

# La Reforma Administrativa Municipal

---

C. VALENTÍN GONZÁLEZ BAUTISTA

*Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México*

**S**e viven momentos en los que en nuestro país se han estado impulsando intensas reformas políticas y administrativas, no sólo para garantizar elecciones libres, con civilidad, equidad y transparencia, sino también para transformar la administración pública y adaptarla a una sociedad civil cada vez más informada y exigente para garantizar un mínimo de gobernabilidad, entendida esta última, como la complementariedad entre el esfuerzo de la sociedad y la gestión de gobierno; entre las demandas ciudadanas y la capacidad institucional de dar respuestas positivas y adecuadas a las mismas.

En los últimos años se ha despertado un inusitado interés, tanto de la comunidad científica como de los órganos políticos y sociales, sobre la necesaria reforma municipal, como piedra angular del desarrollo de una nación más justa y equitativa. Tarea que ya forma parte de la agenda nacional sobre la Reforma del Estado en el ámbito de la transición democrática y económica que experimenta la sociedad mexicana.

## **NEZAHUALCÓYOTL: UNA EXPERIENCIA DEMOCRÁTICA**

Nezahualcóyotl es un municipio 99 por ciento urbano y que desde su fundación, el 23 de abril de 1963, experimentó uno de los más acelerados crecimientos poblacionales del territorio nacional. De aproximadamente 80 mil habitantes que existían en ese año, hoy registra, en sus 86 colonias, una cifra

absoluta de un millón 233 mil 868 seres humanos, lo que representa el 11 por ciento de la población total del Estado de México, según datos del último Censo de Población y Vivienda realizado por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Aunque instituciones académicas de prestigio reportan que, por lo menos viven en el municipio dos millones de personas, lo cierto es que, independientemente de los números, Nezahualcóyotl es un enorme conglomerado humano cuyo crecimiento constante rebasó, en mucho, las posibilidades de los tres órdenes de gobierno, para satisfacer sus necesidades sociales y de servicios más urgentes y apremiantes.

Después de un largo periodo de lucha por una vida digna, en la actualidad, propiamente hablando, Nezahualcóyotl cuenta con una infraestructura urbana y de servicios relativamente aceptable. A partir del uno de enero de 1997, por primera vez en su historia el municipio es gobernado por el Partido de la Revolución Democrática.

Una de las primeras preocupaciones de la actual gestión de gobierno fue la de lograr establecer, por un lado, una administración pública que pudiera asegurar el pleno disfrute de los derechos de la población para afirmar la convivencia social y, desde luego, favorecer el desarrollo equilibrado del municipio. Por otro lado, nos preocupaba cómo reconstituir el tejido social para construir una ciudadanía más responsable y consciente de su papel como eje fundamental de su propio desarrollo.

Esta preocupación estaba motivada, entre otras razones, por la situación que guardaba el municipio, en específico, de sus servicios públicos, y que para fines didácticos, se pueden agrupar en los siguientes aspectos:

- a) *Cobertura.* Principalmente en lo que se refiere a la seguridad pública, alumbrado, limpia, alcantarillado, atención a la demanda de los servicios de educación preescolar, bachillerato y superior, así como a la salud primaria de los grupos más vulnerables.
- b) *Calidad.* Para proporcionar un servicio, no sólo de cobertura, sino que, además fuera aceptable y útil, que cumpliera con la finalidad para la cual había sido creado. Por ejemplo, agua no sólo suficiente, sino además potable y seguridad pública que realmente permitiera una mejor convivencia social, etcétera.
- c) *Financiamiento.* Los recursos municipales, tanto los propios como los derivados de la Federación y del estado, eran notoriamente insuficientes para satisfacer las necesidades de servicios públicos, con calidad y cobertura, que los habitantes con justa razón demandaban. Los niveles de recaudación fiscal eran insuficientes. Así, por ejemplo, sólo un 50 por

ciento de la población pagaba impuesto predial y derechos por consumo de agua, por mencionar tan sólo los más sobresalientes. A lo anterior, se aunaba el hecho de las deudas públicas contraídas por anteriores administraciones, sobre todo, en el Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, que limitaban seriamente las posibilidades de inversión y, desde luego, de crecimiento.

