

El municipio y la participación ciudadana (Primera parte)

Luz del Carmen Martí de Gidi*

RESUMEN: En el presente trabajo se sostiene que las reformas al artículo 115 Constitucional de 1999, constituyeron un gran avance, al reconocer formalmente al municipio como un ámbito de gobierno, pero en la realidad no han sido acompañadas del suficiente apoyo financiero, ni de la asesoría técnica necesarias para avanzar en el proceso de descentralización. Por otra parte, los estados no han cumplido cabalmente con el reto de adecuar los marcos legales locales, a fin de que se traduzcan en una mayor autonomía de los ayuntamientos.

A partir de un análisis del contenido de la legislación municipal de los estados, derivada de la reforma de 1999 al II párrafo del artículo 115 Constitucional, se estudian las aportaciones planteadas para facilitar la participación ciudadana en la solución de problemas de planeación, urbanismo y ecología de los municipios.

El propósito es el de sostener que una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones importantes en el ámbito municipal, propiciada por un marco legal favorable que incluya mecanismos de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum, es la clave para transformar el espacio de lo municipal en un espacio integrador de las políticas públicas locales, y contribuir a crear las condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

Palabras claves: participación ciudadana, y municipio.

ABSTRACT: *In the present paper, it is sustained that the reforms made on 1999's to the constitutional article 115, constituted a great advancement, by recognizing the municipality formally as an ambit of the government, but they haven't really been accompanied by enough financial support, or the necessary technical advisory to advance in the de-centralization process. On the other hand, the states haven't cabally accomplished the challenge of adjusting the local legal frames, so they can translate into a major autonomy of municipalities.*

From an analysis of the content of the municipal legislation of the states, derived from the 1999 reform to paragraph II of constitutional article 115, the contributions proposed to ease the citizen participation in the solution of planning, urbanism and ecology problems in the municipalities.

The purpose is to sustain that an effective citizen participation in the important decision making in the municipal ambit, caused by a favorable legal frame that includes mechanisms of direct democracy, as the plebiscite and referendum, is the key to transform the municipal space in an integrating space of public local politics, and contributing to create the conditions to consolidate a democratic government.

Key Words: Citizen participation, municipality.

* Investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Veracruzana

SUMARIO: Introducción. I. El municipio y las reformas constitucionales recientes. II. Problemática del municipio urbano. III. Relevancia de la participación ciudadana. IV. La participación ciudadana en la legislación federal. V. La participación ciudadana y vecinal prevista en el artículo 115 Constitucional y su desenvolvimiento a nivel municipal. Conclusiones. Bibliografía.

Introducción

Una de las constantes al inicio del siglo XXI que constituye un desafío a la globalización, radica en la revalorización de lo local como el espacio de definición de las formas de convivencia y de organización social y colectiva.

En efecto, en esta fase de globalización, integración económica y mundialización de mercados, surge también una tendencia a impulsar y fortalecer las identidades locales y regionales, como un mecanismo de defensa social de su entorno inmediato. Actualmente se revaloriza la ciudad-región como el espacio económico, social, cultural, más significativo, lo cual plantea problemas de cohesión social, identidad cultural y gobernabilidad.

La discusión actual en nuestro país en torno al municipio, se ubica en el siglo pasado a partir de la década de los 70, en que empezó un movimiento doctrinal para combatir el centralismo, que cristalizó en los noventa en la estrategia gubernamental llamada *Nuevo Federalismo* (1995-2000), que pretendía la redistribución de competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales de manera más equilibrada entre los tres órdenes de gobierno.

El programa especial *Hacia un Auténtico Federalismo* de la actual administración pública federal contempla como objetivo llegar a un nuevo pacto federal que habilite a cada orden de gobierno para ejecutar acciones que permitan el impulso de una descentralización responsable y cuidadosa, basada en criterios de eficacia, respeto a la autonomía y equidad.¹

Las reformas al artículo 115 Constitucional en 1999, constituyeron un gran avance, al reconocer al municipio formalmente como un ámbito de gobierno, pero en la realidad no han sido acompañadas del suficiente apoyo financiero, ni de la asesoría técnica necesarias para avanzar en el proceso de descentralización. Por otra parte, los estados no han cumplido cabalmente con el reto de adecuar los marcos legales locales, que se traduzcan en una mayor autonomía de los ayuntamientos. En la práctica algunos estados han descuidado por años este seguimiento legislativo.

