



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES  
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO**

***LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS  
MUNICIPALES COMO INSTRUMENTO PARA LA  
CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA  
(CASO MUNICIPIO DE TOLUCA)***

**TESIS  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE  
MAESTRA EN CIENCIA POLÍTICA  
PRESENTA  
LUZ MARÍA HERNÁNDEZ BECERRIL**

**DIRECTORA DE TESIS:  
DRA. LUCÍA ÁLVAREZ ENRÍQUEZ**

**MÉXICO, D. F.**

**MAYO, 2011**



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.

A mi padre...

Que a final de cuentas sigue presente  
en cada uno de mis días, que continúa  
guiándome por este laberinto sin señales  
que es la vida y que seguirá aquí a través  
del tiempo y del espacio...

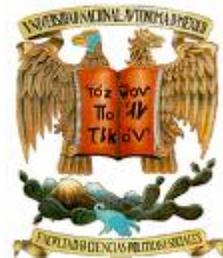
Gente ordinaria, bien organizada, puede lograr cosas extraordinarias.

Barack Obama

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES COMO  
INSTRUMENTO PARA CONSTRUIR CIUDADANÍA  
(CASO MUNICIPIO DE TOLUCA)**

	<b>No. Pág.</b>
<b>Índice</b>	4
<b>Introducción</b>	7
<b>Capítulo Uno</b>	
<b>La participación ciudadana en el ámbito local: instrumento para el cambio de la cultura política y la construcción de ciudadanía.</b>	
1.1.. Introducción y contexto	14
1.2. Concepto de participación ciudadana	17
1.3. ¿Cómo influye la democracia participativa en la cultura política?	21
1.4. Municipio, ciudadanía y participación ciudadana	24
1.5. La importancia de impulsar la participación ciudadana en los gobiernos locales	30
<b>Capítulo Dos</b>	
<b>El municipio en el régimen federal. Su evolución en la segunda mitad del siglo XX. El ámbito de la participación.</b>	
2.1. Introducción	35
2. 2. El municipio en la Constitución de 1917	37
2.3. El régimen autoritario y sus formas de participación	40
2.4. El final del siglo XX: exigencias de nuevas formas de participación	43
2.5. El municipio en la segunda mitad del siglo XX y principios del XXI	47
2.5.1. Las etapas de la participación ciudadana	48
2.5.2. El municipio, la globalización y la democracia	51
2.5.3. La renovación del ámbito local y la gobernabilidad democrática	54
2.6. El federalismo en México	58
2.6.1. Descentralización en 1980	61
2.6.1.1. La reforma municipal de 1983	64
2.6.2. Las actividades descentralizadoras de los 90	67
2.6.2.1. La reforma municipal de 1999	71
<b>Capítulo Tres</b>	
<b>La estructura legal de la participación ciudadana en el municipio. Ámbito municipal en el Estado de México.</b>	
3.1. Introducción	76
3.2. Los ayuntamientos en el Estado de México	78
3.3. Análisis de instrumentos legales respecto a la participación ciudadana	
3.3.1. Las constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos y del Estado Libre y Soberano de México	82
3.3.2. Leyes de planeación	84
3.3.3. Ley Orgánica Municipal	88

3.3.4. Bando Municipal de Toluca, 2010	93
3.3.5. Código Reglamentario de Toluca	95
3.3.6. Código Administrativo del Estado de México	96
3.3.7. Leyes de desarrollo social	97
3.3.8. Manual de operación de los fondos para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (FISM), 2007-2009	105
3.4. La participación ciudadana en las leyes. Ámbito municipal en el Estado de México (cuadro analítico)	111
<b>Anexo 1</b>	123
<b>Capítulo Cuatro</b>	
<b>Análisis de caso: Programa <i>Participando contigo</i>. Ayuntamiento de Toluca, 2009-2012.</b>	
4.1. La participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal, 2009-2012	127
4.2. Programa <i>Participando Contigo</i> .	131
4.2.1. Sustento legal del programa	131
4.2.2. La convocatoria del programa	133
4.3. Resultados de la aplicación del cuestionario	136
4.4. Conclusiones del caso	150
4.5. Propuestas	155
<b>Anexo 1</b>	157
<b>Anexo 2</b>	158
<b>Anexo 3</b>	159
<b>Anexo 4</b>	162
<b>Conclusiones</b>	164
<b>Bibliografía</b>	176



# INTRODUCCIÓN

## INTRODUCCIÓN

Desde que cursaba la licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública entre mis principales inquietudes siempre ha estado la relación que los gobiernos establecen con sus gobernados. Con el paso del tiempo, y mi experiencia profesional, me he convencido que los gobiernos no pueden seguir decidiendo sus acciones de espaldas, e incluso en ocasiones, en contra de sus gobernados. Sin embargo, en general, eso es lo que sucede: los gobernantes están en una parte del escenario público en la que no suelen aparecer los ciudadanos y su participación es casi nula, de tal suerte que éstos únicamente observan lo que acontece en sus comunidades como resultado de lo que se decidió en algún espacio ajeno a ellos.

En Toluca, como en el resto del país, a partir de los ochenta diferentes opciones partidarias comenzaron a ganar algunos espacios y esta situación tuvo como virtud generar una mayor conciencia cívica en diversos sectores de la población. La persistencia en el discurso de los principales actores políticos de la oposición de elementos como el respeto al voto y a los derechos cívicos y políticos de los electores, logró que se iniciara el largo y complicado viaje desde la cultura política autoritaria hacia la de ciudadano, más cercana a un régimen con características democráticas.

Hasta el trienio 1997-2000 en Toluca solamente gobernó el Partido Revolucionario Institucional (PRI), luego se presentó una alternancia, por lo que los siguientes tres trienios gobernó el Partido Acción Nacional (PAN) y, en 2009, regresó al palacio municipal el PRI que perdió las elecciones en el 2000. El actual ayuntamiento, en su Plan de Desarrollo Municipal, presentó cuatro ejes rectores, uno de ellos llamado *Toluca Participativa*. Este ayuntamiento dedica la mitad de un capítulo del plan a la participación ciudadana, incluyendo aspectos como la transparencia y el acceso a la información pública y la gobernabilidad. En este capítulo el ayuntamiento establece estrategias específicas en las que menciona la necesidad de incorporar a los ciudadanos a la toma de decisiones gubernamentales.

El 30 de abril del 2010 la presidencia municipal publicó una convocatoria para que los vecinos organizados, a través de sus autoridades auxiliares municipales, registraran ante la administración pública municipal obras que pudieran realizarse como complemento del programa de obra pública municipal. Así pues, motivada por mi inquietud personal y por el planteamiento presentado por el ayuntamiento me di a la tarea de realizar una investigación sobre el tema de participación ciudadana que incluyera un estudio exploratorio que permitiera conocer cómo se había desarrollado la relación de las autoridades auxiliares municipales (como representantes de los vecinos) y el gobierno municipal en el marco del programa denominado *Participando Contigo*. Pero no solamente esto. Al revisar la base legal de la convocatoria, me percaté de la necesidad de revisar también la legislación que establece los cimientos de la participación ciudadana porque no parecía ofrecer el marco idóneo para apoyar esta participación con todos los elementos que permitieran un diálogo certero entre los gobernantes y los gobernados y una incidencia real de los segundos en las decisiones de los primeros.

Dado que tomar parte en los asuntos públicos permite a los vecinos convertirse en ciudadanos, con la revisión inicial de los elementos que comenzaron a integrar mi investigación, me percaté de que una de las consecuencias positivas de la participación ciudadana es la construcción de ciudadanía.

La pregunta de investigación que me planteé fue ¿el marco normativo y el gobierno municipal apoyan la participación ciudadana en el Municipio de Toluca? Como posibles respuestas presento la siguiente hipótesis principal *en el Municipio de Toluca los ciudadanos no son tomados en cuenta ni por las autoridades ni por el marco legal específico para participar en la toma de decisiones que resulte en obra o políticas públicas que respondan a las necesidades de la comunidad por lo que difícilmente los vecinos tienen la oportunidad de convertirse en ciudadanos*. Y como hipótesis secundarias propongo que *en el Municipio de Toluca el marco normativo existente, tanto el federal como estatal y municipal, no considera la participación ciudadana en la toma de decisiones que resulte en obra o políticas públicas que respondan a las necesidades de la comunidad y que en el Municipio de Toluca el gobierno municipal no toma en cuenta la opinión de los ciudadanos para la definición de sus planes de trabajo específicos, las decisiones son*

*tomadas de manera unilateral y los ciudadanos no son estimulados para involucrarse en los asuntos públicos. Además, el objetivo general de mi investigación es conocer la legislación y los mecanismos vigentes de participación ciudadana y su capacidad de estimularla, o bien, la forma en que la limitan, en la toma de decisiones públicas para contribuir a la construcción de ciudadanía.*

Considero que este tema tiene una importancia cada vez mayor no únicamente porque, desde que inició la alternancia en los gobiernos, quienes ganan las elecciones hacen alusión en sus discursos a la necesidad de tener en cuenta a los ciudadanos al decidir sus programas de trabajo, sino porque muchos grupos sociales exigen esa participación. La relación gobernantes-gobernados que prevaleció durante el siglo XX en el país se basó en el corporativismo, donde los gobernados eran considerados clientes pasivos subordinados a las decisiones tomadas en el gobierno. Actualmente, el país se encuentra en un escenario en que las viejas reglas del sistema político mexicano no se han terminado de romper y las nuevas no se están construyendo considerando que los gobernados buscan una relación, con sus gobernantes, diferente de la que prevaleció en el gobierno autoritario, sin aparato clientelar-corporativo de por medio.

En el México del siglo XXI la participación ciudadana puede convertirse en la piedra de toque que permita la construcción de ciudadanos que apoyen el mejor funcionamiento de gobiernos democráticos. Los intereses comunes (públicos) a los ciudadanos exigen como contraparte un gobierno que ofrezca espacios institucionales y mecanismos más efectivos, y menos burocratizados, que les permitan expresarse en el proceso de ejercicio del poder, en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos que les afectan, en el diseño de políticas públicas y asumirse como corresponsables de la solución de los problemas más inmediatos. Construir una nueva relación gobernantes-gobernados no puede basarse únicamente en la buena voluntad de algunos políticos, es necesario establecer un diseño institucional que cotidianamente estimule el ejercicio de nuevas prácticas democráticas.

La metodología que me permitió concretar la investigación se dividió en dos estrategias básicas: documental y la realización de un estudio exploratorio. Para los capítulos uno y dos se hizo una revisión documental de material bibliográfico, hemerográfico y algunos

documentos publicados en Internet. Para el caso del capítulo tres la revisión documental fue básicamente de la legislación (desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta Código Reglamentario de Toluca y el *Manual de operación de los fondos para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal (FISM)*) que da marco a la participación ciudadana en el Municipio de Toluca. Finalmente, para el caso del estudio exploratorio que se presenta en el capítulo cuatro, se analizó la convocatoria del programa *Participando Contigo* publicada por la Presidencia Municipal de Toluca y a partir de este análisis se diseñó el cuestionario. El análisis de la convocatoria también permitió definir los elementos de la ficha metodológica del estudio exploratorio como el tamaño de la muestra y el marco muestral, así como la técnica de recolección de datos y el margen de error teórico.

Así pues, en el primer capítulo de la tesis se presenta el planteamiento teórico que Nuria Cunill hace sobre la participación ciudadana como un fenómeno político-social con características específicas que la definen como una intermediación voluntaria entre el Estado y la sociedad cuyo objetivo son las actividades públicas y donde los individuos intervienen en éstas como portadores de intereses sociales específicos (no individuales). En este capítulo también se hace la vinculación de la participación ciudadana con el ámbito municipal, principalmente por el hecho de que en el municipio es donde tiene lugar una intensa convivencia comunitaria.

En el segundo capítulo se presenta una revisión histórica de la evolución del municipio, en el ámbito del federalismo, que incluye las dos principales reformas al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en 1982-83 y 1999) y los procesos de descentralización que han contribuido a impulsar la participación ciudadana. También se hace una revisión de la forma como la relación con los organismos internacionales comenzó a sentar las bases de una nueva perspectiva de la participación de los gobernados, diferente del corporativismo. Con la revisión sobre el ámbito municipal es posible darse cuenta que ha recorrido una difícil ruta, desde la fundación del primer municipio en México, en 1522, hasta la reforma de 1999 que lo convirtió en un verdadero ámbito de gobierno.

En el tercer capítulo se revisa la legislación que, en materia de participación ciudadana, incide en el Municipio de Toluca. La revisión se realizó, a partir del concepto de Nuria Cunill, a leyes que incluyen desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el Código Reglamentario del Municipio de Toluca. El objetivo de esta revisión fue revisar en qué medida prevalecen las inercias autoritarias y los estímulos perversos tanto para los gobernantes como para los gobernados. También se revisan los órganos colegiados que son considerados por esta legislación como instrumentos de participación ciudadana.

En el capítulo cuatro se presentan los resultados obtenidos en el estudio exploratorio, a partir de la aplicación del cuestionario a las autoridades auxiliares municipales a quienes está dirigida la convocatoria del programa *Participando Contigo*. Se presentan las preguntas con sus respectivas gráficas y una interpretación de los resultados. Las respuestas de las autoridades auxiliares municipales permiten concluir que el Gobierno Municipal de Toluca diseñó un programa, y su respectiva convocatoria, que sólo permite una participación ciudadana limitada, sin la posibilidad de incidir en la mayor parte de las decisiones gubernamentales.

El interés de la gente por participar en los acontecimientos y procesos que configuran sus vidas con el impulso de un marco institucional que lo aproveche como oportunidad de mejora en el ejercicio del poder político, puede convertirse en una fuente de vitalidad e innovación para la creación de sociedades nuevas y justas. Una nueva relación gobernantes-gobernados debe basarse en gobiernos municipales que promuevan, como instrumento de gobierno, la participación organizada y corresponsable de los ciudadanos, permitiendo su participación (ordenada) en la tarea de gobernar, enriqueciéndose con las prácticas de la gente y logrando que los recursos escasos alcancen para cubrir mayores necesidades.

Finalmente, también incluidas en el cuarto capítulo, se presentan propuestas para legislar con el objetivo de lograr un marco que apueste por una verdadera participación ciudadana y para mejorar el multicitado programa de tal forma que permita a los vecinos del Municipio de Toluca participar en ejercicios de deliberación pública y de toma de decisiones en asuntos públicos que, con el tiempo, los conviertan en ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos y deberes cívicos y políticos.



## **CAPÍTULO UNO LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL: INSTRUMENTO PARA EL CAMBIO DE LA CULTURA POLÍTICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA**

## **CAPÍTULO UNO**

### **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL ÁMBITO LOCAL: INSTRUMENTO PARA EL CAMBIO DE LA CULTURA POLÍTICA Y LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA**

#### **1.1. Introducción y contexto**

En el siglo XXI no es posible escapar del fenómeno de la globalización como contexto de otros fenómenos sociales como la participación ciudadana. Paralelamente a los efectos de la globalización se refuerzan los ámbitos locales y regionales como configuraciones económicas, espacios de identidad colectiva y de participación política y también como expresión concentrada de problemas y desafíos de la humanidad. El municipio representa la posibilidad de construir una democracia de proximidad, de participación de todos en la gestión de los asuntos públicos, de deliberación en la búsqueda de soluciones y de integración de políticas públicas y de reforzamiento de las identidades colectivas integradoras.

Los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder en que se encuentran los estados nacionales en el sistema global. Los estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología y demasiado grandes para representar la pluralidad de los intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, por lo que pierden legitimidad, tanto en su representatividad como en su eficiencia. El Estado-nación está buscando su relegitimación mediante la descentralización administrativa y la participación ciudadana. Se transfieren competencias a gobiernos locales y regionales, al tiempo que se democratiza su elección y se intenta fortalecer su capacidad autónoma de gestión. En algunos casos, esta descentralización va de la mano con el reconocimiento de fuertes identidades nacionales, regionales y locales, intentando así hacer compatible el principio de ciudadanía política y la afirmación de la identidad cultural.

La democracia representativa – en diversos países – comienza a quedarse corta en relación con las exigencias de ciudadanos mejor informados y mejor educados. México comparte con otros países esta crisis de representación.<sup>1</sup> Silvia Bolos nos recuerda que

---

<sup>1</sup> En este punto es importante anotar que hasta ahora en México, durante el proceso de alternancia, se han fortalecido los aspectos relativos a la democracia representativa, es decir, a las condiciones en las que se dan

*representación* significa que acordamos, en nuestro propio interés (y no en el interés de los representantes), para un periodo determinado, una delegación irrevocable de poder para alguien. Así tenemos que el mandatario, delegado, representante, existe como tal solamente para expresar la voluntad del representado y puede establecer el lazo con éste en la medida en que lo expresa.<sup>2</sup> En esta última característica reside la principal causa de la crisis de la democracia representativa: los gobernantes, elegidos a través de partidos políticos, han olvidado que deben estar al servicio de los intereses sociales y no aprovecharse de ellos. Como consecuencia de este olvido se ha generado una administración pública poderosa, órganos de representación débiles, mermado control judicial sobre la administración y creciente burocratización de los partidos políticos (en cuanto grupos de presión). Y en el caso particular de México, se agrega el origen de la clase política completamente autónoma de la sociedad, con pocas responsabilidades frente a sus electores. Todos estos elementos han ocasionado un grave alejamiento entre gobernados y gobernantes.

A pesar de todos sus defectos y problemas, la democracia representativa sigue siendo la mejor forma de gobierno conocida hasta ahora. Por eso surge la necesidad de perfeccionarla creando formas de relación cualitativamente mejores entre gobernantes y gobernados, y es en este punto que la participación adquiere centralidad en un escenario de cambios acelerados y retos importantes ante la complejidad de la tarea de gobernar.

Los primeros atisbos a la participación como objeto de estudio se verificaron en los sesenta del siglo XX, cuando era concebida como el mecanismo a través del cual se contribuía al logro de una sociedad moderna. Los teóricos de la marginalidad calificaron a la participación como el instrumento más apropiado para lograr la incorporación de los sectores marginados de las sociedades latinoamericanas a la dinámica del desarrollo. En los setenta, del mismo siglo, la crisis de representatividad se expresaba en la poca incidencia de los órganos de representación frente al gobierno y al creciente burocratismo

---

los procesos electorales y se conforman los gobiernos, pero esta estrategia ya llegó a su límite. Ya no es suficiente la democracia representativa, la siguiente etapa deberá centrarse en la democracia participativa, es decir, en la relación que los gobiernos electos democráticamente establezcan con sus gobernados y los mecanismos que se diseñen para canalizar la energía social que permita a los ciudadanos involucrarse profundamente en la toma de decisiones y en la solución de la problemática pública.

<sup>2</sup>Silvia Bolos, *Organizaciones sociales y gobiernos municipales construcción de nuevas formas de participación*, Universidad Iberoamericana, México, 2003, p. 43

estatal. La participación se convertía en un instrumento mediante el cual otras instancias u órganos asumirían el papel del Estado y llevarían a la población a intervenir en la satisfacción de las necesidades no atendidas.

A partir de los setenta del siglo XX la necesidad de perfeccionar y complementar la democracia representativa ha abierto un espacio significativo al impulso de la participación ciudadana entendida como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia. En los años siguientes la participación ciudadana encontró fundamento en la crisis de eficacia del Estado y durante estos años a la participación ciudadana se le han asignado tareas para descargar sobre la sociedad civil responsabilidades públicas, asociándola a la necesidad de disminuir la acción gubernamental.

Ahora bien, no debemos perder de vista que la descentralización política (capacidad de los gobiernos locales para intervenir en la toma de decisiones y en la elaboración de programas, principalmente sociales) y la participación ciudadana no representan fines en sí mismos, sino que son "simplemente herramientas que nos van a permitir profundizar y ensanchar los caminos de la democracia".<sup>3</sup> Como antecedente inmediato, durante los noventa, del siglo XX, se presentaron fuertes presiones sociales que lograron promover y reivindicar en cierta medida (al menos en el discurso), la democracia participativa frente a la representativa, a partir de que hay una apelación a la complementariedad entre ambas.<sup>4</sup>

Los cambios en el sistema político nacional y, específicamente en el ámbito municipal, no han sido gratuitos. La tarea de gobernar en el siglo XXI debe responder preguntas sobre los cómo y los con quién, en relación con los actores políticos y sociales de la actualidad

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 13

<sup>4</sup> Alberto Carrera, "Espacio público y participación ciudadana en el contexto de la gestión del desarrollo urbano. El caso del Cerro de la Estrella en Iztapalapa, Cd. de México", *Razón y Palabra*, Primera revista electrónica en América Latina especializada en comunicación. Número 55. Año 12, febrero-marzo 2007, México en [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx). No se debe pasar por alto que la deliberación es una de las formas de comunicación que se encuentra en la base del proceso de participación ciudadana, y como lo reconoce Nuria Cunill, requiere de un marco general que la propicie "la participación ciudadana involucra en sí misma la posibilidad de la deliberación ... es claro que no basta con que esté dada la virtualidad de la interacción social, sino que hay requisitos que aluden a la comunicación libre de dominación, de modo que en el transcurso de la discusión pueda suscitarse un cambio en la visión de los problemas y, consecuentemente, la posibilidad de la modificación de las posiciones previas, producto de la confrontación de perspectivas diversas."

mexicana. Y precisamente en la respuesta a estas dos preguntas aparece el tema de la participación ciudadana.

## 1.2. Concepto de participación ciudadana

La participación es uno de los ejes de los gobiernos democráticos. Significa “formar o tomar parte de”, el adjetivo *ciudadana* le da una connotación específica. El concepto de *participación ciudadana* nos remite al hecho de que se forma parte de algo cuya primera característica es que se trata de algo público, que tiene que ver con la comunidad o con el municipio: formar parte del proyecto que le dará sentido al presente y futuro a la comunidad.

Ya desde los años sesenta y setenta del siglo pasado, pero con especial énfasis a partir de los noventa, la participación ha ocupado un lugar sobresaliente en los estudios sociológicos y de ciencia política. Así pues, diversos autores, a partir del análisis de los movimientos sociales (y/o ciudadanos) que se han presentado desde esos años en todo el mundo han construido sus propios conceptos sobre *participación*.

La *participación ciudadana*<sup>5</sup>, como fenómeno político-social, presenta características específicas que la diferencian respecto de otras “categorías” de participación. Estas

---

<sup>5</sup> Nuria Cunill, *Participación Ciudadana*, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1991, pp. 31, 43, 46, 54, 55. Resulta interesante establecer las diferencias entre participación ciudadana y algunos otros tipos de participación. Nuria Cunill ha realizado una clasificación a partir de los objetivos y las estrategias de los actores involucrados en cada tipo de participación, la clasificación que la autora presenta es la siguiente: **a) participación social:** fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales, la pertenencia a un grupo, una asociación, los individuos se relacionan con otras organizaciones no con el Estado; **b) participación comunitaria:** puede suponer una relación con el Estado pero tiene un sentido meramente de impulso asistencial en acciones ejecutadas por los ciudadanos mismos y referidas (en general) a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata, se vincula al desarrollo comunitario que implica estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que guarde relación más estrecha con los servicios gubernamentales; **c) las experiencias autónomas de la sociedad civil;** **d) participación popular:** involucra un cuestionamiento del rol del Estado como definidor exclusivo de la política económica y social, según la CEPAL “la idea de promover la intervención de la población en las decisiones relativas al desarrollo asume un carácter de lucha por hacer efectiva la ciudadanía a todos los sectores sociales, así como un medio de controlar y, de ser necesario, frenar la dominación estatal.” La participación popular está asociada con las estrategias para la supervivencia en medio de las inéditas condiciones creadas por el proceso modernizador. En este marco, que involucra diversas formas y sujetos, la participación es inherentemente conflictiva porque más o menos directa y ostensiblemente persigue cambios en las relaciones sociales que traen consigo redistribución de bienes, ingresos y poder social. Esfuerzos organizados para incrementar el control sobre los recursos y las instituciones reguladoras en situaciones sociales dadas, por parte de los grupos y movimientos de los hasta entonces excluidos de tal

características tienen que ver principalmente con los objetivos y las estrategias de los actores involucrados y sobresalen las siguientes:

- a) Se lleva a cabo en la intermediación Estado-sociedad, desde el individuo o los grupos en relación con el Estado mismo.
- b) Es voluntaria, los individuos participan libremente y en condiciones igualitarias entre todos.
- c) Su objetivo son las *actividades públicas* entendidas como aquéllas que no se agotan en lo gubernamental, sino que se extienden a todo lo que afecta a la comunidad (es decir, a la sociedad).
- d) Los individuos intervienen en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales específicos (no individuales).
- e) Necesita de condiciones institucionales y compromisos, tanto desde el gobierno como desde la sociedad, para respetar el pluralismo, la deliberación pública y la interacción social.
- f) Es indispensable para integrar la representación en las sociedades democráticas, primero a través de los votos, pero una vez constituido el gobierno, para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.
- g) Exige aceptación previa, por todos los participantes, de las reglas del juego.
- h) Explica la incidencia de individuos y grupos sociales en la resolución de asuntos de interés público, en sus diferentes etapas.
- i) Aparece asociada a la necesidad de una administración más eficiente y de legitimación.
- j) Se asocia a la democratización de espacios institucionales y relaciones Estado-sociedad no solamente por la posibilidad de deliberación pública sino porque tiende a redistribuir el poder.
- k) Es incluyente, especialmente para los grupos sociales que en un régimen autoritario permanecían excluidos de los asuntos públicos.

---

control y consecuentemente se asume que la transformación de la dominación de clase es un objetivo clave de la participación (UNRISD); **e) participación política:** se refiere a la que realizan los ciudadanos en campañas políticas, como militantes o simpatizantes de un partido político o candidato, además del ejercicio del voto. En relación con la participación comunitaria Cunill agrega que el énfasis del desarrollo comunitario está puesto en fomentar la iniciativa de los propios individuos respecto de la solución de problemas y, eventualmente, en orientar su acción hacia objetivos de desarrollo previstos en los planes. El desarrollo comunitario se refiere a la participación de los individuos u organizaciones no respecto a una actividad pública, sino respecto a una actividad social, que eventualmente puede requerir de la ayuda del Estado a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales. En este caso la ayuda del Estado se enmarca en una función protectora de los individuos y por ende se expresa básicamente en términos asistenciales e integradores. Si se establece una interacción entre el Estado y actores de la sociedad civil, la participación de éstos se reduce al mínimo. Por otro lado, en relación con el concepto de "participación política" quisiera dejar constancia de la observación que Mauricio Merino hace al respecto, porque muestra la rica discusión que existe en relación con estos conceptos. Merino establece que, según algunos especialistas, no es lo mismo la participación *política* que la participación *ciudadana*. Merino comenta que quizás tengan razón, pero la mayor parte de la bibliografía sobre el tema no les ayuda: cuando los ciudadanos se organizan para influir, de hecho participan en la vida política. Y esto es lo que realmente nos interesa en el marco de la democracia: la vida pública de las sociedades, mucho más que las actividades privadas que realicen los ciudadanos.

En este sentido, Nuria Cunill nos presenta cinco características básicas que debe tener la participación institucionalizada para que pueda considerarse como un verdadero instrumento de la democracia, específicamente de la democracia participativa:

- a) *la composición de los órganos de participación*: el peso cuantitativo de la función de la representación de intereses sociales es importante si se considera que la mayoría de los órganos de participación contemplados en la normativa legal está integrada también por funcionarios de la administración y/o por representantes políticos y que estos disponen de una participación mayoritaria. [...] Un punto clave es determinar cuáles son los intereses representados para precisar si la participación ciudadana formaliza el poder de las organizaciones que siempre lo han poseído o abre espacios a los grupos y categorías sociales subordinados.
- b) *las mediaciones en la determinación de los representantes*: los intereses sociales que se formalizan en los órganos de participación se ligan directamente con la forma como se eligieron tales órganos, situación que cobra especial relevancia cuando la participación se ejerce a través de representantes.
- c) *el grado de heterogeneidad de los intereses representados*: este factor puede ser un mecanismo para controlar los intereses y neutralizar los órganos de participación ciudadana.
- d) *el modo de funcionamiento de los órganos y su grado de autonomía*: analizar el funcionamiento de los órganos permite determinar la real permanencia de la participación. [...] Puede darse el caso de que la intervención ciudadana sea exclusiva potestad de instancias gubernamentales, las que en atención a un posible riesgo de ver disminuido su poder no la llegan a movilizar. [...] Hay muchas evidencias de que cuando se le concede a la autoridad la atribución de impulsar la participación ciudadana hacen un uso muy limitado de tal atribución. Por eso es de primordial importancia determinar quién detenta el control de su convocatoria, la periodicidad de sus reuniones y su puesta en marcha. [...] El grado de independencia financiera de los órganos de participación también debe ser evaluado; de igual modo el grado de burocratización que asume la estructura interna de los órganos de participación.
- e) *la generalidad de las funciones atribuidas a los órganos*.<sup>6</sup>

Finalmente, si las esferas oficiales no pretenden erigir a la participación ciudadana en una táctica meramente ideológica y ceremonial, cobran especial importancia factores tales como:

- a) La ubicación de los órganos y procedimientos de participación en relación a los procesos y entes en que se adoptan realmente decisiones y se determina su dirección.
- b) La posibilidad de contestación de los ciudadanos a tales decisiones.
- c) La preservación de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de su relación con los entes públicos.
- d) La formalización de la capacidad de influencia de los grupos menos favorecidos para disminuir la asimetría dominante en la representatividad social.

---

<sup>6</sup>*Ibid.*, pp. 188-196

Cada uno de estos elementos (aquí presentados como criterios de evaluación) pueden ser asumidos como requisitos de la participación ciudadana.

Para que la participación ciudadana sea realmente efectiva no bastan los mecanismos que se establezcan para impulsarla, se requiere que los gobernantes locales asuman sus responsabilidades en el sentido de *responsiveness*, es decir que los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas. El *accountability*, como la obligación de los multicitados gobernantes de rendir cuentas sobre su actuación en el ejercicio del poder, es otro instrumento a través del cual se comprometen con sus ciudadanos. Y en ambos frentes es esencial la participación ciudadana: de un lado para garantizar respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, y del otro para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes. Un gobierno democrático tiene que ser un gobierno responsable, en el doble sentido del término. Pero no puede llegar a serlo, paradójicamente, si los ciudadanos a su vez no logran establecer y utilizar los cauces de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad.

Los gobiernos locales deben transformarse y generar instancias de intermediación entre las necesidades sociales y las repuestas públicas. Esta definición sintetiza las tareas pendientes en por lo menos cuatro ámbitos complementarios:

1º *Colocar la participación ciudadana en el lugar más destacado de la gestión municipal*, establecer que no se gobierna para el pueblo, sino con el pueblo. El ayuntamiento es necesariamente participativo. Es importante darle mayor poder a la sociedad para que participe activamente en las tareas del ayuntamiento.

