingambato, Ejidos de Tlalpujahuá del Municipio de Tlalpujahuá, La Verbabuena del Municipio de Tlazazalca y el Comité de Participación

les asigna es el de colaborar con las autoridades municipales en las obras y servicios de beneficio social para cada municipio.

El proceso de transformación que inicia, traza un rumbo distinto de actuar de los gobiernos locales en la gestión municipal, con la institucionalización de organismos de participación ciudadana. En donde los ciudadanos acuerdan actuar corresponsablemente en ciertas funciones públicas que le encomiendan los gobiernos municipales en beneficio de la comunidad.¹⁸

Sin que se les sustraiga de la esfera privada, los esfuerzos, tiempo y parte de los recursos que aporta la ciudadanía,¹⁹ son articulados al trabajo de los gobiernos

Ciudadana de Empresas Paraestatales integrado por las industrias siderúrgicas y productora de turbinas del Municipio de Lázaro Cárdenas.

La aprobación de cada Acta de Cabildo fue unánime según lo aclaró el entonces Coordinador General de los Comités de Participación Ciudadana. Entrevista de René Olivos Campos (ROC) con el Licenciado Ignacio Valencia Aceves, Ex-Coordinador General de los Comités de Participación Ciudadana, Morelia, Mich., Abril 27, 1996.

¹⁸Esto se observa en cada una de las actas constitutivas de los diferentes Comités de Participación Ciudadana constituidos por los ayuntamientos como organismos de participación ciudadana, en las que se expresa el deseo de colaboración de los ciudadanos.

¹⁹Conforme a la situación financiera de los comités de participación ciudadana municipales hasta mayo de 1993, el fondo de 106 comités, había quedado integrado por \$ 16.5 millones de pesos que fueran aportaciones de los ciudadanos y \$ 14.6 millones aportados por el gobierno estatal, lo que sumaba \$ 31.1 millones de pesos. **Informe del Consejo General de Comités de Participación Ciudadana.** p. 4.

municipales para la prestación de las obras y servicios públicos municipales.

La decisión ciudadana por participar en el quehacer público asume características innovadoras en la vida municipal. Se configuran en ciudadanos administradores sin que se les contrate como servidores públicos y sin que sean una carga para el erario municipal.

De este modo, los Comités de Participación Ciudadana se constituyen como parte de la gestión pública de los gobiernos locales. Incorporan cambios en las instancias de decisión, actuación y participación que se ligan a su creación. Con un sentido institucional articula esfuerzos, recursos, atributos y acciones en beneficios de la colectividad local.

Lo anterior, abre nuevos cauces para la participación ciudadana en las tareas de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán, cuyo contenido ha sido absorber el deterioro y las exigencias locales. Entroncan con la redefinición del quehacer gubernamental para atender lo público de los problemas locales: la prestación de los servicios públicos mediante la incorporación de la ciudadanía en la consulta, gestión y ejecución de asuntos públicos municipales. Es una concepción que implica corresponsabilidad en los problemas colectivos de los entornos particulares.

La nueva forma que relaciona al gobierno con la ciudadanía es una interactuación sobre problemas locales,

que logra una mayor capacidad de actuación local. Digiere y procesa la participación democrática en medio de las exigencias, carencias, rezagos, desigualdades y contradicciones que se expresan con mayor intensidad por la crisis, las políticas económicas de ajustes, la cancelación de programas y del recorte del gasto público.

La tarea gubernamental de Luis Martínez que emprende en 1988, para impulsar la participación ciudadana en el quehacer de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán, sienta las bases para el nuevo arreglo que se da en los gobiernos municipales de la entidad. En los cuales la participación ciudadana constituye un ingrediente más en las actividades públicas locales, asume un papel dinámico cuando la presencia institucional municipal resulta débil.

Lo anterior, permite hacer viable la gestión pública eficaz, al interactuar con ciudadanos los gobiernos locales para la atención de demandas, en la realización de los servicios públicos. Esto genera modificaciones en las relaciones entre el gobierno local y la ciudadanía en favor de una capacidad de respuesta gubernamental para la atención de los servicios colectivos en los entornos particulares de cada municipio.

Los gobiernos municipales del Estado de Michoacán asumen un nuevo perfil con la irrupción de procesos de participación ciudadana en las tareas de gobernar. Elevan el grado de capacidad gubernamental para dar respuesta a

demandas sociales. Tejiendo así, en el entramado nacional, nuevas relaciones entre gobierno y sociedad civil local, abren nuevos cauces para la participación ciudadana e inscriben la vida municipal en una dinámica más democrática.

4. La dinámica de la participación ciudadana en el gobierno: 1988-1996.

En noviembre de 1988 faltando cuatro años para que terminara su período gubernamental, el ingeniero Luis Martínez Villicaña solicita licencia al Congreso estatal, y se separa del cargo, para ocupar la Dirección General de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, organismo descentralizado de la administración pública federal, asumiendo el gobierno estatal, de forma interina, de 1988 a 1992, el doctor Genovevo Figueroa Zamudio. Al terminar dicho interinato, en el siguiente período, el PRI gana las elecciones de 1992 para la gubernatura, siendo electo Eduardo Villaseñor Peña, quien en octubre de ese mismo años solicita licencia al Congreso local. Este designa, para terminar el período, al licenciado Ausencio Chávez Hernández, primero como gobernador interino de octubre de 1992 a noviembre de 1994 y después como gobernador sustituto hasta febrero de 1996.

En los cuatro años de 1989 a 1992, bajo el gobierno interino del doctor Genovevo Figueroa, son escasas las

acciones para fortalecer a los Comités de Participación Ciudadana creados por los diferentes municipios de la entidad. La prioridad es lograr la estabilidad política de la entidad ante los conflictos generados por los procesos de renovación de los poderes locales²⁰ como producto de las transformaciones sociales y reclamos por la democracia en el país.

Por otra parte, los Comités habían iniciado las actividades en 1989, las cuales desempeñan conforme a la base normativa establecida en el Acta Constitutiva de Cabildo aprobada por cada ayuntamiento, con los recursos integrados por las aportaciones de la ciudadanía y del gobierno del Estado con un fondo de 31.1 millones de pesos y con el esfuerzo de los ciudadanos incorporados en la gestión pública para prestar los servicios públicos municipales.

En dicho lapso, la administración del doctor Genovevo Figueroa crea un órgano coordinador de los Comités de Participación Ciudadana, denominado Coordinación General de los Comités de Participación Ciudadana dependiente directamente del titular del Ejecutivo del Estado. El énfasis puesto en este mecanismo es coordinar la actuación de los Comités con el Ejecutivo del Estado.

²⁰Sobre los conflictos generados en la sucesión del poder del Estado de Michoacán en 1988 a 1992, ver: Méndez Cárdenas, Sergio. "La grandeza de Pátzcuaro" en Ziccardi, Alicia. *Op. cit.* pp. 176 a la 179.

Las funciones que desempeña dicho Órgano, en el período de 1989 a mayo de 1993, son:

- a) Servir de enlace entre los Comités de Participación Ciudadana y el titular del Ejecutivo del Estado;
- b) Dar seguimiento a los avances físicos y financieros de los Comités;
- c) Llevar un concentrado de los informes financieros trimestrales de los Comités, conforme al ejercicio de ingresos y egresos;
- d) Visitar regularmente a los Comités para apoyar los en las actividades programadas, así como dar la asesoría técnica que le requerían para la realización de una obra pública;
- e) Supervisar en coordinación con la Contraloría General de Estado, las obras y servicios realizados con los fondos aportados por el gobierno del Estado y por la ciudadanía; y
- f) promover acciones que fortalezcan los recursos patrimoniales.²¹

²¹La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en 1989 le concede al Gobierno del Estado de Michoacán la atribución para otorgar recibos deducibles de impuestos sobre la renta a las aportaciones que hicieran los contribuyentes a los Comités de Participación Ciudadana de los diferente municipios, recibos que eran proporcionados por la Tesorería General de Estado de Michoacán. Medida que para 1990, fue suspendida por la Secretaría de Hacienda, y la cual había significado un estímulo para incrementar el

Las actividades realizadas por la citada Coordinación se orientan fundamentalmente en el seguimiento de las acciones que realizan los Comités,²² tanto de la situación financiera, así como de los servicios públicos que realizan.

En el período del gobierno del doctor Genovevo Figueroa se tiende a un repliegue de once Comités: Aguila, Arteaga, Coahuayana, Chucándiro, Epatacio Huerta, Huiramba, Lagunillas, Santa Ana Maya, Tangancicuaro, Tehuantepec y Tumbiscatio. Estos señalan que no son suficientes los recursos patrimoniales para realizar los servicios públicos en beneficio de la localidad, por lo que queda postergada la actuación de los mismos.²³

De este modo, de los 106 Comités de Participación Ciudadana constituidos, once no realizan ninguna obra o servicio público en los municipios correspondientes.

patrimonio de los Comités de Participación Ciudadana. Entrevista ROC con el licenciado Ignacio Valencia Aceves, antes citada.

²² La Contraloría General del Estado realizó, en julio de 1989, una supervisión de las acciones efectuadas por cada Comité de Participación Ciudadana en los diferentes municipios del Estado de Michoacán, después, las supervisiones, se hicieron de forma parcial y esporádica. Entrevista René Olivos Campos con Francisco Hurtado Soto, Subdirector de Información y Quejas de la Contraloría General del Estado, Morelia, Mich., 29 marzo de 1996.

²³ Los once Comités no retiran el capital con que se constituyen, actualmente se encuentran depositados en cuentas bancarias con lo que existe la posibilidad que en un futuro se pueda ejercer en beneficio de las comunidades. Entrevista ROC con Francisco Hurtado, citada.

