



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES



***LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE NEZAHUALCÓYOTL,
ESTADO DE MÉXICO, PERÍODO 2003-2006.***

T E S I N A

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS
POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN: ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)**

P R E S E N T A:

ALUMNO: LUIS ALBERTO REYES ROJAS

ASESOR: DR. VÍCTOR MANUEL MARTÍNEZ CHÁVEZ

MÉXICO, D.F.

2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

AGRADECIMIENTOS

Una mención especial para mi padre Adaneto Reyes Mendoza (q.e.p.d) que aunque no está físicamente conmigo le agradeceré siempre el amor y el apoyo que me brindó.

A mi madre María Luisa Rojas Silva por su invaluable e incondicional amor.

A Magda por su amor, paciencia y comprensión.

A mi asesor Víctor Manuel Martínez Chávez por su tiempo y sus observaciones para mejorar esta tesina.

A los integrantes del jurado Profesores María de Jesús Alejandro, Humberto Polo Martínez, Ulises Corona y Víctor Nájera.

ÌNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
APARTADO I ASPECTOS TEÓRICOS FUNDAMENTALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.	
1.1 El contexto de la participación ciudadana.....	3
1.2 La participación ciudadana como concepto.....	8
1.3 La participación ciudadana en el municipio mexicano.....	13
APARTADO II PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	
2.1 Fundamentos legales de la participación ciudadana.....	17
2.2 Bases de la participación en la gestión de los municipios.....	20
2.3 La participación ciudadana y la democracia participativa.....	23
APARTADO III LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NEZAHUALCÓYOTL.	
3.1 Contexto histórico-político de Nezahualcóyotl.....	27
3.2 Régimen municipal del Estado de México.....	31
3.3 El Partido de la Revolución Democrática Nezahualcóyotl.....	33
3.4 Consejos de Participación Ciudadana en Nezahualcóyotl.....	36
3.5 Perspectivas y balance de la participación ciudadana en el Nezahualcóyotl.....	40
Conclusiones.....	44
Anexos.....	48
Fuentes.....	49

INTRODUCCIÓN

En el análisis sobre la participación ciudadana (entendida ésta como el involucramiento de los ciudadanos organizados a través de las figuras previstas por la ley en acciones gubernamentales) es muy importante partir de una primera afirmación: la participación ciudadana en el ejercicio de gobierno es la expresión más directa de la concreción de la soberanía de un pueblo. Porque la participación de los ciudadanos en las tareas del gobierno municipal es un tema clave si se busca una transformación democrática de las instituciones.

Una forma concreta de transformación democrática es la alternancia política, es decir, contar con una diversidad de opciones ideológicas las cuales son benéficas para la vida política a cualquier nivel de gobierno: federal, estatal o municipal.

En este sentido, la presente tesina tiene dos objetivos fundamentales:

- El primero, desarrollar un concepto de participación ciudadana, lo cual implica conocer las condiciones que causan el que los ciudadanos deseen formar parte, a través de los órganos creados para tal efecto, en las tareas que emprende el gobierno; qué otros tipos de organización social existen y sus coincidencias y diferencias frente a la participación ciudadana, generando con ello un concepto útil y claro de dicho tema.
- El segundo, analizar una forma concreta de participación ciudadana, en este caso, revisaremos el funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana, los cuales son órganos auxiliares del Ayuntamiento y cuya función total es supervisar la prestación de los servicios públicos municipales.

El espacio geográfico donde se desarrolla la investigación es el municipio de Nezahualcóyotl; es importante mencionar que dicho municipio desde su fundación en el año de 1963 venía siendo gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Pero tal situación dio un vuelco interesante en las votaciones para renovar Ayuntamiento en 1996 debido a que de manera inesperada el Partido de la Revolución Democrática (PRD) ganó las elecciones y fue el primer partido de oposición y hasta ahora el único que ha gobernado Nezahualcóyotl.

Con la llegada del PRD al gobierno municipal se dio un impulso significativo para que diferentes formas organizadas de participación se conocieran de manera más amplia. Uno de los mecanismos más importantes a través del cual se ha otorgado una participación formal y real a los ciudadanos del municipio ha sido los Consejos de Participación Ciudadana (COPACIS). Tales Consejos fueron designados a través de un proceso electoral realizado en mayo de 1997 y cuya convocatoria y elección ha sido organizada desde entonces de manera periódica al inicio de cada trienio de gobierno. Los consejos son órganos auxiliares del Ayuntamiento y su elección se fundamenta en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y en el Bando Municipal de Nezahualcóyotl.

De esta manera los temas a tratar en cada apartado son los siguientes:

Apartado I. Aspectos teóricos fundamentales de la participación ciudadana. Se revisará el contexto en que surge la participación ciudadana y que tipo de circunstancias político-sociales dan origen al término.

Apartado II. Participación ciudadana y Administración Pública. Se analizarán los fundamentos legales dentro de la Administración Pública que dan vida a la participación ciudadana; cómo se concreta en términos de la gestión de servicios públicos a la participación ciudadana y por último un tema muy interesante: la democracia participativa y su estrecha relación con la participación ciudadana en las tareas gubernamentales.

Apartado III. Los Consejos de Participación Ciudadana en Nezahualcóyotl, Estado de México. Se examinará cómo opera la participación ciudadana en la realidad concreta a través de los Consejos de Participación Ciudadana electos para el trienio 2003-2006; se determinará por qué son importantes dentro del esquema gubernamental, qué actores participan para su elección y qué tipo de avances han logrado respecto de otras administraciones.

Existen, por tanto dos objetivos particulares de este apartado:

- Revisar con objetividad el funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana para el periodo 2003-2006.
- Investigar el alcance y limitación de éstos Consejos y su viabilidad como una figura adecuada de representación democrática al interior de la Administración Pública Municipal.

Ciertamente bajo el gobierno del Partido de la Revolución Democrática se ha dado un impulso significativo a la ciudadanía para que conozcan, se organicen y participen en la conformación y elección de estos consejos, sin embargo es necesario analizar a que tipo de problemática (organizativas y/o presupuestales) se enfrentan éstos al tratar de realizar sus tareas; y revisar la posibilidad de precisar y ampliar sus funciones para beneficio de los ciudadanos.

APARTADO I ASPECTOS TEÓRICOS FUNDAMENTALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

1.1 El contexto de la participación ciudadana.

Las sociedades democráticas han impulsado a través de diversos mecanismos que los ciudadanos organizados en sectores, grupos y asociaciones participen de una manera más directa en las acciones gubernamentales. Sin embargo, se puede cuestionar ¿qué circunstancias motivan a los ciudadanos a participar activamente en la tarea gubernamental?

“Es indudable que la participación ciudadana aparece como problema primero en los regímenes capitalistas desarrollados, asociada a la crisis de representatividad de las democracias liberales, que se hizo evidente a partir de la década de los sesentas, con la irrupción de poderosos movimientos sociales que emergen a la escena pública reivindicando nuevas formas de hacer política y de expresar sus intereses”.¹

La participación ciudadana aparece como una consecuencia natural de la crisis de representatividad de las instituciones políticas y gubernamentales. Tal crisis de representatividad se concretiza en una Administración Pública que cada vez responde menos a problemáticas amplias y preocupantes: la pobreza en amplios sectores de la población ó la inseguridad pública; y en partidos políticos ajenos a la realidad ciudadana.

“A la realidad de una administración pública cada vez más poderosa se une la de órganos de representación popular debilitados, un control judicial sobre la administración cada vez más mermado así como una creciente burocratización de los partidos en tanto centros de agrupación de demandas políticas y sociales y como grupos de presión”.²

En este sentido, se restringe el margen dentro de la administración pública para considerar esquemas de participación ciudadana, diferentes a los tradicionales como por ejemplo los partidos políticos. Entonces ¿cuáles son las formas específicas de participación? Para contestar tal cuestionamiento es sumamente útil el siguiente concepto de participación ciudadana:

“En el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permiten a los habitantes el acceso a decisiones directas en espacios territoriales regionales y comunitarios, los cuales complementan y fortalecen los existentes a nivel nacional”.³

¹ Nuria Cunill. Los posibles fundamentos de la participación ciudadana, en *Gaceta Mexicana de participación social y ciudadana*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre-diciembre, 1997. p. 16

² *Ibid.* p. 16

³ Víctor Alarcón Olgún. Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado, en *Democracia y formación ciudadana*. México, IEDF, Colección Sinergia No. 2, 2002. p. 103

De tal forma que los medios organizativos se pueden considerar como las instancias correspondientes donde se abre cauce para la participación ciudadana institucionalizada (por que le da vida a una serie de reglamentos previstos por la ley), en este caso los Consejos de Participación Ciudadana; sin embargo los ciudadanos ¿a qué tipo de decisiones directas acceden?

“En este sentido, la participación ciudadana hace referencia a las formas de inclusión de la ciudadanía y de sus organizaciones en los procesos decisorios representando intereses particulares. Por ello un buen gobierno promueve equitativamente la participación institucionalizada y autónoma, para conocer la opinión de la ciudadanía sobre determinadas tareas que son de su interés para el diseño de las políticas públicas, el seguimiento y control sobre las acciones estatales”.⁴

Aquí se mencionan dos puntos clave para comenzar a comprender a la participación ciudadana, por que su razón de ser se expresa en el hecho de que los ciudadanos a través de ella participan en el diseño de políticas públicas y, en concreto, en el diseño de la política social; pero también participan en la vigilancia que hacen de la acción gubernamental. Convendría por tanto precisar el concepto de política social.

“La política social constituye el conjunto de programas institucionales que desarrollan el Estado y su Administración Pública para fortalecer el nivel de vida de la población, principalmente en áreas como la educación, salud, vivienda, seguridad social y empleo.”⁵

De esta manera la participación ciudadana se presenta como condición fundamental para la transformación democrática de las instituciones de gobierno. En México, tema de la participación ciudadana comienza a ser incluido en la agenda pública y, en específico, en el Plan Nacional de Desarrollo a partir de la década de los ochenta; tal inclusión responde a la necesidad de democratización del Estado. Se citan a continuación los apartados que en materia de participación ciudadana han presentado los diversos planes de desarrollo.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988

Dedicaba un capítulo a la Participación Social, específicamente en las fases de instrumentación y ejecución del plan. y destacaba que éste fue producto de la participación social efectuada a través de consulta realizada durante la campaña presidencial y de los foros de consulta popular.

⁴ Alicia Ziccardi. La participación ciudadana en la gestión municipal, en *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. México, SEDESOL-FLACSO, 2002 p. 44

⁵ Francisco Moyado Estrada. La política social en México: un enfoque descentralizador con fines de adaptación, en *Revista estudios políticos*. México, FCP y S-UNAM. Cuarta época, julio-septiembre, 1996. p. 132

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Aquí se toca el tema de la ampliación de la vida democrática y constituía uno de los cuatro ejes que conformaban la estrategia del plan.

Se proponen cuatro líneas estratégicas en el marco del Acuerdo Nacional para la ampliación de Nuestra Vida Democrática: 1) la preservación del Estado de Derecho y la Seguridad Nacional, 2) el perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política, 3) la modernización del ejercicio de la autoridad mediante fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones y 4) el impulso a la concentración con las organizaciones en la conducción del desarrollo.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se menciona en el denominado capítulo Desarrollo Democrático aspectos interesantes en torno al desarrollo democrático nacional. Por ejemplo, en el subcapítulo titulado Vida Municipal se plantea la necesidad de integrar al municipio como espacio privilegiado para la participación política.

“Un propósito primordial de este Plan es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución, y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo”.⁶

En el subcapítulo llamado Hacia una más intensa Participación Social y el Fortalecimiento de la Representación Ciudadana se menciona el trabajo complementario entre gobierno-organizaciones sociales y gobierno-organizaciones civiles.

Asimismo en el subcapítulo llamado Consejos Consultivos se propone establecer una política de participación ciudadana y de organizaciones civiles en las diferentes áreas de la administración pública. Para ello se crearán consejos consultivos en los 3 órdenes: municipal, estatal y federal en los que tengan cabida líderes sociales, profesionistas y expertos.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

En el actual plan encontramos varias líneas de acción con que se pretende incentivar y consolidar la participación ciudadana.

⁶ Plan Nacional de Desarrollo. Poder Ejecutivo Federal. México. 1995-2000, p. 61

Con el objetivo de llevar a cabo el fortalecimiento de la participación ciudadana se conformó el Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática. Este programa es un conjunto de acciones estratégicas que establece las directrices que seguirá la administración federal para promover el arraigo de la cultura democrática.