2º *La sociedad debe participar y el gobierno gestionar*, muchas de las repuestas a las demandas municipales están fuera de los límites del gobierno local. Por lo pronto, con las leyes como están, los ayuntamientos tienen que salir a buscar los medios para resolver sus problemas puntuales, porque los otros dos ámbitos de gobierno no tienen la obligación de informarles lo que hacen en su territorio. Para ser un buen intermediario hay que tener capacidad de gestión, más allá de las fronteras municipales. El municipio es la instancia gubernativa de las sociedades locales y no hay nada de anómalo en que busquen respuestas por todas partes.

3º *No basta con crear espacios institucionales de diálogo con la sociedad, y ampliar los horizontes de gestión*, hace falta capital humano técnicamente calificado para producir proyectos de ingeniería social.

4º *La capacidad reglamentaria del municipio*, reglamentar la vida municipal significa ponerle orden con la participación de la sociedad, bien entendida puede convertirse en el

pivote de esta participación en los asuntos municipales, cuando no en la respuesta natural a dicha participación. Esta capacidad dio al municipio su carácter participativo y colectivo y sintetiza su potencial democrático.<sup>7</sup>

Analizar la participación ciudadana implica una interrelación constante entre la sociedad civil y el gobierno local, porque ambos se afectan mutuamente en la relación que establecen y porque en cada aspecto de la participación ciudadana ambos tienen responsabilidades y derechos.

### **1.3. ¿Cómo influye la democracia participativa en la cultura política?**

Participar significa, especialmente para quienes no han tenido la oportunidad de hacerlo, cambiar no solamente su comportamiento frente a las instituciones gubernamentales y los demás integrantes de su comunidad, sino toda su concepción sobre lo político, es decir, participar modifica la cultura política de los ciudadanos.

El concepto de *cultura política* que se manejará en esta investigación se refiere, entre otros aspectos, a la reflexión sobre las características de distintas sociedades que ponen el acento no solamente en la praxis y las instituciones políticas sino también en las creencias, en los ideales, en las normas y en las tradiciones que colorean de manera particular y dan significado a la vida política en ciertos contextos. La *cultura política* es también una síntesis heterogénea de valores, juicios, informaciones, creencias y expectativas, a través de las que cada individuo define su posición frente a los asuntos de interés público y frente al sistema político en que se expresan y deciden dichos asuntos.

La *cultura política* se construye, así, a partir de evaluaciones, conocimientos y vinculaciones afectivas con respecto a la historia, normatividad y funcionamiento del sistema político y sus instituciones, sobre el tipo de participación, negociación o confrontación que se desarrolla alrededor de los centros de decisión, sobre el valor y la importancia del consenso y el disenso, así como sobre las formas del liderazgo y el tipo de sociedad deseable. La cultura política no es un elemento externo al sistema, pues las formas de su reproducción cotidiana, o eventualmente de su transformación, se

---

<sup>7</sup> Mauricio Merino, *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 2003, pp. 195-196. Las cursivas son mías para identificar los puntos específicos.

encuentran condicionadas por las peculiaridades de la cultura política desde la que el sistema es percibido e interpretado.<sup>8</sup>

Durante casi todo el siglo XX en México se puede hablar de una cultura política de *subordinación* (o *súbdito*, como la llaman Mauricio Merino y Jacqueline Peschard), que obedecía al régimen autoritario centrado en un partido político hegemónico. Ahora bien, a partir de los cambios del sistema político mexicano desde finales de los ochenta de ese siglo – alternancia, gobiernos divididos, elecciones creíbles, acceso a la información – que han transformado al país como no había sucedido en décadas anteriores, y que requirieron de una larga gestación, la cultura política se identifica más bien con un *súbdito en transición*, y se pueden identificar cambios en sus percepciones y actitudes. El mexicano es hoy más activo, más consciente de sus derechos, celoso de la defensa de los mismos, se concibe más competente para influir en las decisiones públicas y entiende los beneficios de la cooperación con los demás.

El perfil predominante de *súbdito en transición* se separa del ciudadano básicamente porque no asume las responsabilidades de su mayor activación política, el ciudadano no es solamente un sujeto participativo y crítico que despliega libertad de expresión, sino alguien que conoce sus derechos y asume sus obligaciones, que van desde ceñirse a los dictados de la ley hasta pagar impuestos.<sup>9</sup>

De hecho, difícilmente podría mejorarse la calidad democrática de las interacciones sociales si no se supera la tradicional resistencia ciudadana para involucrarse de manera consistente en los quehaceres cotidianos de las organizaciones e instituciones que

---

<sup>8</sup> Roberto Gutiérrez, "Construcción de ciudadanía y consolidación democrática en México", en, *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, SEGOB/SEP/IFE/CIDE/ITAM/Miguel Ángel Porrúa, México, 2002, p. 225 y 226. El autor agrega a esta reflexión que el conjunto de elementos cognoscitivos y valorativos que marcan el perfil de la cultura política inciden de manera directa en las modalidades de la participación ciudadana, su perfil y alcance dan cuenta del grado de asimilación o de rechazo de los componentes propios del paradigma cultural de la democracia. La cultura de *súbdito* (*subordinado*), en tanto complemento de los sistemas no democráticos de conducción y gestión políticas, es una cultura en la que la noción de participación está prácticamente ausente y donde hay una visión acerca de la autoridad y de los centros de decisión que puede ser caracterizada como providencialista, en la que finalmente se espera por parte de la autoridad las respuestas que resuelvan los problemas que afectan a la vida cotidiana de la población.

<sup>9</sup> Jacqueline Peschard Mariscal, "El perfil de la cultura política predominante" en *Deconstruyendo la ciudadanía. ...*, p. 146. También aparece este concepto en Víctor Manuel Durand, en Mauricio Merino y en estudios de organismos como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y dependencias gubernamentales como la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

constituyen la columna vertebral de la llamada *sociedad civil*<sup>10</sup>. En México se ha privilegiado la participación electoral y se recurre menos a formas más activas de inserción en los procesos de toma de decisiones que transcurren de manera ininterrumpida en la cotidianidad de la vida social y política. Sobre todo porque la participación ha adoptado frecuentemente la forma de denuncia, impugnación, oposición y petición, se necesita reforzar el compromiso con una participación responsable, esto es, propositiva y constructiva.

Los mexicanos deberán verse a sí mismos como ciudadanos con derechos y obligaciones, y no solamente como receptores (pasivos) de beneficios, para que la democracia en México pueda constituirse realmente como una forma de organización sociopolítica, en la que el ejercicio práctico de los derechos y garantías individuales y colectivas esenciales redunde en una mayor participación y en una mejor articulación Estado-sociedad.<sup>11</sup>

Entre otras características del comportamiento de los mexicanos, que nos permiten afirmar que la cultura política de subordinación está en *transición*, se puede mencionar que ahora, en general, en el país se presenta una creciente pluralidad política que ha creado un clima de mayor respeto hacia el adversario y ha generado los gérmenes de una sana cultura de la competencia entre los partidos que son ahora aceptados como una parte esencial de la vida pública. Incluso en el seno de la sociedad civil hay un poco más de respeto y aceptación hacia los diferentes, que se refleja en un mayor intercambio entre

---

<sup>10</sup> Cristina Sánchez-Mejorada y Lucía Álvarez Enríquez, "Gobierno democrático, sociedad civil y participación ciudadana en la ciudad de México, 1997-2000" en **Alberto Olvera (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, Universidad Veracruzana/Fondo de Cultura Económica, México, 2003, p. 241***. Para redondear el concepto de *sociedad civil*, las autoras nos dicen que "En los últimos años se ha generalizado el uso del concepto 'sociedad civil' para referirse al fenómeno de la creciente participación de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones de los problemas que les afectan. Se refieren a todo aquello – fuera del gobierno, los partidos políticos, el ejército y las iglesias – que implica organización y movilización ciudadana en distintos campos de la vida social." En suma, la sociedad civil, es una construcción ciudadana que busca intervenir en asuntos públicos, un resultado de largos ciclos de luchas sociales y de la lenta institucionalización de un Estado de derecho. La sociedad civil no es un dato, sino un proceso en continua renovación y en incesante lucha contra el autoritarismo, la ilegalidad y la antidemocracia. Sus ganancias nunca son permanentes, sino que exigen ratificarse en la práctica social cotidiana.

<sup>11</sup> **Gutiérrez, op. cit., p. 234**. A estas características de la cultura política de subordinación que siguen manteniéndose, hay que agregar que persiste la cultura clientelar y corporativa y se ha trasladado desde el otrora partido oficial a los demás partidos políticos e incluso a muchas de las organizaciones populares independientes. Finalmente, citando a Alberto Olvera en el texto que ya se ha mencionado (p. 66), hay que agregar que "La experiencia internacional demuestra que mientras persista la enorme desigualdad de ingresos y de acceso a los bienes y servicios públicos las prácticas clientelares continuarán dominando el espacio de la micropolítica."

organizaciones de carácter empresarial y asociaciones civiles, e incluso entre éstas y algunos movimientos sociales.

#### **1.4. Municipio, ciudadanía y participación ciudadana**

El proceso de alternancia entre los partidos políticos y la manifestación concreta del pluralismo iniciaron en los ayuntamientos<sup>12</sup>, primero los del norte y algunos del Bajío. "... La alternancia de partidos políticos en el control del ejecutivo local ha desarrollado condiciones generalizadas de competitividad después de más de setenta años de gobierno de partido casi único. Esto ha promovido diferentes transformaciones en las economías locales y en las formas de gobierno; ha contribuido a que se introduzcan modificaciones en la organización institucional y en el papel de intermediario de las demandas ciudadanas que le cabe al gobierno municipal ante los demás órdenes de gobierno; ha transformado las formas de obtención de recursos; de igual modo, ha influido en la creación de instancias de participación ciudadana y de representación social y política."<sup>13</sup>

La alternancia dio al municipio la posibilidad de existencia propia porque la pluralidad que se expresó en los gobiernos locales planteó la necesidad de prácticas políticas que reconocieran en los estados y municipios capacidades y competencias –por lo menos iguales a las de la federación- en la búsqueda de la prosperidad y del bienestar de su población. Los procesos político-electorales iniciaron una posible consolidación del municipio como una instancia local de gobierno.

La forma de representación plural que existe actualmente en los municipios es la proporcionalidad en los cabildos, pero no se hacen esfuerzos por hallar formas de representación social, de la ciudadanía. Aunque existen comités, comisiones, asociaciones

---

<sup>12</sup> Cuauhtémoc Paz Cuevas, *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, IGLOM, México, 2005, p. 34. El autor señala que, junto al pluralismo cívico, el descontento popular contra un régimen político que alejó los beneficios de las regiones a costa de un frustrado crecimiento económico nacional, se hizo presente en la arena política local. No es casualidad que en los ochenta, durante la crisis económica, se iniciara el despertar democrático en nuestro país. Tampoco es coincidencia que ello tuviera lugar en las regiones, bajo distintos fuerzas locales que se consolidaron y atrajeron simpatías de los ciudadanos. La búsqueda democrática, se ha señalado, antes de ser un verdadero movimiento nacional, inició como un largo proceso de luchas en lo local.

<sup>13</sup> Homero Saltalamaquia y Alicia Ziccardi, "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación", *Revista Mexicana de Sociología*, 1/2005, Año LXVII/Núm. 1, Enero-marzo de 2005, IISUNAM, México, 2005, p.32

y una cantidad de instrumentos que aparecen en las leyes locales, muchas veces están realmente vacíos de representatividad. No se puede decir que en las leyes orgánicas locales no existan instrumentos de participación. Lo que está en duda es la eficacia de esos instrumentos de participación y el hecho de que en la mayoría de los casos se arrastra toda una experiencia corporativa, en la incorporación de la ciudadanía a esos instrumentos. Aún cuando ya se da un proceso de pluralismo político, este fenómeno no se refleja en un mayor pluralismo social, en igualdad de oportunidades para que todos pudieran participar en la responsabilidad de los gobiernos locales. En el ámbito municipal todavía existen graves restricciones en torno a una representación social plural que contribuiría a generar mejores bases de gobernabilidad democrática en los espacios locales. Si la sociedad estuviera representada en el gobierno local, que es el más próximo a la ciudadanía, seguramente se podría tener mejores gobiernos.<sup>14</sup>

El municipio no puede subsistir sin la participación ciudadana, eso implica que quienes están frente a los ayuntamientos deben convertirse en coordinadores de esfuerzos. Hasta hace unos años al municipio se le concebía como un mero prestador de servicios, como una instancia nulificada que funcionaba para que una parte de la sociedad tuviera dónde quejarse. El municipio se ha ido fortaleciendo y no porque el sistema haya deseado ese fortalecimiento, sino porque la sociedad civil lo ha impulsado en pro de buscar una mejor calidad de vida, para que esta instancia de gobierno sea cada día más fuerte. Si los presidentes municipales y los miembros del cabildo se convierten en coordinadores de esfuerzos, partiendo de que los problemas no son del gobierno, sino que tienen carácter social y por lo tanto, se deben construir consensos para hacer partícipes a todos los ciudadanos de los problemas comunes, se obtendría mayor legitimidad en lo que se refiere a las alternativas de solución.

El municipio es el espacio de los gobiernos locales y de la participación ciudadana, es allí donde la sociedad civil tiene su principal espacio de fortalecimiento, porque es en el

---

<sup>14</sup> Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén López (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México, 2000, pp. 99-102. La idea general es de Alicia Ziccardi, quien además advierte que no se ha depositado en la sociedad civil una mayor confianza para promover experiencias de mayor participación y donde exista una representación más plural. Para poder avanzar en formas de participación -como el presupuesto participativo en Brasil- se necesita depositar más confianza en la sociedad, en un asociacionismo de tipo civil, situación que todavía no se presenta en México.

territorio de un municipio donde los ciudadanos se organizan para resolver sus problemas y entran en contacto con su gobierno local, es decir, su ayuntamiento. En los párrafos anteriores se ha mencionado a la *ciudadanía* y se han descrito las características que deberían tener los gobiernos locales para ser democráticos, para ser buenos gobiernos. Detengámonos un momento para analizar ambos aspectos.

La competencia política trajo consigo gobiernos legítimos y democráticos en el sentido de que ganaron una elección con la participación de los ciudadanos que emitieron votos a su favor para manifestar su apoyo a una opción política. Dada la legitimidad que adquiere un gobierno que resulta de elecciones creíbles, se puede decir que estamos ante un *buen gobierno* en ciernes. Se considera que un gobierno democrático es un *buen gobierno* cuando además reúne condiciones de: a) racionalización y modernización de estructuras administrativas; b) fortalecimiento de las finanzas públicas a través de mejoras en la recaudación de ingresos propios y reducción de gastos de administración; c) aumento en la transparencia en el uso de recursos; d) mejora en la prestación de servicios públicos; e) desarrollo de esquemas de información a los ciudadanos, de acceso a la autoridad y participación ciudadana en acciones y proyectos específicos; f) promoción de mecanismos más abiertos y democráticos en la conformación de órganos de colaboración vecinal o sectorial y, en muchos casos, g) la reivindicación relativamente exitosa de los márgenes de autonomía posibilitados por el marco jurídico respecto de los gobiernos estatal y federal.<sup>15</sup>

Alicia Ziccardi nos dice que los indicadores para medir un *buen gobierno* local son los siguientes:

- a) Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones legales atribuidas;
- b) honestidad y transparencia en el manejo de la hacienda local;
- c) atención equitativa e incluyente de las demandas ciudadanas, y

---

<sup>15</sup> Emilio Duhau, "Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo" en Alicia Ziccardi y Miguel Bazdresch (coords.), *Memoria Gobiernos locales. El futuro político de México*, Congreso Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, 2000, p. 55. Los gobiernos locales de alternancia en México se enfrentan, todavía, a problemas relativos al régimen autoritario y los pilares que lo constituyeron: "Sin duda, el perfil de los gobiernos locales en México ha estado profundamente marcado por la fusión de Estado, partido virtualmente único, representaciones corporativas e intereses económicos, propia del populismo corporativo revolucionario." P. 59

- d) aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción.<sup>16</sup>

La configuración de nuevos conceptos sobre políticas públicas, de una nueva gestión del Estado y de un relanzamiento de las reformas políticas indispensables para el *buen gobierno* son caminos que llevan hacia una mayor sensibilidad del quehacer político ante la ciudadanía. El resurgimiento de la sociedad civil se encuadra entonces en el triángulo formado por el nuevo papel del gobierno local y la extensión de una nueva cultura política en la construcción de ciudadanía.

Construir ciudadanía implica contar con ciudadanos participativos y activos. Ser ciudadano significa, principalmente, ejercer en libertad e igualdad los derechos cívicos, políticos y sociales que nos otorga el hecho de vivir en sociedad e, indudablemente, cultivar nuestras obligaciones como integrantes de una comunidad. Idealmente el municipio es el espacio donde deberían estar dadas las condiciones para que la ciudadanía se hiciese realidad. Sin embargo, diversas condiciones, de manera especial las económicas y políticas, se han convertido en obstáculo para que los hombres y las mujeres ejerzan su ciudadanía en plenitud. El momento histórico que nos está tocando vivir, cuando la sociedad civil se reconstruye y se refuerza como prioridad en la agenda democrática, se presenta como una nueva oportunidad para lograr una ciudadanía plena que no se conforme con el ejercicio del voto, sino que forme parte del proceso democrático en sus siguientes etapas y esté incluida en las decisiones públicas.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Alicia Ziccardi, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*, IISUNAM- Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 33

<sup>17</sup> Pedro Pontual, "Construyendo una pedagogía democrática del poder" en *Dionisio Córdova Tello y Andrés Méndez Sandoval (compiladores), Participación Ciudadana, Serie Antologías*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C. (CESEM), México, 2002, p. 12. Como acotación a estas ideas el autor nos dice que al hablar de la necesidad de construir una democracia integral y una ciudadanía activa para superar las múltiples formas de exclusión, nos estamos refiriendo a nuevas prácticas de poder, apoyadas en una nueva cultura política radicalmente democrática. La ciudadanía activa se distingue de la ciudadanía pasiva – aquella que es otorgada por el Estado con la idea moral del favor y de la tutela – en la medida en que instituye al ciudadano como portador de derechos y deberes, más especialmente como creador de derechos en el proceso de apertura de nuevos espacios de participación política. La construcción de una ciudadanía activa tiene un proceso que requiere la constitución de sujetos sociales activos, definiendo lo que consideran que son sus derechos y luchando por su reconocimiento. Se trata de un movimiento de excluidos, construyendo una ciudadanía de abajo hacia arriba.

Efectivamente, "...la práctica ha demostrado que no es suficiente (que) la creación de espacios y canales de participación tenga lugar de hecho y con capacidad de interferir en la conducción y calidad de las políticas públicas."<sup>18</sup> Si bien la cultura política autoritaria forjó en la población una visión delegativa del poder – en la que se esperaba que el Estado decidiera e instrumentara soluciones a los problemas del municipio – abrir espacios y ofrecer condiciones concretas para que la población ejercite su derecho de proponer, acompañar y fiscalizar las acciones de gobierno, estableciendo las responsabilidades de cada parte, contribuye a la construcción de ciudadanía. Por lo tanto, es fundamental el estímulo – incluso desde el gobierno – a la multiplicación de las formas de autoorganización de la población que le posibiliten las acciones colectivas.

El ejercicio de la ciudadanía se relaciona con la democracia participativa porque los ciudadanos lo son a partir de su participación en los asuntos públicos, y la participación en espacios públicos deliberativos es un requisito para la ampliación de la ciudadanía, ya que "es imposible hacer que los derechos se conviertan en referencias que estructuren identidades ciudadanas en una sociedad que destituye, por todos lados, a cada uno y a todos de un lugar de reconocimiento".<sup>19</sup>

La construcción de la ciudadanía presenta retos en diversos espacios, en particular en el aspecto de la normatividad de las prácticas políticas y sociales. Se trata de establecer una opción ético-política fundada en la aceptación de valores tales como el respeto a la pluralidad, la discusión razonada de las diferencias, el acuerdo y los compromisos concertados, la reivindicación de las libertades y los derechos civiles, así como el rechazo a la violencia y la imposición como recursos políticos. En la articulación de estos elementos es donde radica la posibilidad de conjuntar efectivamente representatividad y gobernabilidad democrática, siendo la ciudadanía la pieza maestra en tal articulación.

La participación ciudadana tiene una misión sustantiva en la construcción de ciudadanía porque representa la extensión del derecho a participar en la toma de decisiones, es un

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 17

<sup>19</sup> Sonia Fleury (2005), "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad" en [http://www.iigov.org/id/attachment.dr?art=13467\\_SFLEURY@fgv.br](http://www.iigov.org/id/attachment.dr?art=13467_SFLEURY@fgv.br), Instituciones y Desarrollo, Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática, Edición 16, marzo 3 del 2005, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.

paso posterior a la emisión del voto, cuando los individuos se involucran en ámbitos específicos del quehacer gubernamental. Representa también la posibilidad de trascender el ejercicio de los derechos políticos y propiciar, a través de colaboración en los procesos decisorios, la promoción y vigencia de otros derechos como los cívicos, los económicos, los sociales y los culturales, para hacerlos efectivos. Finalmente, esta participación demanda la hechura de individuos autónomos corresponsables con la vida pública, que tengan, sí, “la capacidad de demandar acciones, reformular políticas y configurar propuestas, pero que están también dispuestos a aceptar responsabilidades y a hacerse cargo de las exigencias que conlleva la regulación de vida pública. Esto remite directamente al tema de las obligaciones y los compromisos sociales, que son también componentes clave de la condición humana.”<sup>20</sup>

El municipio como gestor de desarrollo económico, como responsable de planeación territorial y suministrador de servicios públicos, tiene una carga administrativa muy fuerte que por lo general se reconoce poco. En ese proceso de gestión los municipios también tienen que saber generar legitimidad y consenso. Para que en los municipios se pueda vivir en espacios equilibrados y equitativos, que ofrezcan condiciones materiales y ambientales dignas, hay que transitar por el camino de construir ciudadanía, para alcanzar los derechos individuales y políticos, pero también los derechos urbanos y los derechos a acceder a bienes y servicios básicos.

Uno de los principales desafíos que enfrentan los gobiernos locales es crear las condiciones apropiadas para que sus habitantes sean ciudadanos que puedan ejercer, junto con sus derechos políticos, sus derechos sociales y urbanos cumpliendo con sus obligaciones e involucrados, mediante la participación, en la solución de la problemática pública. El complemento a la voluntad de los gobiernos para impulsar la participación es una sociedad local portadora de una cultura cívica para la vida comunitaria y dispuesta a ponerla en acción para que los espacios de gestión pública que se abran sean adecuadamente aprovechados.

---

<sup>20</sup> Lucía Álvarez “Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México” en John M. Ackerman, *et.al.*, *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, IEDF, Colección Sinergia, No. 6, México, 2006, p. 55

La ciudadanía como práctica no es estática, ni homogénea, ni estable, ni vacía, es una práctica en permanente cambio, que entre otras expresiones se moviliza ante situaciones de injusticia, cuando sus condiciones de vida no mejoran o son excluidos de las instancias y decisiones que les afectan. Los ciudadanos son la parte fundamental del municipio, en ellos reside la posibilidad de construir un camino con propuestas que conduzcan al cambio del mapa político con la distribución del poder.<sup>21</sup> Los actores sociales organizados cuestionan su devenir, plantean líneas de acción y reclaman su lugar para tener un mejor futuro y llegar al punto de establecer demandas concretas dirigidas a destinatarios específicos.

Las prácticas de participación ciudadana se identifican con gobiernos democráticos que reconocen en la construcción de ciudadanía el principio rector de la democratización, y un instrumento para la legitimación de sus funciones y la eficacia de sus acciones. Dados los beneficios que la participación ciudadana aporta a los gobiernos democráticos, éstos asumen la responsabilidad de generar condiciones para hacerla efectiva. Sin embargo, la voluntad política mostrada por algunos gobiernos no es suficiente "... además del diseño de espacios e instrumentos para la participación, se requiere una normatividad que los reconozca y reglamente, así como el establecimiento de reglas claras para la relación entre los actores participantes. A esto se suma la voluntad política de los gobernantes, que constituye un factor de primer orden, sin el cual el resto de las condiciones pueden quedar en letra muerta."<sup>22</sup>

### **1.5. La importancia de impulsar la participación ciudadana en los gobiernos locales**

En este punto surge la pregunta ¿por qué el gobierno municipal debe impulsar la participación ciudadana? Enrique Cabrero nos ofrece un primer acercamiento a la posible respuesta "Es en los espacios locales donde más claro es que la acción pública no se refiere a la acción gubernamental aislada, sino a la acción conjunta de agentes diversos.

---

<sup>21</sup> Mauricio Espinosa Henao, *Agendas Ciudadanas Municipalistas*, Colección Cuadernos de Formación Municipal, No. 5, CESEM, México, 2006, p. 14. El autor establece su opinión al respecto, que me pareció interesante citar aquí "... es necesario trabajar como ciudadanos por la democracia y el desarrollo desde lo local, con el objeto no solamente de plantear en la agenda (municipal) los problemas, sino de incorporar el punto de vista ciudadano mostrando que existen otros temas y aspectos muy importantes que atender en el municipio."

<sup>22</sup> Álvarez, *Op. Cit.*, p. 56

Sin embargo, también es claro que el agente que puede convocar, articular y 'entretrejer' la acción de actores diversos con mayor eficacia y legitimidad, es el actor gubernamental.<sup>23</sup>

La dinámica actual, tanto en el aspecto político como en el social, se caracteriza por formas diversas, complejas y contradictorias entre tres actores clave: los gobiernos locales, la sociedad civil con sus diversas organizaciones sociales, ciudadanas y populares, y los partidos políticos.

En este caso solamente nos ocuparemos de los dos primeros porque la participación ciudadana se da entre sociedad y Estado. Los nuevos tiempos políticos obligan a las autoridades municipales a actuar y reconocer la participación de nuevos actores. El reclamo de la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos se convierte en imperativo, para no circunscribir a la democracia solamente a los procesos electorales. Así, el rol del ciudadano se vuelve central en la construcción de nuevas formas de ejercer el poder público. Las autoridades electas no pueden dejar de escuchar las proposiciones de quienes les eligieron y que al participar amplían sus posibilidades de ser ciudadanos. La nueva relación que debe prevalecer entre ciudadanía y gobierno municipal debe ser corresponsable y democrática. La razón de ser de esta relación entre elementos de la ecuación de gobierno se orienta a democratizar la vida municipal y al impulso de condiciones para un desarrollo más integral y equitativo.<sup>24</sup>

El reto de los gobiernos municipales es el de construir canales efectivos para la participación de los ciudadanos, sin menoscabo de su autonomía. Sin embargo, debe advertirse que la institucionalización de la participación colectiva es una tarea delicada que corre el riesgo de ser burocratizada y hacerla clientelista en lugar de fomentar la participación autónoma, libre y voluntaria.

---

<sup>23</sup> Enrique Cabrero Mendoza "Gobiernos municipales que trabajan, que innovan y que generan resultados" en Enrique Cabrero Mendoza (coord.), *Gobiernos locales trabajando. Un recorrido a través de programas municipales que funcionan*, CIDE/Fundación Ford, México, 2003, p. 19

<sup>24</sup> Guadalupe Márquez García, "Reflexiones en torno a la participación ciudadana" en Alicia Ziccardi y Miguel Bazdresch (coords.), *Memoria Gobiernos locales. El futuro político de México*, Congreso IGLOM, México, 2000, p. 105

*La participación ciudadana, cuando se da en las estructuras gubernamentales, implica más que un mecanismo de descentralización administrativa y más que un atributo concedido generosamente por la autoridad. Se da principalmente en el ámbito municipal porque el municipio significa – como subestructura administrativa y política del Estado – el lugar clave de la discusión pública sobre los recursos disponibles y los planes de gestión respecto a las necesidades de los ciudadanos. El municipio es el espacio geográfico donde se desenvuelven las relaciones más vitales de los individuos y los grupos sociales, donde se pueden exponer los problemas que se tienen y las posibles soluciones. Se puede decir que la participación ciudadana se entiende como un proyecto de consenso que asegura los derechos civiles.<sup>25</sup>*

La participación ciudadana en los espacios institucionales, en este caso los gobiernos locales, se convierte en una mediación entre lo público (gobierno o Estado) y la sociedad. Al mismo tiempo, complementa a la representación como mecanismo de la participación. Es decir, son los gobiernos electos, a través de instrumentos electorales confiables y democráticos, los que generan mecanismos de participación y discusión colectiva para la formulación de políticas que respondan a las necesidades sociales. La inclusión de los ciudadanos en las decisiones es elemento clave para determinar que las formas de participación ciudadana están orientadas a la democratización de las relaciones gobierno-sociedad.

En consecuencia, la sociedad en apoyo del gobierno aporta elementos sustanciales para el cambio de las relaciones entre el gobierno y ella misma, muestra una mayor apertura para la vinculación con otros actores sociales y políticos y una mayor capacidad de aglutinar intereses y contribuye a los procesos democratizadores (incluyentes) en el ámbito local y regional. Las estrategias gubernamentales tienden a asumir cada vez más a la participación ciudadana, como un medio para lograr que los ciudadanos se involucren directamente en la producción y/o en la gerencia e, incluso, en el financiamiento de ciertos servicios.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Dionisio Córdova Tello y Andrés Méndez Sandoval, *op. cit.*, p. 6

<sup>26</sup> Nuria Cunill, *op. cit.*, p. 13. La autora apunta que en el contexto de los regímenes capitalistas desarrollados la temática de la participación ciudadana encuentra tanto un fundamento político como uno económico, según se interprete la crisis del Estado como una crisis de representatividad o eficacia. [...] en las sociedades industrializadas la participación ciudadana está en función del tipo de interpretación que prevalezca respecto

La ciudadanía se construye con la responsabilidad de los ciudadanos a través de sus impuestos y de estar involucrados en la satisfacción de las necesidades de la comunidad. Para que el ciudadano ejerza la solidaridad social y la responsabilidad en los asuntos públicos es necesario explorar los marcos institucionales que incentiven la corresponsabilidad, entre el Estado y la sociedad, en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas y en la producción de servicios sociales equitativos y eficientes.

---

del carácter de la crisis del Estado y de la administración pública. En América Latina la participación ciudadana parece depender más del régimen político en cuestión. Históricamente de una parte logró un vigoroso impulso en los regímenes dictatoriales y de otra, en los democráticos aparece como complemento necesario. Hay un giro nuevo que en un mismo tiempo histórico, asocia la participación ciudadana tanto a la necesidad de ampliar la democracia como a la de justificar su inexistencia.



## **CAPÍTULO DOS EL MUNICIPIO EN EL RÉGIMEN FEDERAL. SU EVOLUCIÓN EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX. EL ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN**

## CAPÍTULO DOS

### EL MUNICIPIO EN EL RÉGIMEN FEDERAL. SU EVOLUCIÓN EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX. EL ÁMBITO DE LA PARTICIPACIÓN.

