

# **DEMOCRACIA, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y GOBIERNOS LOCALES EN EL MARCO DEL DESARROLLO REGIONAL**

Margarita Lumbreras Hernández

## **I. Los gobiernos locales en el ámbito internacional: una visión general de los países latinoamericanos**

Las tendencias políticas mundiales se orientan a incorporar a los poderes y comunidades locales a los grandes circuitos de toma de decisiones, desarrollo, planificación y gestión de políticas y estrategias. Los avances de la ciencia y la tecnología así como el crecimiento de las fuerzas productivas y los cambios en las relaciones sociales de producción y desarrollo, ha impactado a los estados-naciones a nivel mundial haciendo que los gobiernos comiencen a pensar en una nueva forma de dividirse el trabajo al interior de sus aparatos estatales de su economía y de la sociedad, tratando también de disminuir ese alto grado de dependencia económica y política que viven los países latinoamericanos con respecto a los países desarrollados.

Ante esta situación los gobiernos de los países latinoamericanos deberán contar con la capacidad de tomar decisiones propias para resolver sus asuntos internos, fortaleciendo el ámbito local y la necesidad de tomar medidas políticas, administrativas e institucionales que permitan redefinir sus funciones en el desarrollo nacional.

En América Latina existe un largo proceso de centralización con aspectos negativos que han ocasionado una pérdida de representatividad de los entes locales y en una sectorialización de la administración pública. En este sentido Mario Camacho Salas plantea que el reto para el municipio en Latinoamérica en lograr una democratización social y una democratización política, así como la descentralización, autonomía y democracia local , desgraciadamente es una idea que

está muy lejos de realizarse. Considero que debe haber cambios y reformas en las leyes constitucionales.

Al respecto se han realizado diversos estudios en países latinoamericanos para fortalecer a los gobiernos municipales, reorientando sus nexos con otros ámbitos de gobierno a través de políticas concretas en los aspectos jurídico, económico, administrativo y político.

En lo particular es muy interesante hacer mención de lo que acontece en países como Ecuador, Colombia, Chile, Argentina, Brasil, Venezuela y sobre todo en México. Tomo como referencia estos países ya que tienen una cualidad en común: el fortalecimiento del federalismo, en los gobiernos de estos países han iniciado políticas tendientes a favorecer la descentralización de la administración pública brindando mas autonomía a las esferas inferiores de gobierno.

En el análisis comparativo aplicado a los municipios por Ricardo Caballero de la Rosa se proponen cuatro estrategias de política municipal, que se han comenzado a delinear en los países latinoamericanos, con el propósito de fortalecer la instancia de gestión municipal y buscar el reordenamiento económico desde esa misma base, las menciono tal y como están en la fuente estudiada ya que me parecen de gran interés para este artículo, estas estrategias se refieren, de manera general a los siguientes aspectos:

1. Los esfuerzos por sistematizar y generar una acción planificadora que logra combinar, desde un enfoque integrativo los factores diferentes de las sociedades latinoamericanas, sobre la base de atender las necesidades imperiosas de los municipios de manera que puedan estas planear sus estructuras político-administrativas en concordancia con su tamaño, participación de la comunidad, recursos financieros propios y relaciones intergubernamentales.
2. Las tareas por amalgamar; es decir, combinar con base en un proceso claro de planeación, las tareas gubernamentales con las características que adopta la participación comunitaria bajo el principio del respeto a sus organizaciones, así como el de pretender una mayor eficiencia y transparencia en los actos de gobierno, de tal suerte que las mismas se combinen con el objetivo de lograr equidad y autonomía de gestión en el ámbito municipal.