Situación que no resulta deseable, empero no por ello dejaban de funcionar los demás Comités. Los 95 Comités restantes funcionan en el período gubernamental del doctor Genovevo Figueroa, así como en los trienios de los gobiernos locales renovados en los años de 1989 y 1992. Con ajustes en la gestión realizada para efectuar las obras y servicios municipales, en términos de la disponibilidad de los recursos patrimoniales más que de los obstáculos o limitaciones externas que pudieron presentárseles.

En este sentido, en el período de gobierno del doctor Genovevo Figueroa la actuación de los Comités, no se ven obstaculizadas en lo general tanto por el gobierno del Estado, así como por los ayuntamientos gobernados por diferentes partidos,²⁴ ante la alternancia en el poder en los gobiernos municipales con motivo de los resultados electorales de las elecciones de 1989 y de 1992.²⁵ Se

²⁴En entrevista con algunos miembros directivos de los Comités de Participación Ciudadana como los de los municipios de Lázaro Cárdenas, Yurécuaro y Morelia que eran ayuntamientos gobernados por el PRD, señalan que no encontraron obstáculos en la realización de las obras o servicios públicos, inclusive en el caso del Ayuntamiento del Municipio de Lázaro Cárdenas recibió ayuda del Comité para realizar obras a cargo del propio Ayuntamiento. Entrevista ROC al ingeniero Salvador Magallón Barajas, integrante del Comité Directivo del Comité de Participación Ciudadana de Empresas Paraestatales, Municipio de Lázaro Cárdenas, Michoacán, 28 de Febrero de 1992.

²⁵El resultado de la jornada electoral de 1989, en que se renovaron los 113 ayuntamientos del Estado de Michoacán, 53 fueron gobernados por el PRD, 46 por el PRI, 3 por el PAN, 1 por el PARM y 11 fueron concejos municipales. En las elecciones de 1992, el PRI obtiene 66 municipios, el PRD 40, el PAN 5, el PARM 1 y el PFCRN 1.

aprecia más bien una mayor capacidad de respuesta del gobierno municipal con las acciones que despliegan los Comités.

Posteriormente, durante el lapso de 1992 a 1996, durante el gobierno del licenciado Ausencio Chávez Hernández se diseñó una nueva medida política para reactivar a los Comités de Participación Ciudadana en los municipios de la entidad. Algunos municipios habían dejado de funcionar ante la falta de la generación de intereses bancarios que obtenían para destinarlos a los servicios públicos municipales y que se ven reducidos ante la baja de intereses.²⁶ Sin embargo, el capital original no es utilizado, lo que sirve de base al gobierno del licenciado Ausencio Chávez para impulsar medidas para su reactivación.²⁷

Se implementa la política basada en la creación de un organismo de participación civil denominado Consejo Estatal de Comités de Participación Ciudadana, Asociación Civil, constituido en noviembre de 1993, deja de funcionar en febrero de 1996. Sustituye a la Coordinación General de los Comités de Participación Ciudadana, órgano que dependiera

²⁶ Antúnez Oviedo, Manuel, Tesorero General del Estado de Michoacán, Discurso en el Salón de Convenciones del Gran Hotel, Morelia, Mich., 31 de Mayo de 1993,

²⁷Hasta noviembre de 1994, se estimaba que los intereses generados por el fondo de los comités de participación ciudadana municipales era de \$ 43.2 millones de pesos, de los cuales se habían destinado en servicios públicos en 95 municipios un monto de \$ 42.4 millones de pesos. Entrevista de ROC con el licenciado Huerta.

directamente del titular del Ejecutivo del Estado de Michoacán, pero aquél adquiere un carácter de asociación civil se hace cargo de las funciones públicas que venía desempeñando la Coordinación General.

La creación del Consejo Estatal de Comités de Participación Ciudadana tiene por objeto lograr una mayor articulación de los Comités de Participación Ciudadana. Establece pautas de organización y concertación para llevar a efecto una gestión más eficaz en la realización de los programas de los Comités, a fin de mejorar los niveles de vida de la población.

Sobre todo el acento estuvo basado en incrementar los recursos patrimoniales de algunos de los Comités, que habían manifestado la baja de rendimientos de intereses bancarios del capital con lo que el ritmo de inversión había disminuido y por lo tanto, los servicios públicos que venían prestando.

Dicho Consejo tiene un carácter civil, sin fines lucrativos, integrado por ciudadanos, dedicados a organizar las acciones del gobierno estatal y de los Comités de Participación Ciudadana para incrementar la inversión y destinarla a los servicios públicos. Aunque en la propuesta inicial fue lograr la integración de recursos, coordinados por el Consejo, con aportaciones del gobierno estatal, del Programa Nacional de Solidaridad del gobierno federal, de los ayuntamientos, de las aportaciones de los beneficiarios de las obras y de los Comités de Participación Ciudadana, para

incrementar la cobertura de los servicios públicos municipales, en la práctica sólo coordina los recursos provenientes del gobierno del Estado que los destina a los diferentes Comités para la obra o servicio que solicitaban apoyo al Consejo.²⁸

La asignación que otorga dicho Consejo con recursos del erario del gobierno estatal corresponde a una tercera parte del costo total de la obra o servicio que proponían los distintos Comités de Participación Ciudadana.

La canalización de los recursos a los Comités, a través del Consejo, siguió los criterios de:

1) La obra o servicio público municipal debe de constituir una demanda social prioritaria; y

2) La obra o servicio público debe de contar con una amplia aceptación ciudadana, que resuelva una carencia en servicios comunitarios.

Con dichas medidas el gobierno de Ausencio Chávez, redefine la articulación del gobierno estatal con los Comités de Participación Ciudadana. Establece nuevas pautas y

²⁸Entrevista realizada por René Olivos Campos al Licenciado José Luis Echavarría, Ex-Secretario Técnico del Consejo Estatal de Comités de Participación Ciudadana, Morelia, 28 de Diciembre de 1996.

critérios para coordinarse con los comités de participación ciudadana municipales. Incorpora la participación ciudadana para la coordinación gubernamental, mediante un Consejo con carácter civil y reactiva la labor de los Comités de Participación Ciudadana.

El proceso de concertación y gestión seguido con los diversos Comités, impulsa mecanismos de financiamiento con el erario del gobierno estatal para continuar el desempeño de la labor gubernamental de los servicios públicos municipales a través de la participación ciudadana.

Las funciones que efectúa el Consejo Estatal son:

a) Coordinar al gobierno estatal, los ayuntamientos y los Comités de Participación Ciudadana para apoyar a éstos con recursos estatales;

b) Vigilar y controlar las acciones de los Comités;

c) Mantener la comunicación directa con los miembros directivos de los Comités;

d) Vigilar que los fondos recaudados se apliquen con apego a las criterios instituidos; y

e) Coadyuvar en la realización de las obras y los

servicios municipales que demande la ciudadanía a través de los Comités.

Dicho Consejo cumple algunas de las funciones que realizara la Coordinación General de los Comités de Participación Ciudadana, pero con la perspectiva de ampliar la cobertura de financiamiento de los Comités, cuya coordinación con el gobierno estatal se sustenta en la conducción de una ciudadanía participativa.

El gobierno de Ausencio Chávez retoma la estrategia de la participación ciudadana, cimentada en los Comités de Participación Ciudadana para la realización de los servicios públicos. Genera un cambio al impulsar la coordinación entre el Ejecutivo del Estado y los Comités, mediante la actuación de carácter civil, con ciudadanos que promueven la reactivación de los Comités.

Así, en el lapso del gobierno de Ausencio Chávez se revitalizan a los Comités de Participación Ciudadana, en un nuevo contexto al debilitarse en algunos casos, el esquema de financiamiento con que venían operando los Comités. Constituye un nuevo mecanismo con el que amplía los esfuerzos civiles en el proceso de la gestión pública municipal mediante la participación ciudadana. En este sentido, busca fortalecer las estructuras participativas ciudadanas impulsadas en el período martinista, abreva de las experiencias y capitaliza el sentido de la participación ciudadana en las tareas del gobierno estatal.

Las acciones para promover e impulsar la participación ciudadana en los gobiernos municipales en el Estado de Michoacán como una nueva forma gobernar, genera una dinámica de continuidad en las tareas que efectúan los Comités de Participación Ciudadana en los distintos períodos gubernamentales, en favor de una mayor participación ciudadana en las acciones de proporcionar los servicios públicos en la entidad.

5. La organización y el funcionamiento de los Comités de Participación Ciudadana

La dinámica municipal de la entidad michoacana expresada por la constitución de los Comités de Participación Ciudadana demuestra avances democráticos con relación directa a los acomodados a los procesos descentralizadores de los gobiernos locales hacia la ciudadanía. Se enfatiza en la redistribución del poder para cumplir con la misión del gobierno local, elevar la calidad de vida municipal, involucrando a más actores del entorno. Se retoma el marco normativo de la Ley Orgánica Municipal para instrumentar la participación ciudadana en la agenda institucional del trabajo gubernamental local.

Las reformas al artículo 115 Constitucional, en 1983, no sanciona las formas de socialización en la prestación de

los servicios públicos.²⁹ Si se tiene en cuenta que el artículo 115 Constitucional señala que a los municipios les compete la prestación de servicios públicos de: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abastos, panteones, rastros, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, además de otros que les señalen las legislaturas estatales según sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como de sus capacidades administrativas y financieras.

El ingreso de la ciudadanía al quehacer público de los gobiernos municipales en el Estado de Michoacán para que sea corresponsable en la función de la prestación de los servicios públicos, deriva de la atribución que le otorga la Ley Orgánica Municipal del Estado, con la que faculta a las autoridades municipales para constituir organismos de este tipo, por participación social con carácter productivo o de servicios.³⁰

Los ayuntamientos crean organismos por participación ciudadana denominados Comités de Participación Ciudadana en cada municipio en 1988. Mediante un Acta Constitutiva aprobada por cada Cabildo, se fundan los Comités y

²⁹La socialización de los servicios públicos entendida como la forma en que el gobierno concesiona o contrata con los particulares u organizaciones civiles la administración de bienes o servicios públicos.