En este escenario, cobra importancia la participación ciudadana como un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno. Es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser

¹ *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. Para lograrlo se parte de la base de que sean los mismos estados y los municipios los que determinen las estrategias para resolver dichas necesidades. Consultar <http://www.inafed.gob.mx> Programa para un Auténtico Federalismo 2002-2006, Reportes de avances y logros. El 30 de julio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el *Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación*, en el cual se creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, cuyo objetivo es formular, conducir y evaluar las políticas y acciones de la Administración Pública Federal en materia de federalismo, descentralización y desarrollo municipal.

efectiva. No en balde Jordi Borja habla ya de nuevos derechos de ciudadanía, derechos de tercera generación respecto del territorio, la demanda de ciudad y de espacio público.²

El presente trabajo está planteado de acuerdo al moderno enfoque del derecho constitucional, para el cual no basta el examen formal de la Constitución, sino que debe complementarse con los datos que nos proporciona la realidad política y social.³

México posee un perfil predominantemente urbano, que supone toda una problemática en infraestructura, carencia de servicios públicos, equipamiento, reordenamiento urbano, reservas territoriales, planes de desarrollo municipales, problemas medioambientales, de conurbación, entre otros, que requieren soluciones en que participen los tres niveles de gobierno.

A partir de un balance del proceso de adecuaciones de la legislación municipal de los estados, derivadas de la reforma de 1999 al II párrafo del artículo 115 Constitucional, se pretende analizar su contenido, y las aportaciones para facilitar la participación ciudadana en la solución de problemas de planeación, urbanismo y ecología de los municipios.

El propósito es el de sostener que una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones importantes en el ámbito municipal, propiciada por un marco legal favorable que incluya mecanismos de democracia directa, como el plebiscito y el referéndum, es la clave para transformar el espacio de lo municipal en un espacio público, integrador de las políticas públicas locales, y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

I. El municipio y las reformas constitucionales recientes

La reivindicación histórica de la autonomía local que caracteriza al municipio, se ha entendido como la protección legal de la capacidad de autoorganización, de competencias exclusivas y específicas, de derecho a actuar en todos los campos de interés general de la ciudadanía y de disponibilidad de recursos propios no condicionados. El principio legitimador de la autonomía es el de la proximidad, la cual permite establecer una relación directa e inmediata de la organización representativa y la estructura administrativa con el territorio y la población.

El municipio en México ha sido objeto de reformas significativas en el curso de las dos últimas décadas.

La reforma de 1983 introdujo garantías para la suspensión de los ayuntamientos, la autonomía jurídica de los ayuntamientos; se hizo una enumeración de los servicios públicos que les corresponden de manera exclusiva, permitiendo la colaboración, en su caso, del gobierno de los estados, y se incluyó lo que se conoce como la “esfera económica mínima” de los municipios, enumerando las contribuciones e ingresos que deberían percibir.⁴

² Ver Jordi Borja, “Gobierno de la ciudad y políticas públicas en la era de la globalización”, *Conferencia mundial de Política Social Urbana*, Valencia, junio de 2000; “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía” <http://www.confedelca.com> ; Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global, La gestión de las ciudades en la era de la información*, segunda ed., Taurus, Madrid, 1998.

³ Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho Constitucional mexicano y comparado*, tercera edición, Porrúa, México, 2003, pp. 29-30.

⁴ Ver Carlos F. Quintana Roldán, *Derecho Municipal*, editorial Porrúa, 2002, México, p. 95 y ss.