#### 2.1. Introducción

En México el municipio tiene su origen en la conquista española. Si bien los pueblos indígenas, especialmente los aztecas, tenían su propia forma de organización basada en el *calpulli*,<sup>27</sup> fueron los conquistadores españoles quienes establecieron el municipio como forma de gobierno. El municipio español tiene como raíz una forma administrativa del imperio romano, cuya unidad básica era el *municipium*, cuyo significado remite a oficio y obligación y tomar a cargo, en ese sentido, *municipio* hace referencia a la obligación de obediencia que el gobernante debe al imperio.<sup>28</sup> Cualquier definición de *municipio* hace referencia a su carácter de entidad político-administrativa de base territorial que forma parte del régimen interior de los estados y cuyo gobierno es el ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal, síndicos y regidores. La palabra proviene del latín: *minus*, sustantivo que se refiere a cargos, obligaciones, tareas; *capere*, verbo que significa tomar, hacerse cargo, asumir tareas. Moisés Ochoa entiende al municipio como “la forma, natural y política a la vez, de organización de la vida colectiva, capaz de asegurar bajo una forma democrática el ejercicio total de la soberanía popular”.<sup>29</sup>

El primer municipio que fundaron los españoles al desembarcar en tierras mesoamericanas fue el de la Villa Rica de la Vera Cruz el 22 de abril de 1519 y después durante casi dos centurias, el municipio cayó en el ostracismo como consecuencia de la disminución del poder de la autoridad política frente a la creciente influencia del clero. En el siglo XIX fueron los independentistas quienes lo hicieron renacer, influidos por la idea de la soberanía del pueblo que impulsaba la Revolución Francesa.

---

<sup>27</sup> Raúl Olmedo Carranza, “Hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno: la comuna” en *Segundo Seminario El municipio mexicano en el umbral del nuevo Milenio*, Gobierno del Estado de México/Centro Nacional de Desarrollo Municipal/Coordinación General de Apoyo Municipal (coord.), México, 1999, p. 23. El *calpulli* era la comunidad concreta con capacidad de autogobierno, gobierno comunal, hay autores que consideran fue destruido para desorganizar a los aztecas y “destruir” su poder social. En sustitución del *calpulli* el municipio se convirtió en un instrumento que facilitó la explotación de los indios.

<sup>28</sup> Carlos Rodríguez Wallenius, “Breve historia del Municipio en México”, *Cuadernos de Formación Municipal, No. 1*, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara, A. C. (CESEM), México, 2003, p. 11

<sup>29</sup> Alicia Ziccardi, *Agenda de la Reforma Municipal en México*, Cuadernos de Debate, CESEM/IISUNAM/Centro de Estudios de Reforma del Estado/Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE), México, 2000, p.48

El cabildo soberano de la Ciudad de México asumió sus funciones como representante del pueblo novohispano en 1808 y desde entonces se mantuvo la idea de soberanía relacionada íntimamente con la de municipio. Durante el siglo XIX las constituciones liberales no le otorgaron la importancia que merecía porque su competencia quedó restringida al ámbito estrictamente local. Correspondió más bien a las Bases Constitucionales de 1835 y a las Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 la reglamentación extensa de la organización municipal, lo que demostró una preocupación más amplia de los conservadores por fortalecerla.

El municipio tuvo una presencia mínima en las dos constituciones liberales que rigieron en México en diferentes momentos del siglo XIX. En la Constitución de 1824 no se incluyó ningún artículo relacionado con el municipio y lo más cercano es un párrafo que establece que los estados tienen la obligación de organizar su gobierno y administración interior sin oponerse a la Constitución. Entre 1824 y 1835 fueron pocas las disposiciones que se ocuparon de los estados, ámbito encargado de regular la vida municipal, situación que reforzó el control sobre los ayuntamientos en las constituciones locales.<sup>30</sup>

Tampoco en la Constitución de 1857, ni en las enmiendas de Juárez y Lerdo, se hicieron esfuerzos para fortalecer el papel del municipio dejando sus atribuciones, otra vez, a merced de la legislación de los estados. En este ordenamiento legal solamente se menciona que el arreglo interior de los territorios tendrá por base la elección popular de los ciudadanos hacia sus autoridades políticas, municipales y judiciales.

A finales del siglo XIX, en el periodo conocido como *porfiriato*<sup>31</sup>, las jefaturas militares fueron un duro obstáculo para la autonomía de los ayuntamientos, pues se convirtieron en el instrumento principal para el control de la vida municipal, además de que se perdieron algunas de las principales fuentes de ingresos para los municipios (como los bienes comunales y las alcabalas al comercio interior). “El jefe político alcanzó entonces la cúspide de su poder en las relaciones de dominación local. Los municipios, agrupados en

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 21

<sup>31</sup> En la historia de México se denomina *porfiriato* a los 30 años (aproximadamente) que gobernó el país el General Porfirio Díaz; primero entre 1876 y 1880 y después, en forma permanente, desde 1884 hasta mayo de 1911 en que renunció a la Presidencia obligado por el movimiento político y social que encabezó Francisco I. Madero.

cantones, partidos y distritos, fueron controlados por las jefaturas políticas que podían disponer de las fuerzas rurales y militares de su región.<sup>32</sup>

Con la revolución iniciada en 1910 el poder se trastocó y se hizo necesaria una revisión de la legislación para restituir a los municipios el poder que habían perdido durante los años del porfiriato. La restauración del municipio libre se convirtió en postulado de los revolucionarios y de los partidos que escucharon el llamado de Francisco I. Madero para participar en las elecciones a la caída del dictador.

Al terminar el movimiento armado el triunfo militar de Venustiano Carranza sobre Francisco Villa y Emiliano Zapata permitió convocar a un Congreso Constituyente donde el primero presentó su *Ley del Municipio Libre*, que sirvió de base para el artículo 115 de la Constitución de 1917.

Al redactar el artículo 115 de la Constitución de 1917 uno de los principales problemas que se presentaron fue el relativo a las bases materiales -es decir al cobro de impuestos- que permitieran sustentar la libertad municipal y ante la imposibilidad de que el Congreso Constituyente llegara a un acuerdo, se dejó a las legislaturas estatales la decisión final. Fueron estas legislaturas las que autorizaron los cobros que podían llevar a cabo los municipios, situación que se convirtió en un candado a su libertad y el municipio quedó a expensas de los avatares políticos locales. Con el análisis de este asunto, por cierto no de menor importancia, se puede comprobar la tensión permanente que, desde entonces, se ha presentado entre el ámbito estatal y el municipio, situación que impidió dar un paso definitivo que permitiera al segundo asumir las funciones plenas del gobierno en el ámbito local.

## **2.2. El municipio en la Constitución de 1917**

La Constitución de 1917 retomó el concepto de *municipio* que se había dejado rezagado en la Constitución de 1857 su antecedente directo. Mantuvo el espíritu del federalismo mexicano, que tiene sus principales antecedentes en la Constitución Federal de los

---

<sup>32</sup> Rodríguez, *op. cit.*, p. 25

Estados Unidos de América, y sostuvo las instancias locales de gobierno y administración heredadas de la monarquía española a fines del siglo XVIII, primero como parte de las Reformas Borbónicas y después a partir de la Constitución de Cádiz.

Así pues, si bien en la Constitución de 1917 se ratificó el federalismo, la norma reforzó la tendencia centralizadora que en los hechos se había producido desde 1867 al reducir el área de competencia de los municipios al ámbito de prestador de servicios y subordinándolos en materia económica, política y legal a las legislaturas estatales. Tampoco se establecieron claramente competencias tributarias entre ámbitos de gobierno, dejando pendiente uno de los principales temas del federalismo mexicano.<sup>33</sup>

No se debe pasar por alto que la Constitución de 1917 fue diseñada en un momento en que el país se encontraba disperso y con crisis económica, entonces se requería de una fuerte centralización -que se sigue reflejando a pesar de las reformas que se llevaron a cabo durante el siglo XX-, y lo cierto es que el municipio fue concebido como una instancia totalmente subordinada, sometida a los poderes estatales y federales.<sup>34</sup>

Ignacio Marván Laborde considera que el artículo 115 es uno de los preceptos más antifederales de nuestra Constitución. Para este autor el artículo en comento es una buena muestra de la incoherencia y del desorden que prevalece en esa norma. A pesar de que el origen del artículo viene de una demanda de autonomía de los pueblos, al tratar de responder a esa demanda, se generó un relativo grado de perversidad. El artículo representa la forma en que el Constituyente implantó cierto control territorial por encima del afán de respetar la autonomía de los pueblos y también tiene un propósito de control político claramente establecido. El artículo en cuestión, especialmente hasta antes de la

---

<sup>33</sup>Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Actualización: 23 de marzo de 2006), "Antecedentes en Federalismo" [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/2\\_federalismo.htm#](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_federalismo.htm#) en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

<sup>34</sup> Desde 1917, y hasta la reforma de 1999, las corrientes tradicionalistas del derecho, que predominaron en México, ocasionaron que el municipio no fuera considerado como un poder político, sino solamente parte del orden jurídico estatal sin que se le reconocieran capacidades plenas para dirigir los designios organizativos y políticos que más favorecieron a las necesidades y al punto de vista de la comunidad que representan. Su personalidad jurídica se ha apreciado como objeto o agente receptivo y no como sujeto dinámico en cuanto a su ejercicio y posibilidades de relación con otras instancias de gobierno.

reforma de 1999, forma parte de un modelo autoritario de gobernabilidad.<sup>35</sup> A su vez Tonatiuh Guillén considera que el artículo 115 ha sido producto, y a la vez estímulo, de una estructura centralizada del poder y del gobierno en México, y que este hecho ha borrado la existencia del municipio como gobierno..

|

La Constitución de 1917 estableció un escenario dual para el municipio a pesar del cual la inercia legislativa dominante en los estados se ha caracterizado por no desarrollar los conceptos fundamentales de la libertad municipal: las bases de su autogobierno y el reconocimiento de su autonomía. Se han prolongado las prácticas políticas de subordinación que en no pocas ocasiones siguen reflejadas en el texto de las constituciones estatales. Las constituciones estatales no reflejan (ni estimulan) el mandato del municipio libre<sup>36</sup> de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>35</sup> Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén López (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México, 2000, p. 47. Exposición de Ignacio Marván Laborde en su participación en la mesa de análisis "Facultades específicas y facultades compartidas de los tres ámbitos de gobierno".

<sup>36</sup> José Núñez Castañeda, "El Municipio", en *Segundo Seminario El municipio mexicano en el umbral del nuevo Milenio*, Gobierno del Estado de México/Centro Nacional de Desarrollo Municipal/Coordinación General de Apoyo Municipal (coord.), México, 1999, p. 50. Según el autor fue hasta el sexenio 1982-1988 cuando se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se incorporaron algunas bases mínimas para hacer posible el municipio libre. Más adelante en el sexenio 1994-2000 por primera vez se da a los municipios la posibilidad de acudir a la Suprema Corte para dirimir sus conflictos con los poderes local y federal. "Esta evolución legislativa no fue un don gratuito de la autoridad, es el resultado de una lenta evolución política y social, que ha presionado hacia la construcción de una vida democrática y la vigencia del estado de derecho. En este momento histórico, las fuerzas políticas del país se disponen a continuar la reforma del estado."

### 2.3. El régimen<sup>37</sup> autoritario y sus formas de participación

México fue gobernado, durante el siglo XX, por un régimen autoritario que tenía como canales de participación para los ciudadanos el *corporativismo* y el *clientelismo* que se constituyeron en pilares fundamentales de la gobernabilidad autoritaria. En el régimen mexicano, como en cualquier otro régimen autoritario, las élites gobernantes mantuvieron el control sobre la participación de las masas con el objetivo de limitar el pluralismo. La participación política de los mexicanos era propiciada por el gobierno y su partido, para lo cual se utilizaba la estructura corporativa.

El sistema corporativo representa uno de los rasgos más distintivos del régimen mexicano que se articuló y cobró forma a través de la estructura del partido del gobierno que dio cabida a la participación de los principales sectores sociales del México posrevolucionario. Esos sectores sociales quedaron agrupados en tres corporaciones principales: Confederación Nacional Campesina (CNC), Confederación de Trabajadores de México (CTM) y Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

Para los actores políticos y sociales esta estrategia marcó el inicio de una forma peculiar de participación, casi exclusiva, a través de los canales institucionales, y significó asumir la subordinación de su acción política a los intereses del partido oficial y del Estado,

---

<sup>37</sup> Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, Siglo XXI, México, 1998. Por régimen político se entiende el conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de los valores que animan la vida de tales instituciones. Las instituciones por un lado constituyen la estructura organizativa del poder político, que selecciona a la clase dirigente y asigna a la lucha política su papel. Por otro lado las instituciones son normas y procedimientos que garantizan la repetición constante de determinados comportamientos y hacen de tal modo posible el desempeño regular y ordenado de la lucha por el poder y del ejercicio del poder y de las actividades sociales vinculadas a este último. Naturalmente la estructura del régimen, es decir el modo de organización y de selección de la clase dirigente, condiciona el modo de formación de la voluntad política. En consecuencia el empleo de ciertas instituciones, es decir el empleo de determinados medios para la formación de las decisiones políticas condiciona los fines que pueden ser perseguidos: la elección de un régimen implica ya en términos generales la elección de determinados valores. El nexo entre estructura de régimen y valores se entiende, sin embargo, en el sentido de que la elección de un régimen implica de por sí límites a la libertad de acción del gobierno y en consecuencia la elección de una política fundamental, cuyas expresiones históricas pueden ser (y de hecho lo son) sensiblemente contrastantes entre sí, si bien orientadas por los mismos principios generales. Existen diversas tipologías de los regímenes políticos. La más antigua - y quizás la más conocida- es la de Aristóteles: monarquía, aristocracia y democracia, con sus correspondientes formas corruptas: tiranía, oligarquía y demagogia. Montesquieu planteó otra: república, monarquía y despotismo (cuyos "principios" son respectivamente la virtud, el honor y el miedo). Las teorías más modernas, clasifican los tipos de régimen según su sistema de partidos políticos. Así hizo Duverger y también R. Aron, que los clasifica en regímenes constitucionales pluralistas y regímenes de partido único.

constituyéndose la modalidad de una "tutela política institucionalizada".<sup>38</sup> El sistema corporativo constituyó la fórmula institucional instrumentada para dar cauce a la gestión y a la participación social. En principio supuso un reconocimiento expreso a una multitud de actores activos y la necesidad de establecer canales de participación y terminó erigiéndose como el medio a través del cual se institucionalizó una forma de control eficaz sobre la acción política de sectores populares y, en los hechos, inhibió el desarrollo de organizaciones y prácticas políticas independientes.

Una de las características más sobresalientes de la incorporación de los sectores sociales al partido del gobierno, fue el hecho de que los individuos formaban parte de los sectores como trabajadores organizados, no existían como ciudadanos y su individualidad era subordinada a los intereses colectivos. El partido logró el control corporativo de las masas organizadas verticalmente bajo su tutela. El poder residía en la organización no en el individuo. Tanto los conflictos sociales como las relaciones entre los diferentes sectores se institucionalizaron y adquirieron sentido exclusivamente a través del poder presidencial.<sup>39</sup>

El corporativismo y el clientelismo – como mecanismos cuyo objetivo es la generación de bases sociales pasivas de apoyo a la autoridad – representan un problema en términos de la construcción de ciudadanía porque implican un modo de incorporación de las demandas, necesidades e intereses de los gobernados subordinado a la lógica del Estado o del partido en el poder. No son mecanismos autónomos por lo que se contraponen a la ciudadanización de las políticas desarrolladas por los gobiernos democráticos. Además suponen modalidades de gestión urbana con un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, donde la aplicación de normas generales, la definición de

---

<sup>38</sup> Lucía Álvarez Enríquez, *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, Plaza y Valdés/CIIIECH-UNAM, México, 2004, p. 58

<sup>39</sup> César Cansino, *La transición mexicana 1977-2000*, CEPCOM, México, 2000, p. 237. La institucionalización del régimen a través de corporaciones llegó al grado de que Cárdenas produjo un decreto que denominó Ley de Cámaras de Comercio e Industria a través del cual integró la organización patronal al aparato del Estado. Así, el control que el Estado, a través del partido, logró sobre todos los sectores sociales fue enorme de tal forma que la institucionalización del régimen político en México no tuvo igual en el mundo y los estudiosos del régimen y de su proceso de liberalización-transición (*sic*) sostienen que en ello radicó la principal fuerza del autoritarismo y el principal obstáculo para la democracia.

prioridades, la aplicación de criterios técnicos y la planeación de la acción de gobierno, resulta permanentemente subordinada a las lógicas político-partidarias.<sup>40</sup>

Ahora bien, "el siglo XX mexicano se definió por la formación, consolidación y crisis del régimen de la Revolución Mexicana [...]. Sin embargo, la confrontación armada borró cualquier espacio de debate. El régimen nació criticando al liberalismo decimonónico al fundar de facto su legitimidad en su capacidad de cumplir con su programa de justicia social y no en los procedimientos democrático-formales prescritos en la Constitución de 1917. Siendo esta Constitución básicamente un programa, y no tanto una ley a acatarse, el vínculo entre legalidad y legitimidad quedó roto de origen, por más que las apariencias democráticas permanecieran en la ley y en la práctica política a través de la realización de elecciones periódicas en las que en realidad no había competencia"<sup>41</sup>.

En los años de mayor auge del autoritarismo se practicaba lo que se ha llamado *democracia funcional* que permitía distribuir candidatos entre los sectores del partido del gobierno a través de cuotas y que resultó ser la mejor forma de reconocer los pesos específicos regionales y nacionales de las fuerzas y agrupaciones sociales que aceptaban la disciplina del partido.<sup>42</sup>

El régimen autoritario concentró todo el poder en el Estado, como una necesidad esencial para consolidarse, y dejó pocos espacios para la libertad asociativa, de hecho, comenzó a organizar a la sociedad (básicamente campesinos) y a controlarla cuando despuntaban aspiraciones autonómicas, como los sindicatos. En estas circunstancias, el Estado en formación absorbió en su seno las iniciativas de la sociedad y buscó deliberadamente monopolizar todas las arenas de acción, teniendo como principales instrumentos al corporativismo y al clientelismo que, ciertamente, tenían una importante capacidad de inclusión de diversos grupos sociales.

---

<sup>40</sup> Emilio Duhau, "Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo" en Alicia Ziccardi y Miguel Bazdresch (coords.), *Memoria Gobiernos locales. El futuro político de México*, Congreso Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, 2000, pp. 51-53

<sup>41</sup> Alberto J. Olvera, "La tendencias generales de desarrollo de la sociedad civil en México" en Alberto J. Olvera, (coord.), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina*, Universidad Veracruzana/FCE, México, 2003, p. 42-43

<sup>42</sup> Luis Medina Peña, *Hacia el nuevo estado. México 1920-1994*, FCE, México, 2005 p. 150

Una consecuencia directa de esta forma de organización política fue la aplicación segmentada de los derechos de ciudadanía (sociales en mayor medida, cívicos y políticos a medias) a partir de la absorción dentro del Estado de toda iniciativa social. El ejercicio de los derechos políticos de los mexicanos fue pospuesto por el régimen y, este hecho, se constituyó en el efecto natural de la contradicción entre el carácter neopatrimonial del Estado (presidencialismo incontrolado) y la democracia formal prescrita en la Constitución de 1917. Este mecanismo – elemento básico de la estabilidad política mexicana – facilitaba también la cooptación de nuevos actores políticos y de nuevos representantes de grupos sociales. “Este tipo de arreglo autoritario se fundaba en la existencia de un partido oficial que no era sino una agencia de administración político-electoral sometida a las órdenes del presidente en turno.”<sup>43</sup>

#### **2.4. El final del siglo XX: exigencias de nuevas formas de participación**

Con estos fundamentos el régimen de la revolución mexicana logró llegar hasta 1968 sin que se presentaran cuestionamientos de mayor envergadura<sup>44</sup>. Durante la siguiente década no dejaron de aparecer movimientos sociales – incluso guerrillas urbanas y rurales – que dejaron ver las primeras fracturas importantes y dieron indicios de la pérdida de control de algunos de los elementos del propio régimen. En los ochenta del siglo XX la crisis económica evolucionó en una crisis política, pues un sistema político concentrado en el poder ejecutivo resulta insuficiente para definir e implementar por sí solo las políticas públicas que requiere la resolución de la problemática económica. El descontento de

---

<sup>43</sup> Olvera, (coord.), *op. cit.*, p. 44.

<sup>44</sup> Adicionalmente, quisiera agregar que Juan Carlos Portantiero en su texto “La sociedad civil en América Latina: entre la autonomía y la centralización”, publicado en Peter Hengstenberg y Karl Kohut, *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina (ADLAF), Nueva Sociedad, Caracas, 1999, p. 35, establece que: “La contracara social del patrimonialismo, como ejercicio y distribución del poder, fue el corporativismo, entendido como modo de participación, organización y representación jerárquica de los intereses de la sociedad civil. Centralismo burocrático y segmentación corporativa han coexistido en los procesos de modernización de América Latina como forma de relación entre Estado y sociedad civil, en el marco de una matriz de cultura política mucho más estadocéntrica que sociocéntrica. Pese al carácter vertical y clientelista de las relaciones sociales que impulsaba, el modelo patrimonial-corporativista, ajeno al igualitarismo horizontal del asociacionismo clásico, era inclusivo. Y lo era en clave predominantemente comunitarista a través de una forma ‘movimientista’ de las identidades políticas, diferente de la forma de ‘partido’ propia de la matriz liberal republicana.” Así se puede apreciar que dentro de las actitudes autoritarias que el corporativismo-clientelismo reproducen en sí mismos, sí representaba algún tipo de participación para quienes estaban dispuestos a cumplir con los condicionamientos establecidos por el propio régimen.

sectores de las clases medias, que exigían la vigencia de los derechos civiles y políticos y por lo tanto el ejercicio de su ciudadanía civil,<sup>45</sup> contribuyó a la pérdida de legitimidad del gobierno y colocó en un papel central de la discusión pública la necesidad de que el sistema se adaptara, se reformara para organizar políticamente a una sociedad mucho más compleja.<sup>46</sup>

Entre los setenta y los ochenta del siglo XX tuvieron lugar una gran cantidad de movilizaciones que involucraron a distintos sectores de la sociedad y preconizaron en algunos casos la formación de nuevos actores. Las más sobresalientes y que con los años consolidarían formas de expresión plurales son:

1. Luchas obreras en sindicatos de empresa que (aumentos salariales, prestaciones e independencia sindical) por todo el país constituyeron una de las principales fisuras del sistema corporativo oficial.
2. Movimientos estudiantiles organizados en Sinaloa, Puebla, Guerrero, Nuevo León, Veracruz.
3. Guerrilla urbana y rural principalmente en Guerrero, Chihuahua, Jalisco y el Distrito Federal.
4. Luchas campesinas independientes en disputa por la tierra Oaxaca, Hidalgo, San Luis Potosí, Chiapas, Sinaloa, Sonora y Veracruz.
5. Los movimientos indígenas que simultáneamente luchaban por la tierra y los apoyos para los procesos productivos y por sistemas de educación bilingües.

---

<sup>45</sup> Cfr. T. H. Marshall, *Ciudadanía y clase social*, Losada, Buenos Aires, 2005. Según este autor, teórico de la ciudadanía, los ciudadanos tienen tres categorías diferentes de derechos y solamente quienes tienen acceso a las tres categorías cuentan con ciudadanía plena: **a) civil:** derechos necesarios a la libertad individual; **b) político:** derechos de participación en el ejercicio del poder político, como miembro de un organismo investido de autoridad pública o como un elector de los miembros de tal organismo; **c) social:** desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho de participar, por completo, en la herencia social y llevar la vida de un ser civilizado de acuerdo con los patrones que prevalezcan en la sociedad.

<sup>46</sup> Cfr. Víctor Manuel Durand Ponte, *Ciudadanía y cultura política en México, 1993-2001*, Siglo XXI Editores, México, 2004. En sentido estricto, no había ciudadanía (durante el régimen autoritario) y no la había por la falta de respeto a los derechos de los ciudadanos, que en el papel los tenían todos y en la realidad muy pocos y dependía de la situación y del lugar para que el gobierno decidiera o no respetarlos. En lo social 1971-76 fueron los años de aparición y ascenso de las guerrillas. El gobierno logró controlar y reprimir estos movimientos, a pesar de lo cual mostraron las limitaciones de la apertura echeverrista. Hacia los setenta los sectores corporativos organizaban cada vez un menor porcentaje de la población, mientras que crecían los sectores medios, con mayores niveles de escolaridad y secularización; las bases tradicionales se achicaban y las ciudadanas se ampliaban.

6. Movimientos municipales que derivaron en tomas de alcaldías y palacios de gobierno, en protesta por actos de gobierno, imposición de candidatos o por inconformidad con las decisiones electorales.
7. Movimientos urbanos de colonos y poseionarios por demandas de suelo, vivienda y servicios urbanos.<sup>47</sup>

En un contexto de crisis como el que enfrentó el régimen mexicano durante toda la década de los ochenta del siglo XX, se hizo necesario acercarse a la democratización del régimen, no porque pudiera aportar un contexto de legitimidad y de estabilidad para el manejo de la crisis, sino porque podría contribuir a amortiguar las desigualdades sociales que corrían el riesgo de profundizarse a través de las políticas de modernización del Estado. De hecho la respuesta del Estado mexicano a la situación que enfrentaba en esos años fue la creación del Sistema de Planeación Democrática que, en el papel, representaría la posibilidad de abrir espacios para la participación ciudadana en la conformación de los programas de gobierno.

Paradójicamente el autoritarismo abrió paso a sociedades crecientemente complejas y diferenciadas, a la vez que generaba un burocratismo con frecuencia asfixiante e ineficiente que conduciría a agravios y malestares de amplios sectores sociales que paulatinamente perderían su confianza y su lealtad tanto a las instituciones estatales como a los partidos políticos.

Puede decirse que fueron las promesas incumplidas y, contradictoriamente, las relativamente cumplidas del autoritarismo, las que condujeron a la reivindicación de la sociedad civil y de su autonomía como condición *sine qua non* de la democracia mexicana. De ahí la fuerza del reclamo de la sociedad civil: reconocer que la democracia no puede reducirse a la realización de comicios limpios y competitivos, a la posibilidad efectiva de la alternancia, sino que exige múltiples modos de organización y participación ciudadana a

---

<sup>47</sup> Álvarez, *op. cit.*, p. 68

través de la formación de organizaciones capaces de intervenir en la deliberación, elaboración y aplicación de las más diversas políticas gubernamentales.<sup>48</sup>

La centralidad de la lucha política en lo electoral condujo a la subordinación de estas otras formas de acción colectiva y al debilitamiento de los canales que habían alimentado el contacto entre los sectores medios de la sociedad y los movimientos populares. Esta especificidad generó que la sociedad política ganara una enorme autonomía frente a la sociedad civil.<sup>49</sup>

Antes de revisar la participación ciudadana en el municipio, vale la pena anotar que las diferencias entre la participación ciudadana, como se ha definido en este trabajo, y el corporativismo-clientelismo son: la participación ciudadana es libre y voluntaria y se presenta en los gobiernos democráticos, el corporativismo pertenece más bien a gobiernos de corte autoritario y es una movilización inducida y que obedece a un toma y daca entre las autoridades y los gobernados, en el que están presentes intermediarios generalmente relacionados con el partido político en el poder. Quienes participan en el corporativismo-clientelismo tienen la obligación de aceptar las reglas del juego establecidas por quienes tienen el poder – los gobernantes – y esas reglas establecen una sola ideología (generalmente la ideología del partido del gobierno) que deben profesar todos los que deseen recibir bienes o servicios públicos a cambio. En el ámbito democrático la participación ciudadana se presenta en una pluralidad de ideologías que exigen (y deben obtener) respeto por parte de las autoridades, además en la relación gobernantes-gobernados no existen intermediarios. La participación ciudadana tiene como protagonistas actores, individuales o colectivos, que quieren participar voluntaria y activamente contribuyendo con sus ideas y trabajo en la búsqueda de soluciones a los problemas que afectan a sus comunidades e interviniendo en la definición de las reglas del juego social.

---

<sup>48</sup> Luis Salazar C., "El concepto de sociedad civil (usos y abusos)" en Hengstenberg y Kohut, (coords), *op. cit.*, p. 23. Este tipo de exigencia es el que se dio con más fuerza justo después del movimiento estudiantil de 1968 y, por lo menos, durante los siguientes veinte años.

<sup>49</sup> Olvera, *op. cit.*, pp. 13 y 14. El autor también comenta que la naturaleza de este proceso destruyó los vínculos entre el sistema político y la sociedad, pero no se construyeron nuevos, lo cual explica que la alternancia no haya significado hasta el momento una verdadera reforma de las relaciones entre el Estado y la sociedad y que, hasta ahora, tampoco se hayan abierto nuevas formas de participación ciudadana en la vida pública.

Finalmente, la participación ciudadana es resguardada por un cuerpo de reglas reconocidas que, más que aceptadas, se hace un esfuerzo para que sean colectivamente construidas para resolver la representación de intereses y la negociación de los conflictos, en el corporativismo prevalecen los criterios del poder en la relación gobernantes-gobernados.

## **2. 5. El municipio en la segunda mitad del siglo XX y principios del siglo XXI**

El municipio subordinó su labor y autonomía a las decisiones de gobernadores y funcionarios federales que se reflejó en su constante intervención en los asuntos internos, incluso en la designación directa de alcaldes. Las condiciones en que se desenvolvían las actividades de los gobiernos municipales ocasionaron que la construcción del municipio libre fuera altamente difícil. Además, en todo el periodo de mayor fortaleza del régimen autoritario fueron escasas las buenas experiencias entre gobierno y ciudadanía, y a pesar de ello el espacio municipal se convertiría, a partir de los sesenta del siglo XX, en cuna de muchas acciones que irían democratizando la vida política nacional.<sup>50</sup>

Se puede establecer que el municipio, como lo conocemos hoy, no es muy diferente del municipio que fue instrumento de conquista de los españoles, pues hasta ahora, si bien ha habido avances innegables, no se ha logrado dar un auténtico impulso a la organización ciudadana como poder, a partir de sí misma y como corresponsable en las tareas de gobernar. Sin embargo, la historia política del municipio puede reconstruirse y ser comprendida como movimiento político social que ha reivindicado a la libertad municipal en muy distintos momentos. Ésta ha sido fundamental en el conjunto del proceso histórico municipalista y puede reconocerse como un concepto surgido de una demanda democrática de las sociedades locales en México. También ha sido la vanguardia de las distintas manifestaciones sociales que han reivindicado los objetivos e intereses de los gobiernos y sociedades locales en la historia del país, en su vertiente federalista y promotora de profundos valores democráticos.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Rodríguez, *op. cit.*, pp. 30-31

<sup>51</sup> Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, México, 2004, (Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados), p. 10. En este documento se hace énfasis en cuanto a que el objetivo de la libertad municipal es establecer las bases institucionales del autogobierno municipal y el reconocimiento de su

Tradicionalmente los poderes legislativos de las entidades poco se han ocupado de los asuntos relativos al fortalecimiento de los gobiernos locales y tampoco escuchan a los actores municipales ni sus necesidades de regulación. Todavía en la primera década del siglo XXI ha prevalecido la subordinación del municipio al ejecutivo estatal, situación que se traduce en un obstáculo para su desarrollo, a lo que hay que agregar que la falta de personal calificado y el desinterés de sus cabildos también obstaculizan el fortalecimiento del municipio como orden de gobierno.