Este programa especial se propone los siguientes objetivos:

- Dar vitalidad a la convivencia política y dar un lugar a un gobierno de y para la gente;
- Dar soporte a las instituciones de gobierno;
- Dar sustento a la gobernabilidad democrática;
- Dar mayor dinamismo tanto al desarrollo político como al desarrollo de grupos sociales y comunidades.

De este programa destacan las siguientes líneas estratégicas a seguir para materializar los objetivos:

- Diagnosticar sistemáticamente las peculiaridades de la cultura política prevaleciente en el país;
- Promover entre la población mexicana los rasgos de la cultura democrática mediante la utilización de los medios de comunicación;
- Incentivar una cultura política proclive a la participación ciudadana;
- Difundir el conocimiento de los derechos, prerrogativas y deberes ciudadanos fundamentales;
- Fomentar el desarrollo y difusión de la cultura democrática entre los servidores públicos;
- Promover la plena participación de los pueblos y comunidades indígenas en la vida democrática del país.

Para la elaboración de éste plan se abrieron cauces masivos para que la ciudadanía pudiese expresar sus propuestas., por ejemplo a través del correo electrónico.

“Las propuestas fueron enviadas a las diferentes entidades de la administración pública federal en donde fueron analizadas y muchas de ellas integradas a los objetivos y las estrategias que estas entidades elaboraron para la definición del Plan Nacional de Desarrollo”.⁷

Podemos decir que los gobiernos democráticos han impulsado la participación ciudadana para que la sociedad se involucre en las acciones gubernamentales. Sin embargo, al principio parecía no estar muy claro hasta donde y como empieza la participación ciudadana, es decir, qué efecto tiene la participación de la sociedad en las acciones gubernamentales, quién se beneficia de ésta y qué resultados arroja.

Es indudable que la participación ciudadana surge vinculada a la crisis de representatividad del Estado, y cuya forma material se encuentra expresada en los grandes movimientos sociales que emergen a la escena pública buscando nuevas formas de hacer política, en el caso de México, el terremoto de 1985 provocó que la ciudadanía se organizará dando paso a nuevas formas de participación articulada independiente de la estructura gubernamental.

Con ello se vislumbró el debilitamiento de las instituciones y de los canales tradicionales de comunicación a través de los cuales los ciudadanos son formalmente representados.

De esta forma surge la participación ciudadana, entendida como alternativa para la construcción de la democracia desde la ciudadanía organizada. Entonces ¿cuál es el principal fundamento de la participación ciudadana? Se puede argumentar que su principal fundamento es la crisis de eficacia del Estado. Por que ante el rebase de las demandas ciudadanas y la poca o nula respuesta del Estado se buscaron nuevas maneras de satisfacer tales necesidades y es cuando se comienza a incluir en la agenda pública el tema de la colaboración sociedad gobierno.

Como resultado de estas consideraciones, se puede decir que la participación ciudadana encuentra su fundamento político por que está asociada a la necesidad de implementar mecanismos que complementen las formas existentes de hacer política y de participar en las tareas de la Administración Pública.

⁷ Plan Nacional de Desarrollo. Poder Ejecutivo Federal. México, 2001-2006, p. 15

1.2 La participación ciudadana como concepto.

En el tema anterior se realizó una referencia al contexto en el que la participación ciudadana cobra auge y presencia dentro de las instituciones gubernamentales. Sin embargo aún queda por ahondar sobre el concepto en sí; qué se pretende significar con participación ciudadana, para qué o con quién se participa y qué tipo de objetivos se persiguen. Existe la necesidad de conceptualizar a la participación ciudadana, y de desagregar sus elementos a fin de diferenciarla de otros tipos de participación.

En el discurso político actual existe una palabra que ha cobrado auge y una relevancia importante: la participación. Se promueve la participación de los ciudadanos, de organizaciones, de agrupaciones sociales para encontrar soluciones a problemas a problemas concretos; de esta manera la participación se convierte en un acto social.

Entonces la participación necesariamente debe ser un acto voluntario, analizado por el individuo que se va a sumar a alguna causa para resolver alguna problemática determinada.

“De ahí que el término participación esté inevitablemente ligado a una circunstancia específica y a un conjunto de voluntades humanas: los dos ingredientes indispensables para que esa palabra adquiera un sentido concreto, más allá de los valores subjetivos que suelen acompañarla.”⁸

Se comprende que la participación puede ser entendida como complemento. Es decir, las organizaciones sociales participan conjuntamente en las tareas de gobierno para, “ayudar” a éste en su carga de trabajo. La ciudadanía participa porque sus representantes formales no cumplen con su papel de enlace entre el gobierno y la resolución de problemas específicos de una parte de la sociedad.

“Participamos para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y expectativas de los distintos grupos que integran una nación”.⁹

Hasta aquí se nota el hecho de que la participación no se limita ni se agota en las urnas. Es decir, en una sociedad democrática se requiere de la participación ciudadana: en las votaciones y más allá de ellas.

⁸ Mauricio Merino. La participación ciudadana en la democracia, en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. México, IFE, No. 4, p.3

⁹ *Ibid.* p. 4

De estas consideraciones se desprenden elementos básicos que son fundamentales para comenzar a comprender un poco más a la participación ciudadana siendo los siguientes:

1. La participación se concibe como un recurso que permite ampliar las capacidades de acción del aparato público del Estado (visión gubernamental).
2. Como complemento al primer enunciado: la participación se visualiza como la influencia de la ciudadanía en la toma de decisiones que afectan su calidad de vida.

De aquí se desprende que la participación en el discurso político gubernamental se ubica dentro de cuatro áreas temáticas:

- En la relación a la vida democrática. Se establecen mecanismos que permitan al ciudadano hacer válida su participación en la gestión de los asuntos públicos.
- En relación al tema de la descentralización en donde se plantea que los ciudadanos decidan sobre los asuntos que afectan sus intereses particulares y colectivos.
- En relación al tema de las políticas sociales y su implementación.
- En relación al tema de la modernización de la gestión pública, se plantea una nueva manera de relación entre ciudadano y el Estado, en donde el primero ya no es un súbdito, sino un sujeto de derechos y obligaciones y en donde los funcionarios deben dar cuenta de sus acciones como servidores públicos.

“De ahí la importancia de la participación, entendida ésta como proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afecten en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve”.¹⁰

Participación ciudadana, de esta manera, implica tomar parte activa en los asuntos de índole pública. Pero ¿qué convierte a la participación ciudadana en un concepto diferente al de participación social o participación comunitaria, si de alguna manera todos ellos cobran sentido en la esfera de lo público? ¿Cómo diferenciar entonces a la participación ciudadana?

¹⁰ www.amorpormedellín.org

“Asumir que uno de los problemas centrales de nuestra sociedad es la falta de control sobre la Administración Pública y fundamentar la necesidad de la participación ciudadana en la cobertura de este problema, asigna al término una connotación muy diferente a la que se desprende cuando se asume que la participación ciudadana tiene sentido en tanto se justifica crear nuevos mecanismos para que la administración pública conozca mejor las necesidades de sus administrados, obtenga la colaboración de éstos en la ejecución de algunas tareas o bien directamente para que se sustituya al Estado en la realización de determinadas funciones”.¹¹

En este sentido, la participación ciudadana es un complemento al trabajo de la Administración Pública en las tareas en las que ésta no puede actuar satisfactoriamente.

Anteriormente se estableció que el término participación implica asumir que se está tomando parte; en el caso de la participación ciudadana se supone que los individuos en tanto ciudadanos toman parte en alguna actividad pública.

De esta forma, tres temas quedarían en principio excluidos de la problemática de la participación ciudadana:

- La participación social. Frecuentemente se asume que la participación social se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para defender intereses de tipo social. Entonces es posible que la diferencia entre participación social y ciudadana guarde relación con la diferencia entre la participación como situación y como actividad: la idea de participación social significa el hecho de pertenecer a alguna asociación o grupo; es decir, en la participación social se relacionan no con el Estado sino con instituciones sociales.
- “El tema de la participación comunitaria. Así como la participación social no sería sinónimo de participación ciudadana en tanto que aquella no implica necesariamente interactuar con el Estado, la participación comunitaria, tampoco lo sería, dado que tal como ha sido convencionalmente entendida, ésta puede suponer una relación con el Estado pero que tiene sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son efectuadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata”.¹²

Con estos elementos se establece entonces que la diferencia fundamental entre participación comunitaria y participación ciudadana radica en que en la primera la participación de los individuos y organizaciones no se plantea respecto de una actividad u organismo público, sino de una actividad social, la que posiblemente pueda requerir el apoyo del Estado a través de distintos tipos de asistencia.

¹¹Nuria Cunill. *La participación ciudadana*, en *Participación Ciudadana (Antologías)*. México, Centro de servicios municipales Heriberto Jara, A.C., p. 69

¹² *Ibid.* p. 71

La característica de esta ayuda del Estado es que se enmarca en una función protectora de los individuos, por consecuencia, se expresa en términos asistenciales. En tal sentido de establecerse una interacción entre Estado y sociedad civil, la participación de éstos se reduce al mínimo.

Las experiencias autónomas de la sociedad civil, no implican tampoco presencia de participación ciudadana por que aquí la característica básica en juego es la “autonomía” que, por definición; implica la intervención de un solo sujeto social, a diferencia de la participación que implica al menos la intervención de dos actores.

Concebir a la participación ciudadana como intervención en una actividad pública, permite diferenciarla respecto de la participación social y comunitaria y de las experiencias autónomas.

Se apuntó anteriormente que la participación ciudadana se entiende como intervención en un actividad pública ó gubernamental; pero ¿qué tipo de intervención de los individuos en la esfera pública es exclusiva de la participación ciudadana?

En primer término la participación ciudadana implica intervención de los individuos en actividades públicas, en tanto portadores de intereses sociales. Puede decirse que en dos casos la intervención de individuos en acciones de gobierno no es participación ciudadana:

- 1) La intervención de los ciudadanos en la administración pública en función de su experiencia. Es usual que en la administración pública se creen órganos colegiados cuyos miembros son portadores de conocimientos o de alguna materia en específico. Se cumple con el primer requisito de la participación ciudadana: presencia de un particular en tareas de administración pública; sin embargo, está ausente el segundo requisito: ya que la interacción se realiza en función de desarrollo y aplicación de un conocimiento técnico y no como portadores de determinado interés.
- 2) La participación política. Si bien la temática de la participación ciudadana surge en gran medida a partir de la crítica al carácter ilusorio de la noción de interés general representado por el Estado, ello implica el reconocimiento de la existencia de intereses públicos; que como tales son distintos a los intereses privados, así como a la posibilidad de una acuerdo entre ambos de un conflicto que se puede resolver por vías institucionales.

“Entre estos polos, intereses públicos e intereses particulares, la participación ciudadana sólo se circunscribiría a la órbita de los intereses particulares radicados en la sociedad civil”.¹³

Con los elementos anteriores se puede aclarar un poco más la diferencia entre los tres tipos de participación ya expuestas: ciudadana, social y comunitaria.

La participación social, ha estado frecuentemente ligada a un ejercicio libre y autónomo de los ciudadanos con respecto al gobierno, y se ve reflejada en distintas formas de participación: demandas sociales urbanas, campesinas, movimientos sociales, en otros. Los ciudadanos, en el ejercicio de sus derechos se organizan frente al gobierno para demandar solución a su problemática.

La participación comunitaria está generalmente ligada a la participación local tradicional. A formas de autogobierno y resolución de conflictos locales que señalan a los individuos condiciones y tareas comunitarias determinadas, con independencia del gobierno y del Estado, ó en constante diálogo con ellos y con una relativa autonomía.

La participación social y comunitaria son formas de participación ciudadana por que los individuos interactúan en el marco de los derechos que les otorga el Estado y, sin embargo, se distinguen de ella por su estrecha relación con el gobierno. La participación ciudadana sólo puede ser definida en relación cercana con el Estado, porque es éste quien le otorga derechos y obligaciones.

“Así pues, podemos definir la participación ciudadana como aquella en la que los individuos, ciudadanos con derechos y obligaciones, toman parte de los asuntos públicos del Estado”.¹⁴

De esta manera la participación ciudadana se refiere a la relación entre gobierno y ciudadanos, al espacio público en que ambos conviven; en tanto que en la participación social y comunitaria, la participación incide en el espacio público reservando a los ciudadanos el derecho a relacionarse con el gobierno.

En este sentido se puede argumentar que la participación ciudadana no es una alternativa a la democracia representativa sino un complemento a la misma. No significa sustitución de ningún tipo de autoridad ni de gobernante sino un complemento ó ayuda a la carga de trabajo de la administración pública, para que ésta desempeñe mejor sus servicios. Por ejemplo, los Consejos de Participación ayudan al Ayuntamiento en la tarea de gestión de servicios públicos.