La reforma de 1999 puede resumirse de la siguiente manera: reconocimiento expreso del municipio como ámbito de gobierno, autonomía jurídica y leyes estatales sobre cuestiones municipales, que aseguren la participación ciudadana y vecinal, modificaciones a los servicios públicos municipales e inclusión de la policía preventiva, asociación de municipios mas amplia; precisiones en relación a los ingresos municipales.⁵

Igualmente se modificó la fracción V ampliando las facultades del municipio en relación a las materias de desarrollo urbano, ecología y planeación regional: en el inciso c) se le otorgó participación en la formulación de planes de desarrollo regional; en el inciso d) se le facultó no sólo para manejar y controlar el uso del suelo, sino también para autorizarlo; en el inciso g) se estableció que el municipio podría participar no sólo en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, sino también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en la materia; en el inciso h) se concedió intervención al municipio en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y finalmente, en el inciso i) se facultó al ayuntamiento para celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

La reforma de 2001, que se refiere a la denominada *Ley Indígena*, consistió en adicionar un párrafo a la fracción III del artículo 115, que señala: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.

II. Problemática del municipio urbano

El municipio, de una larga tradición en nuestro país, es el nivel de gobierno más cercano a los ciudadanos, y por lo tanto es un elemento indispensable para satisfacer las necesidades de la sociedad y su entorno.⁶

El municipio mexicano corresponde a nuestra geografía política y a nuestro desarrollo: así encontramos municipios rurales, suburbanos, urbanos y metrópolis conurbados, municipios turísticos, mineros, pesqueros, etc. En este trabajo abordaré sólo la problemática del municipio urbano.

México cuenta con una larga tradición urbana⁷. De acuerdo al *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento del Territorio 2001-2006* en la actualidad, de

⁵ Ver Salvador Valencia Carmona, “La reforma constitucional de 1999 al municipio”, en *Cuestiones Constitucionales*, no. 4, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, enero-junio 2001; “Derecho Municipal”, en *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, México, Porrúa, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tomo XI, 2002 pp. 142-146, *Derecho Municipal*, editorial Porrúa, UNAM, México, 2003.

⁶ Acerca del municipio consultar Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, editorial Porrúa, México, 1968; *El desafío municipal*, Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación, México, 1985; Teresita Rendón Huerta Barrera, *Derecho Municipal*, editorial Porrúa, México, 1985; Reynaldo Robles Martínez, *El municipio*, quinta edición, editorial Porrúa, México, 2002; Héctor Fix Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *op. cit.*, pp. 989-1036, Salvador Valencia Carmona, “Derecho Municipal”, *op. cit.*; Carlos F. Quintana Roldán, *op. cit.*

⁷ Gustavo Garza, compilador, *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940-1991*, primera reimpression, El Colegio de México, México, 1999.

conformidad con el XII Censo General de Población y Vivienda 2000, poco más de 63.2 millones de personas (cerca del 66% de la población total del país) residen en 364 ciudades mexicanas: en sólo 9 grandes zonas metropolitanas (de más de un millón de habitantes cada una) residen 33.2 millones de personas, el 52.1% de la población urbana del país; en 17 metrópolis menores a un millón de habitantes residen otras 11.9 millones de personas (18.7% del total urbano) y en 79 metrópolis menores a 500 mil habitantes residen 17.1 millones de personas (26.9% del total urbano del país)⁸, lo que determina que el Estado y la sociedad deban realizar considerables esfuerzos para atender una demanda creciente de empleos, vivienda, servicios básicos, equipamiento e infraestructura en el ámbito urbano.⁹

Debido a las últimas reformas al régimen municipal que favorecen la descentralización y lo reconocen como un nivel de gobierno, el papel del municipio en el desarrollo del país se ha dimensionado.

Ante la compleja diversidad arriba señalada que existe entre los 2,433 municipios del país,¹⁰ éstos se enfrentan a problemas derivados de la dotación de servicios, la infraestructura urbana y algunos equipamientos públicos como los mercados, agua y saneamiento, alumbrado, recolección de basura, zonificación y planes de desarrollo urbano municipal, problemas de reservas territoriales, de conurbación, así como ambientales y de reordenamiento urbano, de manejo de zonas federales, problemas de contaminación del aire, manejo de residuos peligrosos, de vialidad, vendedores ambulantes, contaminación de los ríos, rellenos sanitarios, impactos ambientales, entre otros, constituyen retos para las autoridades municipales, que en muchos casos no cuentan con recursos para resolverlos.

La solución de esta problemática requiere de la participación de los tres niveles de gobierno y de la sociedad civil.