3. La búsqueda por nuevas fuentes de financiamiento locales para llevar a cabo los planes formulados, a través del impulso de políticas fiscales estructuradas, que permitan coordinar los aspectos tributarios con los presupuestales y ambos con los requerimientos sociales. Ello en el marco de relaciones nuevas entre los ámbitos nacional, local y municipal, con el objetivo de hacer mas eficiente y elástico el sistema tributario. Y mas flexible el manejo de las partidas presupuestales.
4. Basado en políticas específicas al respecto sobre todo relacionadas con la composición de poder de las fuerzas sociales un planteamiento concreto para propiciar de manera institucional el reencuentro entre los sectores privados, sociales y del gobierno municipal, con el animo de vigorizar el reordenamiento económico y fortalecer la capacidad de gestión del municipio, toda vez que este tiende a garantizar potenciándolo debidamente,, la movilización de recursos donde se requieren el calculo de los mismos y su racionalización, con base en su sistema de planeación acción global que abarque y conlleve a una mayor autonomía, tanto política como administrativa.<sup>1</sup>

Realmente estos planteamientos nos permiten entender la gran importancia que esta recibiendo el ámbito local y de los cambios que se han instrumentado para fortalecerlo.

En América Latina la descentralización y la desconcentración en la toma de decisiones y de políticas sociales y tributarias son una cuestión de gran actualidad. Se presenta de manera muy general lo que esta sucediendo en materia fiscal y de la aportación metodológica que realizan los investigadores en políticas fiscales y las vemos reflejadas en los estudios de caso que se realizaron en Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Venezuela por Gabriel Aghon y Carlos Casas (1996), sobre la descentralización fiscal. Es muy interesante la manera como abordan el tema; empiezan por un estudio cualitativo y cuantitativo de los procesos de descentralización fiscal, dentro del análisis cualitativo que desarrollan es la diferenciación de los países con organización unitaria y los países con estructura federal. Los de organización unitaria, es decir que gozan históricamente de un arraigado centralismo son: Colombia y Chile, y los de estructura federal que

---

<sup>1</sup> Salinas de Gortari, Sergio (coordinador). “Los municipios en Iberoamérica”. Gobierno del Estado de Puebla, Centro Estatal de Desarrollo Municipal, México 1992. Cap. 2, pp. 161

pueden darles mayor importancia a los gobiernos subnacionales se encuentran Argentina, Brasil y Venezuela. Realizan un análisis exhaustivo acerca de la dimensión política e institucional de los procesos de descentralización y la importancia de los gobiernos subnacionales en la estructura y funcionamiento del sector público. Llevan a cabo un resumen teórico sobre el federalismo fiscal (de Musgrave y Oates). Comparan y estudian la importancia de los esquemas de coparticipación de impuestos entre la federación y los Estados y municipios en los cinco países de la región.

Finalmente ellos recomiendan las políticas por implantar para favorecer la transición hacia el fortalecimiento del federalismo fiscal el concepto de “federalismo fiscal, se refiere fundamentalmente al, funcionamiento de un sistema fiscal en el cual participan diversos sectores de la administración”.<sup>2</sup>

Solo me referiré de manera muy general a la asignación de competencias en materia tributaria (ver cuadro 1) representa una información importante en la materia ya que así nos podemos dar una idea clara tanto del centralismo fiscal como de los avances en la descentralización tributaria.

Analizando el cuadro podemos ver que el sistema tributario del Brasil con algunas similitudes con el argentino se caracteriza por la existencia de impuestos para cada uno de los tres niveles de gobierno (federación, estados y municipios), igualmente en Colombia hay una separación por niveles de Gobierno, pero todavía con una gran intervención del nivel central. El caso Chileno, su sistema tributario comparado con los otros países es el más centralizado.

## **II. Gobiernos locales en el ámbito nacional mexicano: nuevas formas de gobernar**

Se mencionó en el punto anterior, que para lograr el fortalecimiento del Municipio hay que empezar por sustentarlo legalmente, y no quiero dejar de mencionar las Reformas y adiciones a los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y 115 de nuestra Constitución que consolidaron las bases de la estructura Municipal, ampliando las funciones de los Ayuntamientos y por lo tanto se crean mejores condiciones encaminadas a fortalecer a los gobiernos locales.