¹³ Nuria Cunill. La participación ciudadana, en *Participación Ciudadana (Antologías)*. México, Centro de servicios municipales Heriberto Jara, A.C., p. 73

¹⁴ Eréndira Álvarez. Participación ciudadana y gobierno local, en *Participación Ciudadana (Antologías)*. México, Centro de servicios municipales Heriberto Jara, A.C., p. 6

1.3 La participación ciudadana en el municipio mexicano.

Anteriormente se habló de la participación ciudadana, el contexto en que cobra atención, sus diferentes conceptualizaciones y sus diferencias frente a otros tipos de participación. Ahora se analizará a este concepto dentro de un contexto específico y delimitado: el escenario municipal. ¿A qué se hace referencia cuando se habla de participación ciudadana municipal? ¿Quiénes participan en esta interrelación?

Primero habría que conceptualizar al municipio que comúnmente se le considera como la unidad social básica de la nación integrada por tres elementos fundamentales: un territorio, una población y un gobierno. Un concepto más completo es:

“El municipio mexicano es una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad. Asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción aun orden jurídico superior”.¹⁵

Conforme a esta definición se coincide que el municipio cuenta con tres elementos: población, territorio y gobierno, sin embargo en el caso mexicano vemos que éstos tres elementos son de lo más variado conforme estemos en un identidad federativa o en otra.

México es un país con más de 100 millones de habitantes, donde se hablan variadas lenguas indígenas, con una gran variedad de propuestas políticas tanto a nivel nacional, estatal y municipal; y en el que la sociedad se organiza en torno a muy distintos intereses: políticos, culturales y económicos.

En lo que se refiere a gobiernos municipales la diversidad es basta; contamos con municipios que administran recursos millonarios y también hay municipios con presupuestos muy reducidos. Es decir, la diversidad es el distintivo fenómeno municipal.

El compartir los ciudadanos y el gobierno un mismo espacio físico, les otorga un vínculo común establecido por múltiples relaciones. El gobierno local establece relaciones con:

- Habitantes del municipio;
- Miembros del gobierno estatal y federal;
- Miembros del propio gobierno municipal;
- Municipios vecinos.

¹⁵ Reynaldo Robles Martínez. El municipio, México, Porrúa, 1987. p. 31

“Sin duda, la más importante y trascendente relación que establece el gobierno local es con todos y cada uno de los habitantes del municipio y esta relación se da primordialmente mediante la participación ciudadana”.¹⁶

Derivado de lo anterior puede decirse que es necesario que la participación ciudadana sea transformadora de la realidad municipal, debe reconocerse la diversidad de los actores que componen el tejido social del municipio.

Para comprender la complejidad de la participación ciudadana en el municipio es necesario identificar a los actores de la vida municipal. Algunos de los más significativos pueden ser:

- Las organizaciones sociales con una estructura y un programa propio. Estas organizaciones han evolucionado, dentro del escenario municipal, de plantear luchas por servicios básicos como vivienda, apoyo asistencial, por ejemplo; a elaborar planes concretos y propositivos de reforma urbana y propuestas de políticas sociales. Estas organizaciones sociales han ido percibiendo cada vez más al poder local como objeto de lucha política, es decir, han emprendido una lucha por espacios de participación a nivel local.
- Las diversas organizaciones o expresiones sociales que surgen de manera espontánea a raíz de un suceso o demanda social o política determinada, pero que no teniendo un programa específico, tiene la capacidad de dialogar con el gobierno en la búsqueda de soluciones a sus demandas.
- Existen también las organizaciones que pueden aglutinar a una identidad común dentro del espacio municipal; locatarios, transportistas, grupos religiosos, entre otros. Tales organizaciones mantienen una relación constante con la administración local.
- La iniciativa privada que puede expresarse en la concesión de algunos servicios públicos a manos de particulares y en general en las propuestas de desarrollo local.
- Existen grupos específicos que reclaman espacios de participación directa como en el caso de los indígenas.
- Los partidos políticos cuya acción abarca diferentes campos de la vida municipal.

¹⁶ José Acosta Arévalo. La participación ciudadana en México, en *Participación Ciudadana (Antologías)*. México, Centro de servicios municipales Heriberto Jara, A.C., p. 6

- Es importante considerar la forma de participación más común y tradicional y con mayor peso por su importancia, es decir, la que parte del nivel comunitario y que generalmente está representada por algún tipo de autoridad auxiliar (ayudantes, delegados, entre otros.) Este nivel quizá no tiene una estructura definida ni un mecanismo de funcionamiento normado, pero es la forma de participación más directa de la población municipal.
- Los organismos no gubernamentales.
- El ciudadano que hace valer sus derechos.

Es interesante notar la gran variedad de actores en la vida municipal, por que esta visión de la vida municipal rebasa a la concepción clásica de que la participación comienza y termina con el voto y que únicamente los partidos políticos son los representantes de la ciudadanía.

“Los partidos políticos son en México instrumento fundamental de participación política y las elecciones son el momento más importante de esta participación. Pero ni los partidos tienen el monopolio de la participación popular ni este puede reducirse a las elecciones. El desarrollo de la democracia va hoy estrechamente ligado al desarrollo de estas formas y procedimientos de participación popular”.¹⁷

Frente a esta diversidad de sujetos, demandas y formas de organización es evidente que un solo mecanismo de organización de participación ciudadana no es suficientemente incluyente, ésta contempla una variedad de expresiones políticas y sociales que actúan en el ámbito municipal.

De acuerdo al texto de José Acosta Arévalo citado anteriormente se puede argumentar que la participación ciudadana adquiere diversas modalidades, entre las que se pueden destacar las siguientes:

- Institucional: promovida por el gobierno.
- Espontánea: se da de manera coyuntural.
- Manipulada: aquella que es promovida ya sea dentro o fuera del aparato gubernamental.
- Organizada: aquella donde los actores cuentan con formas autónomas de representación de sus intereses.

¹⁷Ibid. p. 10

Después de haber identificado a los actores municipales, sus formas de organización frente a la autoridad municipal y las diversas modalidades en que la participación ciudadana se genera, resulta posible establecer que para llevar a buen cauce la resolución de la compleja problemática municipal es necesario que la autoridad, en este caso, el ayuntamiento, reconozca la diversidad, las necesidades específicas y demandas concretas de cada actor social, para que no sean medidas paliativas ni de corto plazo.

“El poder municipal es el punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, por lo que el trabajo en los municipios debe tener como objetivo principal el consolidar la organización y la fuerza de la sociedad para garantizar la construcción de una nueva cultura donde la fuerza principal esté en la población con formas de acción directa en el diseño de las políticas públicas”.¹⁸

En este sentido es importante mencionar que dentro de las líneas estratégicas que considera el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 para la consolidación de la participación ciudadana existen dos muy importantes que implican al ámbito municipal:

- Fomentar la cultura democrática en el ámbito local y municipal.
- Impulsar la coordinación intergubernamental e interinstitucional en la promoción de la cultura democrática.

En el capítulo siguiente abordaremos cómo se materializa a nivel legal la participación ciudadana en la Administración Pública Municipal y los Consejos de Participación Ciudadana como instrumentos importantes de representación democrática en el Municipio.

¹⁸ José Acosta Arévalo. La participación ciudadana en México, en *Participación Ciudadana (Antologías)*. México, Centro de servicios municipales Heriberto Jara, A.C., p. 10

APARTADO II

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

2.1 Fundamentos legales de la participación ciudadana.

La participación ciudadana constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas, de defender intereses, de alcanzar objetivos sean económicos, sociales o políticos; de influir en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción de gobierno. Por ello, la importancia de que el poder público la conciba como elemento primordial para percibir y captar el sentir real de las demandas y expectativas de los gobernados.

Tal opción cuestiona la naturaleza y práctica de la democracia representativa vigente, para plantear estrategias y un modelo institucional que propicie una gestión pública con la participación ciudadana, que renueve los actores sociales y potencie a la población, en el sujeto principal, objetivo y meta de la función pública.

Existe un marco legal que sustenta y promueve las iniciativas y los propósitos de la sociedad civil. En el ámbito federal pueden encontrarse referencias a la participación en la Constitución Política; en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el caso del Plan Nacional de Desarrollo se desarrolló el programa especial para el fomento de la cultura democrática, en las leyes orgánicas municipales de las entidades federativas, y en los bandos municipales.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se hace una muy clara alusión a la participación ciudadana, es, de hecho, en las leyes orgánicas municipales donde se define y establece el carácter y alcance de lo que se llamaría *participación* de los habitantes del municipio.

Regresando a la Constitución Política, en la fracción segunda del artículo 115 se determina que los municipios, por su parte, tienen la facultad de expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

“La Ley Orgánica Municipal es el dispositivo legal más específico que norma y regula la integración y funciones de los ayuntamientos y a la administración municipal. Es elaborada y aprobada por las legislaturas de los estados y es la misma ley orgánica para todos los municipios que componen la misma entidad federativa”¹⁹.

¹⁹ Martha Schteingart. Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente, México, COLMEX, 1991. p. 255

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México contempla la participación ciudadana en comisiones, consejos y organizaciones sociales, como apoyo para el más eficaz desempeño de las funciones públicas de los ayuntamientos. Así, respecto de los consejos de participación ciudadana, concebidos como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, esta misma ley establece que:

Artículo 64.- Los ayuntamientos, para el más eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

- I. Comisiones del Ayuntamiento
- II. Consejos de participación ciudadana
- III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades;
- IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento.²⁰

Artículo 74.- Los Consejos de Participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- IV. Participar en la supervisión de la prestación de servicios públicos;
- V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones que están a su cargo.²¹

Por otra parte, aunque los integrantes de las comisiones del ayuntamiento son nombrados de entre sus miembros con la finalidad de exponer sus puntos de vista que de alguna manera pueden mejorar la acción de la administración pública, la Ley señala que las comisiones para el cumplimiento de sus tareas y previa autorización del ayuntamiento, podrán celebrar reuniones públicas para conocer la opinión de sus habitantes.

En la Gaceta del Gobierno del Estado de México se establece que “el Ayuntamiento se auxiliará del COPACI (Consejo de Participación Ciudadana) para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales que se lleven a cabo con los recursos del FISM (Fondo para la Infraestructura Social Municipal)”.²²

²⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. 1992. Capítulo V, Artículo 64, fracciones I-IV

²¹ *Ibid.* Capítulo V, Artículo 74, fracciones I-V

²² Gaceta de Gobierno del Estado de México No. 21, 2004 Capítulo III, apartado 3.1

De acuerdo con el Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl 2003-2006 en el tema referente a organismos auxiliares del ayuntamiento, se establece el Capítulo II llamado “De las Comisiones del H. Ayuntamiento en su artículo 32 establece que:

Artículo 32.- El Ayuntamiento para el eficaz desempeño de sus funciones podrá auxiliarse por:

- I. Comisión del ayuntamiento
- II. Consejos de participación ciudadana
- III. Organizaciones sociales representativas de las Comunidades; y
- IV. Las demás que determinen las leyes, reglamentos, acuerdos emanados del ayuntamiento.²³

En el capítulo III llamado “De los Consejos de Participación Ciudadana” en su artículo 35 establece que:

Artículo 35.- Los Consejos de Participación ciudadana son órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y autoridades municipales; se establecen por determinación del gobierno municipal, en las colonias y fraccionamientos del municipio; sus atribuciones, funcionamiento y remoción se regirán por lo establecido en los artículos 72, 73, 74, 75 y 76 de la Ley Orgánica Municipal de Estado de México, el presente bando municipal y su reglamento.²⁴

El Bando determina también que para la gestión de los planes y programas de desarrollo municipales, el ayuntamiento podrá auxiliarse por éstos consejos.

Como puede verse, a nivel municipal existe un marco legal apropiado para la participación ciudadana, sin embargo:

“El crear vías institucionales para la participación social no garantiza que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y formulación de las políticas locales. Por el contrario, puede tratarse únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno.”²⁵

No basta con abrir los canales de participación, sino que los ciudadanos deben ser apoyados y motivados para que su acción organizada sea permanente y contribuya a mejorar la gestión pública.

²³Bando Municipal de Ciudad Nezahualcóyotl 2003-2006. Artículo 32, fracciones I-IV

²⁴*Ibid.* Artículo 35

²⁵Alicia Ziccardi. La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995, p. 29

2.2 Bases de la participación en la gestión de los municipios.

El plan de desarrollo de los municipios requiere de la suma de esfuerzos. En este sentido, es importante reconocer la importancia de procesos de desarrollo basados en movimientos sociales donde conviven los procesos de negociación para la solución de demandas específicas.