III. Relevancia de la participación ciudadana

¿Qué es la participación?¹¹ La participación es un componente esencial de la democracia, que permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones. Así, podemos hablar de ciudadanía civil, asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de expresión, de pensamiento, de religión, de propiedad); de ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho a participar como elector y ser electo, a través del sufragio universal, y la

⁸ *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, p. 50.

⁹ Sobre el porcentaje de la población restante, que habita en ciudades o agrupaciones urbanas de menor tamaño, la problemática varía, y en todo caso debe ser objeto de estudios por separado.

¹⁰ <http://www.inafed.gob.mx>

¹¹ Sigo las ideas en este tema de la doctora Alicia Ziccardi, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, ponencia *Los actores de la participación ciudadana*, en el I Congreso sobre *Gobiernos Locales: El futuro político de México*, celebrado en 1999, en Guadalajara, <http://www.iglom.iteso.mx>; ver además “La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”, en *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Alicia Ziccardi, coordinadora, Miguel Ángel Porrúa, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México, 1995, pp. 13-37; “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”, en *Ciudadanía, poder político y gobierno*, Elsa Patiño Tovar y Jaime Castillo Palma, compiladores, 2° Congreso RNIU: Investigación Urbana y Regional, UAP, Red nacional de investigación urbana, Puebla, 2000, pp. 67-92.

ciudadanía social, que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda, que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía.

Los defensores de la democracia participativa sostienen que los ciudadanos deben participar activa y ampliamente en los diferentes programas de gobierno que afectan directamente sus vidas, ya que las instituciones y procesos tradicionales no siempre son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios.¹²

Un segundo beneficio potencial se deriva de las aportaciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución; un tercer beneficio consiste en que la participación de los ciudadanos tiene un valor democrático, pues les facilita exigir responsabilidades a los funcionarios electos o designados, ya que pueden juzgar mejor su desempeño. Claro está que esta participación no está exenta de dificultades o problemas.¹³

Para ejercer estos derechos, los ciudadanos participan de diferentes formas en organizaciones civiles y sociales, en partidos y asociaciones políticas, y vecinales o territoriales: “El mismo concepto de ciudadanía se ve ampliado; no se trata simplemente de emitir un voto, aunque también es la defensa del voto lo que los aglutina. Es la idea de un ciudadano que exige participando, que defiende sus intereses organizándose, que propone alternativas para construir vías democratizadoras.”¹⁴

La denominación participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la relación estatal: “son diferentes tipos de experiencias que remiten a la intervención de los individuos en actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales”¹⁵

Según la investigadora Silvia Bolos: “En la actualidad el término participación es utilizado para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, en algunos casos, la gestión de recursos”.¹⁶

Hasta ahora, la creación de instancias gubernamentales para la participación social, no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales: solamente han servido como intentos de legitimar ciertas políticas tanto del gobierno local, como del federal.

¹² Joseph F. Zimmerman, *Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*, Limusa, México, 1992, p. 15 y ss.

¹³ Entre los costos se pueden mencionar las demandas de los ciudadanos para la realización de estudios adicionales en determinada obra o proyecto; que los ciudadanos tengan un punto de vista demasiado localista y enfocado solamente al impacto de los planes y programas sobre su comunidad y que se genere un conflicto de intereses con un área geográfica más amplia; otro problema podría consistir en la falta de representatividad de los integrantes ciudadanos que participen en los programas y en la toma de decisiones; la demora que implica que comprendan los aspectos técnicos de los planes y programas, entre otros, Joseph F. Zimmerman, *idem*.

¹⁴ Silvia Bolos Jacob, Ver “Las organizaciones sociales de la Ciudad de México: entre la participación social y la participación ciudadana”, en *Ciudadanía, poder político y gobierno, op. cit.*, p. 32.

¹⁵ Nuria Cunill, *La participación ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, Caracas, 1991, *cit. pos* Alicia Ziccardi, *idem*.