- d) *Administrativos*. Destaca la carencia de personal capacitado, ausencia de tecnologías modernas, vacíos de tipo legal o normativo y falta de sistemas administrativos adecuados, que muchas veces ocultaban incompetencias, corrupciones, abusos y actitudes subjetivas.
- e) *Político-Sociales*. Sobre todo, el control corporativista de pseudolíderes, pertenecientes y cobijados por partidos políticos que controlaban, principalmente, a los locatarios de los mercados, vendedores ambulantes, transportistas y recolectores de basura. Al mismo tiempo, una sociedad y un gobierno desvinculados, sin unidad orgánica real, para compartir derechos y obligaciones, para converger en un proyecto de desarrollo diverso pero unido en lo esencial: justicia y democracia.

En estas circunstancias era naturalmente necesario emprender una reforma administrativa municipal que implicara, por una parte, una modernización administrativa y consustancialmente, la democratización integral de los asuntos públicos.

En este punto, el gobierno de Nezahualcóyotl entiende por “reforma administrativa municipal” no sólo el logro de objetivos de eficacia, eficiencia y equidad burocrática, sino también la estrategia para devolver a los ciudadanos su capacidad de decidir sobre su propio entorno, mediante la participación libre y organizada.

En otras palabras, la reforma administrativa municipal es, no sólo un conjunto de procedimientos e instrumentos ágiles y oportunos para lograr un mejor y mayor rendimiento de los recursos humanos, materiales y financieros, sino también, un proceso de democratización integral en la que la participación ciudadana tiene la oportunidad y la capacidad de identificar, a partir de sus intereses, expectativas y demandas comunes, para traducirlas en formas de actuación colectiva y autónoma.

La participación ciudadana en la reforma administrativa municipal, permite integrar esfuerzos, ideas y compromisos en torno a problemáticas y situaciones de interés público. Por definición, esta participación debe ser concebida como una relación que funciona en una doble dirección, que recibe responsabilidades del gobierno y aporta a él; que integra propuesta y se integra; que formula demandas y asume compromisos.

En síntesis, la reforma administrativa municipal es también, y al mismo tiempo, democracia participativa que se funda en la participación organizada de la sociedad; es decir, las instituciones tienen la responsabilidad de ofrecer una atención adecuada, mostrar respeto y dar respuesta a las peticiones de la población, así como la de incorporar sus propuestas e iniciativas.

Las principales acciones de reforma administrativa emprendidas por el gobierno de Nezahualcóyotl son las siguientes:

## **A NIVEL INTERNO**

Con los objetivos de alcanzar mayores niveles de eficiencia y productividad, mejorar la calidad de los servicios y trámites que se prestan a la ciudadanía, fortalecer la participación de la sociedad y sus organismos de representación, así como facilitar el cumplimiento honrado y eficaz de las responsabilidades de los servidores públicos, se instrumentó un ambicioso programa de simplificación administrativa, en una o varias de las cuatro vertientes de aplicación: desregulación económica, actualización de la reglamentación municipal, desconcentración administrativa y mejoramiento integral de la atención al público.

La voluntad política para lograr los objetivos propuestos está motivada por la sociedad misma, cuyas demandas exigen que las dependencias municipales otorguen de manera eficaz y eficiente los servicios que señalan el artículo 115 constitucional y la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de México, así como facilitar a los ciudadanos el cumplimiento de sus obligaciones.