Una de las manifestaciones del cambio de la dinámica social, es sin duda el surgimiento de nuevas formas de interacción Estado-Sociedad. Habría entonces que retomar el concepto de participación ciudadana que ya habíamos acotado: es el encuentro entre instituciones representativas de algún interés específico que de alguna manera entra en contacto con la administración pública local para la resolución de conflictos de diferente orden.

Cabe recordar que la participación ciudadana tiene su fundamento en la crisis de representatividad de los gobernantes, la necesidad de democratizar a los partidos políticos y la crisis de eficacia del Estado.

En este sentido, se puede sostener que la declinación de las instituciones, como el propio gobierno municipal ha orillado al ciudadano a no sentirse representado frente a una burocracia cada vez más lejana de los problemas del ciudadano; por que los partidos políticos tienen intereses internos que dificultan la garantía del ciudadano.

“La participación social vinculada al poder público requiere considerar al gobierno democrático honesto y con capacidad de organización y dirección. Así, es menester que un gobierno sea reconocido como representativo y defensor de las libertades y valores de la sociedad occidental, además de ser honesto y eficiente en su administración, mostrando transparencia en el manejo de sus recursos, con capacidad de diálogo y manejo de relaciones con los diferentes actores sociales”.²⁶

En el espacio municipal, se manifiesta una gran preocupación por alcanzar gobiernos plenamente democráticos y representativos, haciéndose más clara la necesidad de hacer más eficiente la participación ciudadana.

Cabe remarcar que el Municipio es un espacio que debe ser promotor de desarrollo, en donde el propio Ayuntamiento debe actuar como coordinador, que integre los esfuerzos y establezca una dirección precisa de los objetivos que permitan al ciudadano una mejor calidad de vida.

²⁶ José Mejía Lira. Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios, En *Gaceta Mexicana de participación social y ciudadana*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre-diciembre, 1997 p. 114

En el municipio existe una gran diversidad de actores sociales que se articulan y cobran una identidad en torno a una problemática común. En este sentido es necesario considerar los principales elementos que determinan las formas de prestación de servicios, y la capacidad que poseen los ayuntamientos para responder a las demandas sociales y de gestión administrativa y organizativa del municipio.

“Gran parte de las posibilidades de mejorar los servicios públicos se ha derivado de la incorporación de agentes sociales en su gestión, no sólo bajo procesos de privatización, sino de concientización y generación espontánea de la sociedad en su conjunto para dar respuesta a necesidades importantes de la sociedad en su conjunto”.²⁷

Si bien es necesaria la participación ciudadana en la prestación de los servicios y determinación de políticas de bienestar, el reto es crear procesos de participación. Porque el ciudadano se pregunta si dicha participación le resulta útil. De igual manera existe desconocimiento por parte de los agentes sociales de ciertos servicios brindados por el gobierno.

“Así la participación se encuentra restringida por falta de información. El problema mayor es no contar con sistemas administrativos centrados en la gente. Para el gobierno local y su administración trabajar conjuntamente con la sociedad en la resolución de conflictos referentes a la administración pública local representaría un ensanchamiento de los espacios de actuación, ganando el ayuntamiento, liderazgo político y actuando como agente coordinador de los esfuerzos comunitarios”.²⁸

El reto entonces de la administración municipal será la integración de la sociedad al quehacer público; la búsqueda de propuestas novedosas de hacer corresponsable a la población en la generación e implementación de sus satisfactores.

La participación se convierte en un elemento indispensable para el logro de las metas de la administración pública municipal

“Por su impacto en la disminución de la resistencia al cambio, en la suma de esfuerzos y recursos, en el requerimiento de las tareas y logros, en el desarrollo individual, en el desarrollo colectivo y en la conformación de un sistema integrador”.²⁹

Ciertamente la eliminación de conflictos y disputas en el contexto municipal no pueden ser ignorados, sin embargo se puede y debe estimular el trabajo en equipo y la identificación de un sentido claro de actuación común, éstos permitirán puntos de acuerdo para llegar al fin primordial del gobierno municipal: servir a la comunidad.

²⁷ *Ibid.* p. 124

²⁸ *Ibid.* p. 125

²⁹ *Ibid.* p. 126

Es importante en tal sentido señalar al menos cinco importantes formas de incorporación de la ciudadanía al desarrollo y mejoramiento de los servicios municipales:

- Incorporar posibilidades reales de participación ciudadana en los planes de trabajo municipales.
- Informar en qué áreas precisas se desea participación.
- Orientación y conocimiento por parte de funcionarios del ayuntamiento acerca de la importancia de la participación.
- Adecuación de sistemas que permitan la participación.
- Educación y capacitación en la organización para la participación.

Como apunta José Mejía Lira es muy importante entender lo que parecería una obviedad: se gobierna para la ciudadanía y conjuntamente a ella. No se debe continuar con la tradición centralista de que el gobierno lo hace todo, sino que debe existir una corresponsabilidad de tareas para resolver de la mejor manera los asuntos de administración pública.

Los obstáculos son variados y diversos; pueden encontrarse en el gobierno; en la comunidad o en las instituciones. Pensar que la participación se genera con sólo diseñar un reglamento puede engañarnos. Dentro de los principales obstáculos pueden estar:

- Falta de una organización comunitaria adecuada
- Falta de una habilidad organizativa

En relación a la falta de habilidad organizativa ésta puede ser común en los procesos participativos puesto que los grupos sociales han tenido poca experiencia en organizaciones participativas. Para salvar esto se requiere de entrenamiento para llevar registros, planificar y atender diversos asuntos que los grupos comunitarios requieren.

“Finalmente la voluntad política y el interés por trabajar en la sociedad y a través de la misma será el punto nodal para la realización de un proceso donde los grupos sociales busquen los puntos de confluencia y participen bajo sistemas basados en la colaboración y en la solidaridad y en donde el rol principal del gobierno será el manejo de conflictos y la articulación de procesos”.³⁰

³⁰ José Mejía Lira. Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios, en *Gaceta Mexicana de participación social y ciudadana*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre-diciembre, 199 p. 129

2.3 La participación ciudadana y la democracia participativa.

El camino de la transformación democrática del país parte, necesariamente, del supuesto de la democratización de los municipios, ya que es en el orden municipal donde se genera el primer vínculo de articulación entre la sociedad y el gobierno además es el espacio territorial que enmarca la vida cotidiana de sus habitantes, en el cual satisfacen sus necesidades primarias y dirimen sus conflictos a partir de relaciones sociales y de poder específicas. El municipio se convierte en un espacio en disputa.

En las sociedades actuales, la participación ciudadana comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos y del sufragio del voto; entrelazando la democracia representativa con la participación ciudadana, que no se agota en las elecciones, sino que se amplía a las instituciones, a las organizaciones políticas y sociales, como una forma de controlar y moderar el poder otorgado a los representantes políticos; por eso la participación ciudadana va más allá del proceso del voto.

La sociedad se sustenta en las agrupaciones organizadas con fines específicos: iglesias, sindicatos, partidos políticos, en otros; es en éste ámbito de la sociedad donde se amplía la participación ciudadana, generándose la diversidad de organizaciones que surgen con mayor presencia en el proceso democrático.

“La participación exige al mismo tiempo la aceptación previa de las reglas o normas de la democracia y la voluntad libre de los individuos que deciden participar, el respeto al estado de derecho y las libertades individuales”.³¹

Cabe recordar que el principio básico de la organización política mexicana es su carácter de democracia representativa, concepto consecuente con el de soberanía popular. De esta manera democracia se define como:

“Democracia es la palabra que, según su origen, significa gobierno del pueblo, es decir, es el gobierno de todos; la posibilidad para todos de participar directamente en el gobierno”.³²

La participación ciudadana es la participación de las personas que integran las comunidades con el propósito de satisfacer sus necesidades y de esta manera alcanzar objetivos para lograr su propio desarrollo.

³¹ Eliseo Castillo Tejeda. Participación social en Tamaulipas, en *Gaceta Mexicana de participación social y ciudadana*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre-diciembre, 1997. p. 92

³² Yolanda Sentés. Organización de la participación ciudadana municipal, México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1987 p. 21

De esta manera es fundamental para la vida municipal promover la participación ciudadana en las tareas del municipio. La participación ciudadana toma como base al individuo, grupos y comunidades para incorporarlos en la búsqueda de soluciones eficaces para concretizar nuevas relaciones gobierno / ciudadanía.

El principio de la sociedad democrática establece que es necesario que la sociedad civil se fortalezca, sea portadora de demandas y alternativas de solución de los diferentes grupos sociales.

“La democracia, concebida en nuestro proyecto constitucional, debe estar sustentada en una sociedad civil vigorosa, capaz de corresponsabilizarse en el desarrollo de los municipios, capaz de participar desde la planeación, ejecución y control de las acciones municipales; que establezca entre el ciudadano aislado y el gobierno en general, un intermediario vigoroso a través de mecanismos de aglutinamiento como las organizaciones vecinales que apoyan y defiendan a los ciudadanos que las integran y coadyuven y vigilen el cumplimiento de las acciones administrativas”.³³

La participación ciudadana en la administración pública municipal y en ejercicio de poder local es una cuestión importante que es necesaria si se busca un cambio democrático.

Es necesario transformar los mecanismos e instrumentos que el Estado actual ha generado para mantener un control casi absoluto sobre la sociedad y su participación, entre ellos, el aparato de gobierno y la forma en cómo se ejerce el poder público.

“Mecanismos tales como planes, programas, instituciones y recursos unilateralmente concebidos, definidos y utilizados, mecanismos de “consulta” amañados y subrepticios; legislación parcial y limitada; falta de canales e instancias públicas representativas y colectivas de participación, información, planeación, acción, control; dominio absoluto sobre los recursos públicos, etcétera”.³⁴

Se tiene que desarrollar una democracia participativa, ésta implicaría la participación cotidiana del ciudadano en las decisiones y en la ejecución de éstas en su ámbito espacial. Al emitir su voto el ciudadano deposita su capacidad de decisión en los representantes, sin embargo, en la democracia participativa conserva y ejerce ésta capacidad de decisión.

En la democracia participativa el ciudadano es un miembro activo de su comunidad, concepto que se contrapone totalmente al del ciudadano que contenta en delegar su capacidad de decisión en sus gobernantes (democracia representativa); separándose a sí del Estado y el gobierno, ajeno a la toma de decisiones que le afectarán en diversos órdenes: social, político ó económico.

³³ *Ibid.* p.25

³⁴ Rocío Lombera González. La participación social en el ejercicio de gobierno y en la construcción del poder local, en *El municipio en México*. México, CEDEMUN-AGN-SEGOB, 1997, p. 336

Se puede señalar entonces que la democracia participativa se ha convertido en una necesidad creciente de la sociedad; específicamente en aquellos temas que le afectan directamente al ciudadano, dentro del ámbito municipal, para mejorar las condiciones materiales y, en suma, las de su comunidad.

“La democracia participativa implica no sólo la actitud individual del ciudadano sino la organización de la colectividad para alcanzar finalidades concretas: mayor seguridad, mejores servicios públicos, mayor producción y mejor nivel de vida. La experiencia ha demostrado que los ciudadanos organizados son capaces de resolver por sí mismos muchos de los problemas que atañen a su vida familiar y a su comunidad inmediata”.³⁵

Entonces, participación ciudadana y democracia cobran un sentido muy importante en actual proceso de democratización del Estado mexicano porque ambos consideran al ciudadano como sujeto activo en la toma de decisiones, es decir, se constituye una corresponsabilidad en el trabajo de gobernar entre ciudadano y gobierno; finalmente el primero ya no considera al gobierno como entidad separada o ajena a él, sino que ejerce su capacidad de decisión.

“La democracia participativa es el poder que logra el pueblo a través de la participación organizada de sus miembros. En nuestra época la democracia representativa y la democracia participativa no se excluyen sino que se complementan. Sin embargo, se rigen por principios diferentes: La democracia participativa se expresa de varias maneras: desde el referéndum y el plebiscito hasta el trabajo no remunerado de los miembros de la comunidad en diversas tareas. La participación en forma de coacción moral y la coacción física hasta la libre voluntad determinada por distintos factores. Por eso, la democracia participativa no debe confundirse con la libertad y la igualdad. La participación puede surgir como una necesidad propia de la comunidad, pero también como una manipulación del gobierno o de otros poderes”.³⁶

Es necesario considerar que uno de los problemas más importantes en las democracias actuales es la falta de credibilidad y confianza, precisamente en los sistemas democráticos modernos y se traduce en déficit de participación que los ciudadanos manifiestan con cada nueva convocatoria a votaciones.