Durante el siglo XX se replanteó el papel del municipio. Este ámbito de gobierno ha pasado de una concepción de prestador de servicios públicos a ser (al menos en el discurso y la academia) un elemento integrador de la vida comunitaria y la autoridad inmediata garante de la vida humana. También se hizo patente que el municipio puede ser una forma permanente de participación ciudadana, consensos civilizados y de colaboración en la solución de los problemas cotidianos.<sup>52</sup>

### **2.5.1. Las etapas de la participación ciudadana**

En el ámbito teórico la participación ciudadana comenzó a ser relevante porque ha mostrado que puede ser un instrumento para lograr que las decisiones tomadas por las autoridades locales rindan mejores frutos y atiendan con mayor certeza las necesidades de los habitantes. La participación se plantea a través de la presencia de los beneficiarios en los programas sociales como garantes de la aplicación correcta de los recursos y de la rendición de cuentas por parte de las autoridades, así como participantes en la toma de decisiones y, muchas ocasiones, aportadores de mano de obra y trabajos diversos para aumentar las capacidades de atención de los gobiernos locales.

México, como sujeto de crédito de los organismos internacionales que han impulsado los modelos de participación ciudadana, no ha escapado a su aplicación, situación que encontró una contraparte al interior del país donde ya se manifestaban movimientos sociales importantes, que hallaron en estas opciones algunas formas de participación. De

---

autonomía, el primero como reivindicación de las aspiraciones democráticas de las sociedades municipales y el segundo como base para delimitar el entorno institucional propio del gobierno municipal.

<sup>52</sup> Núñez, *op. cit.*, p. 51

esta forma el régimen político logró abrir válvulas de escape que le permitieron – junto con otros elementos – recomponerse y sobrevivir a las tensiones sociales generadas por los ajustes macroeconómicos de los ochenta. En el país estas estrategias de participación actuaron, en buena medida, como dispositivos de control social.

Desde la década de 1970 del siglo pasado los organismos financieros internacionales comenzaron a impulsar la participación ciudadana (social) como estrategia de gobierno en busca de la estabilidad y para limitar los conflictos sociales. Así la participación puede ubicarse en dos grandes planos: primero, dentro de una reflexión acerca de su valor como un instrumento para desarrollar una gestión pública exitosa y, segundo, como un fenómeno de acción colectiva, que reconoce a la participación como un instrumento posibilitador de apertura hacia un proceso de integración social y hacia una nueva forma de vinculación entre los habitantes de una comunidad y su gobierno. Las etapas que se pueden distinguir en este proceso basándonos en la descripción que realiza Liliana Rivera, son las siguientes:

**1º Planificación comprensiva**, promovida por la CEPAL. Representa la planeación desde las agencias centrales de planificación subestimando el mercado. (1960 – 1970)

**2º Planificación participativa**, es la primera estrategia promovida por el Banco Mundial. Incluyó a la participación como un elemento central en iniciativas de desarrollo, especialmente las de combate a la pobreza. Definió dos temas centrales: pobreza rural en zonas marginadas (pobreza extrema) y satisfacción de necesidades básicas. Esta estrategia surgió como una alternativa que permitiera definir los lugares dónde intervenir, especialmente cuando los Estados nacionales aparecían debilitados y las movilizaciones sociales – en las zonas rurales y algunos focos urbanos muy localizados – se fortalecían y podrían radicalizarse (o ya lo habían hecho) y fuesen posibles focos revolucionarios. (1970 – 1980)

**3º Desarrollo participativo**, promovido por el Banco Mundial (BM) y otros organismos financiadores. Representó un alternativa frente a políticas del Estado desarrollista, aparecen propuestas de desregulación económica, privatización, descentralización.

Implica involucrar al mercado y a la sociedad en el diseño de una forma distinta de planeación. Puso a debate dos problemas básicos: cómo conciliar la intervención estatal con las “fuerzas del mercado” y cómo combinar una iniciativa para lograr satisfacer las necesidades básicas e impulsar, al mismo tiempo, una cultura participativa. (1980)

**4º Desarrollo integral**, planteó la necesidad de avanzar hacia una reforma institucional del Estado que permitiera la respuesta a necesidades y preferencias contando con la participación ampliada de representantes de diversos sectores, tanto en el diseño como en la ejecución de programas estatales. Incorporó a gobiernos locales para que los fondos asistenciales fortalecieran a las organizaciones comunitarias. Esta etapa implicaba el fortalecimiento de capacidades y fomentar el desarrollo humano. En esta etapa involucrar a las comunidades implicaba generar participación social como elemento generador de nuevas formas de proveer servicios públicos y la participación directa de los beneficiarios evitaba intermediarismos burocráticos para garantizar efectividad. La participación fue concebida como instrumento para impulsar la descentralización de las funciones y de las responsabilidades hacia las localidades, al mismo tiempo que se generaba aprendizaje conjunto entre comunidades y gobiernos locales (1980).

**5º Nuevas estrategias de desarrollo participativo**, fueron impulsadas para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Mundial (BM) para reactivar el papel de los facilitadores sociales (nueva generación de promotores sociales) que hacen accesible la articulación entre programas sociales y habitantes de comunidades en las dinámicas de gestión de los gobiernos locales. En esta etapa la participación fue concebida como un instrumento de acción pública que buscaba influir en las actitudes de los ciudadanos mediante políticas participativas impulsadas por gobiernos. El objetivo era poner énfasis en la necesidad de transferir recursos y poder de decisión desde los gobiernos federales hacia lo locales y las organizaciones de la sociedad (1990).

**6º Consolidación del desarrollo participativo**, fue impulsada por el Banco Mundial (BM) y logró que las organizaciones no gubernamentales (ONG) comenzaran a ser protagonistas porque se convirtieron en requisito para financiar proyectos. Estableció dos criterios básicos para el financiamiento: participación social e identificación de grupos en

condiciones de pobreza extrema. Los beneficiarios deben involucrarse en el proyecto del desarrollo social desde su diseño hasta su instrumentación, y deben colaborar e intercambiar experiencias con funcionarios públicos (1994). Implica también un proceso de aprendizaje colectivo de estrategias para resolver problemas concretos, aplicadas a la resolución de problemas de orden público (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD). La participación implica corresponsabilidad, por lo que es la posibilidad de fortalecer la gobernabilidad democrática local a través de un acto de responsabilidad ciudadana.<sup>53</sup>

### **2.5.2. El municipio, la globalización y la democracia**

En el siglo XXI el mundo se enfrenta a un fenómeno económico que ha provocado un sinnúmero de replanteamientos trascendentales en prácticamente todas las áreas de la actividad humana. Para bien o para mal, en las últimas dos décadas este fenómeno llamado *globalización*, se hace presente en cada rincón del planeta y transforma las condiciones de desarrollo de los pueblos. La globalización representa una nueva etapa del desarrollo del capitalismo, a través de la cual busca crear y fortalecer las condiciones suficientes y necesarias para seguir manteniéndose como el sistema económico hegemónico.

La globalización se caracteriza por pretender una economía única e integrada a nivel mundial, a través de fuerzas transnacionales que funcionan con el dominio de lo mundial sobre lo nacional, reestructurándolo para que opere en beneficio de la primera dimensión. Por economía global entendemos una economía en la que las actividades estratégicamente dominantes funcionan como unidad a nivel planetario en tiempo real o potencialmente real. Como fenómeno mundial la globalización está bajo el control de las élites de los países centrales y responde a la lógica de la acumulación de capital, produce y refuerza desigualdades de todo tipo, como las que se presentan entre los sectores económicos de los países, teniendo como resultado un mayor número de habitantes en el planeta en la pobreza y la pobreza extrema. Los resultados de este fenómeno económico, someten a

---

<sup>53</sup> Cfr. Lilita Rivera Sánchez, "El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa participación?", *Sociedad Civil. Análisis y Debates. Revista Científica Cuatrimestral*, Núm. 7, Vol. III, Desarrollo Local, Otoño de 1998, México, 1998.

un gran número de seres humanos a estancamiento económico-crisis económica-disolución y marginación social.

Globalización no es sinónimo de internacionalización. Es un fenómeno nuevo porque solamente en las dos últimas décadas del siglo XX se constituyó un sistema tecnológico de subsistemas de información, telecomunicaciones y transporte, que ha articulado todo el planeta en una red de flujos en la que confluyen las funciones y unidades estratégicamente dominantes de todos los ámbitos de la actividad humana. La globalización, en su forma actual de capitalismo informacional,<sup>54</sup> desregulado y competitivo, supera a los Estados, pero articula a los segmentos dinámicos de las sociedades.

Paradójicamente en la fase de globalización, integración mundial, y desvanecimiento de fronteras económicas, en un ámbito en que grandes empresas transnacionales buscan establecer en todos los habitantes del planeta los mismos criterios de consumo y buscan uniformar las ideologías y las formas de vida, surge la tendencia a revalorar lo local como espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social y colectiva y de realización de anhelos y logros de bienestar donde lo local es el eje de la acción social y el espacio para fortalecer las identidades locales y regionales, como un mecanismo social de defensa de su entorno inmediato, de su ámbito de cotidianidad, de su necesidad de pertenencia y permanencia. Así pues, los gobiernos locales son expresiones auténticas de la vida en las comunidades, aparecen, nuevamente, como el ámbito más próximo a los ciudadanos y espacio privilegiado para avanzar en la construcción de la participación y la democracia social.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Manuel Catells, *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*, FCE, Chile, 2005, pp. 16 y 19. El autor establece que lo que llama economía informacional tiene como característica que las fuentes de productividad y competitividad, en la nueva economía global, dependen fundamentalmente de la capacidad de generación de conocimiento y procesamiento eficaz de la información, esta capacidad depende, a su vez, de la capacidad educativa, cultural y tecnológica de las personas, las empresas y territorios. En la economía informacional, la educación y la innovación se constituyen en fuerzas productivas directas.

<sup>55</sup> Cuauhtémoc Paz Cuevas, *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, 2005, p. 13. Estos fenómenos económicos, sociales y políticos han llevado a los Estados nacionales a redefinir sus fronteras de actuación. "Por las implicaciones de este contexto en una posible reorganización de la política internacional, el federalismo (y el municipio) representa una ventana de oportunidad para las propuestas organizativas derivadas de la globalización.

La globalización ha obligado a los Estados nacionales a promover una reforma a fondo, una de cuyas facetas está íntimamente vinculada con la promoción de nuevas formas de participación ciudadana, lo que también es producto de un modelo que es funcional con las nuevas relaciones de producción e intercambio. En el contexto de este fenómeno económico, los Estados nacionales, más allá de las reformas desde arriba ya emprendidas, iniciaron una tendencia hacia la “democratización” buscando la regulación de los conflictos como estrategias de sobrevivencia ante la crisis que genera la globalización. En tal sentido, apostaron por la participación como forma de impulsar la necesaria reforma del Estado en el espacio de la vida local y comunal.<sup>56</sup>

Los gobiernos locales, en el contexto de la globalización, se han asumido como nuevos actores del escenario público local. Al mismo tiempo, nuevos actores gubernamentales emergen para dar fuerza al reclamo por un federalismo participativo, democrático, que supere la rígida dualidad de las constituciones. Se avanza hacia un federalismo cooperativo de redes inducido, en parte, por las políticas de descentralización que se han llevado a cabo desde los ochenta.<sup>57</sup> Para el caso de México, desde los años de aplicación de los primeros programas financiados por organismos internacionales, se pueden distinguir dos movimientos o procesos paralelos en cuanto a participación ciudadana: el institucional (que se organiza desde el gobierno) y el no institucional (que genera la sociedad civil como espacio de diálogo con las autoridades).

Otro actor sobresaliente en la globalización es el ciudadano que ha emprendido y reactivado las fuerzas en lo comunitario y lo social. En este momento histórico los

---

<sup>56</sup> Roberto Moreno Espinosa, “La participación social y el Municipio mexicano en los escenarios del inicio del tercer milenio de la era moderna” en *Segundo Seminario El municipio mexicano en el umbral del nuevo Milenio*, Gobierno del Estado de México/Centro Nacional de Desarrollo Municipal/Coordinación General de Apoyo Municipal (coord.), México, 1999, p. 92

<sup>57</sup> Paz, *op. cit.*, p. 38. El autor establece que al hacer referencia al reposicionamiento mundial de lo local, al surgimiento de nuevos actores en las regiones y de muy variadas formas de coordinación entre gobiernos, se plantea la búsqueda de esquemas que permitan nuevas relaciones intergubernamentales (RIG), nuevas formas de cooperación, intercambio, negociación y representación. En modelos de RIG como el de autoridad concurrente, cabe la posibilidad de integrar a los esquemas del federalismo cooperativo de redes, donde la interacción vertical u horizontal entre gobiernos sea una posibilidad para llevar a cabo una nueva forma de hacer la política y las políticas. Por su parte, Tonatiuh Guillén deja en la mesa la pregunta sobre si en la Constitución de 1917 existe forma de abrir espacios para las RIG en lugar de especificar de manera tan tajante las facultades de cada gobierno. De tal manera que le fuera viable al ayuntamiento negociar con el estado, convenir con la Federación y establecer el federalismo cooperativo como un instrumento que además de definir competencias, permita la coordinación y el compromiso o convenios entre los distintos ámbitos de gobierno.

ciudadanos son un centro de decisión y acción que tienen vigor para alterar y reacomodar los valores e intereses “los ciudadanos no son súbditos, tienen valores y creen en la democracia. La categoría de ciudadano rebasa cualquier planteamiento reduccionista para erigirse con amplitud en la condición de vida que nutre los procesos de deliberación, decisión y corresponsabilidad”.<sup>58</sup>

Otro de los acontecimientos que ha traído consigo la globalización es la complejidad en la tarea de gobernar. En este contexto cada vez se repite con más insistencia la idea de “pensar global, actuar local” como una sugerencia en el sentido de que mientras más se amplían e internacionalizan los ámbitos de la economía, la política y la sociedad, más se tienden a fortalecer los vínculos de integración local, buscando sobrevivir a un mundo sin fronteras, mediante la cohesión de un núcleo identificable y de acción inmediata. Reafirmar los vínculos locales e interpersonales es hoy una necesidad social para enfrentar el anonimato incierto de lo global.

Por otro lado, es cada día más evidente que si fallan los gobiernos locales falla el conjunto nacional, e incluso el proceso de internacionalización se debilita, se atrofia o hasta se paraliza. Lo global depende de la dinámica local porque este último es el ámbito del contenido. Sin gobiernos locales fuertes las oportunidades para el desarrollo no aterrizan, los nuevos vínculos gobierno-ciudadanos no se establecen, y las nuevas formas de gobernabilidad, democracia y legitimidad no fructifican.

### **2.5.3. La renovación del ámbito local y la gobernabilidad democrática**

Así pues en el México de hoy no parecería viable sostener un sistema democrático y legítimo en un contexto globalizado sin espacios de gobierno local en los que se amplíen y diversifiquen los mecanismos de participación y la dinámica de cogestión de programas y políticas públicas. Los nuevos mecanismos de gobernabilidad<sup>59</sup> están surgiendo en los

---

<sup>58</sup> Ricardo Uvalle, *Ciudadanía y administración pública*, en “Los ciudadanos de cara al siglo XX”, Juan Carlos León y Julio César Olvera García (coords). Fac. Cc. Políticas y Admón. Pca., UAEMex. México, 2005, citado por Manuel Kinto Reyes, *Reinterpretando el papel del gobierno*, Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 71. Septiembre-diciembre, 2008. México, 2008. P. 113

<sup>59</sup> Cecilia Loría Saviñón (2006), “Participación de la sociedad civil en la gobernabilidad democrática” en <http://diplomadogobernanza.org.mx/loriaGobernabilidadyciu.pdf>. Los mecanismos de la gobernabilidad

espacios locales “el modelo que se impuso de arriba hacia abajo, del centro a la periferia, deberá reformarse ahora en el sentido contrario, desde la vida municipal”.<sup>60</sup>

Ha sido precisamente esa revaloración de lo local por parte de la ciudadanía y los actores municipales, más allá del interés académico o la retórica de los gobernantes, lo que ha hecho que los gobiernos locales adquieran una nueva relevancia, un nuevo estatus.

Los gobiernos municipales cada día deben asumir sus responsabilidades con mayor capacidad y creatividad para emprender nuevas formas de gobernabilidad, pero siempre articulándose con la energía social y con el entusiasmo ciudadano. Vale la pena hacer una acotación sobre el concepto de *governabilidad democrática* o *governanza*, que se distingue de la noción anterior de gobernabilidad que subsistía en el régimen autoritario. Durante el régimen de la postrevolución, gobernabilidad hacía referencia a la conducción central del poder ejecutivo – a través de políticas públicas y provisión de servicios públicos – de todos los asuntos relativos a la tarea de gobierno. La sociedad era entendida como un problema y no como parte de la solución y, en tal sentido, los actores políticos estaban permanentemente sometidos a las decisiones centralizadas de los gobernantes.

A partir de la alternancia en los tres órdenes de gobierno y de la manifestación de la pluralidad – no solamente en los gobiernos, sino también en la sociedad – el concepto de gobernabilidad cambió, dando paso a la *governabilidad democrática* o *governanza*. Actualmente el concepto de *governanza* es mucho más complejo y no solamente incluye la capacidad estatal de gobernar, sino la capacidad de autorregulación horizontal de los

---

democrática a los que la autora hace referencia son: 1) Un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de demandas sociales y la capacidad del sistema político para responder a ellas de manera legítima y eficaz (Antonio Camou); 2) El establecimiento de nuevas “reglas del juego” con la creación de redes interdependientes entre los actores, gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil, para su intervención en la reorganización del espacio público y lograr la cohesión social (Agusti Cerrillo); 3) La definición de una nueva estructura institucional y normativa, de un buen gobierno, para renovar la institucionalidad para lograr la eficiencia y la eficacia y, 4) La participación ciudadana que incluye a una pluralidad de sectores sociales en el diseño de políticas públicas.

<sup>60</sup> Enrique Cabrero Mendoza, “Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México”, en *Agenda de la Reforma Municipal en México*, Cuadernos de Debate, CESEM/IISUNAM/Centro de Estudios de Reforma del Estado/CIDE, México, 2000, p. 10

actores sociales y la capacidad de un Estado para convivir con otros en un mundo de decisiones de política globalizada.<sup>61</sup>

La participación y la gobernabilidad democrática se relacionan porque la primera resulta ser el mecanismo apropiado para hacer funcional las tareas de gobierno, especialmente en el gobierno local. Poner en marcha mecanismos de gobernabilidad democrática implica dismantelar el corporativismo centralizador y renovar las relaciones gobierno-sociedad. La participación permite procesar las demandas con mayor legitimidad, informar a los ciudadanos de las posibilidades de satisfacción de sus demandas e involucrarlos en las decisiones locales, atenúa las tensiones que se presentan entre gobernados-gobernantes y tiene un horizonte mucho más concreto en el tiempo y la geografía local.

El diseño institucional en la gobernabilidad democrática tiene mayores posibilidades de ser efectivo en las condiciones sociales, políticas y administrativas del mundo contemporáneo. Esto es así porque la creciente democratización de la vida pública ha influido principalmente reconociendo la necesidad de descentralizar la gestión de los asuntos públicos y llevando a una mayor participación a los diversos actores no gubernamentales a lo largo del proceso de gobierno, desde el diseño, hasta la ejecución y evaluación de las políticas públicas<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Miguel Bazdresch Parada, "Cambio municipal y participación social" en Enrique Cabrero Mendoza (coordinador), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México, 2007, p. 65

<sup>62</sup> Egon Montecinos, (2005), "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática", *Eure*, agosto, vol. XXXI, número 93, Pontificia Universidad Católica de Chile, en <http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/110/11061211.pdf> Desde la perspectiva de las ciencias sociales y siguiendo a Jean-Claude Thoenig e Ives Meny (1992), la noción de políticas públicas hace referencia a la disciplina que tiene por objeto de estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de una sociedad. ¿Qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados a través de qué medios? Yehezkel Dror define las políticas públicas como "una supradisciplina orientada en la búsqueda del aprovechamiento de la elaboración de políticas", caracterizada por una serie de diferentes paradigmas relacionados con las ciencias sociales contemporáneas. Se trata de una disciplina científica cuyo objetivo es elaborar información que sea de utilidad al proceso de adopción de decisiones y que ésta pueda ser utilizada para resolver problemas en circunstancias políticas concretas. Tal caracterización aproxima a la ciencia de la administración a una concepción cuyo objetivo es la resolución de problemas concretos. [...] El enfoque de las políticas públicas es un conjunto de métodos que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública, en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo, en tanto que permite la observación de los procesos de elaboración políticas y programas de actuación pública y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en el proceso de políticas públicas.

Cuando se habla de gobernabilidad democrática se asocia la participación a la desaparición de los controles jerárquicos del gobierno sobre los gobernados. La democracia exige el ejercicio creciente de consultar a los ciudadanos acerca de las necesidades a atender. En el ambiente democrático los ciudadanos se ven autorizados a manifestarse, sea para expresar sus demandas, sea para repudiar lo que consideran gravoso de la actuación de los gobernantes. "Mientras existió la posibilidad de un control político y social jerárquico de la sociedad por parte de los gobernantes, la gobernabilidad estaba asegurada con los recursos del poder. Una vez rota o cuestionada esa posibilidad por la crisis de la representación, la gobernabilidad ha de pasar de jerárquica a democrática y aparece la exigencia de una continua legitimación del gobernante con base en el acuerdo mayoritario de los ciudadanos con las decisiones de gestión pública. De ahí se concluye la necesidad de la participación, sin cuestionar la representación para conseguir gobernabilidad democrática."<sup>63</sup>

La herramienta de la que se han valido recientemente los municipios para su modernización, en un ambiente de gobernabilidad democrática, es la innovación. En el ámbito municipal se puede determinar una agenda pública trascendiendo el límite formal de las administraciones locales vinculadas con la sociedad. No hay administración de calidad, que no desarrolle los instrumentos de la democracia, especialmente en su vertiente de participación, como tampoco hay democracia que no estimule una administración de calidad y para el desarrollo.<sup>64</sup>

---

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 61

<sup>64</sup> El Centro de Investigación y Docencia Económica, junto con la Fundación Ford y BANOBRAS, instituyeron un Premio a las prácticas exitosas de innovación en los gobiernos municipales. Desde el 2000 cada año el premio reúne varios cientos de proyectos, en diversas áreas del quehacer municipal, presentados por municipios que se ubican a todo lo largo y ancho del país. Destacan los ejemplos de: León, Guanajuato; Gómez Palacio, Durango; Guadalajara, Jalisco; Morelia, Michoacán; Pachuca, Hidalgo; Ramos Arizpe, Coahuila; Francisco I. Madero, Coahuila; Los Cabos, Baja California Sur; Guadalupe, Nuevo León; Córdoba, Veracruz; Zapopan, Jalisco; Cuernavaca, Morelos; San Nicolás de los Garza, Nuevo León; Solidaridad, Quintana Roo; Durango, Durango; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Nuevo Laredo, Tamaulipas; Zumpango, Estado de México; Mexicali, Baja California y Cuquío, Michoacán. Las áreas del gobierno municipal en las que se han presentado proyectos de innovación son política social, educación cultura y deporte, conservación ecológica, salud pública, transparencia y rendición de cuentas, modernización administrativa, desarrollo municipal, planeación urbana, infraestructura municipal y, por supuesto, participación ciudadana. El hilo conductor de estos proyectos tiene que ver, principalmente, con lograr la corresponsabilidad de la ciudadanía en las tareas de gobierno y, por lo tanto, lograr con pocos recursos mejores resultados que si el gobierno municipal emprendiera las mismas tareas solamente con su esfuerzo.

La innovación está presente en toda clase de municipios cuando se articulan un liderazgo activo y promotor (de los gobernantes) con la organización social y sus necesidades. En el panorama del país los proyectos innovadores pueden reconocerse como una alternativa real de desarrollo eficaz y con capacidad de beneficios sociales amplios, a pesar de que parezca reducido su alcance en dimensión individual. Una de las virtudes de este camino es que el desarrollo puede iniciarse con recursos limitados, incluso precarios, pero en el contexto social inmediato tienen el potencial para modificar significativamente la calidad de vida de las poblaciones involucradas. La fortaleza de los programas reside en la organización social y comunitaria, apoyada por la institucionalidad del gobierno municipal. Estas iniciativas deberían defenderse e impulsarse no solamente como una estrategia accesoria o circunstancial, sino como parte fundamental y complementaria de los programas nacionales de amplia escala.<sup>65</sup>

## **2.6. El federalismo en México**

El federalismo es un modelo de gobierno que se define por una estructura de por lo menos dos órdenes de gobierno en la organización del poder de un Estado, su esencia es la estructura institucional de esos órdenes de gobierno y la autonomía política que conservan las partes, es decir, su capacidad para decidir por sí mismas: autogobierno más gobierno compartido.

El federalismo puede ser concebido como un sistema de vida que permite que las instituciones de la sociedad y el Estado se articulen respetando ámbitos de competencia. El federalismo, como organización política, permite que la relación de los gobernantes y los gobernados sea más amplia, directa y fluida; responde a principios básicos de civilidad política y social; reconoce que la sociedad moderna es plural y activa y que su pluralidad

---

<sup>65</sup> El proceso de modernización es indispensable para elevar el nivel cultural y político de los ciudadanos para que su participación resulte efectiva. La participación requiere de la credibilidad del Estado eficiente, honesto y democrático y de más programas para mejorar el bienestar de los ciudadanos. Si el régimen político no es capaz de estimular la expresión, y permitir que se manifieste, entonces se presentan problemas. La gente desea participar en los acontecimientos y procesos que configuran sus vidas. Se puede mencionar, por ejemplo que, desde 1993, el Informe sobre Desarrollo Humano emitido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) muestra que una de las oportunidades más importantes que crea la participación es la posibilidad de convertir la energía social en una fuente de innovación y vitalidad para la creación de sociedades nuevas y justas. Estas oportunidades, en muchas ocasiones, son creadas desde el gobierno en la vertiente institucional de la participación ciudadana.

da cabida a diversos centros de poder y decisión, además de que la acción de gobierno responde a la unidad de mando, pero que no implica omitir lo diverso de la vida pública y se vincula con las fuerzas predominantes de la sociedad.

El federalismo permite que la sociedad se manifieste con sus esfuerzos consensuales o de disenso y que el Estado dirija, coordine y enlace poderes territoriales, regionales y comunitarios para lograr la estructuración del poder nacional que encara y representa. El federalismo constituye un modo para distribuir el poder y favorece a los gobiernos locales.<sup>66</sup>

En el caso mexicano durante más de setenta años el federalismo se presentó profundamente centralista y funcional a un régimen de partido único –operaba más como una república presidencialista que como una república federal, democrática y representativa-, donde el ejecutivo federal subordinó a los gobiernos estatales y municipales en su actuación gubernamental. Sin embargo, este modelo de gobierno comenzó a ser disfuncional a la realidad de México desde los ochenta del siglo XX cuando se consolidó la apertura política y los partidos políticos de oposición al PRI comenzaron a disputar y ganar posiciones primero en los gobiernos municipales y luego en los estatales<sup>67</sup>, entonces aumentó el interés por el federalismo mexicano.

El federalismo se vincula con el análisis del municipio en sus condiciones actuales, porque en México el centralismo que ha caracterizado al régimen no solamente ha representado

---

<sup>66</sup> Cfrt. Tonatiuh Guillén López, *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Colecc. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México, 1999. De acuerdo con el autor el federalismo impone al Estado un acotamiento triple: al crearlo lo determina, establece la separación de poderes y añade una estructura dual de organización del gobierno y la distribución de poderes entre la instancia nacional y las entidades federadas. Los principios característicos de este modelo de gobierno son: **principio de separación**, la Constitución de 1917 hace un reparto preciso de competencias entre órdenes de gobierno; **principio de autonomía**, cada orden de gobierno es autónomo o “soberano” en su ámbito de competencia; **principio de participación**, las unidades federadas están representadas y participan en decisiones federales (bicameralismo federal). El pacto federal establece, en principio, condiciones de igualdad entre las partes, que son precisamente las que permiten su encuentro federativo; establecer en principio una relación entre desiguales implicaría una relación de dominación e inequidades en la distribución del poder político. La igualdad jurídica es uno de los valores esenciales del sistema y el elemento que permite respetar la individualidad de cada integrante.

<sup>67</sup> Alicia Ziccardi, “Políticas sociales y gobiernos locales en el federalismo”, en Rolando Cordera y Leonardo Lomelí (coords.), *Coloquio: Federalismo fiscal, federalismo social*, SEDESOL/UNAM, México, 2004, pp. 165-166. La autora anota que vale la pena “... enfatizar es que en los gobiernos locales, primero municipales y luego los estatales, es donde se inauguraron en México los procesos de alternancia política que permitieron avanzar en la transición democrática (sic)”.

serios obstáculos al desarrollo de los estados, sino también al desarrollo de los municipios que han sufrido una escasez crítica de recursos hacendarios, tecnología y recursos humanos capacitados. Por otro lado, además de la excesiva centralización federal y la insuficiente precisión constitucional para asegurarle al municipio bases firmes de desarrollo y autonomía, los gobiernos estatales poco hicieron para reivindicarlo y fortalecerlo. “La lectura subordinada de los gobiernos locales, respecto del pacto federal, tiene dos asientos principales: el primero, original al mismo pacto federal, en la medida en que no fueron actores reconocidos por éste como una de sus partes integrantes, ni lo han sido con posterioridad (hasta 1999); el segundo, debido a que el concepto de soberanía es, en la mayoría de las interpretaciones jurídicas tradicionales, remitido al Estado.”<sup>68</sup>

También hay que acotar que la no concentración permite una reivindicación (formal e informal) de los intereses locales ante las autoridades nacionales o subnacionales, lo cual tiende a reflejarse en una organización administrativa de tipo descentralizado. El federalismo tiene capacidad para desarrollar administrativamente a los gobiernos locales y ratificar su naturaleza no concentrada a través de compartir funciones públicas o bien otorgando a los gobiernos locales atribuciones exclusivas. “El federalismo se articula con lo local precisamente cuando reivindica lo individual, la especificidad de las partes, la tolerancia a las minorías, el respeto a la diferencia y la negación de lo homogéneo.”<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> Guillén, *op. cit.*, p. 43

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 49 “...Los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder en que se encuentran los Estados nacionales en el nuevo sistema global. Simplificando, podría decirse que los Estados nacionales son demasiado pequeños para controlar y dirigir los flujos globales de poder, riqueza y tecnología del nuevo sistema, y demasiado grandes para representar la pluralidad de intereses sociales e identidades culturales de la sociedad, perdiendo por tanto legitimidad a la vez como instituciones representativas y como organizaciones eficientes.” El autor refiere al texto de Jordi Borja y Manuel Castells, *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Madrid, Taurus, 1997, p. 18

### 2.6.1. Descentralización en 1980<sup>70</sup>

En México el proceso de descentralización iniciado en los ochenta ha generado diversas dinámicas. Debido a las características del régimen político en que prevaleció el autoritarismo y el centralismo, la descentralización ha estado acompañada por la preocupación de que conlleve a la descoordinación y, después, al desmembramiento del país; que lleve a la ineficiencia en la prestación de servicios públicos a la ciudadanía y a problemas de autoritarismo local, al renacimiento de cacicazgos y a una mayor desigualdad regional e, inclusive, social. La forma en que se pueden evitar todos estos problemas es poniendo el acento del proceso descentralizador en la necesidad de coordinación y cooperación entre las diferentes instancias de gobierno, necesaria para que se mantenga la unidad nacional, función que debe cumplir el centro como factor de equilibrio entre las diferentes regiones.<sup>71</sup>

Cuando la descentralización carece de un contenido político, la participación ciudadana se plantea solamente en torno a la problemática de la autogestión o de la participación “funcional” de los ciudadanos en una definición de su futuro, y no en la perspectiva de la redistribución del poder público. La forma en cómo se institucionaliza la participación

---

<sup>70</sup> José Argenis Araque Calderón, (2004). “Gobernabilidad y calidad de la democracia. Limitaciones y posibilidades de las políticas públicas en Venezuela”, *Reflexión Política*, diciembre, vol. 6, número 012, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Pp. 138-147, en <http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19609305> Se entiende por descentralización el proceso de transferencia de poder político, fiscal y administrativo desde el nivel central a los niveles subnacionales del gobierno. En América Latina se ha entendido como un medio para alcanzar diversos objetivos: profundizar y perfeccionar la democracia, fortalecer el desarrollo “desde abajo”, contribuir a la equidad ciudadana, disminuir el aparato del Estado y hacer más eficiente la gestión pública... existe consenso respecto de que se trata de un proceso político que ha apelado a una nueva forma de gobernar que –de la mano de la reconfiguración del Estado e inspirado en la idea de incluir a la ciudadanía en las decisiones públicas- se propuso fortalecer y consolidar un camino político más democrático y eficiente para la región. En el enfoque sociológico se asocia con la utilidad que puede tener en distintos aspectos y procesos de la vida social y democrática, como la recuperación de la participación social y ciudadana, en la provisión de los servicios sociales, en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y de los gobiernos municipales. En el enfoque politológico se hace hincapié en analizar y explicar las principales causas y consecuencias que originaron la descentralización en América Latina. A su vez, les preocupa el efecto que producen determinadas instituciones políticas en la descentralización y cómo esto determina la profundidad del proceso en la región. Por ejemplo, se preguntan cómo influyen en la descentralización los procesos electorales, la estructura y funcionamiento de los partidos políticos, el presidencialismo, entre otros ... (señalan) que el contexto político ha determinado en mucho el imperativo descentralizador aunque no ha sido del todo profunda como se esperaba; la debilidad de los partidos políticos, aunada al predominio del presidencialismo en la región, ha permitido que el poder central siga teniendo una fuerte influencia y control sobre los procesos de descentralización, cuestión que acarrea un tipo híbrido de descentralización.