³⁰ Frac. XII, artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal. Michoacán (Estado). **Compendio de Legislación Municipal del Estado de Michoacán**. pp. 24 y 25.

establecen las bases de operación para cada uno de ellos, que actualmente los rigen.

Lo anterior, es una forma de participación ciudadana desarrollada por el orden de los gobiernos municipales del Estado de Michoacán, en donde se identifican dos elementos : Uno, la participación de la ciudadanía en la función pública, es decir, en las actividades del Estado, en quienes recae el ejercicio de las actividades que despliegan, en este caso, los servicios públicos municipales. El segundo elemento, es que dichas actividades se desarrollan mediante una organización. Se constituye en organismo de partición ciudadana creado expresamente por el gobierno municipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio y autonomía para decidir y actuar en la realización de obras y servicios públicos, donde la ciudadanía asume posiciones de responsabilidad directa en la prestación de servicios a la comunidad que son del interés público.³¹

En dicha organización permeada por la asunción de la ciudadanía en las responsabilidades públicas municipales,

³¹ El objeto de los Comités es realizar obras prioritarias "...que demande la ciudadanía del municipio..", como se desprende del Acta Constitutiva de cada Comité, en su exposición de motivos. **Acta de Cabildo del Municipio de Morelia, Constitutiva del Comité de Participación Ciudadana del Municipio de Morelia** (Morelia, Mayo de 1988), H. Ayuntamiento de Morelia, Mich., 1988. Cabe señalar que todas las Actas de Cabildo que crearon a los Comités de Participación Ciudadana en cada municipio del Estado de Michoacán, contienen los mismos considerandos y artículos constitutivos de los Comités, lo único que cambia es el nombre del municipio y la fecha en que se instituyen.

se da en virtud de absorber exigencias y demandas sociales de los municipios continuas y crecientes.

De este modo, los ciudadanos que son incorporados en las tareas de gobernar asumen el carácter de agentes activos y expresan un carácter solidario al interesarse y participar en la solución de la magnitud de los problemas de los entornos particulares.

Así, los Comités, quedan instituidos orgánicamente en el gobierno municipal, como organismos de participación ciudadana, en el cumplimiento de una función pública y la gestión de los servicios públicos locales. Atributos que se consignan en el Acta Constitutiva que los crea, en donde se establece que los Comités, son "organismos con personalidad jurídica y patrimonio propio, y con capacidad legal para decir, actuar, gestionar y celebrar toda clase de actos jurídicos para realización de sus fines."

Lo anterior les otorga el respaldo orgánico e institucional que ampara la actuación de los Comités y por ende, a los miembros que los integran, son ciudadanos, para que lleven a cabo todo tipo de actos en relación a la actividad pública que desarrollan.

Los Comités son órganos auxiliares y complementarios de las actividades del gobierno municipal, dado que en forma descentralizada y en términos de lograr un mayor grado de

gobernabilidad local, están comprometidos con los intereses colectivos locales, para atender requerimientos sociales que se concreten en obras y servicios públicos.

Mediante los Comités se impulsa y fortalece el gobierno local abierto, mediante procesos de inclusión social para resolver cuestiones o asuntos locales. El número de sus integrantes no resulta limitativo. Los únicos requisitos para que se forme parte del Comité es el deseo de participar y contribuir al patrimonio de éste, sin establecer una cantidad determinada, con lo que se nutre el espacio de actuación del gobierno municipal, al darse la ciudadanía, mediante la actividad que despliega en los Comités, condiciones materiales para el desarrollo.

La participación ciudadana organizada en los Comités, constituye otro de los elementos distintivos e innovadores. Los órganos administrativos que los conforman, muestran un mapa organizativo simplificado, con una configuración organizativa integrada por cinco puestos: Un Presidente, un Secretario, un Tesorero y dos Vocales. Estos últimos, con sus respectivos suplentes. Todos ellos son elegidos por los ciudadanos que integran cada Comité, en caso de renuncia de uno de ellos se realiza una nueva elección y en caso de separaciones temporales al cargo es cubierto por los vocales en el orden que tengan. ³².

³² Artículos 40 y 50 del Acta Constitutiva de los Comités de Participación Ciudadana, 1988.

La responsabilidad de los Comités se reconoce para los ciudadanos que integran el Comité y, con tal carácter, no adquieren filiación burocrática, pues los nombramientos directivos, no están sujetos a algún mecanismo de orientación o control que dependa directamente del gobierno municipal.³³ Además, no existe una relación contractual entre los miembros del Comité con el mismo, no cobran sueldo alguno. Asumen una relación honoraria. Atribuyen así, el carácter de autonomía, al momento de que pueden tomar sus propias decisiones, como nombrar o remover a sus propios cuerpos directivos y al no estar supeditados o controlados por determinados órganos del ayuntamiento que los creó.

Las facultades que tiene cada uno de los puestos directivos de la organización interna del Comité, tienden a concurrir en la participación activa. El Presidente asume la representación del organismo, con facultades para su administración, nombramientos, remoción de personal en las actividades internas de la oficina del Comité.

Los demás actos, como contratos, celebración de

³³A los organismos descentralizados caracterizados por actuar como personas jurídicas autónomas dotadas de personalidad y patrimonio propio, constituido con fondos o bienes públicos de manera parcial o total, o por otros organismos descentralizados o asignaciones, subsidios, transferencias, concesiones o derechos, tienden a permanecer sujetos a diversos mecanismos de orientación y control por parte del Estado, los cuales varían de uno a otro caso en grado e intensidad. Castro Carrillo, Alejandro (Coordinador). *Las Empresas Públicas en México*. p. 109.

convenios, suscripción de títulos de crédito y demás actos similares requiere la firma del Secretario, como un refrendo administrativo interno. Mientras al Tesorero, el manejo de fondos y recaudación a su cargo, se realiza de manera conjunta con Presidente. Es decir, la disposición y uso de los recursos requiere la autorización de ambas partes, del Presidente y del Tesorero.

Sin perjuicio de las facultades asignadas a cada puesto directivo, se establece que el Comité puede formar comisiones especiales. Con lo que queda abierta la posibilidad de crear nuevas unidades consultivas o ejecutivas, con los miembros ciudadanos, con fines de responder a demandas o requerimientos para cumplir con los objetivos del Comité. Esto hace más solvente la organización interna y eleva cualitativamente el radio de acción.

El funcionamiento del Comité para que tenga carácter legítimo, deriva cuando ha estado la mayoría de los miembros del Comité. Existe con ello el reconocimiento de que en el seno del Comité, se participe en las decisiones para atender una demanda, prioriza el tipo de obra o servicio y en la aprobación de programas de las obras a ejecutar. Son actividades que se desempeñan en una asamblea ciudadana deliberativa en la acción administrativa, en términos de la función consultiva (de preparación) y en la función de decisión para la realización de obras y servicios públicos.

Esta forma de organización gubernamental por participación ciudadana asume el carácter de administrar el fondo que recaude y el de su constitución, el cual fuera aportado prácticamente, en partes iguales por los ciudadanos del municipio que se trate y por el Gobierno del Estado. La base de la recaudación del patrimonio constituido por aportación de los ciudadanos integrantes del Comité y del gobierno del Estado de Michoacán, permite no depender del erario de los ayuntamientos y a su vez se constituye en generadora de incrementos a la inversión pública destinada a las obras y servicios públicos locales. Adquiere una nueva dimensión al contar con aportaciones del gobierno del Estado con base en el Consejo Estatal de Comités de Participación Ciudadana, creado en 1993 y hasta 1996 en que deja de operar.

La administración de los recursos patrimoniales del Comité se realiza por decisión de los propios integrantes, tomando en cuenta el objeto para los que fueron creados: que la aplicación de los recursos sea para la ejecución de las obras públicas o bien en apoyo a algunos programas entre el Comité y el Ayuntamiento representado por el Presidente Municipal. Esto implica que el funcionamiento y destino de recursos en todo momento sea de interés público, que se concrete en obras que beneficien a la colectividad del municipio.

Se ha previsto que los recursos patrimoniales se

utilicen de forma racional. Estos responden a la acción programática, definida entre el Comité y el Ayuntamiento para evitar duplicación de acciones, concretar objetivos prioritarios y aprovecharlos de manera óptima. En la definición del servicio público se sigue dicho criterio al interior de cada Comité. Además, se considera que la obra o servicio sea la más requerida por la comunidad o beneficiarios.

La aplicación de los recursos patrimoniales de los organismo citados, quedan resguardados en una cuenta bancaria, que escoge el Comité en la inversión de mayor rendimiento y solo utiliza los intereses para la ejecución de las obras que invariablemente se programan. No obstante, cuando los intereses no resultaron suficientes para cubrir el gasto de las obras, algunos Comités dejan de funcionar hasta que obtienen la disponibilidad de recursos para continuar las acciones.

En el fondo se trata del aprovechamiento racional de los recursos patrimoniales, basada en el mejor rendimiento de los depósitos bancarios para aplicarlos en la ejecución de obras. Este criterio permite la permanencia de los Comités, al utilizar únicamente los intereses que obtienen del capital. Además aprovechan los recursos (materiales, humanos y técnicos) que existen en la localidad al realizar las obras, con lo que favorecen la economía local. En suma, es una racionalidad basada en los criterios de abatir rezagos y exigencias sociales, de lograr una mayor cobertura de

servicios públicos y el de incidir en la economía para reactivar el desarrollo local.