En la actualidad al referirnos al ámbito Local no es estamos refiriendo al “nivel de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y apropiación del espacio urbano, al suministro de los servicios públicos y sobre todo donde se instalan las relaciones estrechas entre el gobierno y la ciudadanía”,<sup>3</sup> pues éste los representa ante los otros niveles de gobierno (federal y estatal) y hace lo posible por alentar la participación ciudadana. Pero también éste nivel se caracteriza por ser el ámbito de la Administración Pública donde existe un mayor rezago, una mayor ineficiencia administrativa, insuficiencia de recursos e incapacidad en la gestión y también en donde los conflictos políticos son muy comunes.

Ante este panorama muchos investigadores se han dado a la tarea, a partir de realizar estudios de caso en diferentes municipios de nuestro país de identificar los principales problemas y rezagos que sufren los gobiernos locales y como consecuencia de esto proponer alternativas de solución y nuevos mecanismos para mejorar la gestión municipal ya que estos municipios cuentan con una heterogeneidad en aspectos demográficos, económicos, sociales y políticos.

Los principales problemas detectados en los municipios se encuentran la falta de autonomía, debilidad administrativa por atender los servicios públicos, recursos insuficientes, nula participación ciudadana, pugnas de poder entre partidos políticos, falta de democracia, inexistencia de planeación y control en cuanto a su propio desarrollo, etc.

Todo lo anterior demuestra que el problema que existe en los municipios son de tipo político, social, cultural y económico.

En los estudios de caso realizados por investigadores como Enrique Cabrero y Alicia Ziccardi (coordinadora), en donde se proponen nuevas formas de gobernar y fortalecer la gestión municipal; entendiéndola a la “gestión municipal como una actividad que comprende las acciones que realizan las dependencias y organismos municipales, encaminadas al logro de objetivos y

---

<sup>2</sup> Arellano Cadena, Rogelio (compilador). “México hacia un nuevo federalismo fiscal”. Gobierno del Estado de Puebla, El trimestre económico, Lecturas 83. México, D. F. Mayo de 1996. Cap.3, pp.48.

<sup>3</sup> Ziccardi, Alicia, “La tarea de gobernar: Gobiernos Locales y demandas ciudadanas”. Ed. Porrúa ISS-UNAM, 1995

cumplimiento de metas establecidas en los planes y programas de trabajo, mediante la interrelación e integración de recursos humanos, materiales y financieros”.<sup>4</sup>

Pude constatar que en los diferentes estudios de caso realizados en diferentes municipios (urbanos y rurales) de nuestro país, se originaron cambios significativos a consecuencia de la “Innovación” implementada en cada uno de ellos, pues los municipios constituyen las entidades idóneas para orientar el trabajo y los esfuerzos de desarrollo de las comunidades y localidades, dado que es ahí donde se resuelven los problemas de servicios y donde se determina el nivel de calidad de la población. La dinámica municipal cada día adquiere una mayor movilidad tanto en la participación ciudadana, como en una obligada reacción de los gobiernos locales ante estas demandas, tratando de buscar nuevas maneras de relación, nuevos mecanismos de gestión, tratar de buscar nuevas estrategias para gobernar mejor y eficientemente, con esta “Innovación” se logró una mayor participación ciudadana: como es el caso de Xico en Veracruz y León en Gto., donde en el primero la innovación fue la recuperación de tradiciones de participación que históricamente se habían respetado en la zona como es la faena que fue un mecanismo primordial de participación ciudadana no sólo en la realización de obras, sino también en la gestión de recursos. En el segundo caso (León) fue una innovación orientada a una visión de recursos, la eficacia en la presentación de servicios y la satisfacción del cliente ciudadano así también se basó en el desarrollo organizacional y la planeación estratégica. Este perfil de gobierno municipal es distinto a los estudios de caso en México, pero a la vez es representativo de una nueva tendencia de gestión municipal, fue una implementación de modelos y técnicas de gestión provenientes de la administración de empresas. La interacción con otros niveles de gobierno que se vieron reflejados en los municipios de Santiago Maravatío en Gto., la Meseta Purépecha y Pátzcuaro en Michoacán, Saltillo y Toluca, en Santiago Maravatío se dio una relación de respeto mutuo entre el nivel municipal y estatal, en la Meseta Purépecha se establecieron vínculos funcionales entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), independientemente de los partidos políticos en el poder. Así también se dieron cambios en la formación de grupos plurales, y en donde el cabildo empieza a hacer un órgano real, la capacidad para la generación de recursos propios y uno de los aspectos interesantes que da en esta innovación es la activa participación