“El agotamiento de la edad dorada de los partidos políticos y las instituciones representativas del parlamentarismo liberal moderno ha puesto de manifiesto la exigencia de incidir en la búsqueda de nuevos intermediarios y de espacios más directos dentro de los cuales la ciudadanía puede expresar sus intereses en torno a los asuntos de trascendencia política y que incidan sustancialmente en la calidad de las decisiones públicas colectivas”.³⁷

³⁵ Raúl Olmedo. Democracia y descentralización. Esta referencia es un ensayo proporcionado por el profesor en el curso denominado Procesos de política y gobierno en México III: El orden municipal. 2003 p. 3

³⁶ *Ibid.* p. 3

³⁷ Víctor Alarcón Olguín. Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado, en *Democracia y formación ciudadana*. México, IEDF, Colección Sinergia No. 2, 2002. p. 107

De esta manera, insistimos en que la democracia participativa y la participación ciudadana se fundamentan en la concepción de que la participación del ciudadano sea más allá de urnas debido a que:

“Una de las grandes tergiversaciones que el gobierno ha logrado hacer creer y aceptar como verdad, no sólo entre ciudadanos comunes sino hasta en los dirigentes de los partidos políticos, es que la participación política se reduce únicamente a la participación electoral, o más precisamente, a la emisión del voto individual cada tres o seis años. Una falacia complementaria frecuentemente repetida, es la que sostiene que participar en procesos electorales es participar en procesos democráticos, lo cual lleva lógicamente al absurdo de inferir que en México exista democracia sólo por que organizan elecciones periódicamente”.³⁸

Ante la nueva cultura democrática representativa nuestros legisladores tendrán que tomar en cuenta cada vez más a la ciudadanía por que la democracia participativa involucra principalmente a ésta.

En México, por el antecedente unipartidista por más de setenta años, la poca participación e involucramiento de la ciudadanía han contribuido a una pobre generación de cultura para la democracia.

Sin embargo, para fomentar una genuina cultura de la participación y democracia capaz de motivar y encauzar los esfuerzos colectivos, se debe poner énfasis en el:

“Desarrollo de gobiernos y liderazgos con legitimidad de origen y legitimidad en el ejercicio y toma de decisiones por acuerdo y consenso, respetando los límites éticos y morales”.³⁹

En este sentido las formas de representación ciudadana son un avance fundamental si se busca una real participación de la ciudadanía en las tareas de gobierno, sin embargo, aún se deben delimitar y precisar las funciones en este caso de los Consejos de Participación.

³⁸ Arturo Anguiano. Fuerzas políticas y participación ciudadana en la coyuntura de 1997, México, El Colegio de Sonora-Universidad de Sonora, 1997, p. 30

³⁹ *Ibid.* p. 63

APARTADO III

LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NEZAHUALCÓYOTL.

3.1 El contexto histórico-político de Nezahualcóyotl.

El municipio de Nezahualcóyotl cuenta con 1, 225, 975 ⁴⁰ de habitantes según último Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI); a su vez, el Estado de México es la entidad federativa con mayor cantidad de habitantes en el país, por el hecho de que en su territorio se localizan los municipios conurbados que integran junto con el Distrito Federal, la Zona Metropolitana de la Ciudad de México.

“Es decir que Nezahualcóyotl se caracteriza por no constituir una ciudad independiente, sino por formar parte de la metrópoli principal del país, la cual se manifiesta principalmente con el hecho de que una parte importante de su población económicamente activa labora fuera del municipio y sobre todo en el Distrito Federal.”⁴¹

Sin embargo, a pesar de esta dependencia metropolitana en el Municipio se encuentra una cierta identidad local derivada del hecho de que su población, de origen popular, es en gran medida migrante de otras entidades del país, habiendo arribado a la zona en la década de los sesenta; los hijos de estos migrantes pobres y de bajo nivel educativo lograron, sin embargo, mejorar sus condiciones económicas y educativas, lo cual se expresa en la presencia de una proporción importante de jóvenes con estudios universitarios.

“El municipio de ciudad Nezahualcóyotl fue creado en 1963 a partir de territorios segregados de otros municipios, principalmente de Chimalhuacán, y en menor medida de los Reyes, Texcoco, Ecatepec y Atenco; localizándose dentro de un perímetro de 63.4 kilómetros cuadrados. La creación de este nuevo municipio fue consecuencia de las presiones de los fraccionadores ilegales que quisieron continuar realizando sus negocios sin enfrentamientos con las autoridades locales de Chimalhuacán y, de hecho, existieron muy buenas relaciones entre fraccionadores y los primeros presidentes municipales”.⁴²

En efecto, uno de los grandes problemas de la colonización de ciudad Nezahualcóyotl fue que, en primer lugar se quería habitar el lecho salino del antiguo Lago de Texcoco. Los fraccionadores de aquél entonces aprovechando la necesidad de vivienda se hicieron ricos vendiendo hasta dos ó tres veces el mismo predio; si a esto sumamos, además se carecía de los servicios básicos: agua, luz, drenaje, por ejemplo.

⁴⁰ XII Censo General de Población y Vivienda, INEGI. 2000

⁴¹ Emilio Duhau. Transición política y democracia municipal en México y Colombia. México, Porrúa, 2001 p. 165

⁴² *Ibid.* p. 16

“En 1964, Netzahualcóyotl se convirtió en el municipio 120 del Estado de México. Para la capital, situada en el valle de Toluca, el hecho careció de significado. Ahí, por un acto de malabarismo, el lecho del lago, propiedad de la Nación, había pasado a ser propiedad de unos granujas rapaces que con una inversión mínima ganaron millones. El río de dinero canalizado hacia sus cajas fuertes no se utilizaba en llevarles servicios a los colonos, sino en pago a abogados y cohecho a las autoridades, pues el negocio se presentaba como filón inagotable. La mayoría de los vecinos necesitando adquirir agua y comida a precios altísimos, sobrepasaba el límite fijado en el contrato y se sucedían las mismas escenas: actuarios y policías expulsaban sin misericordia a los morosos...para vender una segunda y tercera vez el lote comprado a costa de sacrificios”.⁴³

De esta manera el Estado de México estuvo bajo la hegemonía de gobiernos priístas y con la sucesión de Isidro Fabela en la gubernatura del Estado de México por su sobrino Alfredo del Mazo Vélez en 1945, comenzaría la consolidación en esa entidad de un poderoso grupo político, el de los atacomulquenses, al que actualmente se suele hacer referencia como el grupo Atacomulco.

“La consolidación y perdurable influencia del grupo político mencionado fue el vehículo a través del cual se liquidó la influencia de caudillos y fuerzas políticas que no manifestaban una clara disposición a disciplinarse frente al poder federal en el marco de una creciente tendencia centralista; y al mismo tiempo; abrió camino para la proyección política nacional de diversos miembros de la clase política mexiquense. Entre los más destacados figuraban Adolfo López Mateos, presidente de la República entre 1958 y 1964 y Carlos Hank González, gobernador del Estado de México entre 1969 y 1975 y regente del Distrito Federal entre 1976 y 1982”.⁴⁴

La sucesión en la gubernatura del Estado de México, se resolvió así entre 1945 y 1985 a través de la promoción de distintos candidatos vinculados con el grupo político dominante y la nominación como candidato al que recibía el respaldo del presidente de la República.

En este contexto, la presencia de partidos de oposición en la disputa por el gobierno de la entidad fue inexistente hasta 1981; de 1945 a 1969 la única opción política fue el PRI. El PAN comenzó a aparecer en el estado a comienzos de la década pasada.

El evidente dominio del PRI en la entidad hasta finales de los ochentas se basó en una clase política local, no sólo con un grado importante de autonomía respecto del centro sino también con un papel destacado en la política nacional y en grupos políticos locales de filiación priísta que mantuvieron el control de los gobiernos locales durante décadas.

⁴³ Fernando Benítez. Viaje al centro de México. México, FCE, 1975. p.88

⁴⁴ Emilio Duhau, *op. cit.*, p.16

Al observar las tendencias electorales prevalecientes en la entidad a nivel estatal y municipal hasta las elecciones locales de noviembre de 1996 en ciudad Nezahualcóyotl se pueden señalar dos etapas significativas:

- La primera abarca desde la consolidación del sistema priísta en los años cuarenta hasta mediados de los años setenta, y está caracterizada por un período de dominio aplastante del partido oficial. Así, entre 1950 y 1975 no existió competencia alguna en las elecciones para gobernador, de modo que las elecciones constituyeron un mero trámite para darle legitimidad al proceso del voto.
- La segunda, abarca entre 1975 y 1993 mostró una tendencia hacia la apertura democrática, hasta las elecciones de 1987 el único partido de oposición con una presencia electoral significativa era el PAN.

Por su parte, la oposición de izquierda tendría que esperar hasta 1987 para tener alguna presencia en los resultados electorales.

“En las elecciones para gobernador de ese año (1987) el PSUM obtuvo, en coalición con el PRT y el PMT, el 8.7 por ciento de los votos computados, mientras en 1993 el PRD obtuvo el 8 por ciento, en tanto que en las elecciones legislativas los porcentajes correspondientes fueron 14.4 y 12.3 por ciento en los dos años mencionados. A nivel municipal, los porcentajes globales tuvieron un comportamiento similar”.⁴⁵

Estos datos muestran que aún en la primera mitad de los años noventa el PRI continuaba siendo la principal fuerza política, aunque se insinuaba escenario tripartita, dentro del cual aparecía el PAN como la segunda fuerza política y el PRD como la tercera, pero ambos lejos del PRI; éste conservaba un caudal electoral que superaba todavía en más de 40 puntos porcentuales al obtenido por el PAN.

Sin embargo, los resultados de las elecciones legislativas y municipales del 1996, implicaron transformaciones muy importantes en muchos aspectos del escenario descrito.

“Si por una parte confirmaron la tendencia al tripartidismo en la entidad, por otra el avance de los dos principales partido de oposición abrió las posibilidades de un cambio cualitativo a futuro en las condiciones de competencia político-electoral y posiblemente en las relaciones entre el gobierno estatal y los gobiernos municipales”.⁴⁶

⁴⁵ Emilio Duhau, *op. cit.*, p. 170

⁴⁶ Emilio Duhau, *op. cit.*, p. 171

En las elecciones municipales de 1996 el PRI obtuvo el triunfo en setenta municipios, el PAN se impuso en 23, entre ellos algunos como Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán, y Cuatitlán Izcalli; y el PRD triunfó en 26 como Texcoco, Nezahualcóyotl, La Paz y Chalco. De modo que aproximadamente la mitad de la población del Estado de México contó ya con un gobierno municipal de oposición. De igual manera, en las elecciones de 1999 y 2003 para renovar alcaldía y ayuntamiento en ciudad Nezahualcóyotl el PRD contó con el apoyo popular en las urnas para seguir gobernando dicho municipio.

En efecto, desde que el PRD tomó el poder en 1997 en ciudad Nezahualcóyotl ha tenido la tarea de promover y dar a conocer a la población en general los Consejos de Participación Ciudadana, aunque ésta figura de participación está contemplada en la Ley Orgánica Municipal prácticamente se le había caracterizado con un uso clientelar y desvirtuado totalmente de su función real por las administraciones del PRI.

3.2 Régimen municipal del Estado de México.

El Estado de México cuenta con 125 municipios. Los gobiernos municipales son regulados por las disposiciones establecidas en la Constitución Política del Estado de México, y en la Ley Orgánica Municipal.

La Constitución Política del Estado de México se limita a definir las características generales del orden de gobierno municipal, estableciendo el carácter del órgano de inspección y reglamentario de los ayuntamientos y el principio de no reelección sucesivo de sus miembros; otorgando las atribuciones ejecutivas al presidente municipal y definiendo de manera general sus atribuciones.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México prevé para el Ayuntamiento (artículo 36) un número de síndicos y regidores variable de acuerdo con la población del municipio: 150, 000 habitantes, un síndico seis regidores de mayoría relativa y hasta cuatro de representación proporcional; entre 150, 000 y 500, 000 habitantes, un síndico, siete regidores de mayoría relativa y hasta seis de representación proporcional; entre 500, 000 y 1,000, 000 de habitantes; dos síndicos, nueve regidores de mayoría relativa y hasta siete de representación proporcional; de más de un 1, 000, 000 de habitantes; dos síndicos y 11 regidores de mayoría relativa y hasta un síndico y ocho regidores de representación proporcional.