De conformidad con las atribuciones, del ejercicio que desempeñen los Comités, es obligación informar por escrito, cada trimestre, a la ciudadanía del municipio que corresponda, de los avances y operaciones efectuadas. Lo relativo al rendimiento de los intereses del capital, el estado financiero y las obras realizadas o en proceso de ejecución, enviando copia a la Tesorería General y Contraloría General del Ejecutivo del Estado de Michoacán, así como copia de comprobantes que justifiquen el gasto realizado.

De este modo los ciudadanos y los órganos gubernamentales (la Coordinación General de los Comités de Participación Ciudadana que conduce tal actividad en los años 1989-1993, después el Consejo Estatal de Comités de Participación Ciudadana en los años de 1993 a 1996), son los mecanismos de control y vigilancia que permiten evaluar las acciones y reimpulsarlas, como fue el caso del Consejo Estatal.

Los informes periódicos y la supervisión del gobierno estatal se traducen en mecanismos de control de las acciones de los Comités. Son medidas que revisan que el gasto social efectuado sea comprobado.

Aunque no se precisan sanciones en el caso de desvío de fondos de los Comités, existe el proceso informativo que se busca que la ciudadanía participe al darle a conocer sobre el uso de los recursos. Es un proceso que se asume el carácter flexible y de cara a la ciudadanía. Lo realizado no se oculta o se simula. Esto redundaría en mantener a la participación ciudadana en la actividad pública dentro de los límites legales establecidos.

La evolución de la participación ciudadana en la gestión pública cimentada en los Comités de Participación Ciudadana, incorpora una base legal flexible para la actuación. La organización simplificada le permite funcionar bajo una racionalidad administrativa eficiente y abierta, que rinde cuentas a la sociedad pertinente y es capaz de actuar de forma efectiva en la gestión de los asuntos municipales. Aprovecha la base de las atribuciones para lograr la utilización óptima de los recursos financieros y humanos, que obran en función del interés colectivo local.

6. Innovaciones a los procesos de la prestación de los servicios públicos municipales.

Los Comités de Participación Ciudadana en el desarrollo de la prestación de los servicios públicos municipales, dieron origen a nuevos procesos y formas para resolver problemas particulares que enfrentan los municipios de la entidad michoacana.

En el lapso de vida de los Comités en los períodos de referencias estudiados, se efectúan diversas actividades para la ejecución de los servicios públicos. Las acciones se realizan sin distinción de sectores sociales y atienden a la población que demanda obras o servicios públicos, preferentemente de los entornos particulares. Para tal efecto, disponen de los recursos aportados por los miembros de los Comités y los que otorga el gobierno del Estado de Michoacán.

En las acciones que ejecutan los Comités de Participación Ciudadana para la prestación de los servicios municipales, destacan:

- a) La voluntad de los ciudadanos que, integrada en los Comités, perfila y construye un espacio con participación plena y efectiva en las acciones;
- b) Se desenvuelve la corresponsabilidad en la función pública, entre la ciudadanía y el gobierno local; y
- c) Se transita hacia una ciudadanía participativa y responsable en la función pública en el ámbito municipal.

Los Comités desempeñan distintas actividades mediante procesos participativos para llegar a la decisión, ejecución y evaluación de una obra o servicio público, sin que exista

previamente sistemas o procedimientos que regulen sus acciones.

La participación ciudadana es el rasgo fundamental que instauran los Comités. Esta es la línea principal de actuación, cuya misión es atender las demandas locales.

La implantación de procesos participativos permite a los Comités superar dificultades, como la falta de experiencia en la gestión pública o la ausencia de información de carácter técnico que pudiera crear retrasos en la realización de una obra. Contrario a lo que generalmente se considera que la conducción de los asuntos públicos es tarea exclusiva de un cuerpo especializado, es decir, la burocracia. No obstante, los ciudadanos, en los Comités, discurren los asuntos públicos mediante la actuación participativa. Esto permite que las demandas y necesidades de la colectividad en el seno del Comité, adquieran una base social para la solución.

Los Comités desarrollan procesos participativos para la gestión de las demandas sociales locales,¹⁴ que se caracterizan como sigue.

- 1) Exige que la participación ciudadana en el seno de

¹⁴Las diversas actuaciones para la gestión pública de los Comités, se retoman de las distintas entrevistas realizados a los dirigentes de cinco Comités de Participación Ciudadana de los municipios de Lázaro Cárdenas, Sahuayo, Zitácuaro, Yurécuaro, Uruapan y de la entrevista con el Coordinador General de los Comités de Participación Ciudadana antes citada.

los Comités se efectúe mediante la consulta ciudadana de forma abierta, para que ésta proponga las obras o servicios requeridos. Otros canales para captar las demandas ciudadanas son a través de las instituciones públicas, como escuelas o agrupaciones civiles, asociación de padres de familia, asociación de profesionistas o empresarios interesados en mejorar los entornos con obras de beneficio colectivo.

De este modo, el primer acto de participación es al captar demandas ciudadanas mediante canales de comunicación abiertos, a través de los cuales los diferentes participantes se vinculan recíprocamente. Tal nexo recíproco conduce a los acuerdos explícitos para la toma de decisiones de los Comités con los demás actores del entorno social, en atención a la información en que establecen la demanda social, acerca de los requerimientos y posibilidades de respuesta.

2) Los Comités, integrados por ciudadanos de la localidad, se constituyen en interlocutores y gestores de sus propios requerimientos. Además logran el concurso de los demás miembros de la comunidad para contribuir con acciones a realizar una determinada obra o servicio demandado. Es una conducción corresponsable por parte de todos los actores involucrados en efectuar una obra social de interés común.

3) Los integrantes del Comité, (Presidente, Secretario, Tesorero, Vocales y los demás ciudadanos que lo conforman) se constituyen en Asamblea General, la cual se instituye en un órgano deliberativo para tomar decisiones sobre las obras y

servicios a efectuar, sobre la jerarquización de las mismas. De este modo validan y aprueban, mediante el sufragio, el tipo de servicio que deberá realizarse y su asignación correspondiente.

En este sentido, cada Comité en una asamblea soberana de ciudadanos realiza la función decisoria de manera consensual y, sin mediación alguna, toma decisiones para todos los miembros del Comité. Sin quedar dicha función, en quienes tienen los cargos directivos, estos cumplen la decisión y la instrumentan para llevarla a efecto.

Lo anterior, sienta las bases en una orientación racional en el gasto, pues se presume que los recursos de cada Comité son escasos, lo que exige compartir decisiones con carácter racional, estableciendo prioridades para que la prestación de los servicios públicos se realice de manera eficiente y oportuna. De este modo se configuran en el seno de los Comités, actos de corresponsabilidad en la función decisoria.

4) Los Comités para la ejecución de obras o servicios, buscan el apoyo técnico, en determinados casos, de las dependencias o entidades de la administración pública del Ejecutivo del Estado, como por ejemplo, la elaboración de un proyecto de inversión que requiere sustento técnico, lo que permite sistematizar los recursos de que dispone cada Comité. Además, se procura, en lo posible, las aportaciones de los beneficiarios de alguna obra, con dinero, materiales

y/o jornadas de trabajo. Esto profundiza los procesos de corresponsabilidad de los actores involucrados.

5) La selección del contratista, de materiales y mano de obra se realiza bajo los criterios de que sean empleados los de la localidad. De este modo las acciones se convierten no solo en satisfactores sociales, sino que la inversión pública se constituye en un detonador con el que se procura generar efectos multiplicadores de capital, de ingreso y consumo en beneficio de la localidad.

6) El seguimiento y evaluación de las acciones se realiza por medio de informes periódicos, cada trimestre, que se da en dos sentidos. Uno, al interior de la Comisión se registran y se dan a conocer los avances físicos y financieros, para rendir cuentas después a la ciudadanía de la localidad sobre lo realizado en obras y servicios. Y el segundo informe, es para la Contraloría General, Tesorería General del Estado, la Coordinación General de los Comités de Participación Ciudadana - ésta lo efectúa hasta 1993 - y el Consejo Estatal de Comités de Participación Ciudadana hasta inicio de 1996,³⁹ quienes realizan un seguimiento de las obras y servicios prestados, así como la vigilancia para que los recursos sean debidamente comprobados.

³⁹De 1989 a mayo de 1993, lo lleva a cabo la Coordinación General de los Comités de Participación Ciudadana dependiente directamente del Ejecutivo del Estado, después, de mayo de 1993 a mayo de 1996, dichos controles se llevan a cabo por el Consejo Estatal de Comités de Participación Ciudadana como organización con carácter de asociación civil.

Nuevamente el ingrediente participativo está presente en las acciones de seguimiento y evaluación de las obras que realizan.

De este modo, la participación ciudadana está en consonancia con los actos que realizan los Comités, tanto en los canales de comunicación, en la consulta sobre requerimientos de obras, en la función decisoria consensada para establecer la obra o el servicio que resulta prioritario realizar, en la ejecución y evaluación de las obras y servicios que asumen un carácter social participativo.

Esto retroalimenta el funcionamiento de los procesos de la gestión del gobierno municipal, con lo que mejoran las tareas públicas, mediante las formas participativas de trabajo y gestión.

Lo anterior, constituye un incesante impulso participativo con lo que se logra calidad gubernamental local, para procesar problemas y demandas sociales. Esto es posible cuando se involucran a más miembros de comunidad local, con esquemas participativos en la comunicación, en el financiamiento, en la ejecución y en la información de la gestión pública. Esto permite materializar una estrategia para el desarrollo municipal del Estado de Michoacán al alcanzar metas relevantes en obras y servicios públicos municipales.

7. La agenda de servicios públicos de los Comités de Participación Ciudadana.

Los Comités de Participación Ciudadana instituidos en los municipios de la entidad, efectúan mediante agendas de trabajo la prestación de las obras y de los servicios a la población de los entornos particulares.

En las agendas se aprecia una gran variedad de asuntos atendidos. Las obras y servicios públicos que van más allá de los que se atribuyen como responsabilidad directa a todos los municipios, desde la perspectiva normativa del artículo 115 Constitucional, como son: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados, panteones, rastro, calles y parques, seguridad pública y tránsito.