¹⁶ Silvia Bolos Jacob, “Los dilemas de la participación en gobiernos locales”, ponencia en el II Congreso *Gobiernos locales, democracia y Reformas del Estado*, abril, 2001, <http://www.iglom.iteso.mx>

Hasta hace poco, las relaciones de las organizaciones sociales y las instituciones estatales fueron de enfrentamiento y de lucha. Sólo recientemente, y en algunos casos aislados, la apertura democrática ha permitido la participación ciudadana para buscar soluciones a los problemas que presentan los municipios.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación (política, comunitaria, etc.) se refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales).

Es en el barrio, en la colonia, en la ciudad, en los municipios, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas, a bienes y servicios.

Por ello, los gobiernos municipales, que es el lugar donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos, deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla.

Aunque es un hecho que la ciudadanía en México no siempre demuestra interés en participar en la resolución de los asuntos públicos, ni siquiera en la elección de sus representantes, en quienes delegan la atención de sus demandas, ello tiene su explicación en el tipo de régimen político que existía en nuestro país y en el largo proceso de transición democrática, que generó apatía, así como falta de credibilidad de la ciudadanía respecto a su trabajo voluntario por mejorar su barrio, su colonia, su ciudad, su municipio.

En la etapa actual de consolidación democrática,¹⁷ una de las tendencias constitucionales básicas que se mantienen es el desarrollo municipal, inserto en el *Programa Hacia un Auténtico Federalismo*, impulsado en el *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, que entre otros grandes retos, y a partir de la reforma al artículo 115 constitucional de 1999, contempla un impulso a la participación ciudadana y vecinal, que es deseable se convierta en una participación efectiva, que coadyuve a asegurar tanto la legitimidad como su consecuencia, la gobernabilidad.¹⁸

En palabras del director del INAFED, Carlos H. Gadsden: “El federalismo brinda la posibilidad de que sean los gobiernos locales los que creen las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan hacerla más efectiva. Ya que la participación ciudadana es un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno”.¹⁹

¹⁷ Ver Salvador Valencia Carmona, “Hacia un nuevo sistema político y constitucional”, en *Cuestiones Constitucionales*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 8, enero-junio, México, 2003, pp. 159-182.

¹⁸ Ver Joan Prats, “Gobernabilidad y desarrollo humano; la dimensión local. Un vistazo a América Latina”, en *Reforma político-electoral y democracia en los gobiernos locales*, Rodolfo Vega Hernández, Arturo Rodríguez Obregón, Eduardo Fernández Sánchez y Antonio Rivera Casas, (coordinadores), Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, A. C., Instituto Electoral de Querétaro, Querétaro, 2001, pp. 149-160.

¹⁹ “Hacia una coherente arquitectura de gobierno en México”, en *Federalismo y regionalismo*, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, José María Serna de la Garza, coordinador, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2002, p. 176.

IV. La participación ciudadana en la legislación federal

Existen formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas en la legislación federal, local y municipal, sin embargo, su eficacia es limitada y prevalecen prácticas burocráticas y autoritarias por parte de las autoridades. Esto ha producido que los espacios institucionales de participación para el desarrollo urbano, ecológico y de planeación sean más bien de colaboración, de corresponsabilidad en la gestión, pero no de toma de decisiones.

En la actualidad la mayoría de las zonas metropolitanas y ciudades de más de 50,000 habitantes, cuentan con planes de desarrollo urbano actualizados, sin embargo, es necesaria la creación de mecanismos que permitan darle un adecuado seguimiento a la definición y ejecución de las obras y acciones derivadas de los mismos.²⁰

En el caso de los problemas urbanos, en la *Ley General de Asentamientos Humanos*, de 26 de mayo de 1976, se establecieron por primera vez, las bases jurídicas para que el Estado mexicano interviniera en la planeación y control de la urbanización de los centros de población. La mayoría de los estados expidieron sus leyes estatales sobre Asentamientos Humanos.²¹

La ley vigente de 1993, en el capítulo Segundo De la concurrencia y coordinación de las autoridades, el artículo 7° señala las acciones que deberán concertarse entre la Federación, los estados y los municipios en la planeación del desarrollo urbano. En el capítulo Séptimo, los artículos 48, 49 y 50 de la ley se refieren a la participación ciudadana, que no se limita exclusivamente a la elaboración de programas de desarrollo urbano, sino a su vigilancia y ejecución.