En cuenta al funcionamiento de atribuciones de los Ayuntamientos la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que deberán sesionar cuando menos una vez cada ocho días, que sus sesiones serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas (artículo 28).

De acuerdo al artículo de esta misma ley 31 se cuenta entre las atribuciones de los ayuntamientos respecto de la administración municipal como:

- Convenir, contratar o concesionar la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos con el estado, con otros municipios de la entidad o con un particular;
- Crear las unidades administrativas necesarias para el funcionamiento de la administración pública municipal y para la prestación de servicios públicos y
- Nombrar y remover a los funcionarios a cargo de las mismas y a los organismos auxiliares a propuesta del presidente.

En lo que se refiere el manejo de la hacienda pública municipal; tienen la atribución de administrar y controlar el presupuesto de egresos a través del presidente y del síndico o síndicos.

Los municipios conurbados, como es el caso de Nezahualcóyotl, requieren también de autorización para poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades

correspondientes, lo cuál está asentado en el artículo 32 de La Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

En lo que respecta al funcionamiento de los ayuntamientos, a la distribución de funciones y competencias y a los márgenes existentes por la organización de la administración municipal; se destacan los siguientes aspectos:

- La Ley Orgánica Municipal recorta atribuciones del presidente municipal en relación con la designación y sustitución de los funcionarios; al señalar que serán nombrados o sustituidos a propuesta del mismo con la aprobación del cabildo.
- En los que hace la organización de la Administración Pública Municipal, los ayuntamientos pueden crear las unidades administrativas necesarias para el adecuado funcionamiento de la Administración Pública y para la eficaz prestación de los servicios públicos (artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal). Dichas unidades serán las que en cada caso acuerde el cabildo a propuesta del presidente municipal, el cual estarán subordinados (artículo 86 de la misma ley) debiendo contar por lo menos una secretaría del ayuntamiento y una tesorería municipal.

En lo que respecta a la suspensión o desaparición del gobierno municipal (artículo 44 y 45), la Ley enumera una serie de causas posibles relacionadas con la violación de las instituciones políticas (incluidos los electorales), las garantías constitucionales y los conflictos graves.

Por otro lado, el artículo 42 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que se regularice el acuerdo de las dos terceras partes de los integrantes de la legislatura para la suspensión o desaparición de los ayuntamientos o para la suspensión o revocación del mandato de sus miembros.

3.3 El Partido de la Revolución Democrática en Nezahualcóyotl.

En Nezahualcóyotl el Partido de la Revolución Democrática estaba conformado, en el momento de ganar las elecciones en 1996, su año crucial, por tres organizaciones las cuales constituían los pilares del partido en este municipio. Tales agrupaciones eran: el Movimiento de Lucha en Nezahualcóyotl (MLN), el Movimiento Vida Digna (MOVIDIG) y la Unión Popular Emiliano Zapata (UPREZ). A nivel estatal fue un año electoralmente crucial porque por primera vez el Congreso mexicano se integró con una mayoría de diputados de oposición. De los 75 legisladores que formaron la Cámara, 45 pertenecían a partidos distintos al PRI y las diputaciones plurinominales permitieron al PAN ocupar 22 curules en total y 16 al PRD.

El MLN se creó en 1990 y fue una de las organizaciones promotoras del PRD en Nezahualcóyotl, habiendo participado en los años 1991 y 1994 en la creación de comités de base en el municipio y en el Estado de México.

“El MOVIDIG surgió también después de 1988, con una amplia base de apoyo en la zona oriente del municipio; muchos de sus integrantes estuvieron vinculados al Partido Mexicano de los Trabajadores, en particular a Heberto Castillo y tenía entre sus objetivos fundamentales la construcción de un “poder popular” a través de la participación de sus miembros en juntas vecinales, comités de consumo, asociaciones de padres de familia, etcétera; sin embargo más que la creación de nuevas instituciones de representación proponían retomar las ya existentes. MOVIDIG fue la organización que dio cabida al candidato de la presidencia municipal”.⁴⁷

“Por último, la UPREZ es la más antigua de las tres agrupaciones mencionadas y ha contado también con una presencia a nivel estatal y nacional. En sus orígenes recibió la influencia de los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971 así como de grupos maoístas, los que en los años setenta tuvieron una fuerte presencia en el Movimiento Urbano Popular. La UPREZ dirigió su lucha principalmente hacia la regularización de la tenencia de la tierra y la obtención de servicios básicos en el municipio, pasando de una posición más bien orientada por las ideas de “línea de masas” hacia una visión política diferente que incluyó la participación en tiendas legalmente establecidas”.⁴⁸

En ese año, 1996, las tres organizaciones lograron llegar a un acuerdo para presentar una planilla de unidad en las elecciones de diciembre. En la conformación de las planillas no figuraron los principales cuadros del partido en el municipio, por que no pensaban ganar la elección, a excepción del líder del MLN que ocupó el lugar de octavo regidor. Además, en el PRD local existían otras organizaciones más pequeñas de donde surgieron los regidores llamados independientes. Se trató de constituir una planilla en la que todos los grupos fueran representados.

⁴⁷ Emilio Duhau, *op. cit.*, p. 187

⁴⁸ Emilio Duhau, *op. cit.*, p. 188

La negociación entre las distintas fuerzas para acordar la designación de un candidato que satisficiera a todas las organizaciones fue muy difícil; sin embargo, los perredistas invitaron a Valentín González Bautista a integrarse a una planilla, ya que años antes había trabajado como miembro de la Unión General de Obreros y Campesinos del Estado de México (UGOCEM).

“Esta organización tiene cincuenta años de existencia y surgió a partir de sucesivas divisiones de la CTM (Confederación de Trabajadores de México) y en particular a partir del grupo Lombardo Toledano, a finales de los años cuarenta. En Nezahualcóyotl se formó en 1970 y en esos años apoyó a los comuneros de Chimalhuacán por las restitución de sus tierras. Después de 1980 casi desapareció de esa zona y amplió su participación en otros municipios”.⁴⁹

Aunque González Bautista se afilió al PRD pocos meses antes de ser elegido presidente municipal, la UGOCEM siguió sin formar parte del partido, por lo cual el virtual candidato del PRD fue acogido por MOVIDIG.

El cabildo de Nezahualcóyotl se conformó, después de las elecciones municipales de 1996 en las que ganó el PRD, con tres síndicos (dos del PRD y uno del PRI) y diecinueve regidores (once del PRD, tres del PRI, cuatro del PAN y uno del PVEM).

Sin embargo, se presentó una problemática de tipo organizativo al inicio de la administración perredista, que resultaban naturales al conformarse el partido por tres organizaciones de lucha social: UPREZ, MLN y MOVIDIG.

Es conveniente aclarar que entre las funciones de los regidores encontramos:

- Suplir al presidente municipal en sus faltas temporales
- Proponer al ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal;
- Promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.

Los síndicos municipales de acuerdo al artículo 52 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se encargan de la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, de carácter patrimonial y de contraloría interna.

“Un tema de importancia fundamental que surgió desde el comienzo de la administración fue el nombramiento del personal administrativo de mayor jerarquía y su pertenencia a distintos grupos dentro del PRD o a otros partidos”.⁵⁰

⁴⁹ Emilio Duhau, *op. cit.*, p. 188

⁵⁰ Emilio Duhau, *op. cit.*, p. 192

Las quejas de los representantes de las múltiples organizaciones se referían al hecho de que el presidente municipal ubicó en los puestos más destacados a personas allegadas a él o las organizaciones a las que estaba más íntimamente vinculado, mientras otras organizaciones fueron marginadas.

Actualmente existen en ciudad Nezahualcóyotl alrededor de 18 organizaciones civiles registradas ante el ayuntamiento: *

Relación de organizaciones no gubernamentales en Nezahualcóyotl:

- Fundación Leo Vertíz
- México unido pro-derechos humanos
- Fraternidad de organizaciones unidades de derechos humanos
- Consejo federal del frente mexicano pro-derechos humanos
- Fundación jugueteón (Josna A. C)
- ASPANE
- Club de rotarios
- Asociación de la industria textil y confección A.C
- Frente mexicano pro-derechos humanos
- Confraternidad de asociaciones populares para el desarrollo del Edo. de Méx. A.C
- Grupo un amigo más, de drogadictos anónimos

Relación de organizaciones juveniles:

- Unión de ligas de básquetbol, rey Neza
- Fomento deportivo
- Centro de integración juvenil
- Comité juvenil Frida Kahlo
- Consejo popular juvenil
- Federación de estudiantes de Nezahualcóyotl

Relación de organizaciones de discapacitados:

- Consejo municipal de organizaciones de y para personas con discapacidad A.C

* Información proporcionada por la Dirección de Gobierno del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl.

3.4 Consejos de Participación Ciudadana en Nezahualcóyotl.

“El mecanismo de participación institucionalizada a nivel municipal con mayor arraigo y significación en el Estado de México, es el de los Consejos de Participación Ciudadana (CPC), antes Comités de Participación Vecinal, herederos a su vez de las Juntas Cívicas de Mejoramiento”.⁵¹

Estos consejos son otra alternativa para tomar parte en los asuntos públicos e intervenir en el proceso de gobierno, de ésta manera se incorpora a la ciudadanía las formas de organización social previstas por los reglamentos municipales.

Si bien el artículo 72 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México señala que para la gestión promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de los Consejos de Participación Ciudadana Municipal, debe interpretarse que su constitución no es simplemente facultad sino obligación del ayuntamiento, ya que en el artículo 44 de esta misma ley señala como falta grave que es motivo de suspensión de un ayuntamiento o de alguno de sus miembros dejar de integrar los Consejos de Participación Ciudadana Municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley.

Los Consejos de Participación Ciudadana se integran con hasta cinco miembros elegidos por los vecinos de cada localidad, bajo requisitos que el propio Ayuntamiento debe establecer en la convocatoria correspondiente (artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México). La práctica común es la elección por voto secreto, tal como se hizo en 1997 en el marco de la administración surgida en 1997 en el Municipio de Nezahualcóyotl.

Entre las atribuciones de los consejos (artículo 74 de la misma ley) se encuentran algunas que son típicas de las instancias de colaboración vecinal como promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; pero también existen otras que les confieren un papel significativo en la gestión municipal, ya que pueden participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos y tratándose de obras para el bienestar colectivo podrán recibir de su comunidad aportaciones en dinero, de las cuales entregarán recibo a cada interesado, y deberán informar de ello al ayuntamiento.

La Ley Orgánica Municipal confiere a los ayuntamientos la promoción de organizaciones sociales de carácter popular (artículo 77), en coordinación con las cuales podrán destinar recursos para la prestación de los servicios públicos y la ejecución de obras públicas, recursos que quedarán sujetos al control y vigilancia de las autoridades municipales (artículo 79). Sin embargo, esa ley no confiere ninguna injerencia a las autoridades en relación con el desarrollo de las actividades de las organizaciones sociales (Artículo 78).

⁵¹ Emilio Duhau, *op. cit.*, p. 17

La Ley Orgánica Municipal establece otros dos mecanismos institucionalizados de participación social, el Consejo Municipal de Protección Civil y la Comisión para la Planeación del Desarrollo Municipal, los cuales a diferencia de los Consejos de Participación Ciudadana están concebidos como formas de participación mediadas por organizaciones sectoriales y no como mecanismos de representación directa.

En lo que respecta a los primeros:

Cada ayuntamiento constituirá un Consejo Municipal de Protección Civil, que encabezará el presidente el presidente municipal, con funciones de órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado para la prevención y adopción de acuerdos, y en general, de todas las actividades necesarias para la atención los asuntos relacionados con situaciones de emergencia que afecten a la población.

La Comisión para la Planeación del Desarrollo Municipal es definida como un mecanismo de consulta y participación en relación con la integración y operación del Plan de Desarrollo Municipal y los programas municipales.

También el municipio se distingue por su constante interrelación con otras formas de organización de diversos tipos. Precisamente en el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006 se explica este escenario de constante participación social:

“El municipio se caracteriza por una intensa vida política y social, impulsadas por al menos 350 organizaciones que actúan continuamente dentro del territorio, incluyendo a los partidos nacionales, asociaciones políticas nacionales estatales, municipales y sindicatos. Y desde luego de organizaciones que agrupan a diversos sectores de la industria, de comerciantes establecidos, tianguistas, transportistas, propietarios de giros negros, recolectores de basura, músicos, profesionistas, estudiantes, sonideros, deportistas, vecinales, culturales, religiosas y de padres de familia. Muchas de ellas vinculadas de una u otra forma a los partidos políticos, lo que implica un alto grado de politización de sus demandas”.⁵²

En el rubro de participación social se señala que los mecanismos actuales de participación son: Consejos de Participación Ciudadana, Consejo de Desarrollo Municipal, Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia y Consejos Municipales Ciudadanos. Estos mecanismos son insuficientes por lo que se propone el funcionamiento de otras formas de participación: las consultas ciudadanas, las audiencias públicas, el plebiscito, el referéndum, que aunque son figuras ya establecidas, no se aplican.