Los Comités realizan otros servicios públicos que no figuran en el artículo 115 Constitucional, con lo que amplían la cobertura de los mismos, como son: construcción de caminos y puentes, electrificación urbana y rural, caminos de acceso y avenidas, carreteras pavimentadas y de terracería, donativos a casas asistenciales y comunales, mejoras y creación de centros culturales y recreativos, mejoramiento de vivienda, rehabilitación y construcciones de centros educativos y de salud, prestaciones sociales, apoyos a instituciones de beneficencia y asistencia social, infraestructura para el desarrollo urbano como adquisición de

equipo y maquinaria para construcción, puentes, servicio y sistema de comunicación.

De este modo, la agenda de los servicios públicos que efectúan los Comités de Participación Ciudadana, ilustran el gran despliegue de acciones como se puede observar en el cuadro 4.

CUADRO 4
AGENDA DE SERVICIOS PUBLICOS DE LOS COMITES DE PARTICIPACION CIUDADANA
[1988-1991]

Agenda de servicios públicos	I Agua potable	II Drenaje	III Alumbrado público	IV Mercaderes abastecidos	V Calles y Banquetas	VI Seg. Pública	VII Infraestructura urbana	VIII Educación	IX Salud	X Oult. y recreación	XI Centros y puentes	XII Apoyos sociales	XIII Apoyos al gobierno
Total de servicios Municipios	38	24	36	3	65	18	145	144	24	41	52	73	17
1. Acuitzio					1		3	3			1	1	
2. Alvaro Obregón	1												
3. Angamacutiro			1		2		1				1		1
4. Angangueo		1			2		1				1		1
5. Apatzingo		1			2			1		2		1	
6. Apaxtla	1							1					1
7. Arco de Héroles	1	1	1		3	1	2	4		1		1	1
8. Benito Juárez	1				2		1	5	1	1	2	1	
9. Briseñas			1										
10. Carácuaro							1						
11. Coahuilán	1	1	2		3		5	5	1	2	1	1	
12. Coeneo													1
13. Concepc	1							1		2		1	
14. Copándaro					1								1
15. Cotija	1		3		1	1	5	1	2			2	

45. Panindícuero		1	1		1		1	1				2	
46. Paracho							1						
47. Pátzcuaro			1		2		1	5	4	1	2		2
48. Peribán	1	1	1				4	4	2		1	2	1
49. Piedad. La	1									1			1
50. Purépero	1		1		1		1	3		1	1	1	
51. Puruándiro					1		1	3		1	1	1	
52. Queréndaro	1									1			
53. Quiroga	1				2		1	2	3	1		1	2
54. Reyes. Los	1	1	1		1		1	3	5	1		1	2
55. Sahuayo					1		4	3	1	1			2
56. San Lucas	1	1	1		1		5	2		1	1	2	
57. Santiago Tangamandapío	1						2	4			1	2	
58. Suanpuzán							1	1				1	
59. Tacámbaro	1	1			2		1	5	3	1	1		2
60. Tancitaro	1	1	1				8	4	1	2	3	1	
61. Tarhuato	1		1		2		2	3		1		1	
62. Taratán		1			1		2	3		1	1		
63. Tarímbaro					1		1	1			1		
64. Tepicotepec	1				1		3	3	1			1	
65. Tinguandín		1					1		1			1	
66. Tinguandín		1			1								
67. Tiquicheo					1								
68. Tlalpujahu							1			1			
69. Tlazazalca							5	2					
70. Toluca	1		1		1		1	1		1	1		
71. Tulpán							1	1					
72. Tuzantla					1		1						
73. Tzintzuntzan							1	1				1	
74. Tzitzio											1		

No. Ciudadano	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
76. Venustiano Carranza				1			4					1
77. Villa Jiménez		1				1	3					
78. Villa Madero	1			1		3	3		1		1	2
79. Villa Morelos				1		2	2					2
80. Vista Hermosa				1		3			1			1
81. Turducano	1	1	1	1		2	2	1	1	1	1	2
82. Tacapu	1		1			1	1	4	1			2
83. Zamora				1			1	1			1	1
84. Zinápapo									2		1	
85. Zinapécuaro		1		1			1				1	1
86. Zirahuatán	1			1			2	1				2
87. Zitácuaro	1	1		1		3	8	1	1	2	2	3
88. Subcomité Empresas Paracetatales y Lácteos Cárdenas	1	1	1	1		1	5	1		1		1
89. Subcomité Registerial de Peribán		1		1			2					
90. Subcomité de Pichácaro		1					2				1	1
91. Subcomité Tepactapan	1		1				4	1			1	1
92. Subcomité Eidos Tlalpujahua	1						2	1				
93. Subcomité de Tunduro								2				
94. Subcomité de Uruapan		1	1				2	2			2	2
95. Subcomité Verabuena				1				1			1	

Fuente: Elaborado con base en los informes sobre los avances físicos de los Comités de Participación Ciudadana y subcomités de Participación Ciudadana Municipales.

Lo anterior, permite observar el desempeño de gran número de servicios públicos municipales prestados por los

Comités. Estos asumen un nuevo rol en la gestión de la vida municipal al aumentar las responsabilidades con la prestación de más servicios y obras públicas para cada localidad.

Los servicios públicos realizados por los Comités, muestran el despliegue incesante de actividades que ejecutan por más del trienio de un gobierno municipal. En el lapso de más de ocho años de vida, los Comités han efectuado la función pública de la prestación de los servicios públicos municipales. Esto permite mayor capacidad de iniciativa y respuesta a las demandas locales, al ampliar la cobertura de los servicios municipales y satisfacer requerimientos de la comunidad.

Las agendas de servicios públicos municipales se construyen al interior de cada Comité, con amplia participación ciudadana, como se dijo antes. En donde se discuten abiertamente los asuntos de las obras y servicios a prestar a la comunidad y en consenso las deciden, aprueban y ejecutan. Esto se manifiesta en cada uno de los organismos de participación ciudadana. De este modo, surgen obras y servicios públicos municipales de diferente tipo para cada municipio, pero a su vez adquieren similitud como se aprecia en el Cuadro anterior.

La agenda de los servicios públicos municipales de los Comités crea condiciones para lograr el desarrollo comunitario que descansa en una forma de gobierno por participación ciudadana, en la autonomía para fincar la

prestación de los servicios públicos y con ello, resolver necesidades de la población municipal.

8. Los resultados de la experiencia de la participación ciudadana en las tareas del gobierno local.

La experiencia de la participación ciudadana en las acciones de los gobiernos locales del Estado de Michoacán es demostrativa de las transformaciones que impulsan los gobiernos locales para atender los requerimientos de los entornos municipales.

Entre los cambios centrales en la actuación de los gobiernos municipales con la participación ciudadana mediante los Comités de Participación Ciudadana, destacan.

- La apertura de los gobiernos locales de la entidad michoacana para el desempeño gubernamental con la participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos municipales.

- El funcionamiento del gobierno municipal se realiza con la corresponsabilidad de la ciudadanía de los entornos locales para atender las demandas.

- Al incorporar organismos de participación ciudadana a los gobiernos municipales se modifica la estructura y la

magnitud del gobierno para prestar los servicios públicos, impulsa la cogestión y coejecución de las obras y servicios públicos del medio urbano o rural.

- Las nuevas formas organizacionales por participación ciudadana de los ayuntamientos como funcionan, permiten identificar necesidades, consensar intensiones, propósitos, objetivos y metas en la prestación de los servicios públicos municipales.

- Los recursos públicos de los Comités de Participación Ciudadana se integran por las aportaciones del gobierno estatal y con parte de los ciudadanos, que se convierten en públicos. Estos recursos se comprometen para la ejecución de la obra o servicio público, e impulsa que hagan lo mismo, los ciudadanos beneficiarios. En un incesante proceso de suma de recursos, esfuerzos y voluntades para resolver la problemática local.

- Los miembros de los Comités asumen el estatuto de ciudadanos administradores sin remuneración, ni contrato de servidores públicos dentro de la administración pública municipal, inclusive aportan parte de los recursos propios. De este modo, desempeñan la función pública con carácter honorario para la satisfacción de requerimientos públicos.

- Los Comités de Participación Ciudadana desarrollan procesos sociales participativos dinámicos en la decisión,

ejecución e evaluación de las obras o servicios públicos municipales. De este modo, los gobiernos locales fortalecen la capacidad de respuesta en atención a las demandas públicas.

- Los métodos y procedimientos para la resolver las exigencias locales impulsados y consolidados por los Comités, se basan en la activa participación social desde la consulta, decisión, ejecución y evaluación de la obra o servicio, que permite eficacia en las acciones públicas.

- Los instrumentos que rigen a los Comités permiten contar con un marco normativo flexible para actuar en consonancia a los objetivos fijados: prestar servicios públicos a la comunidad pertinente.

- La organización de los gobiernos municipales por participación ciudadana establece relaciones estrechas con la ciudadanía del entorno local, revaloriza el trabajo público con la ciudadanía y asegura calidad en la tarea de gobernar.

- Los Comités de Participación Ciudadana realizan obras y servicios públicos diversas, como : obras de infraestructura urbana y rural, de comunicaciones, educación, servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje, mercado, abastos, servicios asistenciales, de salud.

- La limitante de los Comités de Participación Ciudadana

se basa en la falta de recursos para desarrollar cuantitativamente más servicios públicos municipales, desde luego esto es resultado de los problemas estructurales de los municipios de México.

De este modo, la actuación de los Comités de Participación Ciudadana en las tareas de los gobiernos municipales resulta eficaz, con capacidades de iniciativa y respuesta a las demandas locales al ingresar más miembros de la comunidad. Esto permite asumir que los procesos de participación que los gobiernos municipales llevan a cabo en el Estado de Michoacán, se consolidan y abren la posibilidad de lograr metas relevantes en la prestación de los servicios públicos municipales.