Por otra parte, la *Constitución Federal* en el artículo 26 establece que el Estado debe organizar un Sistema de Planeación Democrática. El Sistema de Planeación Democrática se constituye por un conjunto de programas que se establecen entre las diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad, dichas relaciones se conforman según los principios básicos que establece la *Ley de Planeación*, publicada el 5 de enero de 1983, que señala las normas y principios para llevar a efecto la planeación del desarrollo.

El Capítulo Tercero de la Ley habla de la Participación social en la planeación, en su artículo 20 prevé la participación y consulta de los diversos grupos sociales en la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas.²²

²⁰ *Programa de Desarrollo Urbano*, p. 56.

²¹ En 1976 se adicionaron al artículo 115 constitucional facultades a los municipios en la planeación de los asentamientos humanos. Así, las tres instancias de gobierno, federal, estatal y municipal, deberán concurrir a la realización del desarrollo urbano, a través del *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación de Territorio 2001-2006*.

²² “Para elevar la capacidad de los municipios para atender la demanda de infraestructura y servicios a la población se requiere que éstos mejoren su capacidad financiera, En la mayoría de los municipios la posibilidad de captar un mayor volumen de ingresos propios, por la vía de impuestos relacionados con los predios urbanos, se ha visto limitada tanto por problemas de modernización de los catastros y registros

El artículo 8° de la *Ley General de Asentamientos Humanos* señala las principales acciones y atribuciones (artículo 9°) de planeación urbana que deberá concertar el gobierno estatal y el gobierno municipal.

Los municipios, con la participación de la sociedad, expresada a través del Comité para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)²³ determinan las prioridades y programas que mas les convienen.

Para responder a las inquietudes de la sociedad de que el desarrollo económico debe estar planteado en armonía con el medio ambiente, para poder hablar de un desarrollo sustentable, entendido como aquel que se lleve a cabo “sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”²⁴, el gobierno mexicano creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y en 1988 expidió la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, que estableció el régimen de concurrencia de la temática ambiental, dándole intervención a los municipios.

Asimismo se adicionaron los artículos 27 y 73 fracción XXIX G²⁵ de la *Constitución General* para fijar las bases que facultan al Estado mexicano para dictar medidas en torno a la protección del ambiente.

La *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente* en su Capítulo II regula la concurrencia de los tres niveles de gobierno en esta materia, y establece amplias facultades descentralizadoras tanto a los estados como a los municipios.²⁶

Para hacer posible la participación, se debe promover en forma institucionalizada, es decir, aquella que esté reconocida en las leyes y reglamentos, limitada por la normatividad, en este caso, por las leyes y reglamentos municipales, que se convierten en reglamentarios de lo que ordena la *Constitución General* en su artículo 115.

públicos, como por lo limitado de las competencias legales de las autoridades municipales en la materia”, *Programa Nacional de Desarrollo...*, p. 55.

²³ Actualmente se firma un Convenio de Desarrollo entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados con vigencia de un ejercicio fiscal, renovable anualmente. Se instituye un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE). Los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) están previstos como el órgano fundamental para la operación y el desarrollo del Fondo para la infraestructura social municipal previsto en el artículo 35 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

²⁴ Informe de la Comisión Brundtland, *Nuestro futuro común*, Alianza editorial, Madrid, 1987, p. 67. “El desarrollo sustentable, de acuerdo con esta definición, debe ser una política a largo plazo que, tanto en la economía como en el medio ambiente, deberá atender a las necesidades de las generaciones futuras en función de los recursos disponibles, debe ser tanto global como regional y nacional y debe descansar en principios de equidad”, Víctor L. Urquidí, “Economía y medio ambiente” en *La diplomacia ambiental, México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, Alberto Glender y Víctor Lichtinger (compiladores), Secretaría de Relaciones Exteriores, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 59. Sobre este tema ver Enrique Leff Simmerman, *Saber ambiental. Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*, tercera edición, Siglo XXI, PNUMA, Centro de Investigaciones interdisciplinarias en ciencias y humanidades, México, 2002.

²⁵ *Diario Oficial de la Federación* de 10 de agosto de 1987.