Se mencionan a continuación otras formas de participación organizada al interior del Ayuntamiento.

⁵² Plan de Desarrollo Municipal. H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. 2003-2006 p.132

“El Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) es el instrumento que vincula a la comunidad con el gobierno municipal para promover el desarrollo social a partir de los recursos aportados por el Gobierno Federal a través del Ramo 33 de Aportaciones Federales para entidades Federativas y Municipios y tiene como funciones más importantes promover la participación ciudadana para proponer y evaluar obras y acciones, ejecutas con recursos de este ramo”.⁵³

“Los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) son órganos ciudadanos responsables de verificar la ejecución de cada obra, el cumplimiento de su programación, eficacia y transparencia en el ejercicio de los recursos asignados por el ramo 33, estos órganos han sido formados en todas y cada una de las obras acciones realizadas con estos recursos”.⁵⁴

Los Consejos Municipales se constituyen con el fin de que a través de la participación de los ciudadanos, el gobierno atienda mejor las demandas públicas en rubros como:

- Seguridad pública
- Prevención de adicciones
- Desarrollo económico

Dicho plan también nos refiere información sobre el número de consejos electos en el municipio:

Es muy interesante la evolución que han tenido los Consejos de Participación ciudadana; éstos fueron designados a través de un proceso electoral realizado en el mes de marzo de 1997. En ese año, 68 de los 100 consejos electos fueron ganados por el PRD y los 32 restantes se distribuyeron entre el PRI y el PAN. El PRD obtuvo la mayoría, porque los tres principales grupos, MLN, UPREZ y MOVIDIG, se volvieron a presentar unidos en la mayoría de las planillas.

“Además, en estas elecciones el ayuntamiento realizó mayor difusión de la convocatoria, invitando a la ciudadanía a participar; capacitó a los representantes de las diferentes planillas y publicó la ubicación de las casillas. En elecciones anteriores, en cambio, la ciudadanía tenía un total desconocimiento de este proceso, además de que los presidentes de los consejos percibían un salario”.⁵⁵

⁵³ *Ibid.* p. 133

⁵⁴ *Ibid.* p. 133

⁵⁵ Emilio Duhau, *op. cit.*, p. 211

La coordinación de participación ciudadana, dependiente del departamento de participación ciudadana; y a su vez perteneciente a la dirección de gobierno se encarga de apoyar a los consejos en el proceso de gestión. Las funciones de ésta coordinación son:

- Recibir de los consejos de participación las solicitudes y demandas de los diferentes servicios que proporciona el ayuntamiento y posteriormente canalizarlos a las dependencias de la administración pública municipal para su solución.
- Coordinar la integración de los consejos de participación ciudadana.
- Proporcionar a los miembros de los consejos de participación ciudadana la capacitación necesaria para el buen desarrollo de las funciones que les competen.
- Impulsar acciones que motiven la participación y colaboración de la ciudadanía en la ejecución de los programas que se realicen a favor de la comunidad.
- Integrar el directorio de los consejos de participación ciudadana y mantenerlo actualizado.

En el plan de desarrollo municipal 2003-2006 se hace referencia al número electo de los COPACIS en el municipio:

“La conformación de los COPACIS para el trienio 2003-2006, concluyó con la elección de 79 consejos, mediante una votación, directa, secreta y universal, logrando una concurrencia de 66, 248 electores lo que significó un incremento de 93% de participación respecto a la elección del trienio anterior. Estos datos indican que la población del municipio está modificando su opinión acerca del papel que los COPACIS pueden jugar en su relación con las autoridades; quienes deben aprovechar esta oportunidad para convertirlos en auténticos canales de comunicación permanente con los gobernados y menos en espacios de representación política”.⁵⁶

⁵⁶ Plan de Desarrollo Municipal, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2003-2006. p. 132

3.5 Perspectivas y balance de la participación ciudadana en Nezahualcóyotl.

Anteriormente se explicó que los consejos de participación ciudadana se constituyen en elementos de corresponsabilidad para que el municipio pueda eficientar la gestión de los servicios públicos, promueven la participación ciudadana en la realización de los programas municipales y, además participan en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; los consejos pueden también recibir aportaciones en dinero.

Sin embargo cabría hacer un señalamiento importante. Esta forma de participación ciudadana se encuentra relacionada con la gestión comunitaria en la obra pública municipal: caminos, introducción de servicios, pavimentación, pequeña infraestructura, comunitaria, etc. En consecuencia, predomina la idea que ésta participación equivale a contribuir, limitando así el concepto de participar a las aportaciones en especie, económicas o con el trabajo (mano de obra) que los ciudadanos suman a los recursos públicos.

Es necesario señalar que participar no es solamente contribuir y colaborar con la obra comunitaria. Incluye además la posibilidad de opinar en la elaboración y ejecución de los programas de gobierno, desde instancias creadas con ese propósito por los ayuntamientos.

Además como se señala en el Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006, es necesario replantear la función de éstos de consejos de participación ciudadana:

“Los datos de participación real de los COPACIS, durante el trienio pasado, indican que 8% en relación al total, realizaron un trabajo de gestión ante el gobierno municipal; muchos de ellos no funcionan, toda vez que a estos espacios de representación se les considera de utilidad política más que órganos de participación y de gestión social”.⁵⁷

Los Consejos de Participación estaban contemplados en la legislación estatal, pero su uso y función estaba supeditada a la corrupción de la gestión de servicios públicos a cambio de dinero. Además, durante la gestión del PRI, la característica fue que los principales cargos de la administración formaban parte de la distribución de cuotas de poder entre grupos y organizaciones corporativas del partido, dentro de una discrecionalidad del presidente municipal acotada por las reglas del juego y equilibrios corporativos, donde la profesionalización de la administración podía darse como excepción y no como regla.

“La primera cuestión es que al producirse un cambio de partido, y en la medida que la mayor parte de las organizaciones corporativas enquistadas en los gobiernos municipales han pertenecido tradicionalmente al PRI, lo esperable era una cierta ruptura con los intereses corporativos en la administración municipal”.⁵⁸

⁵⁷ Plan de Desarrollo Municipal, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2003-2006. p. 132

⁵⁸ Emilio Duhau, *op. cit.*, p.196

En efecto, desde que el PRD tomó el poder formalmente en 1997 en Ciudad Nezahualcóyotl ha tenido la tarea de promover y dar a conocer a la población en general los consejos de participación ciudadana, sin embargo aún es muy complicado erradicar la estela de clientelismo que significó el trabajo de los consejos en la administración priísta.

“Los consejos se formaban a escondidas; los priístas ponían a su gente, votaban por ellos mismos, y ganaban; pero nosotros nunca supimos aquí en la Colonia Reforma, quien participaba en el consejo o si hubo consejo. Yo tengo entendido que en los anteriores consejos les daban 4,000 pesos al mes a los presidentes, por eso ahora como no hay dinero, los consejos priístas no están haciendo gran cosa”.⁵⁹

Esto ejemplifica claramente, el duro arraigo de las administraciones priístas y cómo las viejas prácticas continúan presentándose a pesar de que el PRD lleva ya prácticamente tres administraciones en el municipio 1997 a 2000, 2000 a 2003 y la gestión actual 2003 a 2006. Es interesante que en el Plan de Desarrollo Municipal de la actual administración se insista en transparentar el funcionamiento de los consejos y que se les considera más de utilidad política que de real gestión social.

“Un gobierno municipal democrático debe promover la participación ciudadana como un elemento indispensable para redefinir las relaciones sociales, evitando las clientelas amorfas y el corporativismo, que impiden su participación efectiva en los programas y proyectos municipales. Este cambio social solo se podrá lograr implementando una nueva cultura política y pensando en las organizaciones sociales como aliadas del gobierno municipal y llegando a ellas antes de que estallen los conflictos”.⁶⁰

Cabe destacar que el funcionamiento de los consejos deberían tener una serie de regulaciones:

- Contar con una regulación en materia electoral, es decir, de la manera en cómo se organiza y prepara la elección de las planillas, por que hasta ahora es el propio municipio encargado de organizar las elecciones, lo que da lugar a suspicacias; entonces para que la elección sea transparente sería un agente externo el más adecuado para preparar dichas elecciones (tal vez el Instituto Electoral del Estado de México).
- Contar con una regulación de los presupuestos asignados a los consejos, por que en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (artículo 74) sólo se hace referencia a que podrán recibir aportaciones económicas de la sociedad, sin ir más allá en la regulación de los montos.

⁵⁹ Emilio Duhau, *op. cit.*, p.210

⁶⁰ Plan de Desarrollo Municipal, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl 2003-2006. p. 132

Es necesario señalar que cuando la participación se reduce a la contribución, la vigilancia ciudadana también tiende a limitarse a las instancias y acciones específicas en las que interviene directamente como contribuyente. Es decir, la administración y el gobierno en su conjunto siguen siendo una referencia distante. Por lo mismo, la meta radicaría en exceder este límite, insistiendo en que contribuir es una forma de participar.

Además, partiendo del hecho de que los consejos de participación ciudadana, tienden a restringirse a la obra comunitaria y a la gestión de servicios, la propuesta radicaría en usos alternativos.

- Pueden ser instancias para intervenir en las decisiones de gobierno, pero además participar en la evaluación de los resultados de la gestión municipal
- La función ciudadana de vigilar al gobierno implica un ejercicio de evaluación del desempeño y disponer de los recursos para hacerlo, como son la información adecuada y la existencia de una instancia en el ayuntamiento que tenga como objetivo este tipo de evaluación social.

Con el anterior acento en la vigilancia como en la evaluación, puede ampliarse la idea misma de vigilar, que usualmente se ha reducido a la vigilancia desde el aspecto jurídico. Es decir, ya no basta simplemente certificar el cumplimiento de una norma.

La meta sería entonces estimular a que el ayuntamiento defina nuevos espacios a la participación ciudadana y, además, a que dentro éstos exista la función de vigilar / evaluar. Porque el marco jurídico para la participación ciudadana existe, entonces de lo que se trata es de precisar los fines de la participación ciudadana, y que éstos sean auténticos canales de comunicación de las necesidades colectivas específicas y su uso no sea clientelar ni partidista.

Los Consejos de Participación Ciudadana son una figura clave de representación democrática al interior de la Administración Pública; con el gobierno del PRD se dio un paso significativo para que esta forma de representación ciudadana se conociera de una forma más amplia dentro del Municipio. El balance es positivo por que a través de ellos la ciudadanía gestiona servicios públicos básicos para su bienestar, sin embargo aún faltan temas por precisar, por ejemplo:

- Las Comisiones del Ayuntamiento, Consejos de Participación y Organizaciones Sociales (que son escasamente tratados en la legislación local así como en el bando municipal) son puestas en un mismo nivel de representatividad y funciones cuando en la práctica se trata de órganos con escasos vínculos entre sí.
- Así como el Ayuntamiento es encargado de promover que la ciudadanía se organice y participe en la elección de dichos consejos es muy importante recalcar que el trabajo de éstos nunca busca el lucro y que además de tener un carácter estrictamente voluntario (por que además en el Ley Orgánica Municipal del Estado de México y en el Bando Municipal no se habla en absoluto de remuneraciones a

los integrantes del consejo), lo que se busca en la participación ciudadana genuina y alejada de preferencias políticas.

Existen, además, figuras paralelas de participación ciudadana al interior de la Administración Pública Municipal las cuales son el CODEMUN (Consejo de Desarrollo Municipal, que es una figura nueva, no contemplada por la legislación local y que se propone desde gobierno estatal para la vigilancia y asignación de recursos. Las funciones de ambos tipos de representación (los consejos y el CODEMUN), que están marcadas en el Manual de Operación del Ramo 33 para el de Estado de México, contemplan entre otras las siguientes: presentar propuestas de obras al ayuntamiento, impulsar la organización social en las comunidades, promover el conocimiento de la normatividad de los fondos y detectar irregularidades.

Los COCICOVIS (Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia) cuya función es de vigilancia ciudadana de los recursos para obras públicas. A este respecto la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, indica que por cada obra o acción que lleve a cabo la comunidad con recursos de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios será responsabilidad del Ayuntamiento que antes de dar inicio a los trabajos debe constituir los COCICOVIS para supervisar el destino de los recursos.