IV. CONCLUSIÓN

En la presente investigación se confirma que el Estado mexicano incorpora la participación ciudadana en formas de gobierno para procesar y resolver problemas públicos. Esto ocurre en la actualidad de forma gradual y heterogénea en el ámbito nacional, en espacios y tiempos diferentes.

En las localidades y regiones se desenvuelven formas de participación ciudadana que no solo se vinculan con los procesos de elección de los gobernantes. Se valida y extiende la participación ciudadana en las tareas de dirección del Estado en los órdenes de gobierno.

En el orden del gobierno local ocurren formas de interacción con la ciudadanía que se institucionalizan. Esto permite observar a la ciudadanía cada vez más activa e interesada por participar en asuntos públicos locales y gobiernos más capaces para lograr acciones en favor del desarrollo municipal.

La gestión pública municipal resulta eficaz cuando el gobierno local trabaja ampliando los espacios de participación ciudadana en la función pública. La responsabilidad compartida y articulada con la actuación de la ciudadanía logra que las acciones públicas desplegadas se fortalezcan, acrediten y favorezcan el desempeño

gubernamental.

El efecto de la participación ciudadana en la tarea gubernamental es el dinamismo de la movilidad social. En la medida en que las actividades públicas involucran a más integrantes de la sociedad civil se amplían los espacios de participación para satisfacer demandas apremiantes.

Las estructuras, procesos y procedimientos de las instituciones municipales se convierten en solventes al incorporar la participación ciudadana en la tarea de gobernar. Esto permite ampliar los medios para atender los asuntos públicos de distintos espacios locales, genera un efecto multiplicador de acciones para cumplir la misión del gobierno local: elevar el nivel de vida de la sociedad pertinente.

Los municipios adoptan nuevas formas de organización por participación ciudadana en el gobierno local, que constituyen una parte de la red que se entreteje en las estructuras participativas del Estado, para responder a la magnitud de los problemas locales.

Las formas de gobierno por participación ciudadana en los municipios encuentra restricciones financieras para ampliar la capacidad de respuesta, esto es resultado de la condición estructural que padecen los municipios. Una de las debilidades del municipio son las fuentes de ingresos, siguen dependiendo del gobierno federal y en cierta medida de los

gobiernos estatales.

Esto es uno de los retos, impulsar la redistribución de recursos, pero también de poder, mediante nuevos pactos y bajo los principios de respeto y equidad. Sobre todo hoy en día, en donde los procesos centralizadores estatales muestran rendimientos decrecientes para conducir la vida nacional.

Sin embargo, los obstáculos para tener municipios con autonomía y recursos, la participación ciudadana en las funciones públicas responde primordialmente a la estrategia del desarrollo municipal, otorga mayor capacidad de respuesta a los municipios ante múltiples demandas, se resuelven rezagos y renovadas demandas de los servicios públicos que persisten en los diferentes municipios.

La interacción de los gobiernos municipales con la ciudadanía conduce a resultados satisfactorios para la vida municipal, al procesar formas de participación ciudadana para gobernar. Cuando a los ciudadanos se les atribuye el carácter de corresponsables dentro del quehacer público, se vigoriza la calidad de vida de la sociedad y del Estado.

El gobierno municipal tiende a considerar a la participación ciudadana como un elemento dinámico en la tarea de gobernar, en la gestión de los asuntos públicos municipales.

Se trata de gobiernos locales que van conformando formas democráticas de trabajo sustentadas en la participación ciudadana, que incrementan la capacidad de gobierno dando resultados eficaces para resolver la magnitud de la problemática local.

Se requiere profundizar en la tendencia hacia procesos descentralizadores, en donde los gobiernos decidan con la ciudadanía, entroncando con los intereses colectivos y actuando de manera conjunta en la solución de las cuestiones o problemas sociales. En particular en la institución municipal, sobre la base que reconoce y estimula a los miembros de la comunidad social a participar, en su calidad de ciudadanos. Estos asumen el carácter de agentes activos en las acciones públicas, que normalmente eran reservadas o a cargo de la burocracia.

Lo anterior, permite mayor responsabilidad y solidaridad de los ciudadanos con la comunidad que le es propia, para la satisfacción de necesidades públicas. Es una tendencia en curso de los gobiernos municipales, cuyos contextos e identidades particulares están procesando demandas con formas democráticas de gobierno, generan respuestas participativas, abiertas, solidarias y corresponsables.

En el ámbito municipal se transita a formas de gobierno por participación ciudadana, que se integran al desempeño de la función pública de manera corresponsable, de tal forma que los gobiernos municipales pueden responder a exigencias de

servicios públicos, sin dejar de advertir que con esto, los municipios hayan superado los problemas de autonomía, recursos y atribuciones.

En la actualidad se gestan gobiernos locales abiertos a la participación ciudadana, a las demandas de espacios de participación de la sociedad contemporánea, a la corresponsabilidad y cogestión de los asuntos públicos para alcanzar eficacia en los resultados, a la democratización del gobierno municipal que los hace más eficaces para gobernar y cumplir con la misión del Estado, elevar la calidad de vida de la comunidad social.

Sin embargo, las formas de organización por participación ciudadana de los gobiernos locales es limitada, no han logrado acrecentarla para atender otras demandas públicas, como el desarrollo urbano, los servicios culturales, en el diseño de las disposiciones que regulen la vida social.

La ampliación de los espacios públicos para que actúe la ciudadanía debe de constituirse en una aspiración de los gobiernos para conducir a la sociedad. Esto ha permitido impulsar iniciativas y capacidad para vigorizar la vida pública y crear mejores condiciones materiales para el desenvolvimiento social.

La crisis de los años ochenta de la sociedad contemporánea, ha permitido al gobierno revalorar los

derechos de los ciudadanos para interactuar en la solución de las demandas colectivas. Se ha logrado ofrecer servicios públicos locales frente a los problemas estructurales y de escasez de recursos y capacidad gubernamentales.

Las restricciones estructurales en que se desempeñan los gobiernos locales no pueden dejar de considerarse en el hacer y quehacer público. No basta dar cabida a la participación ciudadana en las tareas del gobierno local para solventar la falta de capacidad de respuesta a las exigencias sociales, se necesita de manera prioritaria de procesos que descentralicen atribuciones, recursos y poder de decisión de los otros órdenes de gobierno, sobre todo del gobierno federal. Las inercias para dejar de concentrar decisiones y acciones gubernamentales se han traducido en una vida social improductiva para afrontar la magnitud de los problemas locales.

El terreno de las normas jurídicas que rigen las competencias de los distintos órdenes de gobierno, deben ser objeto de revisión para redefinir el ámbito de competencia del gobierno local, que esté en consonancia con la vida municipal.

El gobierno local precisa de un orden jurídico que permita regular el desenvolvimiento de una diversidad de acciones para que la vida municipal se desarrolle acorde a las exigencias particulares y no de otros órdenes de gobierno o grupos políticos con intereses nacionales o regionales.

Los gobiernos locales deben contar con marcos regulatorios que hagan viable el diseño y aplicación de políticas al interior del mismo, que permitan, por ejemplo, crear estructuras de socialización en la prestación de los servicios públicos municipales o para organizar a los grupos sociales y a la ciudadanía en favor del desarrollo local.

La reacción de los actores locales (el gobierno, las organizaciones civiles, la ciudadanía) para participar correponsablemente en formas de organización públicas en atención a los problemas de los entornos pertinentes, permite obtener legitimidad, consenso y eficacia en la acción pública. De este modo, el compromiso del gobierno, el interés público de la sociedad, es compartido con la ciudadanía. Esto es posible obtener cuando a los ciudadanos se les toma en cuenta para que participen de forma activa en la realización de las tareas de gobierno.

Cuando se ingresan más energías sociales al quehacer público se obtiene una mayor capacidad a la acción del gobierno. Por ejemplo, los gastos de inversión pública se incrementan con lo que se amplía la infraestructura física, asimismo se contribuye a innovar las formas de organización para atender los asuntos públicos . Aspectos fundamentales para reactivar el desarrollo local.

Los procesos por la participación ciudadana en la tareas del gobierno local son de apertura política. Es un cambio

político y social de la acción del gobierno. Este se inscribe en los procesos gubernamentales que conjugan esfuerzos públicos y privados para lograr respuestas óptimas, que sean expresión del interés público y no de determinado grupo social.

Los cambios del hacer y quehacer del gobierno sustentados en la participación ciudadana, se enlaza con las transformaciones de la sociedad, con el reclamo social por mayores espacios de actuación en la vida pública.

El gobierno al institucionalizar la actuación ciudadana en el desempeño gubernamental la convierte en un medio más para vigorizar la función pública del Estado.

En la medida en que el gobierno involucre a más miembros de la comunidad como partícipes en la prestación de los servicios públicos, se da cumplimiento al cometido de satisfacer las necesidades públicas y se traduce en una mayor calidad de vida social.

En la actualidad, los gobiernos locales validan y valoran la apertura a la participación ciudadana en las acciones públicas. Con lo que se mejora el ejercicio de gobernar.

Los gobiernos locales tienden a constituirse en instituciones dinámicas en la medida que interactúan con la

ciudadanía para priorizar exigencias, acordar decisiones, diseñar planes y programas, hacerse corresponsables de determinadas funciones públicas. Esto ha permitido la conducción eficaz del gobierno y ha generado espacios democráticos de convivencia para la gestión pública.

El obrar público del gobierno en colaboración corresponsable y solidaria de la ciudadanía redefine los linderos de la actuación pública. Se plantea una alternativa para mejorar la calidad de la gestión de los asuntos públicos y multiplicar la capacidad de acción de los gobiernos locales. Es una reacción solidaria de los actores locales por resolver demandas añejas y necesidades renovadas ante los problemas estructurales y los años de crisis económica.