---

<sup>4</sup> INAP, “El control de gestión municipal”, guía técnica núm. 13, pp. 3

ciudadana. Estos municipios trabajaron enormemente sobre el orden administrativo, político, sobre todo lograron una mayor autonomía en la toma de decisiones y una mayor democracia al interior de cada uno de los municipios estudiados.

En la medida que tome más en cuenta a la sociedad civil en la elaboración de planes y programas municipales y en la toma de decisiones se alcanzará un mayor desarrollo eficaz y eficiente en los gobiernos locales y en los demás niveles de gobierno. La problemática del desarrollo municipal, implica para los ayuntamientos asumir plenamente su función de promoción del crecimiento económico, esta responsabilidad obliga a las autoridades municipales a tener una posición con respecto a la coyuntura de crisis que vive el país, así como con respecto a las eventuales o posibles medidas que pueden adoptarse para superarla.

Los gobiernos locales deben de resolver difíciles, complejas y contradictorias relaciones dentro de los aparatos gubernamentales, pues las relaciones intergubernamentales son de diferente tipo, pero las centrales son las que el gobierno local entabla para obtener recursos e inversiones controladas por el gobierno estatal y federal, generalmente el monto y la forma de obtención de las participaciones federales encierran varios problemas, ya que es conocida la inequitativa repartición de los recursos de la Federación entre el gobierno central y los municipios.

Considerando todo lo anterior podemos decir que **el municipio debe ser más autónomo, autogestor y diseñador de sus propias políticas** y que debemos tomar en cuenta la Reforma Municipal, pues ha significado un efectivo fortalecimiento en lo político y ha dado al municipio la fuerza suficiente para preservar y ampliar la democracia, la descentralización política-administrativa ha acentuado el poder de autogobierno y autorregulación de los ayuntamientos dando sentido a la autonomía municipal. Esto implica concebir al municipio como una fuerza determinante en la transformación de la sociedad que estamos empeñados, es decir de una sociedad que pueda elegir libremente a sus gobernantes, de que se tomen en cuenta las opiniones y desacuerdos de la población, así mismo se entiende que desde las localidades y comunidades de base tenemos que respetar el pluralismo ideológico y político.

Ante este panorama de la problemática municipal y de las diversas alternativas de solución para fortalecer el ámbito local, Cabrero dentro de su metodología propone cuatro niveles de análisis de evaluar a la innovación municipal siendo estos el nivel funcional, el nivel estructural, el nivel comportamental y el nivel relacional (cuadro 2) los cuales debemos considerar para aplicarlos en las futuras investigaciones.



**CUADRO 1**  
**DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN MATERIA TRIBUTARIA<sup>a</sup>**  
**(Países seleccionados)**