<sup>71</sup> José Luis Méndez, *Memoria de la reunión nacional: Los investigadores frente a la reforma municipal. Conversaciones, hallazgos y riquezas*. Gobierno municipal y federalismo, Colecc. Avances. Cuadernos de Investigación y Análisis. ITES/-Centro de Investigación y Formación Social, México, 1997, p. 142

ciudadana influye en la calidad de la representación de sus intereses. De hecho, en múltiples ocasiones es el Estado quien decide la legitimidad de los intereses de los grupos sociales y determina el acceso diferencial que cada uno tiene a sus centros de decisión, logrando la plena funcionalidad de los órganos de participación ciudadana en sus objetivos.

Además, la transición hacia un sistema de gobierno descentralizado implica hacer más eficientes los procesos de gobierno y una gobernabilidad democrática por medio de una asignación de tareas que definen más claramente las responsabilidades de gobierno. Sin embargo, eso no implica que no existan espacios de política pública en que la acción coordinada de dos o más ámbitos de gobierno no pueda rendir mejores resultados que la acción independiente. Cada orden de gobierno tiene ventajas comparativas. La coordinación intergubernamental podría ser la clave para el mejor cumplimiento de algunas de las tareas del Estado y por lo tanto del mejor logro de la gobernabilidad democrática<sup>72</sup>, concepto que, como ya vimos, nos remite al objetivo de lograr que la democracia sea gobernable, tanto para evitar la regresión al autoritarismo, como para lograr que el nuevo régimen sea independiente.

El proceso descentralizador, en buena medida, es una respuesta a movimientos sociales emergentes que se vienen gestando al interior del país. La política descentralizadora que podría constituir un factor para salir de los conflictos y también la posibilidad de sentar las bases de una democracia amplia y participativa. Un Estado moderno debe transferir (descentralizar) responsabilidades y toma de decisiones en aras de una mayor exigencia de la sociedad y una mayor complejidad social que la modernidad impone. Cuando se habla de descentralización se entiende la transferencia de poder de decisión, de regulación del presupuesto y de ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades federativas y municipios, pero también a la sociedad que ahí habita.

---

<sup>72</sup> Cfr. Pedro Martínez Martínez (2007), "Federalismo y gobierno local", Gestión y estrategia, Depto. Administración, UAM-Azcapotzalco en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.html>. Los conceptos de gobernabilidad-ingobernabilidad toman especial relevancia porque en un escenario como el que actualmente vivimos en México los movimientos sociales emergentes plantean un complejo sistema de intereses que luchan por la satisfacción de sus demandas, creando así una incapacidad del gobierno (en sus tres ámbitos) para procesarlas y darles solución. Si los conflictos por intereses económicos no se resuelven con la debida eficiencia se observa una gran movilización popular que se traduce en problemas políticos, es decir, en ingobernabilidad y en este sentido el ámbito local representa la posibilidad de atender de mejor manera a estos movimientos sociales y alcanzar una gobernabilidad democrática.

La descentralización acrecienta las posibilidades de la democracia a través de un incremento en la participación ciudadana, por ello, cuanto más profundas sean las raíces de la descentralización, mayor será su fuerza. El federalismo no tiene por qué significar el fortalecimiento de las estructuras federales en los estados y municipios, al contrario debe tener sustento en el fortalecimiento de la soberanía de los primeros y de la autonomía de los segundos, y se presenta como punto de llegada de todo el proceso descentralizador.<sup>73</sup>

Otro aspecto importante que presentó la participación ciudadana, en el final del siglo XX, estaba directamente relacionado con las políticas de descentralización que el gobierno federal había emprendido desde los ochenta y que una década más tarde comenzó a tener en la participación de los ciudadanos un pilar del posible éxito de la estrategia en su conjunto.

Un proceso descentralizador que tomase en cuenta a los municipios (y las entidades federativas) permitiría contar con instituciones democráticas que fuesen consecuencia de una mayor distribución del poder de decisión. Una descentralización de "abajo hacia arriba", que reconociese al municipio como interlocutor real de la puesta en marcha de cualquier proceso de descentralización, debería también reconocer como indispensable la capacidad y la participación de los directamente implicados al instrumentar mecanismos de corresponsabilidad y por tanto de interdependencia. De esta forma se contrarrestaría la vieja dinámica de descentralización discrecional que ha subordinado a la institución municipal al centro. Los ciudadanos también tienen un papel sobresaliente en una descentralización con estas características, como ser vigilantes de la acción municipal.<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> *Idem.*

<sup>74</sup> Bazdresh, *op. cit.*, opinión que sobre descentralización y capacidades municipales expresa Leticia Santín, p. 125. No quiero dejar de hacer algunos comentarios sobre el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en el sentido de que en el siguiente sexenio, 1988-1994, el gobierno federal instrumentó como principal herramienta de este proceso un programa social llamado PRONASOL – duramente criticado por su carácter clientelar y político –, que surgió en un escenario político complicado para el partido gobernante, pues a partir de los resultados desfavorables obtenidos en las elecciones federales de julio de 1988 se enfrentaba a la necesidad de fortalecerse y recuperar "el terreno perdido". El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), en su instrumentación, se convirtió en un mecanismo de control y presión, pues a los gobiernos de partidos diferentes al PRI les fueron entorpecidos o retirados los apoyos y con el mismo criterio se decidían quiénes en la comunidad debían recibir o no los subsidios de combate a la pobreza. Una de las críticas más fuertes provino de los presidentes municipales, tanto del PRI como de los otros partidos, quienes manifestaron su oposición a una acción de gobierno que creaba una estructura paralela para la distribución de recursos gubernamentales. Si bien autores como Alicia Ziccardi consideran que la intención original del PRONASOL fue

### 2.6.1.1. La reforma municipal de 1983

Como antecedente a esta reforma se puede anotar que al finalizar el sexenio 1976-1982 la economía entró en una de las peores crisis registradas durante el siglo XX y, como consecuencia,<sup>75</sup> la grave centralización que caracterizaba al gobierno federal se hizo más que evidente en la correspondiente incapacidad del régimen para responder a las demandas de los gobiernos locales y estatales que se veían a sí mismos débiles por su imposibilidad de resolver las demandas que les presentaban los habitantes. Así pues, el Estado mexicano se vio obligado a impulsar una reforma de carácter municipalista, con ciertas características descentralizadoras, no solamente por la influencia de los organismos financieros internacionales, que en esos años comenzaron a fiscalizar fuertemente sus políticas económicas – como ya se ha explicado, ligada a la contratación de deuda pública –, sino por la exigencia de los habitantes y los gobiernos de los municipios y, por lo tanto, de los estados.

La reforma que nos ocupa se dio a conocer el tres de febrero de 1983 y pretendió poner fin a las arbitrariedades a que estaba sujeto el municipio, a través de operar algunos cambios para recuperar su tan maltrecha hacienda y establecer una serie de acciones impostergables en la vida municipal de acuerdo con la situación en que se encontraba el país y con una sociedad cada vez más exigente en términos de participación política y de

---

anular intermediarios que impedían que los recursos llegaran a los sectores sociales más necesitados, se tiene evidencia de que en la conformación de los comités de solidaridad se elegían, preferentemente, a quienes manifestaran simpatías hacia el PRI y si a eso se agrega que esos comités señalaban las prioridades y obras que debían realizarse en cada comunidad, sin estar coordinados con su gobierno municipal, el ejercicio de los recursos no lograba la meta señalada originalmente. Los convenios únicos de desarrollo que estableció PRONASOL buscaban que los gobiernos estatales establecieran modalidades adecuadas para coordinar con los municipios las acciones correspondientes de atención a las comunidades, sin embargo, en los hechos operaron en un contexto jerárquico de subordinación y en una dinámica de dependencia de los estados y municipios hacia el gobierno federal. Cuauhtémoc Paz Cuevas considera que con PRONASOL, el municipio se desarrolló entre 88-94 como ejecutor de la política social federal, sin mayor papel que el de canalizar los recursos provenientes de las arcas federales. Finalmente, hay que reconocer que a pesar de sus vicios, una virtud que pudiera atribuírsele al PRONASOL es haber despertado en los alcaldes y ayuntamientos un mayor deseo de trabajar coordinadamente con sus comunidades en el cumplimiento de las funciones que les corresponden; también parece haber logrado que las autoridades locales exigieran recursos para obra y servicios públicos; y aunque fue fuente de conflicto intergubernamental y generó fuertes jalones por una mejor distribución de recursos entre órdenes de gobierno, también parece haber generado los incentivos para la formación de la primera asociación contemporánea de municipios con fines de interlocución, la Asociación Mexicana de Municipios A. C. (AMMAC).

<sup>75</sup> La crisis económica de los ochenta del siglo XX tuvo su manifestación concreta en una baja tasa de crecimiento económico, tasas de inflación muy altas, incluso consideradas como “hiperinflación”, altos índices de desempleo y reducción de los salarios reales, además del desplome de la Bolsa de Valores en octubre de 1987 y el inicio de estrategias económicas llamadas “neoliberales” como la privatización de varias empresas paraestatales, por lo que una parte importante de la economía, que por años estuvo manejada por el Estado, pasó a manos de particulares.

mejores condiciones de vida. La reforma introdujo las siguientes atribuciones y responsabilidades a la gestión municipal:

1. Otorgó capacidad al municipio para asumir bajo su responsabilidad el suministro de los principales servicios a la población (agua potable, alcantarillado, rastos, mercados y otros de infraestructura urbana) y el control sobre los procesos de apropiación y uso del territorio.
2. Permitió al municipio obtener ingresos a partir de la captación de recursos fiscales y de los derechos por servicios, también le otorgó autonomía en la asignación y ejecución del gasto de acuerdo con las prioridades de su comunidad.
3. Aseguró la participación proporcional de diferentes fuerzas políticas en la composición de todos los ayuntamientos del país, independientemente del número de habitantes y normó las relaciones entre los estados y la unidad política formada por el municipio.<sup>76</sup>

Antes de estos años, diversas tendencias centralizadoras acopiaron materias y facultades en los gobiernos nacional y estatales, el municipio vio mermada su participación en el poder político del Estado. Persistía una inercia centralizadora y autoritaria que tuvo entre sus objetos de control a las sociedades municipales y a sus gobiernos. Los ejecutivos y legislaturas estatales no desplegaron las reivindicaciones municipalistas en sus respectivos marcos jurídicos. Por el contrario, se orientaron a formalizar y a preservar un conjunto de regulaciones y controles jurídicos y políticos de facto. De tal suerte que, a pesar de ser el elemento que lo nutre, y ejerce una gestión de responsabilidades administrativas y políticas, constitutivas de un orden normativo comunitario, y otras coadyuvantes a la resolución de problemas cotidianos de los pueblos, el municipio se mantuvo relegado y sin ninguna posibilidad de desarrollo.

En esta nueva realidad, si bien no surgió un federalismo renovado ni un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales, el régimen autoritario se vio obligado a reconocer la disfuncionalidad del centralismo, es decir, la nueva geografía política exigió una redefinición del federalismo centralista que había prevalecido en el país. En particular, se requirió avanzar en un nuevo federalismo fiscal y social que permitiera a los gobiernos

---

<sup>76</sup> Carlos Martínez Assad y Alicia Ziccardi, *Política y gestión municipal en México*, Cuadernos de Investigación Social, No. 18, IISUNAM, México, 1988, p. 10. En relación con el tercer punto considerado en las atribuciones aquí descritas, vale la pena anotar que la reforma política impulsada en 1977 por Jesús Reyes Heróles, benefició tangencialmente al municipio al introducirse la representación proporcional en la elección de ayuntamientos, en municipios con población mayor a trescientos mil habitantes, criterio que se modificó en 1983 para aplicarlo a todos los municipios. Con esta reforma la cuestión municipal fue tomando un lugar en la discusión sobre la organización política y el futuro del país y se sentaron las primeras bases para sacar al municipio del ensimismamiento en el que se encontraba.

locales disponer no solamente de mayores recursos sino de más autonomía y sobre todo de mejores capacidades en el ejercicio de la gestión local.

No se puede negar que a partir de la reforma de 1983 el gobierno federal reconoció al municipio, y a sus áreas de responsabilidad, como virtual potenciador del desarrollo social y económico del país, es decir, como una instancia gubernamental con capacidad de interrelación con otros municipios y con los demás órdenes de gobierno. En los años anteriores a esta reforma prevaleció en el concepto jurídico de la Constitución de 1917 el paradigma estrecho del federalismo tradicional que considera al municipio como una parte correspondiente al régimen interior de los estados. Progresivamente, el paradigma ampliado del federalismo, avanzó hacia la inserción de la libertad municipal en la Norma Fundante Mexicana, posición que ha terminado por ser la predominante, aunque en los ochenta del siglo XX, apenas hacía su aparición en el orden jurídico.

El desarrollo conceptual del municipio en nuestra Constitución ha implicado la construcción de un concepto del federalismo y del Estado que lo incluye como uno de sus componentes básicos, si bien todavía no se expresan de manera categórica ambas derivaciones en el texto constitucional.<sup>77</sup> Ya para finalizar el siglo XX la evolución política, gubernamental y administrativa de los municipios afirmó en la práctica la pertinencia (e inevitabilidad) del Estado mexicano como estructura tridimensional. Dicho en los términos contemporáneos, el sistema federal mexicano se ha orientado hacia el modelo "cooperativo" en su dinámica práctica.<sup>78</sup>

---

<sup>77</sup> Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), *op. cit.*, p. 11

<sup>78</sup> Paz *op. cit.*, p. 61. El autor describe cinco principales etapas en la relación municipio-poderes federales: **primera**, culmina a mediados de los setenta, prácticamente no existe relación entre el orden federal y municipal; **segunda**, de la mitad de los setenta a 1982, se dan los primeros intentos de descentralización y la creación del sistema nacional de coordinación fiscal, pero sin intenciones reales de establecer relación federación-municipios; **tercera**, debido al incremento de la actividad cívica y política en los espacios locales, el periodo 1982-88 es una etapa donde hay un énfasis marcado en el discurso de la federación a favor del municipio y algunas acciones llamadas "municipalistas" impulsadas desde el centro, aunque en el fondo prevaleció un dejo de sospecha (desde el régimen) sobre el avance democrático de los ayuntamientos; **cuarta**, comienza a dar un mayor papel al municipio en las políticas regionales del ejecutivo federal, con PRONASOL, el municipio se desenvuelve entre 88-94 como ejecutor de la política social federal, sin mayor papel que el de canalizar los recursos provenientes de las arcas federales; **quinta**, segunda mitad de los noventa, se aprecia un avance franco del municipalismo y el posicionamiento real como un nuevo actor político, con peso específico para la negociación intergubernamental y para impulsar, directa o indirectamente, las reformas necesarias para la consolidación de su papel en la estructura del Estado nación.

Esta reforma municipal -que buscó devolver a los municipios facultades en materia de servicios y atribuciones tributarias- fue muy restringida, entre otros factores, porque dichas modificaciones se hicieron desde la perspectiva única y exclusiva del ejecutivo federal. Como otras políticas federalistas y de desarrollo regional, ni las diferencias entre municipios, ni los actores locales fueron tomados en cuenta. Luego entonces, políticas hacia las regiones que no toman en cuenta las circunstancias y los actores regionales y que parten de una visión unilateral están condenadas al fracaso.<sup>79</sup>

### **2.6.2. Las actividades descentralizadoras de los noventa**

En el sexenio 1994-2000 continuaron las inercias en la relación centro-gobiernos locales, en muchos de los casos las políticas instrumentadas desde la Federación fueron solamente respuestas para controlar las energías despertadas en los municipios en los periodos anteriores y retrasar las tendencias democratizadoras. Se iniciaron programas impulsados por el gobierno federal que dieron a los municipios algún grado de participación en términos de conformar instancias de vigilancia de aplicación de recursos y avances de los programas federales a través de contralorías sociales.<sup>80</sup>

Ante el avance de los partidos diferentes al PRI, durante el sexenio 1988-1994, la onda descentralizadora se revirtió y se reconcentró el poder en el gobierno federal para lograr aplicar su proyecto de reforma económica. En este sexenio sobresale el *Acuerdo Nacional para la Recuperación Económica y la Estabilidad de Precios* que en el discurso establecía descentralizar funciones y recursos de la administración pública federal a los gobiernos estatales como una política fundamental para mejorar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno e impulsar el fortalecimiento del federalismo. Sin embargo, este objetivo no logró concretarse.

A pesar de que muchas de las acciones descentralizadoras se han considerado esfuerzos incompletos, sí han logrado abrir nuevos espacios para la acción de estados y municipios

---

<sup>79</sup> *Ibid*, p. 40. El autor anota que esta visión unificadora de los municipios es la principal generadora de la ampliación de la brecha entre los municipios de "vanguardia" y los de grandes rezagos, la visión unificadora solamente ha conseguido que los municipios débiles permanezcan sometidos porque no tienen capacidad para capitalizar los pocos esfuerzos descentralizadores.

<sup>80</sup> *Ibid.*, p. 57

(en la medida en que se fortalezca el ámbito municipal se evitará la centralización en los estados). La descentralización es un proceso que necesariamente tiene como meta el fortalecimiento del federalismo y se caracteriza, en su contexto, por ser un modo de articular la coordinación política y administrativa del Estado nacional. Si el federalismo es una forma de gobierno que responde a que las partes sean la base que permita la convivencia armónica del todo, la descentralización es el medio por el que un país oxigena su unidad política, da cabida a la equidad institucional y material, fortalece la autonomía y la personalidad de los ámbitos de gobierno diferentes al central, y reconoce la pluralidad, los contrastes y los deseos de la comunidad política.

El fortalecimiento del federalismo es el punto de llegada de los esfuerzos descentralizadores y democratizadores, y el municipio es el ente que debe ser receptor de una gama de facultades que en el régimen autoritario se encontraban en los estados y la federación, pero que deben ser redistribuidas en los tres órdenes de gobierno para lograr un gobierno local fuerte y con poderes propios. En este contexto la participación ciudadana, como ingrediente principal en la toma de decisiones, es una práctica congruente de primer orden que, cuando es incorporada de forma constructiva a la tarea de gobernar, puede contribuir al fortalecimiento de las instituciones de gobierno.

A partir del crecimiento exponencial en el número de municipios gobernados por partidos políticos diferentes al PRI -es decir de la alternancia en el ámbito municipal<sup>81</sup>- los nuevos actores piden una nueva interlocución, una nueva relación con los otros ámbitos de gobierno, especialmente en aquellos municipios que cuentan con pocos recursos. Como consecuencia del impulso social hacia la pluralidad del régimen y de la fuerte demanda de diversos actores, en el sexenio 1994-2000 el gobierno federal diseñó un programa llamado *Nuevo Federalismo*<sup>82</sup> que sentó las bases de una redistribución de competencias,

---

<sup>81</sup> A partir de los sesenta del siglo XX comenzó la alternancia en los gobiernos locales a cuenta gotas, en particular con el Partido Acción Nacional, y los conflictos municipales (que ya se daban desde décadas antes) avanzaron en la disputa por ese espacio de poder local, mientras la acción política no encontraba el marco legal indispensable para la restauración del municipio. En los ochenta, y luego los noventa, la alternancia en los municipios se dio cada vez en mayor número, y con partidos políticos de todas las ideologías.

<sup>82</sup> Juan Bruno Ubiarco Maldonado, *El federalismo en México y los problemas sociales del país*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2002. El autor describe, en las páginas 66-67, el *Nuevo Federalismo* como el sistema que, de acuerdo con el gobierno federal 1994-2000, intentaría conciliar al federalismo dual y al cooperativo, bajo una fórmula que contiene los siguientes elementos: descentralización funcional de las dependencias federales a favor de los órganos locales y municipales; descentralización del poder, toma de decisiones,

responsabilidades y recursos. Con el apoyo de este programa se avanzó en diversos rubros entre los que destacan la descentralización de los servicios de salud y educación, de la política agropecuaria, de la gestión ambiental, del manejo del agua, de la operación y mantenimiento de carreteras y del fomento al turismo.<sup>83</sup>

El nuevo federalismo suponía una redistribución de competencias entre los tres ámbitos de gobierno, el sustento de la esencia compensatoria del pacto federal, la descentralización y federalización de las políticas sociales (educación y salud), la revisión de la coordinación fiscal y el reconocimiento de que deben fortalecerse los ayuntamientos garantizando su participación, tanto en la formulación como en la ejecución de planes y programas de desarrollo regional y sectorial, a fin de que respondan cabalmente a las exigencias de bienestar de la sociedad en general y de las comunidades en particular. El nuevo federalismo pretendía ser una herramienta profundizar el combate al centralismo; representaba un federalismo fortalecido y actualizado que asumía una perspectiva más activa en un marco de creciente complejidad de la realidad, de globalización, competitividad, oportunidades y desafíos para el desarrollo.<sup>84</sup>

---

responsabilidades y de funciones entre entes locales y municipales; mejor y más justa distribución de ingresos fiscales federales a las esferas locales; la regulación por el poder federal del sistema de provisión de servicios. Los diez objetivos generales del programa eran: 1.- fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal; 2.- vigorizar la autonomía política de los estados; 3.- impulsar una redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y el municipio; 4.- actualizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, con base en los principios de cooperación y coordinación en las relaciones intergubernamentales de los órdenes de gobierno federal, estatal y municipios; 5.- desplegar un amplio proceso de descentralización de funciones; 6.- transformar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en un Sistema Nacional de Coordinación Hacendaria; 7.- emprender un proceso de redistribución de la inversión y el gasto federal para detonar el desarrollo regional; 8.- impulsar las capacidades institucionales de las entidades federativas en materia de desarrollo social; 9.- promover el desarrollo administrativo de la gestión pública en los tres ámbitos de gobierno mediante sistemas efectivos de control y evaluación; 10.- revisar las responsabilidades y atribuciones del municipio, para fortalecerlo como el espacio político y administrativo más cercano a las comunidades.

<sup>83</sup> Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Actualización: 23 de marzo de 2006), "Antecedentes en Federalismo" [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/2\\_federalismo.htm#](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_federalismo.htm#) en [www.diputados.gob.mx/cesop/](http://www.diputados.gob.mx/cesop/)

<sup>84</sup>Alberto Reza Saldaña, "El papel del municipio en el nuevo federalismo", en Miguel Bazdresh, (coord.), *Gobiernos Locales: el futuro político de México. Memoria del Congreso IGLOM/ITESO*, México, 2000, p. 98. Como ya se anotó el Programa del Nuevo Federalismo surgió en el sexenio 1994-2000, fue concebido como un programa específico del Plan Nacional de Desarrollo, y mostró sus beneficios, por ejemplo en el gasto programado federal, pues las estadísticas demuestran que en 1998 la cantidad transferida a los gobiernos estatales y municipales mediante participaciones de ingresos federales, las aportaciones federales del ramo 33 y los convenios, representó el 6.9% del PIB y fue superior en 1.5% al registrado en 1994. De hecho Cuauhtémoc Paz señala que el ramo 33 del Presupuesto de Egresos de la Federación fue creado mediante adición del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal durante el ejercicio fiscal de 1998, dando a los municipios seguridad y certidumbre jurídica sobre los recursos destinados vía aportaciones. A diferencia de los recursos transferidos vía convenio del ramo 26, las aportaciones del 33 pasan a formar parte de la hacienda pública municipal y por tanto son recursos municipales.

El municipio, como la instancia ejecutiva de elección popular con mayor experiencia en las luchas democráticas, desde la segunda mitad de los noventa del siglo XX ha generado una serie de condiciones que lo colocan ahora como actor político de peso específico en el escenario nacional. El proceso de democratización de “abajo hacia arriba” – una de cuyas facetas es la alternancia de los partidos políticos en los ayuntamientos –, que surgió en el municipio, tiene mucho que ver con la aceleración del proceso descentralizador. Además, las reformas constitucionales que han fortalecido la presencia institucional del municipio en el juego intergubernamental han contribuido a la democratización. El reconocimiento del ayuntamiento como orden de gobierno también impide la intervención no solamente de autoridades intermedias sino de cualquier otro ente, organismos o instituciones creadas por otro ámbito de gobierno para ejercer funciones municipales. Esta posibilidad no excluye las instancias de coordinación, asociación o concertación, siempre y cuando sean creadas por el propio ayuntamiento.

Teniendo como contexto el *Nuevo Federalismo*, a partir de 1998 se crearon las partidas específicas (ramos) que consideran a los municipios en el presupuesto de egresos de la federación y se logró que la asignación de recursos se normalizara y se incrementara. Sobresalen el ramo 28 (participaciones) y el ramo 33 (aportaciones para infraestructura social básica). “Estos fueron los antecedentes de la reforma de 1999 que representaron un avance en términos del reconocimiento al municipio como un ámbito de gobierno (y no solamente como entidad administrativa). Sin embargo, fueron limitadas respecto a las tareas y problemas que el gobierno tiene que afrontar.”<sup>85</sup> Sin duda una de las tareas pendientes es que el federalismo logre revertir el doble centralismo que históricamente han sufrido los municipios, uno ejercido por la federación y otro por los estados.

El municipio mexicano se mantiene como una instancia rodeada de buenas intenciones, incluso con un marco legal con ciertos aspectos favorables, pero sin recursos humanos y materiales para llegar a las metas que le establece la ley. Si bien el municipio es el gobierno directo de la comunidad, a los habitantes no les es fácil ubicarlo así, en especial cuando sus estructuras son decididas en otro ámbito de gobierno, desde el centro y sin

---

<sup>85</sup> Rodríguez, *op. cit.*, p. 37

considerar la existencia de actores políticos y sociales diversos en cada uno de los municipios.

### **2.6.2.1. La reforma municipal de 1999**

Antes de continuar, quisiera dejar sentado que el artículo 115 constitucional ha tenido cambios en doce ocasiones. Sin embargo, las reformas que aquí estamos analizando son las más importantes. La de 1983 porque ofreció una definición clara de las funciones que tendrían que llevar a cabo los ayuntamientos como responsables de la administración pública<sup>86</sup> municipal y porque les dio medios fiscales y ámbitos de decisión propios que, hasta entonces, descansaban en los gobiernos estatales. Y la de 1999 porque definió a los ayuntamientos como verdaderos gobiernos locales con atribuciones exclusivas e inalienables y abrió, de esa manera, un espacio inédito para que las autoridades de los municipios pudieran reglamentar libremente su vida interna y asumir todas las responsabilidades de la convivencia municipal.

Después de la reforma al artículo 115 en 1983 el resultado que se esperaba para fortalecer el ámbito local y obligar a la comunidad a organizarse políticamente y de manera permanente, en la mayoría de los casos, se quedó en buenas intenciones, básicamente por dos factores: la reforma fue decidida desde el ejecutivo federal de forma centralizada y no consideró la amplia diversidad de municipios que existen en México, cada uno con un grado de desarrollo y con capacidades diferentes entre sí.

---

<sup>86</sup> [http://www.uniderecho.com/leer\\_articulo\\_Abogados-especialistas\\_42\\_1467.html](http://www.uniderecho.com/leer_articulo_Abogados-especialistas_42_1467.html) Las tareas de administración pública se refieren a la función primordial del Estado en la búsqueda de la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, a través del bienestar y el progreso colectivo. Los entes encargados de esta función son los *funcionarios* que ejercen el poder a través de la toma de decisiones en la atención de los asuntos son ellos quienes, por ejemplo, diseñan y operan las políticas públicas. Las leyes de la administración pública tratan de la estructura del Estado como poder administrativo y su relación con los ciudadanos. La importancia de la administración pública radica en que a través de ella se logran los objetivos políticos de una nación con una serie de procesos y acuerdos que le otorgan la legitimidad y autoridad necesarias. La administración pública debe buscar el equilibrio socioeconómico, primando los intereses generales frente a los particulares. En tanto que la administración pública es legal, política y social debe ejercer funciones de autoridad para cumplir con su papel político y social fundamental. De igual forma la administración pública participa en todo el sistema económico, regulándolo, ordenándolo y controlándolo en muchos sentidos. Por otro lado la administración pública puede actuar en todo un territorio e incluso puede actuar sobre la propiedad privada, si así lo exige el interés general.