En los tiempos actuales la tarea de gobernar se vincula con la sociedad civil frente a desaciertos, negligencias y abusos de la decisiones políticas y el quehacer de la administración pública. No es admisible el regreso al gobierno pletórico de funciones y atributos, en el que todo es posible y realizable. Es indispensable que los gobiernos asuman el nuevo papel de gobernar que sea expresión del tejido social, que lo promueva, impulse y desarrolle para mejorar las capacidades de organización y gestión que eleven la calidad de vida social y del gobierno.

La diversidad de demandas pueden ser atendidas por los esfuerzos de la ciudadanía y el gobierno. Esto es posible

cuando se consensan decisiones, comprometen recursos, responsabilidad y tiempo para favorecer el desarrollo social pertinente.

De este modo, el servicio público del gobierno adquiere un nuevo perfil cuando interactúa con la sociedad civil para resolver la magnitud de los problemas sociales. Este se funda, por ejemplo: con el ingreso del ciudadano para hacerse cargo de determinadas funciones públicas; cuando la ciudadanía colabora con trabajo o recursos en algún proyecto gubernamental que sea en favor de la comunidad; o bien cuando se incluye la opinión sobre determinado asunto público.

En la actualidad, la efectividad del gobierno para responder a la demandas se genera cada vez más con formas de organización por participación ciudadana, que dan origen a un servidor público en términos de ciudadano administrador encargado de racionalizar la acción del gobierno en la prestación de los servicios públicos. Formas que resultan un imperativo del gobierno para satisfacer diversas exigencias sociales. Sin que esto implique desatender las demás funciones que por obligación tienen que realizar los gobiernos locales.

Este es un proceso el cual permite observar que la actividad gubernamental exige unificar esfuerzos, recursos y

responsabilidades para lograr niveles adecuados de gobernabilidad.

V. EPÍLOGO

La eficacia en la prestación de los servicios públicos de los Comités de Participación Ciudadana es resultado de los procesos de amplia participación de las distintas localidades, impulsada de forma continua por los gobiernos estatal y municipales (1986-1996), aunque en cada periodo de gobierno se incorporan medidas distintas, la estrategia para el desarrollo municipal se funda en la interacción entre los gobiernos locales y la sociedad civil, en el estímulo, promoción y consolidación de la participación ciudadana en las tareas públicas municipales.

Las relaciones entre el gobierno estatal, los gobiernos locales y la sociedad civil del ámbito municipal se modifican en el lapso de 1988 a 1996, se logra la movilidad social para procesar y resolver múltiples demandas locales en el contexto del subdesarrollo que padece la entidad federativa. Asimismo, la movilidad social es organizada en las estructuras de los gobiernos locales, lo que genera una dinámica de la participación ciudadana en nuevas formas de gobierno en favor del desarrollo municipal.

De este modo, en el espacio de los cuatro periodos de gobierno,¹ la experiencia de la organización de la

¹ Luis Martínez Villicaña ejerce como Gobernador del Estado de Michoacán durante dos años, de 1986 a 1988, sin terminar su periodo sexenal de gobierno, al solicitar licencia al Congreso local. Este

participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos municipales constituye uno de los elementos fundamentales para reactivar la capacidad de iniciativa en la vida municipal.

El gobierno de Victor Tinoco Rubí para el periodo de 1996-2002, presenta cambios en los arreglos de interactuar con los Comités de Participación Ciudadana. Se observa entre el Ejecutivo del Estado de Michoacán y los Comités la falta de continuidad en la coordinación realizada mediante el Consejo Estatal de Comités de Participación Ciudadana con carácter civil. Este deja de funcionar en mayo de 1996 y con ello, el Ejecutivo del Estado de Michoacán cesa de canalizar recursos del erario del gobierno del Estado a los Comités de

nombra a Genovevo Figueroa Zamudio, Gobernador interino para el periodo del 6 de noviembre de 1988 al 15 de septiembre de 1992.

Eduardo Villaseñor Peña es electo Gobernador para el periodo del 16 de septiembre de 1992 al 15 de septiembre de 1998, quien el 5 de octubre de 1992 solicita licencia para separarse de su cargo al Congreso local. Este designa al Licenciado Ausencio Chávez Hernández primero como Gobernador interino durante el periodo del 6 de octubre de 1992 al 21 de noviembre de 1994, después como Gobernador sustituto para el periodo del 22 de noviembre de 1994 al mes de febrero de 1996, ante el fallecimiento de Eduardo Villaseñor Peña y conforme a la ratificación del Acuerdo suscrito por las fracciones del Congreso local de fecha 5 de octubre de 1994, en el que se determina que el nombramiento de Ausencio Chávez Hernández tiene efectos hasta que se elija Gobernador para un nuevo periodo constitucional que iniciara en el mes de febrero de 1996, en el que asuma el cargo de Gobernador electo en las elecciones ordinarias de diciembre de 1995.

En efecto, la iniciativa de reformas a la Constitución del Estado de Michoacán contenidas en el Decreto número 150, del 27 de abril de 1995, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán, establece en artículo cuarto de los transitorios que el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, por esta única vez, terminará su periodo constitucional el día 15 de febrero de 1996, fecha en que concluyó el Gobierno de Ausencio Chávez.

Participación Ciudadana a través de dicho Consejo.

La coordinación entre el Titular del Ejecutivo del Estado y los Comités de Participación Ciudadana queda a cargo de dos dependencias del gobierno estatal: la Tesorería General y la Coordinación de Control y Desarrollo Administrativo . Esta última creada el 10 de enero de 1997 mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán, que asume las funciones que desempeñaba la Contraloría General del Estado. Los vínculos que establecen ambas dependencias con los Comités se reducen al seguimiento financiero y de los informes que reportan.

Lo anterior, se presenta bajo condiciones del régimen político plural producto de la transformaciones en México, se expresa en la redistribución del poder político en los diferentes órdenes del gobierno estatal y municipales de la entidad federativa. Esto obliga a redefinir las acciones del Ejecutivo del Estado de Michoacán para atender los problemas locales.

En una nueva percepción para impulsar el desarrollo municipal el Titular del Ejecutivo estatal, lleva a cabo la política de desconcentración administrativa de las funciones del Poder Ejecutivo a nivel regional para resolver los desequilibrios y demandas sociales, económicas, étnicas y culturales.

La creación de las Coordinaciones de Desarrollo Regional como unidades desconcentradas del Ejecutivo vinculan las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado en diez regiones, asimismo promueve los convenios con los actores sociales y productores para impulsar el desarrollo local. Cada Coordinación integra a distintos municipios conforme a la cobertura establecida para cada región. De este modo el Gobernador del Estado de Michoacán estructura los programas y destina los recursos públicos para reactivar el desarrollo municipal en el enfoque regional.

En la actuación del gobierno estatal para atender el desarrollo municipal, se desenvuelven también las acciones coordinadas entre los gobiernos federal, estatal y municipales y de éstos con las comunidades locales para formular programas que se traducen en las obras y servicios que demanda la población pertinente, en donde incluyen las aportaciones en dinero, especie o mano de obra de los beneficiarios. Esta medida tiene por antecedente los programas que ejecuta el gobierno federal que incorporan la colaboración ciudadana para atender los requerimientos locales desde los años setenta.

De este modo, el actual gobierno estatal realiza acciones en favor de los municipios mediante procesos de desconcentración administrativa de la Administración Pública del Ejecutivo, a escala regional y a través de los programas convenidos entre los tres órdenes de gobierno en atención a

los requerimientos de las comunidades, en donde a los fondos tripartitos de los gobiernos se suman la colaboración de los beneficiarios para ejecutar obras o servicios específicos. En suma, la coordinación de acciones públicas con la participación de los beneficiarios se convierte en la política del gobierno estatal para impulsar la vida municipal.

No obstante, los cambios de la política del gobierno del Estado para fortalecer a los gobiernos locales y la participación ciudadana en las acciones públicas, en la actualidad la tarea de los gobiernos municipales se complementa con la participación de la ciudadanía en la función pública local. Hoy día funcionan noventa y cinco Comités de Participación Ciudadana en ochenta y siete municipios del Estado de Michoacán. Estos realizan diversas obras y servicios públicos municipales con los intereses bancarios que les reporta el patrimonio de cada Comité, con los esfuerzos de los integrantes, la participación de los beneficiarios y los apoyos que algunos gobiernos locales proporcionan para determinada obra o servicio.

Lo anterior, permite observar que la participación ciudadana en la función pública municipal del Estado de Michoacán, se ha traducido en un proceso institucionalizado de larga duración, mejorando la calidad de vida de las sociedad y la actuación del gobierno. En más de ocho años de vida, los Comités siguen realizando actividades en favor del desarrollo municipal de la entidad.

En los municipios de la entidad michoacana resulta difícil indicar cuando concluirá la experiencia de gobernar por participación ciudadana. Esto es relativo sin duda, el cambio de políticas en un periodo de gobierno puede derogarla. De producirse esta pretensión significaría cancelar un proceso que tiene resultados exitosos para atender reclamos y exigencias de los entornos particulares.

El sustento de la base social participativa con que actúan los Comités para resolver necesidades locales permite plantear la posibilidad de que en el largo plazo se logren consolidar aún más que dejar de funcionar. Por el momento los Comités se han incorporado plenamente en las formas de gestión y participación de los gobiernos municipales para resolver la magnitud de los problemas locales del Estado de Michoacán.