		Argentina	Brasil	Colombia	Chile	Venezuela
Imp. a la renta (beneficios, ingresos, etc)	Base	F	F	N	N	N
	Tasa	F	F	N	N	N
	Admón.	F	F, I, L	N	N	N
Imp. al comercio exterior	Base	F	F	N	N	N
	Tasa	F	F	N	N	N
	Admón.	F	F	N	N	N
Imp. transacciones comerciales (IVA, ICM, etc.)	Base	F,P	F,I	N	N	N
	Tasa	Compartida				
	Admón.	F,P	F,I	N	N	N
Impuestos al patrimonio (Autos, inmuebles)	Base	F, P	F, I, L	N, L	N	N
	Tasa	Compartida				
	Admón.	F, P	F, I, L	N, L	N	N
Impuesto al consumo	Base	F, P	F, I, L	N, L	N	
	Tasa	Compartida				
	Admón.		F, I, L	L	N	
Otros impuestos	Base	F, P	F, I, L	L	L	No existe
	Tasa		L <sup>b</sup>	N		N
	Admón.	No existe	F, L	I	No existe	N
Otros impuestos	Base		L	N, I		N
	Tasa	F, P	F, I, L	N	N	N, L
	Admón.	F, P	F, I, L	N, I, L	N	N, L
	Admón.	F, P	F, I, L		N	N, L

FUENTE: Estudios de caso nacionales

<sup>a</sup> N o F corresponde al nivel nacional o federal; al intermedio (provincias, deptos., estados o regiones); L al local (municipios, comunas)

<sup>b</sup> Corresponde al impuesto a los combustibles y sobre servicios

**CUADRO 2**  
**NIVELES DE ANALISIS DE LA INNOVACION MUNICIPAL**

Norma	Tipos de información requerido	Criterios para la evaluación del éxito	Estrategia de investigación
<i>Funcional</i> (hacer nuevas tareas, de una nueva manera, nueva combinación de recursos, nuevos sistemas de gestión)	<b>Participantes</b> Diseño de nuevos procesos de trabajo (tipos, frecuencia, originalidad). Diversificación (nuevas actividades). Descripción de nuevas tareas	<b>Resultados</b> Eficiencia interna Mejora de la relación insumo-producto Mayor calidad Menores costos Mayor productividad Mayor cobertura en los servicios	<b>Revisión documental</b> Informes técnicas Presupuestos y estados financieros Entrevistas con funcionarios y responsables
<i>Estructural</i> (nuevas estructuras, formas organizativas, nuevo marco de regulación)	Reformas administrativas (reglamentos, manuales, programas) Diseño de nuevas estructuras, nuevas redes de comunicación y jerarquía Ampliación de grados de autonomía de decisión por niveles	Eficacia de la acción cooperativa Funcionamiento de instancias de coordinación Simplificación de procesos de comunicación Flexibilidad Ampliación de redes interorganizacionales	Revisión documental del marco normativo Reconstrucción de procesos decisorios Entrevistas a funcionarios, miembros del cabildo, y agentes participantes externos
<i>Comportamental</i> (nuevas actitudes, valores y arreglos)	Propensión al conflicto diseño de mecanismos de resolución del conflicto Generación de procesos de negociación Modificación en la estructura de poder Cambios de actitudes hacia la acción cooperativa Participación voluntaria Identificación con valores institucionales	Clima de negociación y consenso en la organización Funcionamiento de instancias de participación Resolución de conflictos Mística de cooperación Revalorización del servicio público Cultura de cambio institucional	Revisión documental de actas de cabildo Entrevistas a profundidad con agentes participantes en programas municipales Participación como observadores en reuniones
<i>Relacional</i> (nuevas formas de relación gobierno municipal-sociedad)	Procesos adaptativos Logros municipales Nuevas formas de interlocución con agentes del entorno, organismos de tutela, otros niveles de gobierno, etc. Creación de espacios de alianzas, acuerdos, asociaciones Diseño de programas de cogestión	Nueva estrategia de relación intraorganizacional y entre la organización con usuarios clientes Análisis de variables de desempeño Grado de inserción y adaptación a la dinámica del contexto Impacto sectorial económico, social, regional, político, etc. de la acción municipal.	Revisión documental Entrevistas de opinión con participantes Visitas a comunidades Diálogo con comités ciudadanos Observación en reuniones

FUENTE: Cabrero Mendoza, Enrique. "La nueva gestión municipal en México, análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales", CIDE-Porrúa 1995