### **De las acciones emprendidas, destacan las siguientes:**

- ▶ Bajo el principio pragmático de que “sin recursos, no hay servicios de calidad y en cantidad suficientes”, se incrementaron sustancialmente los ingresos municipales, mediante la instrumentación de una campaña fiscal de regularización de los contribuyentes morosos, la agilización de trámites, acciones permanentes de fiscalización y una constante y adecuada gestión para ampliar y disponer oportunamente de las aportaciones federales y estatales.
- ▶ Aplicación del presupuesto con racionalidad, disciplina administrativa y financiera, evitando el dispendio y gasto suntuario y aplicándolo en obras de mayor impacto social.
- ▶ Incremento de la eficacia y eficiencia de los servidores públicos municipales mediante cursos de capacitación y adiestramiento, con contenidos relevantes relacionados con sus funciones.

- ▶ Un mejor rendimiento de los servicios públicos municipales, para lo cual se promovió una constante campaña de cultura ciudadana para el cuidado y uso óptimo de los mismos.
- ▶ Implementación de la Ventanilla Unica para el otorgamiento de permisos de todo tipo.
- ▶ Actualización permanente del padrón catastral, como eje fundamental para el cobro de los impuestos, derechos, aprovechamientos y aportaciones.
- ▶ Reestructuración de las áreas operativas de la administración, para evitar duplicidad de funciones, la reducción de los tiempos de respuesta a la ciudadanía y optimización de los recursos humanos y materiales.
- ▶ Actualización de todos los reglamentos, para hacerlos más ágiles y flexibles a las circunstancias. Así como la elaboración de guías de trámites municipales para orientar de manera más eficiente a los ciudadanos que recurren a las autoridades a solicitar algún servicio.
- ▶ Fortalecimiento del área de la Contraloría Municipal para agilizar la atención a quejas y denuncias contra servidores públicos presentadas por la población.
- ▶ Homologación de trámites empresariales en coordinación con los ayuntamientos de Toluca de Lerdo, Naucalpan de Juárez y Ecatepec de Morelos.
- ▶ En el rubro de seguridad pública: combate a la impunidad y corrupción de los cuerpos policiacos; depuración de sus integrantes bajo los criterios de honestidad y aptitudes físico-mentales, profesionalización y actualización táctica; modernización e incremento del parque vehicular, así como la instrumentación de operativos estratégicos en coordinación con otros agrupamientos policiacos.
- ▶ Vinculación interinstitucional con las dependencias estatales y federales, sobre todo en materia de salud, educación y empleo.

## **A NIVEL EXTERNO**

Partiendo del principio de que la reforma administrativa municipal implica una vertiente de democratización de los asuntos públicos, se han instrumentado las siguientes acciones:

- ▶ Convocatoria abierta y plural para que, en microregiones, se constituyan los Consejos Ciudadanos de Seguridad Pública, Derechos Humanos y Protección Civil.
- ▶ Procesos electorales con equidad, independencia y transparencia para la elección de los Consejos de Participación Ciudadana.

- ▶ Reestructuración, con ciudadanos comprometidos con el cambio, del Consejo de Desarrollo Municipal y sus respectivos comités.
- ▶ Impulso a la democratización de las organizaciones de locatarios, vendedores ambulantes, etc. Adicionalmente, la suscripción de acuerdos de gobernabilidad con todas las organizaciones políticas y sociales.
- ▶ Celebración de cabildos abiertos y giras permanentes en todo el municipio, para acercar más la autoridad al pueblo. Estrategia fundamental es la de ser un gobierno de puertas abiertas, pues a todos se les recibe, se les escucha y se plantean alternativas de solución conforme a las posibilidades del ayuntamiento, lo que también permite tomar medidas correctivas oportunas en la desviación de la prestación de los servicios públicos.
- ▶ Institucionalización, en el Bando de Policía y Buen Gobierno, de las figuras de plebiscito y referéndum.