Una de las principales virtudes que tuvo la reforma de 1999 es que, a diferencia de la anterior, fue producto de un debate en el Congreso de la Unión entre todas las fuerzas políticas representadas y teniendo como origen al mismo Congreso y no al ejecutivo. Por ello es que esta reforma, con sus alcances y deficiencias, supera por mucho la visión unilateral que había caracterizado a las anteriores. A partir de la reforma en comento el municipio es explícitamente el tercer orden de gobierno por lo que se considera que ha quedado a debate la concepción dualista del federalismo mexicano con solamente dos órdenes de gobierno (nacional y estatal o subnacional). El municipio es también parte de la organización política de la sociedad, del Estado, y su presencia institucional es parte del entramado que conforma al régimen político.<sup>87</sup>

En general esta reforma ha significado un avance importante, pues definió con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal, sus competencias, sus alcances, y la frontera con respecto al poder estatal. Hizo posible que los gobiernos municipales adquirieran el carácter de gobiernos de pleno derecho, con fuerza reglamentaria y competencias exclusivas. Lo que significó que las facultades entregadas a los ayuntamientos ya no puedan ser ejercidas por ningún otro ámbito de gobierno. Es decir, esta reforma dotó al gobierno municipal de instrumentos jurídicos capaces de garantizar un ámbito propio de atribuciones y estableció con precisión en qué consistían esas facultades exclusivas.

La identificación clara de sus competencias exclusivas, le permitió trascender su carácter administrativo sobre materias en las que el gobierno del estado podía intervenir, para enfatizar su facultad de gobernar a través del ejercicio de materias que le son propias, y que pueden ser concedidas o compartidas con otras instancias solamente si así lo decide el propio ayuntamiento.

En específico la reforma de 1999 otorgó a los municipios funciones y no solamente los servicios públicos, que además adquirieron la exclusividad municipal en su atención ante

---

<sup>87</sup> Paz, *op. cit.*, pp. 41-42. El autor anota que una deficiencia grave que persiste en el marco legal, a pesar de la reforma, tiene que ver con que en lo formal prevalece el tratamiento, al municipio, como parte no integrante del pacto federal, y difícilmente tendrá la participación que merece en los grandes asuntos nacionales que le incumben como gobierno más cercano a la comunidad e instancia primigenia de organización política de la sociedad, mientras se mantenga esta circunstancia.

los otros órdenes de gobierno. Al eliminar la concurrencia obligatoria del estado, se privilegia la labor de acuerdo y consenso para atender de manera conjunta, entre los órdenes de gobierno, estas funciones. En la reforma se aclara el cómo, cuándo y por qué de la distribución de competencias y facultades entre los órdenes federal, estatal y municipal, sin dejar su aplicación a dudas o a la interpretación del legislador local. Estos elementos incluyen igualmente un principio de subsidiariedad necesario de acuerdo a la realidad actual de México, ya que aun cuando día con día son más los municipios que pueden asumir el catálogo de funciones, se permite que cada uno lo asuma de acuerdo a sus capacidades.<sup>88</sup> Las siguientes funciones, como funciones mínimas, están consideradas como exclusivas del gobierno local: el suministro de servicios públicos básicos, el impulso al desarrollo sustentable y la promoción de la participación (ciudadana); como funciones adicionales, pero sumamente importantes, el cuidado del medio ambiente, la preservación de la identidad cultural y étnica, y la conservación del patrimonio histórico.

Otros aspectos sobresalientes de esta reforma de 1999 tienen que ver con la necesidad de facilitar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno a través de mecanismos que ofrezcan al municipio mejores condiciones para el establecimiento de convenios con los estados y la federación. Y como ya se comentaba, la reforma dejó al ayuntamiento la decisión de convenir con el gobierno estatal la prestación de servicios en forma coordinada o transferida a las instancias estatales, cuando el ayuntamiento no pueda suministrarlos en forma individual. Los ayuntamientos ahora tienen un nivel de responsabilidad para definir sus capacidades administrativas y no como sucedía en el pasado, cuando el estado decidía, en buena medida, qué servicios otorgaba.

Un aspecto sobresaliente de la reforma de 1999 es que amplió la posibilidad de asociación a municipios de distintos estados (la anterior solamente lo permitía a los municipios de una sola entidad federativa), surgió un fenómeno que había estado inhibido desde los años 20 del siglo XX: el asociacionismo entre gobiernos locales con fines de representación e interlocución política.

---

<sup>88</sup> José Óscar Vega Marín, "Los Ayuntamientos y sus relaciones con estados y Federación", en Bazdresh, *op. cit.*, pp. 75-76

En cuanto a la definición del ámbito municipal, la reforma resultó ser ambivalente, porque por un lado definió con mayor claridad las áreas de intervención del estado y las áreas de exclusividad municipal. Pero por el otro, aunque mejoró la certidumbre jurídica en la asignación de recursos a las haciendas municipales, en el plano de las finanzas no tocó el grado de discreción que aún caracteriza las transferencias financieras de estados hacia municipios.

Otro avance, en ese momento, tuvo que ver con el mandato sobre la policía preventiva municipal que conserva el alcalde. La reforma contempla que también las empresas paraestatales están obligadas al pago de predial y se garantiza el derecho de iniciativa en materia tributaria y se fortalece (al menos legalmente) el carácter fiscalizador de las legislaturas locales en las finanzas municipales, con objeto de fortalecer el contrapeso al poder del ayuntamiento en la asignación y operación presupuestal.

No hay que olvidar que además surgió la reforma al artículo 105 constitucional que establece las bases para la defensa jurisdiccional que, a partir de entonces, hace la Suprema Corte de la institución municipal, a través de controversias constitucionales, situación que reconoció implícitamente al municipio como el tercer orden de gobierno, de hecho estas reformas se dieron aún antes de la reforma de 1999 al 115 constitucional.

Mucho es lo que se ha avanzado en cuanto al fortalecimiento del régimen municipal. Sin embargo, el camino por andar es todavía largo. No podemos olvidar que "en suma los gobiernos municipales de principios de siglo XXI tienen más responsabilidades y mejores instrumentos administrativos que durante todo el siglo XX. Pero quizá por esa misma razón, sus viejas debilidades son todavía más notorias."<sup>89</sup>

---

<sup>89</sup> Mauricio Merino, *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México, 2007, p. 38



## **CAPÍTULO TRES LA ESTRUCTURA LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO. EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO**

## **CAPÍTULO TRES**

### **LA ESTRUCTURA LEGAL DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO. EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO**

#### **3. 1. Introducción**

Si bien la democracia ha demostrado ser la mejor forma de gobierno, en México todavía no se tiene resuelto el problema de la participación ciudadana en las decisiones públicas, situación que se presenta como una de sus imperfecciones. Las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados, sino que, por el contrario suelen acrecentarse las distancias que existen entre ambos una vez pasado el periodo electoral. Al incluir a la ciudadanía en los procesos de diseño y adopción de políticas sociales y con reglas claras de actuación, previamente definidas para los diferentes actores, se pueden obtener mejores resultados que permitan avanzar en el camino de construir ciudadanía.

De ahí la importancia de generar marcos legales con carácter democrático, cuyo principal objetivo sea crear y consolidar espacios e instrumentos de participación ciudadana, principalmente, en el ámbito municipal que al ser el orden de gobierno más cercano a la población es en el que mejor se pueden atender las prioridades socioeconómicas. En un análisis sobre el estado que guarda la participación ciudadana en un régimen político no debe faltar el correspondiente al marco legal sobre el tema. En este caso se revisarán las leyes del Estado de México que contienen algún aspecto relacionado con la participación ciudadana (como la llaman los teóricos) o social (como la designa la legislación actual). Los ordenamientos legales que se analizarán son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México
- Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento
- Ley de Planeación
- Ley de Planeación para el Estado de México y Municipios
- Ley de Desarrollo Social para el Estado de México y su Reglamento
- Ley Orgánica Municipal
- Bando Municipal de Gobierno, Toluca 2010

- Código Reglamentario del Municipio de Toluca
- Código Administrativo del Estado de México
- Manual para la operación de los Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, 2006-2009

Antes de iniciar con el análisis de la normatividad existente me gustaría establecer, a partir del esquema presentado por Alicia Ziccardi en su trabajo *Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales*<sup>90</sup> la diferencia entre *espacios* que son formas de participación ciudadana que desarrollan cultura democrática (aspecto conceptual) e *instrumentos* que permiten el impulso concreto a esta modalidad de la participación. Para el caso de los segundos considera tres tipos:

- 1.- *Instrumentos de consulta pública*: que permiten la toma de decisiones y que son encuestas, instrumentos de democracia directa, plebiscito y referéndum.
- 2.- *Instrumentos de diseño de políticas sociales*: consulta especializada en comités o comisiones de expertos y/o representación de grupos de interés. (COPLADES, COPLADEMUN, COPACIS, Comités Temáticos, Comités Vecinales, Comités de Obra)
- 3.- *Instrumentos de diseño, aplicación y monitoreo de políticas sociales*: como planeación estratégica o participativa y presupuesto participativo.<sup>91</sup>

Recordemos también que para Nuria Cunill *participación social* es, considerando sus objetivos y estrategias, el fenómeno de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales, como la pertenencia a un grupo o una asociación a través de la cual los individuos se relacionan con otras organizaciones no con el Estado. Por otro lado, las características principales de la *participación ciudadana*, de acuerdo con la misma autora, como fenómeno político-social, son principalmente:

- a) Se lleva a cabo en la intermediación Estado-sociedad, desde el individuo o los grupos en relación con el Estado mismo.

---

<sup>90</sup> Cfr. Alicia Ziccardi, "Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales" en Alicia Ziccardi (coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, INDESOL/ISSUNAM, México, 2004, p. 250 y subsecuentes.

<sup>91</sup> *Ibid*, p. 265 La clasificación que aquí se presenta es la que Alicia Ziccardi expone en su texto.

- b) Es voluntaria, los individuos participan libremente y en condiciones igualitarias entre todos.
- c) Su objetivo son las *actividades públicas* entendidas como aquéllas que no se agotan en lo gubernamental, sino que se extienden a todo lo que afecta a la comunidad (es decir, a la sociedad).
- d) Los individuos intervienen en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales específicos (no individuales).
- e) Necesita de condiciones institucionales y compromisos, tanto desde el gobierno como desde la sociedad, para respetar el pluralismo, la deliberación pública y la interacción social.
- f) Es indispensable para integrar la representación en las sociedades democráticas, primero a través de los votos, pero una vez constituido el gobierno, para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.
- g) Exige aceptación previa, por todos los participantes, de las reglas del juego.
- h) Explica la incidencia de individuos y grupos sociales en la resolución de asuntos de interés público, en sus diferentes etapas.
- i) Aparece asociada a la necesidad de una administración más eficiente y de legitimación.
- j) Se asocia a la democratización de espacios institucionales y relaciones Estado-sociedad no solamente por la posibilidad de deliberación pública sino porque tiende a redistribuir el poder.
- k) Es incluyente, especialmente para los grupos sociales que en un régimen autoritario permanecían excluidos de los asuntos públicos.

### 3.2. Los ayuntamientos en el Estado de México

Vale la pena detenernos un momento para hacer una breve descripción de la conformación de los ayuntamientos, tal como los considera la Ley Orgánica Municipal en el Estado de México (LOM), porque en el capítulo cuatro (de este trabajo) se analizará, desde la perspectiva teórica desarrollada en los capítulos anteriores, el Plan de Desarrollo Municipal y la convocatoria del programa *Participando Contigo* presentado por el Ayuntamiento de Toluca 2009-2012.

El marco jurídico que define al ayuntamiento deriva del artículo 115 constitucional y para el caso del Estado de México del artículo 112 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México. La primera señala que los estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. El ayuntamiento (o cabildo)<sup>92</sup> es el órgano colegiado y plural que gobierna al municipio, es

---

<sup>92</sup> “Ayuntamiento” y “cabildo” son términos equivalentes. Según el *Diccionario Jurídico Mexicano* editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM. Edit. Porrúa. México, 2004. El primer término tiene que ver con el verbo juntar y se refiere a la unión de dos o más individuos para formar un grupo; el *Diccionario*

electo a través de la elección popular directa y está integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos. En el ayuntamiento se mantiene la representación plural de la sociedad a través del principio de representación proporcional que permite la integración del cuerpo edilicio por regidores y por síndicos – en el caso de los municipios más poblados – de partidos políticos diferentes al que haya ganado la elección.

El ayuntamiento, como asamblea deliberante, según el artículo que estamos comentando, resuelve de forma colegiada los asuntos que afectan directamente a los habitantes del municipio y ejerce de manera exclusiva las competencias que le son otorgadas para el gobierno municipal sin autoridad intermedia entre éste y el gobierno del Estado. Los ayuntamientos son responsables de los siguientes servicios públicos: a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; b) alumbrado público; c) limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) mercados y centrales de abasto; e) panteones; f) rastro; g) calles, parques y jardines y su equipamiento; h) seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito y los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 123, agrega que los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades

---

especifica "ayuntamiento" es una corporación pública que se integra por un alcalde o presidente municipal y varios concejales, con objeto de que administren los intereses del municipio; en México los ayuntamientos datan de la dominación española. Eran también llamados "cabildos" y fungían como un elemental y singular gobierno de los pueblos. [...] En el derecho constitucional moderno, la doctrina emplea como sinónimos "municipio" y "ayuntamiento"; sin embargo, existe entre ambos una distinción muy clara y precisa. El municipio es la forma de organización político-administrativa que se establece en una circunscripción territorial para gobernar, y el ayuntamiento no es sino el órgano colegiado que se erige como autoridad política y representa al municipio frente a los gobernados. A este respecto la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos considera al ayuntamiento como una autoridad dentro del municipio, designada por sufragio electoral directo, y compuesto por el presidente municipal, los regidores y los síndicos (ediles), y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. [...] En cuanto al término "cabildo" tiene su origen en la designación del cuerpo de eclesiásticos capitulares de una Iglesia y como ya se dijo, es utilizado como sinónimo de ayuntamiento; también se refiere a la junta celebrada por el cabildo o también a la sala donde se celebra el cabildo; en el derecho histórico mexicano, la voz "cabildo" se refiere, fundamentalmente, a una corporación o gobierno colegiado, existiendo dos tipos de cabildos totalmente diferentes: el eclesiástico y el secular o civil; el cabildo secular, también llamado concejo, municipalidad o ayuntamiento, tiene a su cargo el gobierno del municipio, célula o base de la organización política desde la época colonial; el primer cabildo mexicano fue fundado por Cortés el 22 de abril de 1519, que por ser el Viernes Santo de aquel año le puso por nombre el de Villa Rica de la Vera Cruz.

normativas, para el régimen de gobierno y administración del municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.

Cada ayuntamiento se integra por un presidente municipal, regidores y síndicos, estos servidores públicos de elección tienen diversas funciones establecidas por las leyes correspondientes. Para facilitar la comprensión de su funcionamiento bastará con establecer que el presidente municipal tiene la función del poder ejecutivo y según la Ley Orgánica Municipal ejecuta los acuerdos del ayuntamiento y debe informar de su cumplimiento; los síndicos municipales tienen a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del municipio, en especial los de carácter patrimonial y la función de contraloría interna, la que, en su caso, ejercerán conjuntamente con el órgano de control y evaluación que al efecto establecen los ayuntamientos, y los regidores que tienen funciones que se asemejan al poder legislativo del municipio, pues en sus manos está la aprobación, cambio o derogación de reglamentos y acuerdos diversos que permiten el gobierno de los asuntos municipales,<sup>93</sup> además de labores de gestión social. Solamente queda agregar que, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley Orgánica Municipal (LOM) el número de síndicos y regidores se define con base en el número de habitantes de cada municipio y para el caso de Toluca, son tres síndicos (dos de mayoría uno de representación proporcional) y 16 regidores (nueve de mayoría y siete de representación proporcional).

Según el Artículo 31 de la Ley Orgánica Municipal el ayuntamiento, como asamblea deliberativa, tiene entre sus principales atribuciones, relativas a la participación ciudadana:

- 1) designar de entre sus miembros a los integrantes de las comisiones del ayuntamiento; y de entre los habitantes del municipio, a los jefes de sector y de manzana;
- 2) convocar a elección de delegados y subdelegados municipales, y de los miembros de los consejos de participación ciudadana;

---

<sup>93</sup> Por supuesto, tanto el presidente municipal como los síndicos tienen voz y voto en la asamblea deliberante que es el ayuntamiento. Sin embargo, en virtud de que los regidores siempre son los más numerosos, de ellos depende el sentido de la votación de los asuntos que se discutan.

- 3) formular, aprobar y ejecutar los planes de desarrollo municipal y los programas correspondientes;
- 4) formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- 5) organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento del ejercicio de sus derechos.<sup>94</sup>

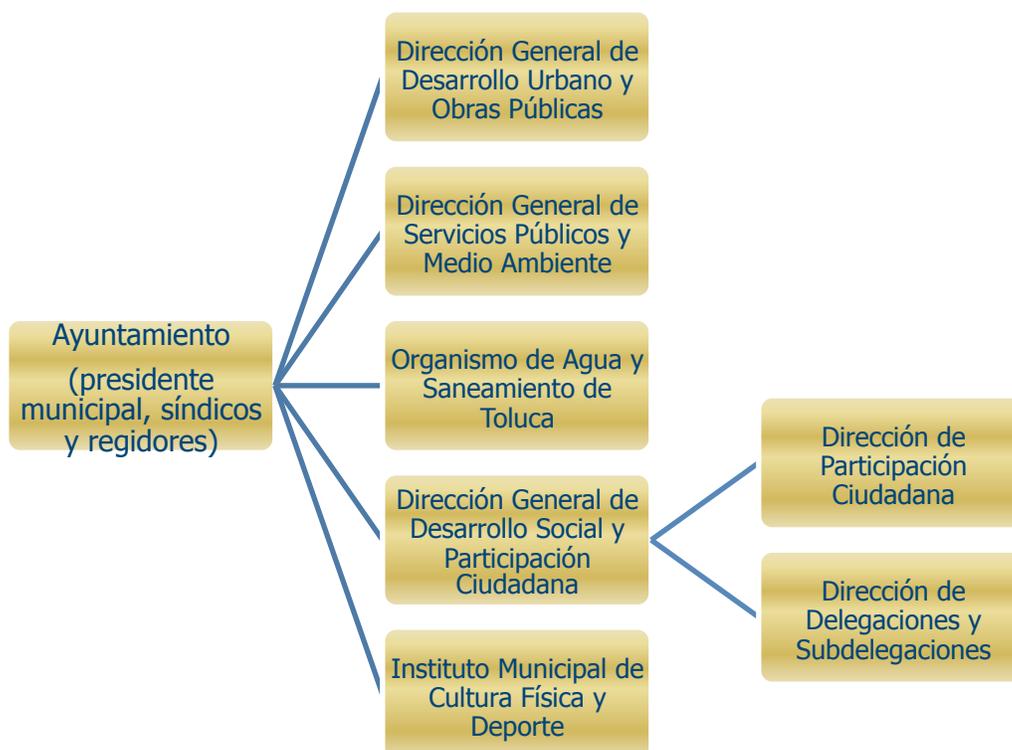
Las decisiones se toman con el apoyo de una mayoría de los integrantes del ayuntamiento y existe la posibilidad de que cuando el presidente municipal presente una propuesta, no logre el apoyo de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento y sea rechazada. Si bien el presidente tiene voto de calidad, en general buscan lograr el apoyo de los demás integrantes para que las decisiones se tomen por consenso. Así se puede ver cómo el cuerpo de regidores y síndicos sí puede constituirse en un contrapeso al poder que como ejecutivo puede reunir en sí mismo el presidente municipal.

La administración pública municipal depende directamente del presidente municipal y es la parte operativa del ayuntamiento. Los titulares de la administración pública municipal son todos servidores públicos por designación y es en las tareas operativas donde suele aparecer la participación ciudadana, ya sea como requisito a cumplir al ejercer los fondos de programas de desarrollo social (federal o estatal) o como dependencia específica dedicada a la relación con las autoridades auxiliares municipales (AAM) y la representación de la sociedad organizada a través de los consejos de participación ciudadana (COPACI). Ambas figuras serán analizadas posteriormente con más detalle.

Finalmente, se presenta el organigrama del Ayuntamiento de Toluca, considerando la parte política y la parte administrativa, en relación con la participación ciudadana:

---

<sup>94</sup> Vale resaltar que todas estas atribuciones, y las demás que señala la ley, se ejercen por medio de votación en sesiones de cabildo que se celebran por lo menos una vez a la semana.



Nota: Este organigrama fue elaborado a partir de la información que aparece en la página web del Ayuntamiento de Toluca ([www.toluca.gob.mx](http://www.toluca.gob.mx))

Actualmente en Toluca existe una Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana que tiene bajo su responsabilidad la relación con las AAM y los COPACI y que cumple funciones básicamente de intermediaria en la gestión de servicios y obra pública, así como programas sociales.

### 3.3. Análisis de instrumentos legales respecto a la participación ciudadana

#### 3.3.1. Las Constituciones Políticas de los Estados Unidos Mexicanos y del Estado Libre y Soberano de México

En la legislación el concepto de participación ciudadana aparece relacionado con la planeación democrática. Para el caso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el artículo 26 da sustento al Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional que se estableció en 1983 y, entre otros objetivos, busca la democratización política, social y cultural de la nación. Establece también que la planeación democrática,

mediante la participación de diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. A raíz de la reforma que dio origen al sistema nacional se diseñó el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios que pretendía constituirse en un instrumento de vinculación e interacción entre la sociedad y el gobierno.

El concepto de participación ciudadana apareció en el artículo 115 constitucional hasta la reforma de 1999 como una referencia a que los ayuntamientos, en la reglamentación que generen, deben asegurar la participación ciudadana y vecinal.

Por su parte, el artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México establece que las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo ordenado y armónico de las comunidades. Además establece la posibilidad de *coadyuvar*<sup>95</sup> en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones sociales en el Plan de Desarrollo estatal, los municipales y los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de obras y servicios públicos, así como en las actividades de contraloría social. Por otro lado el artículo 29, del mismo ordenamiento jurídico, considera como prerrogativas de los ciudadanos del estado la de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del estado y municipios y participar en organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades para la atención de sus necesidades.

---

<sup>95</sup> No está de más recurrir nuevamente al diccionario. *Coadyuvar*, según el Diccionario de la Lengua Española (editado por la Real Academia Española) significa contribuir, asistir o ayudar a la consecución de una cosa; y el Pequeño Larousse Ilustrado agrega que se llama coadyuvante, al medicamento que contribuye a la eficacia de la medicación fundamental; finalmente define que el coadyuvante es quien interviene en una contienda judicial apoyando la posición de una de las dos partes. Por otro lado, ambos diccionarios establecen para el término *contribuir* que significa ayudar y concurrir con otros al logro de algún fin o ayudar y cooperar con otras personas al logro de algún fin. Finalmente, *ayudar* es, para el primer documento consultado, prestar cooperación, auxiliar, socorrer; y, para el caso del segundo, hacer algo para alguien con el fin de aliviarle el trabajo o una pena, evitarle una situación crítica o peligrosa; *ayudarse*, valerse o servirse de alguien o algo para un determinado fin. Por otro lado, *participar*, en el orden en que estamos usando los Diccionarios nos dicen que significa tomar parte en algo, tener parte en una sociedad o negocio o ser socio de ellos; y, tomar parte, intervenir; compartir, tener en común una cualidad particular; recibir una parte de algo. Consideré valioso hacer esta precisión porque las leyes que aquí se analizan, especialmente las que datan de los ochenta o noventa del siglo pasado utilizan en su texto la palabra *coadyuvar*, que como vemos tiene una sutil diferencia con *participar* y más con el concepto de *participación ciudadana* que se vio en el tercer capítulo.

Desde la perspectiva de los gobernantes la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, en su artículo 77, establece como facultades y obligaciones del gobernador planear y conducir el desarrollo integral del estado consultando a los ayuntamientos y fomentar la organización de instituciones para difundir o inculcar en los habitantes hábitos, costumbres o actividades que les permitan mejorar su nivel de vida.

Por otro lado, tenemos que el artículo 139 de la misma Constitución establece que el desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática que tiene como base el plan de desarrollo de la entidad y, en su fracción I, deja asentado que las leyes en la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente del sistema.

### **3.3.2.- Leyes de planeación**

El artículo 20 de la Ley de Planeación establece que en el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación (social, no ciudadana) y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere. Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales y de otras agrupaciones sociales participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de foros de consulta popular. Asimismo, participarán en esos foros los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

Derivado del artículo 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Planeación para el Estado de México y Municipios en su artículo 11 establece que el Sistema Estatal de Planeación Democrática comprende un conjunto de relaciones funcionales que crean los habitantes del estado, los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, los grupos y organizaciones sociales y privados, entre sí, a fin de efectuar acciones al amparo de mecanismos de coordinación y participación, conforme a la competencia y atribución de los titulares de las dependencias, organismos, entidades

públicas y unidades administrativas, en los cuales se consideren propuestas, se planteen demandas y se formalicen acuerdos. El artículo 13, además de los actores descritos en el artículo 11, agrega a los ayuntamientos y dice que la organización del sistema “se llevará a cabo a través de las estructuras de las administraciones públicas estatal y municipales y en su vertiente de coordinación por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México y por los comités municipales.”<sup>96</sup>

Esta ley, que si bien se refiere a la participación democrática de los habitantes, grupos y organizaciones sociales y privadas en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes de desarrollo y de los programas, no cuenta con un glosario que defina *participación democrática* y no considera el concepto *participación ciudadana* en ninguno de sus artículos. Esta ley establece la necesaria participación coordinada de los tres órdenes de gobierno en el sistema de planeación democrática de la entidad, en su artículo 2 dice que con “la participación responsable y consciente” de los habitantes para recoger sus aspiraciones y demandas e incorporarlas a la estrategia de desarrollo. En su artículo 12 habla de que el sistema tendrá por objeto garantizar el desarrollo integral del estado y de los municipios, atendiendo principalmente a las necesidades básicas para mejorar la calidad de vida y conformación armónica y adecuada de las relaciones funcionales entre las diferentes regiones de la entidad.

Por su parte el artículo 15 establece, como competencia del Gobernador del Estado, que deberá propiciar la participación del ejecutivo federal, los ayuntamientos, los grupos y organizaciones sociales y privados y los habitantes en el proceso de planeación para el desarrollo del Estado y que debe conducir y alentar los procesos y procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México. A su vez el artículo 19 hace lo propio en cuanto a los ayuntamientos que tienen la competencia de propiciar la participación del ejecutivo federal, ejecutivo estatal, grupos y organizaciones sociales y privados y ciudadanía en el proceso de planeación para el desarrollo del municipio.

---

<sup>96</sup> Ley de Planeación del Estado de México y Municipios (2009) en [www.edomexico.gob.mx/legisltel/](http://www.edomexico.gob.mx/legisltel/)

En su artículo 39 esta norma dice que el gobierno del Estado de México y los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, impulsarán los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante la coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo con base en los principios que rigen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Este es el sustento legal del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM)<sup>97</sup> como un organismo público descentralizado del gobierno del estado, cuyo objeto es operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del gobierno con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios. Se integra por una asamblea general, equivalente a un órgano de gobierno y un director general para llevar a cabo las tareas operativas. El COPLADEM se diseñó como un instrumento que facilitaría la coordinación y concertación para armonizar y dar congruencia a los planes estatales con otros ámbitos de gobierno.

La asamblea general del COPLADEM está integrada básicamente por servidores públicos: el gobernador, el secretario de finanzas, subsecretario de finanzas y planeación, 125 presidentes municipales, los titulares de las secretarías del gobierno estatal (aproximadamente 16), cuatro representantes del poder legislativo y cuatro del judicial y representantes de las dependencias federales con representación en la entidad (aproximadamente 20); entre todos estos servidores públicos la fracción VIII del artículo 46 de la ley que nos ocupa menciona "a los titulares o representantes de las comisiones donde participen los grupos y organizaciones sociales y privados", pero no establece cuántos son ni cómo se les elige.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> En el Estado de México existe un *Reglamento del COPLADEM* que en relación con el tema que nos ocupa solamente comenta que corresponde al director general promover la participación de la sociedad civil y de la iniciativa privada en las instancias auxiliares y que al director de evaluación y seguimiento corresponde operar mecanismos de concertación, participación y coordinación con los sectores público, social y privado en el marco del Sistema de Planeación Democrática para el Estado de México y Municipios.

<sup>98</sup> Vale la pena mencionar que se consultó la página web del COPLADEM y en los organigramas y directorios no aparecen las organizaciones sociales y privadas que conforman la asamblea general.

De hecho, la Ley para los Comités de Planeación para el Desarrollo, uno estatal y tantos municipales como municipios haya, tampoco establece un mecanismo de integración, o elección, que permita darles un carácter de verdadera representación de los ciudadanos de las demarcaciones territoriales, o de los sectores poblacionales, a los que "representan". Para concluir, el artículo 51 de esta ley no considera una fracción explícita, entre las atribuciones de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, donde se establezca el impulso a la participación ciudadana.

Tenemos pues, Comités de Planeación (estatal y municipales) presentados como instrumentos de participación ciudadana, pero integrados (fundamentalmente) por servidores públicos que responden a intereses que no necesariamente son los mismos que los intereses de la comunidad. Los ciudadanos que participan en estos comités generalmente votan las decisiones y el diseño de políticas públicas que los servidores públicos ya se encargaron de diseñar.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Me gustaría anotar las observaciones que el Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta, Investigador del Colegio Mexiquense especializado en Planeación para el Desarrollo realizó en una exposición sobre la situación que actualmente guardan la planeación y la participación ciudadana en el Estado de México. El Dr. Iracheta comenta que mientras en otras partes del mundo se han logrado acuerdos socio-políticos para alcanzar el desarrollo a largo plazo con el concurso del gobierno y la sociedad, a través de la participación efectiva de esta última en la construcción del futuro alcanzando la gobernabilidad democrática, es decir, en los países más desarrollados la planeación es un instrumento de la administración pública en busca del desarrollo. Sin embargo, en México, y específicamente en el Estado de México, los problemas no han hecho sino incrementarse; el especialista enumera tres principales: la magnitud del crecimiento demográfico, la hiperurbanización (tremendamente desordenada y que se podría volver más crítica con los proyectos de las llamadas "ciudades bicentenario"), la insustentabilidad ambiental (tanto urbana como rural y que también puede incrementarse por las "ciudades bicentenario"), la pérdida de dinamismo de la economía y el crecimiento de problemas sociales y cada vez más la protesta.

El Dr. Iracheta distingue, en el Estado de México, tres sistemas de "planeación" que se sobreponen y no tienen convergencia: los responsables de cada uno de esos sistemas son los secretarios de finanzas, de agua y desarrollo urbano y de medio ambiente. Esto ha generado la pérdida de credibilidad y confianza en el gobierno y en sus organismos como el COPLADEM y las COPLADEMUN que no funcionan porque dan la impresión de que al gobierno en realidad no le interesa la participación ciudadana. No hay visión de largo plazo que defina el desarrollo de la entidad.

Cada sexenio se inicia con el diagnóstico, el largo plazo nunca arranca. No hay reflexiones de fondo para el desarrollo. No hay visión integrada del desarrollo. La estructura de la planeación institucional es obsoleta. El problema parte del hecho de que aunque los planes no se lleven a cabo no hay consecuencias jurídicas, además de que no hay una capacitación certera a los funcionarios que los deben llevar a cabo. No hay un sistema de planeación confiable. El COPLADEM es un instrumento que podría ser verdaderamente participativo y corresponsable. Debería ser un espacio de participación corresponsable de la sociedad en el diseño de indicadores para evaluar la planeación que garantizara el largo plazo y la representación de los intereses de las comunidades. (Grabación digital. Julio 02 del 2008).