Bibliografía

Libros

- AGUILAR Villanueva, Luis F.. **El Estudio de las Políticas Públicas**. México. Miguel Angel Porrúa, 1992.
- ARGÜELLES, Antonio y Gómez, José Antonio. **La desconcentración en el proceso de modernización económica de México; el caso SECOFI**. México, Miguel Angel Porrúa, 1993.
- BOBBIO, Norberto. **El futuro de la democracia**. México, Fondo de Cultura Económica, 1986.
- BOEHM de Lameiras, Brigitte (Coordinadora). **El municipio en México**. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1987.
- BRAVO Ahuja, Victor E. (Coordinador). **Tendencias contemporáneas de la Administración Pública**. México, Diana Editores, 1989.
- CABRERO Mendoza, Enrique. **La nueva gestión municipal en México: Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales**. México, Miguel Angel Porrúa, 1996.
- CALDERÓN, Fernando y R. Dos Santos, Mario. **Hacia un nuevo orden estatal en América Latina**. Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, 1991.
- CAMOU, Antonio. **Gobernabilidad y democracia**. México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- CASTRO Carrillo, Alejandro (Coordinador). **Las empresas públicas en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1976.
- CÓRDOVA, Arnaldo. **Sociedad y Estado en el mundo moderno**. México, Grijalbo, 1976.

- CROZIER, Michel. *Estado modesto, Estado moderno*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989.
- DE LA GARZA Toledo, Enrique. *Ascenso y Crisis del Estado social autoritario*. México, El Colegio de México, 1988.
- GONZÁLEZ Casanova, Pablo. *El Estado en América Latina: Teoría y práctica*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1990.
- _____. *Primer informe sobre la democracia: México 1988*. México, Siglo XXI Editores, 1988.
- GONZÁLEZ Tiburcio, Enrique. *Reforma del Estado y política social*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.
- GUERRERO, Omar. *La Administración Pública en el Estado de Guerrero*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1991.
- _____. *El Estado en la era de la modernización*. México, Plaza y Valdez, 1992.
- HUNTINGTON, P. Samuel. *El orden político en las sociedades de cambio*. Buenos Aires, Paidós, 1972.
- HUERTA G., Arturo. *Liberación e inestabilidad económica en México*. México, Diana Editores, 1992.
- INSTITUTO Político Nacional de Administración Pública. *El desafío municipal*. México, Instituto de Capacitación Política, 1982.
- KING, Alexander y Schneider, Bertrand. *La Primera Revolución Mundial: Informe del Consejo al Club Roma*. México, Fondo de Cultura Económica, 1991.

- LAPALOMBARA, J. y otros. **Burocracia y desarrollo político**. Buenos Aires, Paídos, 1963.
- LECHNER, Norberto. **Cultura política y gobernabilidad democrática**. México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- LOAEZA, Soledad. **Oposición y democracia**. México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- MARTÍNEZ Vázquez, Víctor Raúl. **Movimiento popular y políticas en Oaxaca: 1968-1986**. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1990.
- MARX, Carlos y Engels, Federico. **La sagrada familia**. México, Grijalbo, 1958.
- MERINO, Mauricio. **La participación ciudadana en la democracia**. México, Instituto Federal Electoral, 1995.
-
- . **En busca de la democracia municipal: participación ciudadana en el gobierno local mexicano**. México, El Colegio de México, 1994.
- NOHLEN, Dieter. **Democracia, transición y gobernabilidad en América Latina**. México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- PARDO, María del Carmen. **La Modernización Administrativa en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México, 1992.
- PONTIFES Martínez, Arturo y Poblano Chávez, Daniel. **Los derechos administrativos del hombre y del ciudadano**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- SALAZAR, Luis y Woldenberg, José. **Principios y valores de la democracia**. México, Instituto Federal Electoral, 1993.

- SARTORI, Giovanni. *Elementos de la teoría política*. Madrid, Alianza editorial, 1992.
- SILVA-HERZOG Márquez, Jesús. *Esfemas de la Democracia*. México, Instituto Federal Electoral, 1996.
- TAPIA Santamaría, Jesús (Coordinador). *Intermediación social y procesos políticos en Michoacán*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1992.
- UVALLE Berrones, Ricardo. *El gobierno en acción: La formación del régimen presidencial de la administración pública*. México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
-
- _____. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Nacional Autónoma del Estado de México, 1977.
- VARIOS autores. *Coloquio de invierno: México y los cambios de nuestro tiempo*. México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1992. Tomo III.
-
- _____. *Las Américas en el horizonte del cambio*. México, Universidad Nacional Autónoma de México y Fondo de Cultura Económica, 1992.
-
- _____. *México 75 años de la Revolución: Desarrollo económico I*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988.
-
- _____. *México y el Tratado Trilateral de Libre Comercio*. México, Mc. Graw Hill, 1992.
-
- _____. *Procesos socioculturales y participación*. Madrid, Editorial Popular, 1989.
-
- _____. *Transiciones políticas*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1991.

- VILLAREAL, René. *El desequilibrio externo en la industrialización en México (1929-1975)*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- WEBER, Max. *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- WILKIE, W. James. *Revolución Mexicana, gasto federal y cambio social*. México, Fondo de Cultura Económica, 1976.
- ZENDEJAS, Sergio, (Coordinador). *Estudios Michoacanos*. Zamora, El Colegio de Michoacán, 1989. Tomo III.
- ZEPEDA Patterson, Jorge. *Michoacán: Sociedad, economía, política y cultura*. México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.
- ZICCARDI, Alicia. *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas sociales*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1995.
- ZOLO, Daniel. *La democracia difícil*. México, Alianza editorial, 1994.

Artículos

- AGUILAR Villanueva, Luis F.. " La participación social frente a los procesos descentralizadores de América Latina ", en *Revista*. Toluca, Estado de México, 1995, Núm. 28.
- CASAR, María Amparo. " ¿Qué será del corporativismo mexicano?", en *Revista Nexos*. México, 1991, Núm. 168.

GORDILLO de Anda, Gustavo. "Ayudando a la mano invisible; el compromiso democrático", en *Revista Nexos*. México, 1993, Núm. 16.

GUERRERO, Omar. " El Estado majestuoso ante la privatización", en *La Revista del Colegio*. México, 1990, Núm. 3.

MEYER, Lorenzo. " La encrucijada ", en *Historia General de México*. México, Colegio de México, 1976.

ROMERO, Jorge. " La política del mañana: La futura forma institucional", en *Revista Nexos*. México, 1993, Núm. 192.

UVALLE Berrones, Ricardo. " Nueva Racionalidad del Estado mexicano", en *La Revista del Colegio*. México, 1990, Núm. 3.

_____ . " La calidad de la administración pública moderna", en *Estudios Políticos*. Revista de las Especialidades de Ciencia Política y Administración Pública, México, 1994, Núm. 2.

_____ . " Descentralización y federalismo: Factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática", en *Memoria perspectiva de la descentralización y del federalismo en México*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, Toluca, 1995, Núm. 28, Primera parte.

Obras de Consulta

BOBBIO, Norberto y Nicola Matteuci. *Diccionario de Política*. (Dos tomos), México, Siglo XXI, 1984.

COLEGIO de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.. *Diccionario de Política y Administración Pública*. (Tres tomos), México, s. f. e..

INSTITUTO de Investigaciones Jurídicas. **Diccionario Jurídico Mexicano**. (Cuatro tomos), México, Editorial Porrúa, S. A. y Universidad Nacional Autónoma de México, 1988.

REAL Academia Española. **Diccionario de la Lengua Española**. Madrid, Espasa-Calpe, 1984.

Documentos Oficiales

CENTRO de Estudios Políticos, Económicos y Sociales. **Memorias de Campaña**. Morelia, 1986.

CONSEJO Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad. **El Programa Nacional de Solidaridad**. México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

COORDINACIÓN de Apoyo Municipal. **Compendio de leyes y decretos**. Morelia, Mich., 1985.

COORDINACIÓN General de los Comités de Participación Ciudadana. **Informe de los Comités de Participación Ciudadana: 1989-1991**. Morelia, Mich., 1991. Trabajo inédito

INSTITUTO Nacional de Estadística, Geografía e Informática. **Cuadernos de Información para la Planeación en Michoacán**. México, 1986.

. **Perfil sociodemográfico 1990**. México, 1990.

LXIV LEGISLATURA del Congreso del Estado de Michoacán. **Constitución Política**. Comentada, Morelia, Mich., 1989.

GOBIERNO del Estado de Michoacán. **Compendio de legislación municipal del Estado de Michoacán**. Morelia, Mich., 1989.

_____. **Plan de Desarrollo Integral del Estado de Michoacán: 1990-1992.** Morelia, Mich., marzo de 1990.

_____. **2o. Informe de Gobierno: Anexo de obras por municipios.** Morelia, Mich., 1988.

_____. **Plan Básico de Gobierno: 1986-1992.** Morelia, Mich., septiembre de 1986.

_____. **Un gobierno nicolaíta: Memoria gráfica.** Morelia, Mich., 1992.

SECRETARÍA de Desarrollo Industrial y Comercial.
Características fundamentales del Estado. Morelia, Mich., 1990 .

SECRETARÍA de Programación y Presupuesto, **Anteproyecto del Plan Michoacán.** Morelia, Mich., 1989.
Documento inédito.

_____. **Antología de la planeación en México, 1917-1985.** México, 1985.

Leyes

Ley Orgánica de la Administración Pública del Poder Ejecutivo del Estado de Michoacán. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo. Tomo XC, número 60, Junio 27, 1968.

Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo, Tomo CIII, número 45, Octubre 13, 1980.

Cuadros

Cuadro 1

Participación porcentual de Michoacán en el Producto Interno Bruto Nacional: 1980-1993.

Cuadro 2

Michoacán: Egresos efectivos ordinarios de municipios seleccionados: 1980-1988.

Cuadro 3

Indicadores de los municipios en dotación de servicios básicos en las viviendas del Estado de Michoacán: 1980-1990.

Cuadro 4

Agenda de Servicios Públicos de los Comités de Participación Ciudadana: 1988-1991.