²⁶ Entre los mecanismos de participación social en la legislación ambiental mexicana, tenemos, por ejemplo: en la *Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente*, artículos 15, fracción X, 20 bis, 20 bis 5 fracción VII, 34, 47, 56 bis, 58, 59, 64 bis, 65, 67, 78 bis, 79 fracción VI, 157, 159 y 189; en la *Ley de Aguas Nacionales*, artículos 13 y 14; en la *Ley Forestal*, artículos 19 bis 8, 19 bis 9, 19 bis 10; en la *Ley Federal de Metrología y Normalización* artículos 62 y 63; en la *Ley Federal de Asentamientos Humanos*, artículos 48, 49 y 50, en la *Ley Federal de Salud*, artículos 50 al 60; y en la *Ley de Planeación*, Capítulo III Participación social en la Planeación, artículo 20.

Por otra parte, esa participación ciudadana debe consistir en algo más que en consultas, audiencias públicas, giras de trabajo de autoridades, comités de planeación, sino que debe contemplarse en la toma de decisiones, “lo cual exige una transformación en el ejercicio y en la forma de pensar de los funcionarios de la administración municipal”.²⁷

Existen en la doctrina análisis de experiencias innovadoras en la gestión municipales exitosas, que se asocian, entre otros factores, a la participación ciudadana y vecinal,²⁸ por ejemplo, en la Ciudad de México,²⁹ en León, Guanajuato y Xico Veracruz,³⁰ Nezahualcóyotl, Estado de México,³¹ Oaxaca, y algunos otros.³²

También es posible encontrar este tipo de mecanismos de participación de democracia directa en América Latina, como es el caso de Argentina, Colombia y Perú,³³ entre otros.

A continuación analizaré cuál ha sido el proceso de implementación de la reforma constitucional al artículo 115 Constitucional, en esta materia, en algunos estados de la República.

²⁷ Silvia Bolos Jacob, “Los dilemas de la participación en gobiernos locales”, *op. cit.*

²⁸ Ver Alicia Ziccardi, coordinadora, *La tarea de gobernar, op. cit.*, Carlos Garrocho y Jaime Sobrino, *Desarrollo municipal, retos y posibilidades* El Colegio Mexiquense, , Toluca, 1998.

²⁹ Silvia Bolos “Las organizaciones sociales de la Ciudad de México: entre la participación social y la participación ciudadana”, Alicia Ziccardi “Gobernabilidad y participación ciudadana en el Distrito Federal”, en *Ciudadanía, poder político, op. cit.* pp. 29-44 y 67-92.

³⁰ “La participación ciudadana como elemento impulsor de la innovación en la gestión municipal: León, Guanajuato. El modelo del Municipio-empresa; Xico, Veracruz, Un proceso innovador en la tradición comunitaria” en Enrique Cabrero Mendoza, *La nueva gestión municipal en México, Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, primera reimpression, Miguel Ángel Porrúa, CIDE, México, 1996, pp. 53-158.

³¹ Emilio Duhau y Martha Schteingart “El primer gobierno perredista de Nezahualcóyotl, Estado de México”, en Martha Schteingart y Emilio Duhau, coordinadores, *Transición política y democracia municipal en México y Colombia*, Miguel Ángel Porrúa, *Global Urban Research Initiative*, México, 2001, pp. 165-226

³² Tonatiuh Guillén López “Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva desde la frontera norte de México”, pp. 105-134; Fausto Díaz Montes, Gloria Zafra y Salón González Melchor, “Oaxaca: diversidad municipal y participación ciudadana” pp. 135-162; María del Carmen Pardo “La gestión municipal ¿motor o freno para el ejercicio democrático?”, pp. 253-282, en Mauricio Merino, coordinador, *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, 1995.

³³ Ver Margarita Molteni, “Mecanismos de democracia directa en la Argentina”, especialmente en el orden municipal, p. 69-71; Martín Krause, “La democracia directa en Colombia”, pp. 91-98; Milagros Maraví Sumar “Las instituciones de democracia directa en el Perú”, en especial mecanismos de participación a nivel local pp. 142-148, en Martín Krause-Margarita Molteni, coordinadores, *et al, Democracia directa*, Abeledo-Perrot, Fundación para la Capacitación Política, *International Republican Institute*, Buenos Aires, 1997.