Por otro lado, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios que establece que en cada ayuntamiento se constituirán las comisiones de planeación para el desarrollo del municipio (COPLADEMUN), las cuales tendrán como atribuciones: I) participar en la coordinación de las unidades administrativas o servidores públicos municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatal y municipales de desarrollo; II) participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo; III) las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre la materia y además, los acuerdos de las comisiones deberán hacerse del conocimiento de las unidades administrativas o servidores públicos municipales para que procedan a su cumplimiento. Ahora bien, no hay que perder de vista que las COPLADEMUN son órganos que el presidente municipal integra a su criterio y, de acuerdo con la legislación, la primera característica que deben reunir sus integrantes es ser *habitantes distinguidos* del municipio, quienes no necesariamente resultarían representativos.

De estas dos últimas leyes se desprende que el punto que más se ha desarrollado en México es la participación en foros de consulta para coadyuvar en la elaboración de planes de desarrollo y de programas de trabajo de las dependencias gubernamentales. Vale la pena aclarar que la existencia de estos foros es una forma incipiente de participación, pues los ciudadanos tienen la oportunidad de decir lo que piensan. En este caso, como el que se analizó del COPLADEM y la COPLADEMUN, el obstáculo a la participación ciudadana auténtica está en que la información que resulta de esos foros no se traduce en la incidencia ciudadana en el diseño de políticas públicas y en la toma de decisiones sobre la forma de invertir el presupuesto, por citar dos aspectos fundamentales.

### **3.3.3. Ley Orgánica Municipal**

Siguiendo con el análisis de las leyes, toca el turno a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOM) que en su artículo 31 reconoce como atribuciones de los ayuntamientos designar de entre los habitantes del municipio a los jefes de sector y manzana y convocar a elección de delegados y subdelegados municipales y de los miembros de los consejos de participación ciudadana (COPACI). En este aspecto también establece la atribución de

formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.

De las atribuciones que la LOM adjudica al presidente municipal en su artículo 48, en relación con nuestro tema de análisis, sobresale la de vigilar que se integren y funcionen los COPACI y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos. Para el caso de los regidores les asigna como atribución la de promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.

En el artículo 56 la LOM considera como autoridades auxiliares municipales (AAM) a los delegados y subdelegados (electos por los vecinos) y a los jefes de sector y de manzana (que designe el ayuntamiento). Según el artículo 57, del ordenamiento que estamos analizando, los delegados y subdelegados son representantes del ayuntamiento en la comunidad y entre sus funciones está coadyuvar en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y los programas que de él se deriven, los COPACI son la representación social ante el ayuntamiento y ambas figuras deben existir en todo el territorio municipal que se integra por delegaciones, subdelegaciones y sectores.

Los COPACI aparecen en la LOM en el capítulo V, del Título III, *De las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales*. En el artículo 64 se establece que los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por los COPACI, organizaciones sociales representativas de las comunidades y demás organizaciones que determinen las leyes. Más aún, el artículo 72 dice que para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales los ayuntamientos podrán auxiliarse de los COPACI como instrumentos de apoyo. En el artículo 73 se establece la forma de integración de los consejos y la forma de elección, "en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad". El artículo 74 los considera "órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades" con las atribuciones de promover la participación ciudadana en la realización de programas municipales y participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos. Los artículos 77 y 78 establecen que los ayuntamientos deben promover entre los habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales populares para el desarrollo

vecinal, cívico y en beneficio colectivo de las comunidades; el artículo 79 dice que los ayuntamientos podrán destinar recursos, controlados por ellos, y coordinarse con las organizaciones sociales para la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas.<sup>100</sup> La ley establece que los COPACI serán electos en planillas de por lo menos cinco vecinos, pero no les asigna representación territorial, sus funciones tienen que ver con la promoción de la participación ciudadana en el cumplimiento de planes y programas municipales y la supervisión de servicios públicos, si bien no establece hasta dónde pueden participar en los asuntos públicos y cómo hacerlo.

Estos artículos de la LOM son garantía de que los gobiernos municipales deben promover la creación y funcionamiento de las organizaciones sociales. Sin embargo, pueden también llevar a que estas autoridades establezcan una relación de gobierno casi de forma exclusiva con las organizaciones sociales que ellos creen y, por lo tanto, reconozcan. La ley no garantiza que se abran espacios a la representación plural de los intereses y las necesidades de todos los sectores de la sociedad.

En cuanto a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), la LOM dice que se integrará con ciudadanos *distinguidos*, adjetivo al que después agrega *representativos* de los sectores público, social y privado, de las organizaciones sociales del municipio y que también pueden incorporarse miembros de los COPACI (artículo 82). La COPLADEMUN se presenta como un órgano consultivo. La facultad de proponer a los integrantes de la COPLADEMUN es exclusiva del presidente municipal, quien además decide si comparte o no la facultad con los demás integrantes del ayuntamiento (y a veces de la administración pública municipal).

En la LOM aparece una parte de la base legal de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN). Las atribuciones que la ley le asigna a la COPLADEMUN tienen que ver, básicamente, con la integración del Plan de Desarrollo Municipal y, según el texto de esta ley, también pueden proponer (previo estudio) la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma,

---

<sup>100</sup> Los entrecomillados corresponden al texto de los artículos mencionados de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOM).

interactuar con el cabildo cuando éste o la Comisión lo consideren necesario, gestionar la expedición de reglamentación que regulen el funcionamiento de programas contenidos en el plan municipal, desahogar las consultas que en materia de nuevos asentamientos humanos les turne el ayuntamiento, entre otras. El artículo 83, de la LOM, establece todas sus atribuciones.

La COPLADEMUN, por estar integrada por algunos ciudadanos que no son servidores públicos, en ocasiones es considerada como instrumento de participación ciudadana. Sin embargo, funciona más como una instancia de legitimación de algunas decisiones del presidente municipal, en especial porque estrictamente representa a los grupos que el presidente municipal decide que estén representados.

Por otro lado, la LOM también considera que los ayuntamientos deben constituir comités ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVI) como responsables de supervisar la obra pública estatal y municipal. Estos comités se integrarán por elección (en asamblea general) de entre los vecinos beneficiarios de cada obra pública. Los COCICOVI vigilarán el expediente técnico de cada obra, participarán como observadores en los actos administrativos de adjudicación o concesión de la obra, inspección y registro de resultados, verificarán calidad de la obra, comunicarán las quejas de ciudadanos o irregularidades que detecten (a las contralorías municipales), intervendrán en la entrega-recepción de la obra y promoverán el mantenimiento adecuado de la obra pública, es decir, su función es de *contraloría social*. Estos instrumentos sí abonan a la participación ciudadana. Su defecto es que se establecen una vez que otras instancias tomaron la decisión de qué obra o qué acción pública se llevará a cabo, y en ese sentido, pueden parecer inútiles. A pesar de eso, suelen ser un ejercicio importante para los beneficiarios de las obras porque les permite recibir información sobre la obra e interactuar con las autoridades (y las empresas) responsables de las obras y sí se consigue una mejor aplicación de recursos financieros cuando los ciudadanos se comprometen con su labor y no solamente firman los formatos que les presentan las autoridades. Las funciones de los COCICOVI están enumeradas en el artículo 113 D de la LOM y, entre otras, tienen que ver con vigilar la realización de la obra pública con base en los expedientes y dentro de la normatividad, participar como observadores en los procesos administrativos de

adjudicación de empresas, inspeccionar y llevar registro del avance de la obra, verificar la calidad de la obra y promover el adecuado mantenimiento de la obra ante las autoridades municipales, entre otras.

Los artículos 113 E y 113 F establecen que las autoridades responsables de las obras harán la entrega-recepción ante los COCICOVI y los vecinos de la localidad y los COCICOVI regularán su actividad por los lineamientos que expidan las secretarías de finanzas, de la contraloría y de la coordinación general de apoyo municipal, todas dependencias del gobierno estatal, así como el manual ya mencionado y manuales internos que expiden las contralorías municipales. A final de cuentas, toda la información que generen los COCICOVI es entregada a las autoridades, específicamente a las contralorías municipales, instancias que la procesan y en su caso establecen las sanciones que marque la ley, o la desechan, a partir de las reglas existentes.<sup>101</sup>

En esta descripción de lo que contiene la LOM lo primero que salta a la vista es que no está definido el concepto de participación ciudadana, si bien manifiesta que el ayuntamiento debe promoverla, la falta de definición deja al criterio y voluntad política del ayuntamiento y, más específicamente, del presidente municipal, la decisión de qué actividades son participación ciudadana y cuáles no. Un gobierno municipal con instrumentos reales de participación ciudadana debería habilitar mecanismos de democracia participativa que permitieran a los vecinos – en todas las zonas del municipio e independientemente del origen de los ingresos municipales – incidir en la toma de decisiones sobre la integración del presupuesto y la definición de prioridades en la inversión, tanto en los servicios como en la obra pública y el mantenimiento de infraestructura educativa y de salud, por lo menos.

---

<sup>101</sup> El procedimiento que existe para la denuncia de los COCICOVI genera que la responsabilidad recaiga en las contralorías municipales o bien en las empresas; en tal sentido, una vez integrado el expediente técnico las direcciones de obras públicas lo entregan a las contralorías y se deslindan de toda responsabilidad. Si los COCICOVI encuentran alguna irregularidad lo reportan a las contralorías y es responsabilidad de éstas verificar que se subsane; ante una irregularidad pueden suceder dos cosas: que se subsane el problema y la obra termine en tiempo y forma o bien que no se solucione la irregularidad y entonces no se le paga a la empresa contratada y el servidor público que esté involucrado por parte de la contraloría reciba una amonestación. Las inhabilitaciones – castigo más grave establecido por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México y Municipios – solamente proceden en casos graves y montos muy altos.

#### **3.3.4. Bando Municipal de Toluca, 2010**

Según su artículo primero el Bando tiene por objeto establecer para el municipio de Toluca las normas generales básicas que orienten el régimen de gobierno, determinen las bases de la división territorial y de la organización administrativa, regulen los derechos y obligaciones de la población, otorguen la prestación de los servicios públicos municipales y garanticen el desarrollo político, económico, social y cultural de la comunidad, conforme a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y las leyes federales, estatales y municipales relativas. Sus disposiciones son de observancia general y obligatoria en todo el territorio municipal.

En sus artículos 2, 4, 5 y 26 también se mencionan acciones relativas a la participación ciudadana como promoverla y organizarla para el cumplimiento de los planes y programas municipales o acciones de naturaleza metropolitana. También mencionan a la participación ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres y finalmente que el ayuntamiento y los órganos municipales procurarán la mayor participación de los ciudadanos en la solución de problemas de la comunidad y en la realización de obras, acciones y programas, enalteciendo la dignidad de la persona humana y el respeto a la naturaleza.

Tal como lo establece la Ley Orgánica Municipal (LOM) en Toluca se eligen autoridades auxiliares municipales (AAM), si bien con una variante. A diferencia de lo que establece la LOM, el Bando considera que los Consejos de Participación Ciudadana son AAM y no representación social organizada. En su artículo 30, el Bando establece que las AAM son los delegados, los subdelegados, los consejos de participación ciudadana y los jefes de manzana.

Otra variación que se introduce en el Municipio de Toluca es que los delegados y subdelegados son AAM en el área rural del territorio y los consejos de participación ciudadana lo son en la cabecera municipal (área urbana) que está dividida en sectores (colonias). Así pues, a partir de lo establecido en el Bando, en el Municipio de Toluca los habitantes no tienen representación social organizada como lo establece la LOM, pues

mientras la ley considera a los consejos de participación ciudadana (COPACI) como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades municipales que deben ser electos en las localidades (o comunidades) de todos los municipios, en Toluca son considerados como AAM (enlace entre el gobierno municipal y la sociedad).

Los artículos 32, 33 y 34 del Bando establecen la elección de las AAM. En el primero se establece la elección de tres delegados o subdelegados (con sus respectivos suplentes) con el objeto de organizar, promover y canalizar la participación vecinal. En el segundo de estos artículos dice que en cada sector funcionará un COPACI integrado por presidente, secretario, tesorero y hasta dos vocales que tienen como objeto organizar, promover y coordinar la participación vecinal. Finalmente, el tercero de estos artículos establece que el ayuntamiento nombrará, previa propuesta de los consejos de participación ciudadana a los jefes de manzana y sus respectivos suplentes, con el objeto de organizar, promover y canalizar la participación vecinal.

El Bando considera (artículo 45) que las AAM deben fomentar y promover la participación ciudadana, en materia de desarrollo urbano y obra pública fomentar y promover la participación de la comunidad en la elaboración, ejecución, evaluación y actualización del Plan Municipal de Desarrollo Urbano que normará el crecimiento urbano del municipio y marcará las directrices de otros planes de desarrollo urbano de los sectores, delegaciones y subdelegaciones.

Se tiene entonces que en el Municipio de Toluca existe cierta confusión respecto a las AAM y los COPACI, pues la LOM define que las primeras son enlace entre el gobierno municipal y la sociedad y los segundos representan a la sociedad organizada frente a los gobernantes y fomentan la participación ciudadana y en el caso que se revisa se confunden ambas figuras y se pierde la especificidad de la función de fomento a la participación ciudadana.

### 3.3.5. Código Reglamentario de Toluca

El Código Reglamentario del Municipio de Toluca tiene por objeto regular la organización y funcionamiento del ayuntamiento y su administración pública, a los servidores públicos municipales, a la participación ciudadana municipal, a los servicios públicos municipales, a las funciones públicas municipales, a las actividades comerciales, industriales y de prestación de servicios y las construcciones, imagen urbana y nomenclatura. Es un instrumento legal que reúne diversos reglamentos que regían por separado la función del gobierno municipal y que fueron revisados y reunidos en este documento para su consulta más accesible.

En el aspecto político el código establece que el ayuntamiento (o cabildo) se auxiliará de comisiones permanentes que atenderán diversos asuntos específicos, entre las que se encuentra la de *Organización para la Participación Ciudadana*. En el aspecto administrativo el Código establece que para el estudio, planeación y despacho de los asuntos, en los diversos ramos de la administración pública municipal, auxiliarán al presidente municipal entre otras dependencias la *Dirección General de Participación Ciudadana*. Para el caso específico de esta *Dirección General el Código*, en relación con la participación ciudadana, establece como atribuciones de su titular (art. 3.33):

- a) Impulsar la ejecución de programas, proyectos, acciones y obras de desarrollo social, a fin de mejorar el nivel de vida de la población más necesitada
- b) Establecer mecanismos para promover la participación de los sectores público, social y privado en la ejecución de programas, proyectos y acciones de desarrollo social
- c) Coordinar y promover la participación de los sectores de la población en eventos de carácter educativo, cívico, social y cultural;
- d) Participar de manera coordinada en los programas de desarrollo municipal implantados por las delegaciones y subdelegaciones municipales y consejos de participación ciudadana;
- e) Coordinar, planear y organizar acciones de carácter educativo, social y cultural, promoviendo la participación de los distintos sectores de sociedad

En relación con las AAM el Código Reglamentario establece que todos los delegados y subdelegados propietarios tendrán las mismas funciones, dentro de su circunscripción territorial y tendrán como atribuciones, entre otras, vigilar el cumplimiento de las leyes federales, estatales y municipales; motivar y organizar la participación de los vecinos para el cumplimiento de los planes y programas municipales; recabar la opinión de los vecinos para elaborar su programa de trabajo, el que deberá estar acorde con el Plan de Desarrollo Municipal que una vez concluido, deberá presentarse al presidente municipal;

convocar y presidir las asambleas dentro de su delegación o subdelegación, para tratar asuntos de importancia general.

Además, los delegados y subdelegados, en el ámbito de su territorio, deberán elaborar y mantener actualizado un registro de las organizaciones y de sus dirigentes, reportando al ayuntamiento cualquier cambio de las dirigencias. Otras responsabilidades que tienen definidas en relación con estas organizaciones, se refieren a que cuando éstas quieran realizar acciones en beneficio de la colectividad, los delegados y subdelegados deberán hacerlo del conocimiento de la autoridad municipal.

Por otro lado, los COPACI tendrán como atribuciones, en cuanto al bienestar de la comunidad, coordinar la elaboración de diagnósticos relativos a los problemas locales, derivados de los asentamientos humanos, que permitan captar información sobre las necesidades de vivienda, equipamiento e infraestructura urbana y fomentar actividades tendentes al fortalecimiento de la solidaridad e identidad vecinal dentro de la comunidad.

### **3.3.6. Código Administrativo del Estado de México**

A partir de 2001 el Código Administrativo del Estado de México integró en su libro tercero normatividad relacionada con la educación. En ese sentido, este Código se refiere a la *participación social* – que aparece en la Ley General de Educación – y la define como la participación que realizan los padres de familia o tutores de los educandos y sus asociaciones en la educación, las gestiones, recomendaciones, opiniones, intervenciones y acciones; plantea la existencia de asociaciones de padres de familia para cada plantel educativo y la participación de la sociedad a través de consejos de participación social estatal, municipales y escolares, como órganos de consulta, orientación y apoyo (artículos 3.1, 3.2, 3.3).

Este Código también considera que la participación social debe promoverse en la construcción de espacios educativos, así como su conservación y mantenimiento. Lamentablemente además de ser una norma que en general no se cumple, no considera la participación de los ayuntamientos que suelen recibir un sinnúmero de solicitudes de

apoyo para mejorar las condiciones de las escuelas. Por otro lado, cuando existen asociaciones de padres de familia en los planteles escolares no propician una participación libre, plural y representativa de todos los padres de familia. En este caso tenemos que la autoridad más cercana a las necesidades de las comunidades (entre las cuales destaca todo lo relacionado con sus espacios educativos) queda relegada y al final la toma de decisiones que debería ser responsabilidad de los padres de familia, apoyados por sus ayuntamientos, queda confinada a las oficinas del gobierno estatal.

### **3.3.7. Leyes de desarrollo social**

Ahora vamos a revisar la Ley General de Desarrollo Social y la Ley de Desarrollo Social para el Estado de México, que aportan elementos de análisis interesantes respecto a cómo ve el legislador, en este nuevo siglo, a la participación ciudadana.

La Ley General de Desarrollo Social es un instrumento legal creado en el 2004 con diversos objetivos, como dar certeza y transparencia a los programas de desarrollo social en su elaboración y aplicación de los recursos. En esta ley aparece la participación social<sup>102</sup> como uno de sus principios (artículo 1), y la define como “el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse individual o colectivamente en la formulación, ejecución, y evaluación de las políticas, programas y acciones del desarrollo social” (artículo 3). Si consideramos que el concepto de participación ciudadana que estamos manejando se refiere a la participación libre de individuos iguales, portadores de intereses sociales específicos y explica la incidencia de individuos y grupos sociales, en interacción con el gobierno, en la búsqueda de soluciones a los asuntos de interés público en sus diferentes etapas, podríamos decir que ambos conceptos tienen equivalencia.

Ahora bien, el reglamento de la Ley General de Desarrollo Social prevé, en su capítulo VIII, (De la Participación Social) que las dependencias y entidades de la administración pública federal promoverán la participación social en la planeación, ejecución, evaluación y

---

<sup>102</sup> Solamente como acotación, no olvidemos que según Nuria Cunill, la *participación social* es un fenómeno de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales; enuncia la pertenencia a un grupo, a una asociación; los individuos se relacionan con otras organizaciones no con el gobierno. Sin embargo, el concepto que maneja la Ley más bien resulta equivalente al de *participación ciudadana*.

supervisión de la política social, conforme a lo que dispone esta ley, además enumera otras leyes que deben ser consideradas como marco normativo para la participación social: la Ley de Planeación, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y su reglamento.

Para el caso de la participación social en la consecución de los principios, objetivos y metas de la política social, el reglamento establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal promoverán la participación de los beneficiarios, de las instituciones de educación públicas y privadas, organizaciones campesinas y de trabajadores, sociedades cooperativas, comunidades, organizaciones de la sociedad civil y demás formas de organización de los sectores social y privado legalmente reconocidas.

En la legislación más reciente aparece la intención de abrir instrumentos de participación ciudadana (o social como apuntan las leyes). Se ha mencionado aquí que incluso el concepto desarrollado en la Ley General de Desarrollo Social coincide con el manejado por teóricos como Nuria Cunill. Sin embargo, Enrique Cabrero realizó una revisión, en relación con la participación ciudadana real, específicamente el aspecto al que llama nivel de intensidad de la acción pública local que se refiere al grado en que agentes gubernamentales y no gubernamentales interactúan en torno a una política pública específica. En su análisis, realizado a diversos programas sociales, se encontró que un primer grupo de programas (45%) que si bien generaban interacción entre el gobierno local y la ciudadanía, ésta se caracterizaba por ser baja en su intensidad, es decir, los beneficiarios se posicionaban más en función de "receptores" de las acciones que como sujetos constructores de la política o programa en cuestión. Los programas de corte asistencialista generalmente se encuentran en esta situación.<sup>103</sup>

---

<sup>103</sup> Enrique Cabrero, "Cogestión gobierno-ciudadanía en programas de bienestar social en el espacio municipal. Un balance preliminar" en Alicia Ziccardi (coord.), *op. cit.*, p. 249. Por ejemplo, el caso del Municipio de Toluca en el aspecto del desarrollo social el Bando de Gobierno Municipal establece una sola facultad del ayuntamiento, con base en la Ley de Desarrollo Social del Estado, relativa a nuestro tema: fomentar la participación ciudadana en los programas de **asistencia social** que se lleven a cabo en el municipio. Este aspecto del Bando llama la atención porque los programas de este tipo son considerados por lo especialistas, como Enrique Cabrero, y por análisis de organismos internacionales, como los de más baja intensidad en relación con la participación ciudadana porque los beneficiarios se posicionan más en función de *receptores* de las acciones que como *sujetos constructores* de la política o programa en cuestión.

Un segundo grupo de programas (40%) mostraba una intensidad media en la acción pública que generaba, es decir, que en estos casos los ciudadanos tenían una participación más activa convirtiéndose no solamente en objeto del programa, sino en sujetos actuantes mediante mecanismos de consulta, generación de propuestas y otras modalidades (programas de obras públicas por cooperación, autoempleo, empresas familiares, etc).<sup>104</sup> De acuerdo con el análisis de los instrumentos legales aquí presentados, al menos para el Estado de México, estos datos parecieran tener su correlato en la falta de instituciones democráticas para un naciente régimen prodemocrático.

El reglamento de la Ley General de Desarrollo Social también considera como atribución de la secretaría del ramo (SEDESOL) emitir los lineamientos que deberán regir la participación social, para garantizar el derecho de las personas y organizaciones a intervenir e integrarse, individual o colectivamente, en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social. El reglamento establece que la participación social se realizará a través de:

- I. **Difusión y promoción.** El gobierno federal deberá difundir e informar a la sociedad sobre las reglas y lineamientos de las políticas, programas y acciones de desarrollo social, así como el monto presupuestal asignado para las mismas.
- II. **Consultas públicas.** El gobierno federal, a través de la secretaría, podrá realizar consultas públicas sobre los programas y acciones de desarrollo social, con el propósito de recibir propuestas y, en su caso, incorporarlas a los mismos. Las dependencias y entidades de la administración pública federal difundirán los resultados de la consulta pública.
- III. **Convocatorias.** En el caso de las organizaciones, el gobierno federal, los de las entidades federativas y los de los municipios, con base en la ley que analizamos, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil y de conformidad con las reglas que apruebe la comisión nacional para regir la participación social, harán, cuando menos, las siguientes convocatorias públicas: a) para la participación social en la formulación de las políticas sociales en beneficio de las personas, familias y grupos identificados en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad; b) para la participación social en la formulación de las políticas para el fomento del sector social de la economía; c) para la participación social en la ejecución de programas de desarrollo social y en la instrumentación y sistematización de modelos y prácticas de intervención por medio de la coinversión social; d) para que realicen acciones de contraloría social y participen en la supervisión, vigilancia y seguimiento de los programas de desarrollo social. Finalmente, en

---

<sup>104</sup> *Ibid*, pp.122 y 124. El autor agrega que "es importante mencionar que los programas sociales generados en el ámbito municipal suelen ser muy modestos en recursos, pero son de alto impacto para la población debido a la proximidad de las acciones locales y a una mayor legitimidad en estas acciones, al ser llevadas a cabo con un fuerte componente de participación ciudadana y cogestión."

su articulado el reglamento establece la información mínima que deben contener las convocatorias y los medios adecuados para su difusión.

- IV. Coinversión.** En las convocatorias de proyectos de coinversión social se deberá prever un proceso de dictamen que definirá cada convocante, en el que invariablemente incluirá a miembros de los sectores social y privado. Los criterios del proceso de dictamen deberán difundirse previamente a la emisión de la convocatoria. En la dictamen podrán ser invitados de manera directa los miembros de los sectores social y privado, de acuerdo con los requisitos que el convocante defina en la invitación o convocatoria respectiva, según sea el caso.

Volviendo a la Ley General de Desarrollo Social, ésta considera el diseño de la política nacional de desarrollo social, teniendo entre sus objetivos garantizar formas de participación social en la formulación, ejecución, instrumentación, evaluación y control de los programas de desarrollo social, este objetivo es aplicable a los tres ámbitos de gobierno cada uno en sus específicas circunstancias (artículo 11). En sus artículos del 61 al 66 habla sobre participación social y establece que los gobiernos de los tres ámbitos deberán garantizar el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social; en específico se refiere a la participación de las organizaciones, que tengan como objetivo impulsar el desarrollo social, en las acciones relacionadas con el diseño, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones públicas en esta materia.

Finalmente Ley General de Desarrollo Social agrega – tal como lo menciona de manera más específica su reglamento – que el gobierno federal deberá invitar a las organizaciones mediante convocatorias públicas y que podrán recibir fondos públicos para operar programas sociales propios, y para ello deberán estar formalmente constituidas ante autoridad competente o fedatario público y cumplir con el reglamento específico, estas organizaciones podrán estar sometidas al escrutinio de la secretaría y sujetarse a las leyes en relación con el manejo de fondos públicos.

Esta Ley también habla de la contraloría social como el mecanismo de los beneficiarios para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social. Para el caso del Estado de México esta contraloría social se concreta en los COCICOVI. Tanto el reglamento como la Ley General de Desarrollo Social consideran que el gobierno federal será el responsable de impulsar la

creación de contralorías sociales,<sup>105</sup> por parte de los beneficiarios de los programas sociales, con el fin de verificar su adecuada ejecución, la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los mismos y el cumplimiento de las metas. Las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como los que reciban, gestionen o utilicen total o parcialmente recursos públicos federales, deberán integrar estas contralorías sociales a partir de la legislación aplicable para asegurar que los beneficiarios hagan uso de esta práctica de transparencia y rendición de cuentas.

Ahora bien, la función de contraloría social que consideran estos dos instrumentos legales no parecen tener mayores repercusiones, pues si bien las contralorías sociales emitirán informes anuales respecto de la vigilancia en la ejecución de los programas de desarrollo social y en el ejercicio y aplicación de los recursos federales asignados a los mismos, así como de la verificación en el cumplimiento de las metas que se presentarán ante las dependencias y entidades de la administración pública federal, o ante los órganos de control interno, ni la ley ni su reglamento consideran sanciones, multas y/o castigos (como inhabilitaciones de los servidores públicos que permitan desviaciones o radicación del presupuesto en entidades diferentes a las que hubiesen cometido las faltas).

Para el caso específico de los gobiernos municipales la Ley General de Desarrollo Social establece, en su artículo 45, que a los ayuntamientos corresponde formular y ejecutar el programa municipal de desarrollo social y establecer mecanismos para incluir la participación social organizada en los programas y acciones de desarrollo social y asigna a los ayuntamientos responsabilidades específicas en el impulso de esta actividad. Sin embargo, de acuerdo con la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, todavía subsiste el centralismo en lo relativo al registro de las organizaciones sociales ante el registro público creado al efecto, para desarrollo de programas sociales propios, pues a partir del hecho de que el presupuesto lo otorga el gobierno federal, es este ámbito gubernamental el que emite la convocatoria, registra y decide, asigna los recursos y vigila su aplicación. Con una adecuada

---

<sup>105</sup> El Reglamento de la Ley General de Desarrollo Social considera que los esquemas de contraloría social que se instrumenten, así como los informes que proporcionen las propias contralorías, deberán ser difundidos por medio de las páginas de Internet de las dependencias y entidades de la administración pública federal y por los medios idóneos y de mayor alcance para los propios beneficiarios y la sociedad en general y que en ningún caso este mecanismo sustituirá las funciones de los órganos de control interno.

descentralización del presupuesto de este rubro, bien podría darse el registro ante los ayuntamientos – principalmente de los municipios más urbanos – y que éstos tuvieran una participación activa en la supervisión de la aplicación del gasto que realizaran las organizaciones que a final de cuentas cumplirían un trabajo complementario del que efectúan los ayuntamientos, tal como lo marcan las leyes locales ya revisadas.

Al ubicarse en la entidad que se analiza ahora, el artículo 2 de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México establece que tiene por objeto garantizar la inclusión social y determinar las bases para la promoción y participación social organizada y para su vinculación con los programas, estrategias y recursos gubernamentales para el desarrollo social. Esta ley retoma el concepto de participación social que establece la ley general, situación que para el caso del Estado de México es un adelanto. El artículo 13 establece para el ejecutivo estatal la obligación de que el trabajo de formulación, aprobación y aplicación de los programas de desarrollo social se lleven a cabo en los términos de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, con la participación del COPLADEM y las COPLADEMUN. En este artículo también se establece como obligación del ejecutivo estatal fomentar la participación de la sociedad en general en la creación, desarrollo e instrumentación de estrategias y programas de desarrollo social y finalmente, en su fracción XI: "Promover y ejecutar por sí o con la participación de los diversos órdenes de gobierno y de la sociedad programas, proyectos, estrategias y acciones para el desarrollo social, con enfoque sostenible, territorial, urbano, rural, local, municipal, regional y/o metropolitano". En el contenido de estas fracciones se puede observar que existen sutiles contradicciones entre la intención de fomentar la participación ciudadana y la realidad, pues los instrumentos en los que se basa no ofrecen posibilidad de que los ciudadanos de los sectores más segregados influyan en las decisiones finales (COPLADEM y COPLADEMUN que son integrados básicamente con servidores públicos designados, de los tres órdenes de gobierno, y con ciudadanos *distinguidos* de acuerdo al criterio del gobernador o el presidente municipal en turno).

El artículo 14 de la Ley de Desarrollo Social del Estado de México es otro ejemplo de estas sutiles contradicciones, pues establece como obligaciones de los municipios en materia de desarrollo social formular, dirigir e implementar la política municipal de desarrollo social,

con acuerdo de la COPLADEMUN; informar a la sociedad, a través del *Manual Ciudadano*,<sup>106</sup> las acciones, políticas y programas de desarrollo social; establecer mecanismos para incluir la participación social organizada, en los programas y acciones de desarrollo social. Por otro lado, en su artículo 26 esta ley establece los mecanismos y estrategias para motivar la participación social, especifica que la secretaría del ramo y los ayuntamientos fomentarán el derecho de la sociedad a participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social y en su artículo 45 define el Sistema Estatal de Desarrollo Social como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, estatal y municipal.