A partir de lo anterior se puede determinar que existe una diversidad de formas de participación, sin embargo, la que representa de una manera más directa a los ciudadanos son los Consejos de Participación Ciudadana por que gestionan soluciones a las necesidades más inmediatas de la población, por ello en lo que resta del presente trienio y partir de las experiencias de los consejos anteriores se deben considerar , en primer lugar, los mecanismos para su elección, determinar si sólo son órganos de gestión y como pueden participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

CONCLUSIONES

La participación ciudadana debe expresarse en los gobiernos de tipo democrático. Entendiendo por participación ciudadana la intervención de la ciudadanía organizada en la tarea gubernamental, entonces con base en esta colaboración gobierno-sociedad se deben establecer canales aún más precisos en los que se determine donde empieza y acaba la participación ciudadana.

Conservar un cierto equilibrio entre la participación ciudadana y la capacidad de decisión del gobierno es el tema más importante para la consolidación de la democracia. De este equilibrio depende la gobernabilidad de un sistema político que, comúnmente, suele plantearse en una sobrecarga de demandas y expectativas sobre una limitada capacidad de respuesta del gobierno.

Más allá del funcionamiento de los parlamentos legislativos y de los procesos electorales, para la administración pública el ciudadano ha ido perdiendo la condición de súbdito por la cual ahora comienza a reclamar sus derechos a servicios públicos de calidad y un desempeño más eficiente de sus funcionarios, porque paga impuestos, vota y se concientiza de los derechos que posee.

Por eso ya no es suficiente que los gobiernos respondan de sus actividades exclusivamente ante los cuerpos de representación popular, sino también ante los ciudadanos mismos. Los ciudadanos no sólo exigen ahora una mejor atención a sus necesidades, sino una influencia más amplia en la dirección de los asuntos públicos.

Una visión participativa del quehacer gubernamental, no debe confundirse con una ausencia de responsabilidad por parte de quienes representan la vida política en una nación. Agregar la participación ciudadana a las tareas de gobierno no significa que el Estado delegue sus funciones a los grupos sociales organizados, lo que significa es un cambio de fondo en las prácticas gubernativas que llevaron a separar las ideas de representación y participación (democracia participativa y participación ciudadana).

La participación ciudadana no debería ser una forma de movilización desde arriba por que el elemento clave reside en la libre voluntad de los individuos.

En este sentido, los consejos de participación ciudadana son cauces legales para la participación de la ciudadanía en la prestación de los servicios públicos principalmente, sin embargo, se deben precisar sus funciones por que además de que deben promover la participación de los ciudadanos en las tareas de gobierno, también colaboran en el cumplimiento de los planes y programas municipales.

Aunque los Consejos de Participación son un instrumento establecido por la legislación local, existen vacíos en la delimitación y precisión en la práctica de sus funciones, en su relación con las dependencias municipales y la forma de presentación de las propuestas.

De esta manera señalo algunos vacíos que existen en torno a los Consejos de Participación Ciudadana:

- La forma en como evalúa el Ayuntamiento el desempeño de los Consejos. En efecto, en los diversos reglamentos (ley orgánica, bando municipal) no se menciona como se revisa el desempeño de los consejos, pareciera que sólo son encargados de tramitar gestiones de servicios públicos y que su evaluación depende de ello.
- Se debe determinar claramente que participar en un consejo es una labor de carácter voluntario y apartidista, por que aún persiste la noción de utilizar a los consejos como trampolín para posteriormente ocupar puestos en la administración municipal.
- De alguna manera concientizar a los integrantes de los consejos ya electos sobre la importancia de su función, ya que una problemática seria y real de éstos es que sólo algunos miembros continúan en las tareas de los consejos mientras que los otros se apartan de las obligaciones para las que fueron electos.

Para la elección de los consejos se requiere de diseñar una nueva manera de organización, por que el gobierno es el que finalmente termina evaluando el desempeño de los consejos cuando lo que se requiere es al contrario, ciudadanos responsables de evaluar el desempeño gubernamental. Cabe señalar que la reglamentación propia que deben cumplir los aspirantes a integrar los consejos es inconveniente; entre los requisitos que se presentaron en la convocatoria que lanzó el H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl para integrar los consejos de participación ciudadana periodo 2003-2006 algunos son:

- La planilla deberá integrarse con cinco ciudadanos, con sus respectivos suplentes, quienes tendrán los cargos de presidente, secretario, tesorero y dos vocales.
- Contar con al menos cien firmas de los residentes de la circunscripción en la que pretendan constituirse como planilla
- Tener residencia efectiva en la circunscripción a la que pretendan ser consejeros, no menor a tres años anteriores a la fecha de la presente convocatoria
- Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos
- No ser militar, miembro de las fuerzas de seguridad pública del Estado y de los municipios que ejerzan mando en el territorio de la elección
- Los ministros de cualquier culto, a menos que se separen formal, material y definitivamente de su ministerio, cuando menos cinco años antes de la elección.

Como complemento los interesados en participar en la integración de los consejos de participación ciudadana deberán presentar:

- Constancia de residencia que expida la autoridad municipal
- Todos los candidatos deberán llenar una carta compromiso en la que manifiesten que no tienen antecedentes penales

Es necesario señalar que en la propia convocatoria el escrutinio y cómputo de los votos lo realizan empleados del propio ayuntamiento, lo que vicia el proceso de elección de planillas. En total se conformaron 79 consejos distribuidos por zona territorial. Aquí se presenta una problemática compleja ya que cada presidente municipal en turno está vinculado con alguna organización política (ya sea UGOCEM o MOVIDIG) por tanto se generan suspicacias en el sentido de que ciertos consejos trabajen para promover dichas organizaciones y se alejen, por consecuencia, de dar un servicio público para la ciudadanía y busquen el posicionamiento en la administración municipal.

Además, no existe una reglamentación clara al respecto sobre si los representantes de los consejos electos serán remunerados o no, por lo que se generan suspicacias, en el sentido de que al organizar las planillas para competir en la elección para conformar los consejos de participación sus representantes sólo estén buscando el lucro, lo que desvirtuaría totalmente el concepto de participación ciudadana.

De lo anterior se determina que es necesario precisar las atribuciones de los consejos precisar esa función de gestoría y que tengan una función seria, real y sobre todo autónoma, para que se pueda cumplir con el requisito fundamental de la participación ciudadana: integrar al ciudadano en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, y que lo afectan en lo político, económico y social.

En concreto el gobierno municipal debe centrar su atención en las siguientes reformas para redefinir una participación ciudadana sólida:

- Establecer la obligación del gobierno municipal de informar con transparencia a los ciudadanos, los detalles del ejercicio del gasto, pero sobre todo, la racionalidad de los proyectos de gobierno, los límites y restricciones y las posibilidades; no programas de coyuntura en tiempos electorales, sino proyectos claros, precisos y permanentes.

Además es muy importante considerar que debe existir una coordinación entre los distintos niveles de gobierno a fin de materializar todos los planes tendientes a fortalecer la participación ciudadana y la vida democrática.

Ya hemos visto a largo de esta investigación que ambas partes, gobierno federal y municipal, coinciden en fortalecer la vida democrática para ello menciono algunos puntos

muy importantes del Programa Especial para el fomento de la cultura democrática en éste sentido:

- Promover entre la población mexicana los rasgos de la cultura democrática mediante la utilización de los medios de comunicación.
- Fomentar una mayor difusión de la cultura democrática entre los actores políticos
- Contribuir a fortalecer la confianza y la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales
- Fomentar la cultura democrática en el ámbito local y municipal.
- Combatir toda forma de discriminación política

Tales líneas estratégicas son muy importantes para delinear políticas más concretas, en este caso, a nivel municipal, para que los consejos de participación sean realmente órganos de ciudadanos que coadyuven en la elaboración de las políticas de desarrollo municipal y no únicamente como gestor de servicios, es decir darle mayor certidumbre a sus funciones.

ANEXOS

- Oficio de respuesta del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl solicitando información sobre actividades de los COPACI (Consejos de Participación Ciudadana) período 2003- 2006 y relación de las Organizaciones No Gubernamentales que existen dentro de éste municipio. La información fue proporcionada por la Dirección de Gobierno cargo del C. Abel Aguilera Ramos.

FUENTES

- Acosta Arévalo, José Octavio. “Participación ciudadana y gobierno local”. México. Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C, 1995
- Alarcón Olgún, Víctor. “Leyes de participación ciudadana en México. Un acercamiento comparado” en Democracia y formación ciudadana. México, IEDF, Colección Sinergia No. 2, 2002.
- Álvarez, Eréndira. “Participación ciudadana y gobierno local”. México, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C, 1995
- Anguiano, Arturo. “Fuerzas políticas y participación ciudadana en la coyuntura de 1997”. México, El Colegio de Sonora-Universidad de Sonora, 1997
- Benítez, Fernando. “Viaje al centro de México”. México, Fondo de Cultura de México, 1975
- Cunill, Nuria. “La participación ciudadana”, en Participación Ciudadana (Antologías). México, Centro de servicios municipales Heriberto Jara, A.C.
- Duhau, Emilio. “Transición política y democracia municipal en México y Colombia”. México, Porrúa, 2001.
- García Domínguez, Miguel Ángel. “El sistema de gobierno de los municipios en México. Críticas y propuestas de cambio”. Grupo Parlamentario del PRD. Cámara de Diputados. LIX Legislatura. México, noviembre de 2003.
- Lombera González, Rocío. “La participación social en el ejercicio de gobierno y en la construcción del poder local”. El municipio en México. México, CEDEMUN-AGN-SEGOB, 1997
- Merino, Mauricio (coordinador). “En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano”. México, COLMEX, 1994.
- Martínez Chávez, Víctor Manuel. “Fundamentos teóricos para el proceso del diseño de un protocolo de investigación”. México, Plaza y Valdés, 1era. Ed. 1998
- Martínez Robles, Reynaldo. “El municipio”. México, Porrúa, 1987.

- Santín del Río, Leticia (coordinadora). “Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado”. SEDESOL-FLACSO. diciembre 2002
- Schteingart, Martha. “Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente”. México, COLMEX, 1991.
- Senties, Yolanda. “Organización de la participación ciudadana municipal”. México, Centro Nacional de Estudios Municipales, 1987
- Ziccardi Alicia (coordinadora). “La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas”. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995

Hemerografía

- Castillo Tejeda, Eliseo. “Participación social en Tamaulipas”, en Gaceta Mexicana de participación social y ciudadana. México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre-diciembre, 1997
- Cunill, Nuria. “Los posibles fundamentos de la participación ciudadana”, en Gaceta Mexicana de participación social y ciudadana. México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre-diciembre, 1997.
- Mejía Lira, José. “Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios”, en Gaceta Mexicana de participación social y ciudadana. México, Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre-diciembre, 1997.
- Merino, Mauricio. “La participación ciudadana en la democracia” en Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, México, IFE, No. 4
- Romero, Juan. “Geografías de la alternancia (1985-2000)”, en Revista Letras Libres, No. 20, agosto de 2000, México.

Direcciones electrónicas

- www.amorpormedellin.com
- http://www.ife.org.mx/InternetCDA/estaticos/DECEYEC/la_participacion_ciudadana_en_la.htm#participacion

- www.edomex.gob.mx/portalgem/legistel/LyEFra.asp
- http://www.inegi.gob.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/censos/poblacion/2000/100historia/epobla01.asp?s=est&c=986
- <http://www.neza.gob.mx/pdf/informe.pdf>

Leyes y reglamentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, ALCO, 2001
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Gobierno del Estado de México, 2003.
- Gaceta del Gobierno del Estado de México; viernes 30 de enero de 2004. No. 21
- Bando Municipal 2000-2003 H. Ayuntamiento Constitucional de Ciudad Nezahualcóyotl. México 2000-2003
- Bando Municipal 2003-2006 H. Ayuntamiento Constitucional de Ciudad Nezahualcóyotl. México 2000-2003
- Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Poder Ejecutivo Federal, México, 1995.
- Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Poder Ejecutivo Federal. México, 2001.
- Plan de Desarrollo Municipal de Nezahualcóyotl 2003-2006. H Ayuntamiento de Ciudad Nezahualcóyotl, 2003.
- Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Gobernación, 1era. Ed. 2001
- Convocatoria del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl para la elección de las planillas candidatas a integrar los Consejos de Participación Ciudadana periodo 2003-2006

Apuntes

- Olmedo Raúl. Democracia y descentralización. (Esta referencia es un ensayo proporcionado por el profesor en el curso denominado Procesos de política y gobierno en México III: El orden municipal). Año 2003.