Se debe aclarar que el conjunto de acciones de reforma administrativa municipal que anteriormente se ha expuesto, si bien es cierto que ha dado extraordinarios resultados, de tal manera que en el municipio de Nezahualcóyotl se avanza a pasos firmes en una mayor justicia y democracia y, por ende, en una mejor calidad de los servicios públicos, no es menos cierto que todavía falta mucho por hacer. En algunas de estas acciones hay que profundizar, en otras habrá necesidad de actualizarlas y, otras se tendrán que incorporar.

Por otro lado, se considera que ninguna reforma administrativa municipal será completa si concomitantemente no se aborda, con profundidad y responsabilidad histórica, la necesaria reforma al artículo 115 constitucional, para que los municipios recuperemos nuestra autonomía política y financiera.

Una autonomía que permita recuperar la capacidad de decidir en los asuntos propios y que pueda traducirse, para todos los efectos prácticos, como el respeto que las otras dos instancias de gobierno le deben a los ayuntamientos como los únicos interlocutores gubernativos realmente válidos de la vida local mexicana; autonomía entendida como reconocimiento pleno a la capacidad de decisión de los ayuntamientos de México y, a partir de ahí, como el principio de una interacción respetuosa entre niveles de gobierno, donde se debe comenzar por consultar a los gobiernos locales acerca de todas y cada una de las acciones que los gobiernos estatales y el federal pretendan llevar a cabo en cada circunscripción municipal.

De nada serviría el reconocimiento formal de la autonomía, solamente para validar que los gobiernos de los estados y el federal sigan tomando decisiones de reforma administrativa y orientando los gastos públicos sin informar ni consultar a los gobiernos municipales, que suelen enterarse de lo que ocurrirá

en sus comunidades cuando ya se han instrumentado los programas y procedimientos, y comenzado las obras.

Una autonomía financiera que permita a los ayuntamientos recibir una mayor cantidad de los impuestos fiscales federales y estatales, con equidad y proporcionalidad a sus condiciones socioeconómicas y que, en la actualidad, se han concentrado en demasía en el Poder Ejecutivo Federal. No se trata de municipalizar todo, pero tampoco de continuar con un centralismo asfixiante, que impide el desarrollo equilibrado del municipio y de las regiones.

En síntesis, un federalismo democrático en el que el municipio no sea considerado una entidad dependiente o delegada del gobierno estatal y federal, sino como entidades de derechos, garantías y facultades propias.

Entre otras, se considera importante que la reforma al artículo 115 constitucional contemple también mecanismos para que los ayuntamientos puedan oponerse a los ordenamientos jurídicos, legales o actos de autoridad estatal y federal tendientes a limitar su autonomía o le nieguen los recursos y medios necesarios para llevar a cabo sus facultades y atribuciones, así como para evitar que los ayuntamientos se conviertan en espacios de militancia partidista. No hay de otra, entre militar y atender la disciplina del partido o gobernar, se debe atender, preferentemente, la responsabilidad de gobernar con todos y para todos. De igual manera, para que los ayuntamientos se conviertan en verdaderos órganos de gobierno, con facultades —inclusive— de legislar en asuntos de su competencia, respetando la integridad del pacto federal.

Finalmente, la reforma administrativa municipal debe abarcar una profunda descentralización de las funciones públicas de la Federación a las entidades y de éstas al municipio, sobre todo en materia de educación, ecología, salud, desarrollo social, fomento agropecuario e industrial y la construcción de la infraestructura de comunicaciones.

La tan ansiada reforma administrativa municipal es una tarea indispensable de la transición democrática en curso, de una transición que se ha venido construyendo paulatinamente, mediante procesos electorales incuestionables, pero que aún está lejos de haberse consolidado como la piedra angular del desarrollo municipal.

Es conveniente admitir que buena parte de esta agenda nacional se ha abordado genuinamente en el foro que hoy nos reúne y, seguramente, seguirá siendo tarea de todos nosotros, en nuestras respectivas responsabilidades, contribuir a este debate con experiencias que permitan la construcción de un municipio digno, libre, autónomo y soberano, como base fundamental para construir el proyecto democrático y justiciero de la nación mexicana.