Igual que en el ámbito nacional, el reconocimiento a organizaciones sociales en el estado de México lo da el gobierno estatal. En este caso particular el reglamento de la Ley de Desarrollo Social establece en sus artículos 33, 34, 35 y 40 que la secretaría, en coordinación con las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal y con los ayuntamientos, podrá convocar a las organizaciones de la sociedad civil a inscribirse en el Registro Social Estatal (*sic*) presentando la documentación establecida en la Ley que estará a cargo de la Dirección General de Programas Sociales. La secretaría estará encargada de emitir las cartas de cumplimiento del objeto social a todas las organizaciones de la sociedad civil que realicen actividades de desarrollo social sin fines de lucro, en el territorio de la entidad. Finalmente, el Registro Social Estatal, se podrá ir integrando en forma gradual, con base en la información que vayan proporcionando las organizaciones de la sociedad civil o las dependencias y organismos auxiliares de la administración pública estatal y los ayuntamientos.

Como se puede ver aquí, también los ayuntamientos tienen un papel secundario y, más aún, se corre el riesgo de duplicar apoyos, pues una misma organización puede estar registrada en los sistemas nacional y estatal, riesgo que se podría disminuir si el registro fuese municipal

---

<sup>106</sup> La ley que se está analizando establece en la fracción VIII del artículo 3 que el *Manual Ciudadano* es el compendio de programas sociales que realiza la Secretaría de Desarrollo Social de la entidad, donde queda explícito la forma en que funcionan y cómo se puede acceder a cada uno de ellos, y que contiene las reglas de operación. Este manual se introdujo en las reformas a la ley realizadas en el 2008.

En su artículo 49, la Ley de Desarrollo Social del Estado de México define al Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Estado de México como un órgano de consulta, vinculación y coordinación para el desarrollo social, entre el ejecutivo estatal, los municipios, la legislatura, la sociedad organizada, la comunidad académica y la iniciativa privada, sin perjuicio de lo que establece la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y otras disposiciones. Entre sus atribuciones se encuentran la de promover la interacción de los diversos sectores de la sociedad para contribuir en la implementación de programas productivos y de financiamiento para el desarrollo social. Como en el caso del COPLADEM y las COPLADEMUN, no se establece un procedimiento claro para su integración, lo que llama la atención es que entre las organizaciones sociales (cuyo objeto sea el desarrollo social), los tres representantes de la iniciativa privada y los tres académicos o investigadores apenas son nueve integrantes, mientras que hay cuatro servidores públicos por designación, seis diputados (uno de los cuales pertenece al mismo partido político que los servidores públicos) y doce alcaldes (no dice cómo se realizará la insaculación para elegirlos, aunque en 77% de los ayuntamientos gobierna el partido político que detenta el gobierno del estado).

En tal sentido, el Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Estado de México no es un instrumento de participación ciudadana porque no permite la construcción de ciudadanía, debido a que no genera el impulso concreto a la participación en la toma de decisiones, la consulta especializada de grupos de interés (comités vecinales o comisiones de expertos, por ejemplo) ni la planeación estratégica o participativa con posibilidades iguales de influir en las decisiones, tanto para los servidores públicos, como para las organizaciones sociales.

### **3.3.8. Manual de operación de los fondos para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal (FISM), 2007-2009**

Existe un instrumento que apuesta por la democracia participativa: Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN). A partir de la reforma de 1999 al artículo 115 constitucional, se definieron los llamados *ramos* como una descentralización presupuestal más fortalecida, basada en los primeros acercamientos que en esta figura generó la reforma de 1983. En tal sentido, se concretó la publicación anual de acuerdos a través de los cuales se dan a conocer las fórmulas, metodologías, distribución y calendarios de asignaciones por municipio para cada uno de los fondos de aportaciones y también el manual de operación respectivo para el caso de los fondos para la infraestructura social municipal. Estos documentos se publican en el Diario Oficial de la Federación y en cada una de las gacetas de gobierno de las entidades federativas.

Conocidos de forma genérica como ramo 33 se integran diversos fondos, de los cuales nos interesan principalmente los incluidos en el “Manual para la operación de los Fondo para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal”. En esta ocasión se revisó el manual emitido para los ejercicios fiscales 2007 – 2009. El manual determina que los ayuntamientos “promoverán, impulsarán y darán seguimiento a la organización y participación social, así como la operación y desarrollo de los Fondos [...] Asimismo, los municipios son responsables de impulsar y aplicar la política de desarrollo social en su ámbito [...] hacer del conocimiento de sus habitantes, los montos que reciban, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios: de promover la participación de las comunidades beneficiarias en la definición del destino, aplicación y vigilancia de las obras y/o acciones a realizar; así como de su programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación. [...] Por lo anterior, cabe destacar que la *participación social* organizada es el eje para la aplicación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones

Territoriales del Distrito Federal (FISM), ya que significa sumar los esfuerzos colectivos con los de las instituciones para alcanzar mejores condiciones de vida.”<sup>107</sup>

El manual en comento considera que la participación de la población es un elemento fundamental para el desarrollo social y un componente básico de la gestión gubernamental para el diseño conjunto gobierno-sociedad civil, de las políticas públicas para impulsar el desarrollo a corto, mediano y largo plazo y que se reconozca el sentido de corresponsabilidad con estrategias que permitan una efectiva participación de la sociedad civil organizada para dar respuesta a las prioridades que establece la comunidad. El texto agrega que el municipio, como la institución más cercana al ciudadano, es el espacio natural para la participación social que da al proceso de aplicación de recursos un contenido democrático y garantiza que se orienten hacia necesidades definidas por la propia comunidad, priorizando la inversión hacia localidades con muy alto y alto índice de marginación urbana y rural. En este sentido, los ayuntamientos promoverán la participación de la comunidad a través de CODEMUN o COPACI.

El manual publicado en el Estado de México describe a los COPACI como auxiliares “para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales que se lleven a cabo con los recursos del FISM...” y para su elección e integración remite a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOM). Recordemos que los COPACI aparecen en el artículo 64 de esta última ley como auxiliares de los ayuntamientos que se integrarán por planillas de ciudadanos electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad y son considerados “órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades” con las atribuciones de promover la participación ciudadana en la realización de programas municipales y participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos. Si nos basamos únicamente en la descripción de la ley, se podría suponer que los COPACI son un sustituto adecuado de los CODEMUN. Sin embargo, los COPACI son una figura que durante muchos años se han caracterizado por ser parte de los instrumentos de legitimación de las decisiones del gobierno municipal y son electos en procesos que no suelen convocar la participación libre y razonada de los habitantes del

---

<sup>107</sup> Poder Ejecutivo del Gobierno del Estado de México-Secretaría de Finanzas, “Manual de operación de los fondos para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal (FISM), 2006-2009”, Gaceta del Gobierno, No. 28, Toluca, México, Enero, 2007, p. 5

municipio, por lo tanto no resultan representativos de los intereses y necesidades de las mismas.

Para el caso de los CODEMUN los ayuntamientos, en sesión de cabildo, les darán legalidad como figura de participación ciudadana (también basándose en la LOM) se integran por los ediles (el presidente municipal es el presidente del consejo), pero tienen una representación social específica y electa democráticamente de entre la comunidad y por esta misma, en asambleas generales – de barrios, colonias, ejidos y comunidades rurales e indígenas de los municipios – convocadas al efecto (comités comunitarios), para un fin especial: definir la aplicación de los recursos federales para el desarrollo social. Para formar parte del CODEMUN los representantes sociales comunitarios deberán presentar copia del acta de la asamblea general que avale su designación para ocupar el cargo. Los integrantes del cabildo y servidores públicos de la administración municipal deben estar presentes en las asambleas donde se eligen las obras que se presentarán ante el ayuntamiento. Son los servidores públicos los que van marcando la metodología y asesoran a la asamblea (por ejemplo en cuanto al tipo de obras que permite el Fondo respectivo y los montos definidos para cada comunidad).

Las funciones de los CODEMUN, cuyo objetivo principal es promover la participación de la comunidad, son:

- a) Promover entre los habitantes de las diferentes comunidades los objetivos del FISM;
- b) Presentar al ayuntamiento las propuestas de obras y acciones a realizar con recursos del FISM, con base en las peticiones que les formularon sus comunidades y que cumplan con el objetivo del Fondo;
- c) Promover e impulsar la organización social y la participación de la población, en la ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones con recursos provenientes del FISM;
- d) Promover que todos los integrantes del COCICOVI conozcan el contenido y alcance de la normatividad establecida para estos fondos, y

- e) En caso de detectar cualquier irregularidad en la operación de los fondos reportarla en primera instancia ante la contraloría interna municipal y en segunda instancia al gobierno del estado, a través de la secretaría de la contraloría.

En el numeral 3.3 el manual precisa que tanto el CODEMUN como el COPACI tienen el objetivo de promover la participación de la comunidad, por lo que les da un tratamiento de iguales.

Ahora bien, el manual describe también, a los comités comunitarios como "organizaciones de base territorial, plurales y democráticas, acordes a las formas de organización de las comunidades que buscan sumar esfuerzos y voluntades de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, con el propósito de fortalecer la capacidad de concertación y gestión de la propia comunidad; constituyéndose un espacio de planeación del desarrollo, que pudiendo articular distintas visiones de progreso posibilitan la acción integral y un mejor aprovechamiento de recursos".<sup>108</sup> Estos comités son la base para integrar los CODEMUN.

En el caso de los comités comunitarios se constituirán cuando las comunidades beneficiarias participen en la ejecución de las obras con supervisión del ayuntamiento. Las funciones que le corresponden al comité comunitario constituido en asamblea general como órgano de decisión:

- a) Nombrar o revalidar cada año, en forma democrática a los integrantes de la mesa directiva, sin que sea renunciable el cargo que hayan asumido y únicamente procederá la sustitución por acuerdo del comité.
- b) Nombrar de forma democrática al representante comunitario que formará parte del CODEMUN y a los representantes ante el consejo de desarrollo social comunitario.
- c) Analizar los diferentes problemas y necesidades de la comunidad y priorizarlos para darles solución.
- d) Dirimir los desacuerdos entre los integrantes del comité comunitario.

---

<sup>108</sup> *Ibid.*, p.9

Según el manual la existencia de estas figuras garantizará la participación social activa.<sup>109</sup>

Finalmente, el manual establece que el COPACI o CODEMUN proporcionarán a los ayuntamientos las obras y/o acciones a realizar dentro del FISM, con base en las peticiones de las comunidades, prioritariamente en las localidades con muy alto y alto índice de marginación urbana y rural. Las propuestas de inversión que planteen las comunidades beneficiarias, a través de los cuerpos colegiados mencionados, deberán contar con el acta de asamblea comunitaria, donde se asiente y valide que las obras y/o acciones fueron consideradas prioritarias por la mayoría de la población de la localidad, mismas que se integrarán al Expediente Único de la Obra o Acción (*sic*). Las obras que se deben considerar prioritarias son las que están en proceso y proporcionan mantenimiento y/o rehabilitación de infraestructura social básica. Vale la pena resaltar que, de acuerdo con el manual, si alguna de las obras aprobadas por la participación social no se apegan a las condiciones que señala la normatividad, simplemente no proceden.<sup>110</sup>

En cuanto a la difusión de obras y acciones el manual el ayuntamiento debe dar a conocer entre la población las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, metas y beneficiarios, a través de los mecanismos que garanticen la máxima publicidad y que la población directamente beneficiada esté debidamente informada. Al término de cada ejercicio la información deberá contener los resultados alcanzados en el año anterior, considerando los siguientes elementos: recursos asignados y ejercidos, obras y/o acciones autorizadas y terminadas, así como las que quedaron en proceso, se cancelaron o suspendieron, señalando sus causas, población beneficiada, costo de cada obra, modalidad de ejecución de los proyectos, responsable de su conservación y operación y cualquier otra información que pueda resultar de interés para que la comunidad esté debidamente informada.

De acuerdo a las características que se revisaron del concepto de participación ciudadana se puede decir que el CODEMUN, y los comités comunitarios en los cuales tiene su origen, representan un modelo de democracia participativa. Este modelo todavía es incipiente, porque no tiene una metodología suficientemente desarrollada y no tiene la obligatoriedad

---

<sup>109</sup> *Ibid.*, p.10

<sup>110</sup> *Ibid.*, pp. 13-14

que le daría una ley en la materia, pero sí puede considerarse un paso adelante hacia la democracia participativa. Una de las deficiencias que presenta este modelo es que no considera un papel específico para las autoridades auxiliares municipales (AAM), figura que es producto de un proceso de elección en las comunidades y tiene una autoridad en las mismas por la que sería interesante integrarlos al CODEMUN, como parte del consejo, no como sustituto. Otra deficiencia de este ejercicio es hacer equivalentes dos figuras disímbolas entre sí, una de las cuales, el COPACI, tiene un desgaste importante entre la comunidad y hasta ahora no ha ofrecido un instrumento de participación para la sociedad civil organizada.

En ese sentido, se puede decir que el único instrumento (en el papel), de los aquí revisados, que está diseñado para contribuir a la formación de una ciudadanía son los CODEMUN. Los demás instrumentos solamente fortalecen alguno de los aspectos de ésta al presentar oportunidades de participación limitadas, como coadyuvar en la identificación de las demandas sociales. No hay que olvidar que la cogestión es la experiencia de participación ciudadana directa en programas de gobierno por parte de grupos o personas directamente interesados. El caso más frecuente es el de las políticas sociales, las que para su mejor puesta en práctica se han diseñado y aplicado conjuntamente con las personas interesadas.

Hasta aquí el análisis de los instrumentos legales existentes en el Estado de México. En el cuadro que a continuación se presenta, de forma esquemática, un complemento a este análisis.

### 3.4. La participación ciudadana en las leyes. Ámbito municipal en el Estado de México

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos		Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional	Ciudadanos individuales u organizaciones sociales	Meramente consultiva a través de foros.	Cada seis o tres años, dependiendo del ámbito de gobierno; la convocatoria no se difunde adecuadamente.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	El Gobernador	Plan de Desarrollo estatal y los municipales	Organizaciones civiles	<i>Coadyuvar</i> en identificación y precisión de demandas y aspiraciones sociales	Cada seis o tres años, dependiendo del ámbito de gobierno; la convocatoria no se difunde adecuadamente.
		Asuntos políticos de los dos ámbitos de gobierno y en organizaciones ciudadanas constituidas en las comunidades	Ciudadanos	<i>Atención</i> de sus necesidades	Generalmente es controlada desde el gobierno.
		Planear el desarrollo integral del Estado a través del Plan Estatal de Desarrollo	Ayuntamientos	<i>Consulta</i>	Cada seis años al cambio de gobierno; ha mejorado un poco a partir de la alternancia en los gobiernos municipales y el fortalecimiento de los gobiernos municipales.

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
			Ciudadanos individualmente o en organizaciones legalmente constituidas	<i>Participar</i> para la formulación de planes y programas para la integración social de sus habitantes y desarrollo de sus comunidades	Cada seis o tres años, dependiendo del ámbito de gobierno; la convocatoria no se difunde adecuadamente.
Ley Orgánica Municipal del Estado de México	Ayuntamiento	<i>Designar</i> a jefes de sector y de manzana; <i>convocar a elección</i> de delegados y subdelegados y miembros de consejos de participación ciudadana	Ciudadanos	Como candidatos en las instancias a elegir o como votantes	Sí se cumple cada tres años, pero es un proceso que no logra generar participación generalizada; principalmente porque no suele existir un vínculo real de representación.
		Formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes	Habitantes del municipio	<i>Cooperación</i> con las autoridades.	En ocasiones se integran cierto tipo de organizaciones más bien a modo con el ayuntamiento en turno (tipo corporativo), pero no como parte de un programa de acción previamente definido.
	Presidente Municipal	<i>Vigilar</i> que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal y otros órganos representativos de vecinos.	Vecinos	Como candidatos en las instancias a elegir o como votantes	Sí se cumple cada tres años, pero generar participación generalizada; principalmente porque no suele existir un vínculo real de representación.

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
Ley Orgánica Municipal del Estado de México	Regidores	<i>Promover</i> la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento.	Ciudadanos	<i>Apoyar</i> programas que formule y apruebe el ayuntamiento.	De forma generalizada cada tres años, en el foro de consulta para el Plan de Desarrollo Municipal.
	Ayuntamiento	<i>Designar</i> a jefes de sector y de manzana; <i>convocar a elección</i> de delegados y subdelegados y miembros de consejos de participación ciudadana	Autoridades auxiliares municipales (delegados, subdelegados, jefes de sector y jefes de manzana). (AAM)	Las funciones que les <i>delegue</i> el ayuntamiento.	Sí se cumple, las AAM están directamente vinculadas al ayuntamiento.
	Ayuntamiento	<i>Coadyuvar</i> con el ayuntamiento en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y sus programas.	AAM	Mantener orden, tranquilidad, paz social, seguridad y protección.	En general las AAM cumplen ese papel.
	Ayuntamiento	Para el ejercicio de sus funciones; gestión, promoción y ejecución de planes y programas municipales.	Consejos de Participación ciudadana (COPACI) como organizaciones sociales representativas de las comunidades y otras que determina la ley. Se definen como órganos de comunicación y	<i>Auxiliar</i> al ayuntamiento en el ejercicio de sus funciones.  <i>Promover</i> la participación ciudadana en la realización de programas municipales y supervisión de servicios públicos.	Hay municipios donde se eligen COPACI como AAM en procesos semejantes al de la elección de los delegados y los subdelegados, y se deja a la sociedad sin representación ante las autoridades. En estos casos se incumple la ley.

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
Ley Orgánica Municipal del Estado de México			colaboración entre comunidad y autoridades		
	Ayuntamiento		Habitantes y sus organizaciones populares	Desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de las comunidades.	En ocasiones se integran cierto tipo de organizaciones más bien a modo con el ayuntamiento en turno (tipo corporativo), pero no como parte de un programa de acción previamente definido.
	Presidente Municipal	Formulación del Plan de Desarrollo Municipal; proponer la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de los existentes.	Ciudadanos <i>distinguidos</i> y <i>representativos</i> de los sectores público, social y privado; organizaciones sociales y miembros de COPACI.	<i>Propuesta y formulación</i> dentro de sus funciones.	Cada tres años se integra el COPLADEMUN. No existe una convocatoria generalizada a la población. No es un órgano realmente representativo de la sociedad civil.
	Ayuntamiento (Contraloría Interna Municipal)	Contraloría social en obra pública.	Vecinos beneficiarios de las obras públicas que construye el ayuntamiento, por sí o por contrato; los integrantes son electos en asamblea.	<i>Vigilancia</i> de la aplicación correcta de los recursos públicos.	Sí se cumple. La experiencia muestra que en general los vecinos se toman en serio su trabajo. Este aspecto sí tiene efecto vinculatorio porque si no se integran sancionan al ayuntamiento reteniendo recursos.

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
	Ayuntamiento	Comisiones de trabajo públicas en las comunidades.	Habitantes	<i>Dar su opinión.</i>	Las comisiones se integran, pero llevan a cabo su trabajo de manera más bien irregular, en el interior de las oficinas públicas municipales y a puerta cerrada.
Bando Municipal, Toluca 2010	Ayuntamiento	Promover y organizar la participación ciudadana para cumplir con planes y programas municipales.			Cuando sucede es solamente para legitimar decisiones que ya fueron tomadas por las autoridades o expertos.
	Ayuntamiento y órganos municipales	Procurar la mayor participación de los vecinos y habitantes en la solución de los problemas comunitarios en la realización de obras, acciones y programas.			Como en la mayoría de las acciones los ciudadanos son convocados solamente para legitimar decisiones tomadas por autoridades.
	Delegados, subdelegados y COPACI	Organizar, promover, coordinar y canalizar la participación vecinal.			En general las AAM no se comprometen con esta actividad, no hay forma de exigirles que lo hagan y la indiferencia de los ciudadanos tampoco abona a favor de que se logre este objetivo.

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
Código Reglamentario de Toluca	Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana	Establecer mecanismos para promover la participación de los sectores público, social y privado en la ejecución de programas, proyectos y acciones de desarrollo social; coordinar, planear y organizar acciones de carácter educativo, social y cultural, promover la participación de los distintos sectores de la sociedad			Hasta ahora no había mecanismos claros de participación ciudadana. Lo que existía eran mecanismos de atención ciudadana para solventar las necesidades básicas de servicios u obras públicas, o bien, se consideraba a los ciudadanos como legitimadores de decisiones. El actual ayuntamiento plantea modificar esta situación y promover instrumentos como el presupuesto participativo.
Ley General de Desarrollo Social	(La ley)	Define <i>participación social</i> como el derecho de personas y organizaciones a intervenir e integrarse individual y colectivamente en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y acciones de desarrollo social. Será garantizada por			

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
Ley General de Desarrollo Social	(La ley)	el Sistema Nacional de Desarrollo Social.			
	Gobierno federal (a través de la SEDESOL)	Política Social	Beneficiarios y sociedad en general.	Participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión de la política social.	
	Gobierno federal (a través de la SEDESOL)	Programas sociales propios	Organizaciones sociales	Apoyo a grupos y sectores vulnerables	Las convocatorias se emiten y en algunos estados están generando una importante actividad social.
	Gobierno federal	Política social	Beneficiarios	Verificar, de manera organizada, el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación del recurso.	Sí se cumple de manera adecuada.
	Ayuntamientos	Programa Municipal de Desarrollo Social	Sociedad organizada	Incluir la participación social organizada en programas y acciones de desarrollo social	En Toluca no se cumple. No existe un programa municipal de desarrollo social y en el apartado del Bando correspondiente a desarrollo social más bien se habla de <i>asistencia social</i> .

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
Ley de Desarrollo Social del Estado de México	Ejecutivo Estatal	Programas gubernamentales para desarrollo social	Sociedad organizada	Participación social organizada para vincularla con los programas de desarrollo social	Se han formado los llamados COINCIDES que, presentan una estructura de tipo corporativo y se forman básicamente por ciudadanos cercanos al PRI.
		Política de desarrollo social	Sociedad	Creación, desarrollo e instrumentación de estrategias y programas de desarrollo social.	
	Ayuntamientos	Política municipal de desarrollo social	COPLADEMUN, sociedad organizada	"Establecer mecanismos para incluir"	En Toluca no existe tal política municipal de desarrollo social.
	Secretaría de desarrollo social del estado de México y ayuntamientos	Política social	Sociedad	Participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución, evaluación y supervisión	
	Ejecutivo Estatal	Desarrollo social	Municipios, Legislatura, sociedad organizada, comunidad académica e iniciativa privada. Todos juntos integran el Consejo de Cooperación para el Desarrollo Social en el Estado de México.	Consulta, vinculación y coordinación	

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
Libro Tercero del Código Administrativo del Estado de México (Ley de Educación)	Secretaría de Educación Pública	Construcción de espacios educativos	Padres de familia y sus asociaciones a través de Consejos de Participación Social (estatal, municipales y escolares)	Consulta, orientación y apoyo, la participación social debe promoverse en la construcción de espacios educativos así como su conservación y mantenimiento.	No se cumple.
Ley de Planeación (Federal)		Plan Nacional de Desarrollo y sus programas	Diversos grupos sociales; organizaciones representativas de obreros, campesinos, pueblos y grupos populares, instituciones académicas, profesionales y de investigación; organismos empresariales y otras agrupaciones sociales.	Expresar opiniones para la elaboración, actualización y ejecución.  Órganos de consulta permanente a través de foros de consulta popular.	Los foros se llevan a cabo cada seis años. No se realizan de forma permanente.
Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.	Ejecutivo, legislativo y judicial del estado ayuntamientos y gobierno federal.	Estrategia de desarrollo	Habitantes	Participación responsable y consciente para recoger sus aspiraciones y demandas e incorporarlas.	Cada seis o tres años, dependiendo del ámbito de gobierno; la convocatoria no se difunde adecuadamente

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.	Gobierno estatal y ayuntamientos.	Planeación democrática para el desarrollo.	Sociedad	Coordinación y participación	
	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.  Nota: hay un comité estatal y tantas comisiones municipales como municipios haya (COPLADEM y COPLADEMUN). No se establece un mecanismo de integración o elección. La ley dice quiénes, pero no cómo se integra.	Estrategia de desarrollo.	Ciudadanos, grupos sociales y privados, y otros gobiernos.	Concertación, participación y coordinación; incorporación de aspiraciones sociales y demandas para, en su caso, incorporarlas.  Para el caso de las COPLADEMUN no se les considera ninguna atribución explícita para impulsar la participación ciudadana.	
Reglamento del COPLADEM	Director General y Director de Evaluación y Seguimiento del COPLADEM	Sistema de Planeación Democrática para el Estado de México.	Sociedad civil e iniciativa privada y tres sectores	En las instancias auxiliares y en mecanismos de participación y coordinación.	Se cumple, pero a partir del hecho de que la Comisión no es representativa, sino integrada por ciudadanos <i>distinguidos</i> .

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México	COPLADEM	Planes y programas del gobierno	Sociedad	Propuestas y aportaciones en el proceso de planeación a través de foros temáticos abiertos, foros regionales abiertos, buzones de opinión ciudadana, estudios e investigaciones y registro de demandas de campaña.	De acuerdo con la ley el COPLADEM se integra con habitantes <i>distinguidos</i> e integrantes del poder ejecutivo, cada seis años al inicio del periodo de cada gobernador
Manual de operación de los fondos para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios y de las demarcaciones territoriales del distrito federal (FISM)	Ayuntamientos	Fondo que regula el manual	Habitantes	Conocer los montos que reciben; las obras y acciones a realizar y su costo, ubicación, metas y beneficiarios; comunidades beneficiarias (principalmente de alta y muy alta marginación) participan en la definición del destino, aplicación y vigilancia de las obras y/o acciones a realizar; la participación social organizada es el eje para la aplicación del Fondo	
	Ayuntamientos	FISM	Habitantes	Integrar CODEMUN (consejos de desarrollo municipal), como asamblea de representantes de barrios, colonias, comunidades, que presentan propuestas y votan las obras prioritarias	Para el caso de Toluca hasta ahora no se han integrado los CODEMUN porque se cubre el requisito con la figura que considera la LOM como COPACI. Sin embargo, los COPACI

Ley o Reglamento	Dependencia de gobierno	Programas o acciones	Instancias y actores	Tipo de participación	Cumplimiento de la norma
<p>Manual de operación de los fondos para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de</p>				<p>para todo el municipio; de esta forma la aplicación del Fondo queda definida por los habitantes del municipio a través de una asamblea deliberativa. Esta asamblea se integra por servidores públicos del ayuntamiento y por representantes sociales electos en comités comunitarios, que son el origen de los CODEMUN.</p> <p>El manual habla de otra figura llamada COPACI (consejos de participación ciudadana municipal) como opción para los ayuntamientos, pero tiene las mismas funciones que el CODEMUN</p>	<p>que indica la LOM obedecen a una situación diferente, y en el caso de Toluca todavía más, porque – como lo indica el Bando Municipal – se les elige como AAM y no como “organizaciones sociales”.</p>
	Ayuntamientos (contralorías internas municipales)	FISM	Beneficiarios de obras y/o acciones llevadas a cabo con recursos del Fondo.	Vigilancia de la realización de la obra y el ejercicio del gasto.	Sí se cumple suficientemente

**A N E X O 1****Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Artículo 115.- ...

...

**II.** Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

**Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México**

**Artículo 139.-** El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México:

I. El Sistema Estatal de Planeación Democrática se integra por los planes y programas que formulen las autoridades estatales y municipales y considerará en su proceso: El planteamiento de la problemática en base a la realidad objetiva, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, su control y evaluación. Las Leyes de la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente en el sistema.

**Ley Orgánica Municipal del Estado de México**

**Artículo 16.-** Los ayuntamientos se renovararán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación

proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

**Artículo 83.- ...**

- I. Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;
- II. Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;
- III. Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos;
- IV. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;
- V. Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal;
- VI. Comparecer ante el cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente;
- VII. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;
- VIII. Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el ayuntamiento;
- IX. Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados;
- X. Proponer al cabildo su reglamento interior.

**Artículo 113.- ...**

- I. Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente;
- II. Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra;
- III. Hacer visitas de inspección y llevar registro de sus resultados;
- IV. Verificar la calidad con que se realiza la obra pública,
- V. Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las irregularidades que observe durante el desempeño de sus funciones o las quejas que reciba de la ciudadanía, con motivo de las obras objeto de supervisión,
- VI. Integrar un archivo con la documentación que se derive de la supervisión de las obras,
- VII. Intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras y acciones, informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones; y
- VIII. Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales.

**Ley para los Comités de Planeación para el Desarrollo**

**Artículo 51.-** Se constituirán en cada ayuntamiento comités de planeación para el desarrollo del municipio, los cuales tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Participar en la coordinación de las unidades administrativas o servidores públicos municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatal y municipales de desarrollo;
  - II. Participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo;
  - III. Las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre la materia.
- Los acuerdos de los comités de planeación deberán hacerse del conocimiento de las unidades administrativas o servidores públicos para que procedan a su cumplimiento.

## **Bando Municipal Toluca 2010**

**Artículo 2.-** Es fin esencial del Ayuntamiento lograr el bienestar general de los habitantes del Municipio, por lo tanto las autoridades municipales sujetarán sus acciones a las siguientes disposiciones:

...

VIII. Promover y organizar la participación ciudadana, para cumplir con los planes y programas municipales;

...

**Artículo 4.-** En busca de un mejor ejercicio de las funciones municipales, incluyendo la prestación eficaz de los servicios públicos, los programas y acciones municipales tendrán una visión metropolitana, por lo que:

...

V. Se fomentará la participación de los vecinos del Municipio en programas y acciones de naturaleza metropolitana.

...

**Artículo 5.-** Los programas y acciones de las autoridades municipales tenderán a garantizar la equidad de género, por lo que es necesario:

...

VI Fomentar la participación ciudadana dirigida a lograr la igualdad entre mujeres y hombres;

...

**Artículo 26.-** El Ayuntamiento y los órganos municipales procurarán la mayor participación de los vecinos y habitantes en la solución de los problemas de la comunidad y en la realización de obras, acciones y programas, enalteciendo la dignidad de la persona humana y el respeto a la naturaleza.

## **Código Reglamentario de Toluca**

### **Artículo 3.2.- ...**

I. Secretaría del Ayuntamiento;

II. Contraloría Municipal;

III. Dirección General de Tesorería y Administración;

IV. Dirección General de Seguridad Pública y Gobernación;

**V. Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana;**

VI. Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas;

VII. Dirección General de Servicios Públicos y Medio Ambiente;

VIII. Dirección General de Desarrollo Económico y Regulación del Comercio;

IX. Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación;

X. Unidad de Desarrollo Metropolitano; y

XI. Unidad de Comunicación Social.



**CAPÍTULO CUATRO**  
**ANÁLISIS DE CASO: PROGRAMA *PARTICIPANDO***  
***CONTIGO*. AYUNTAMIENTO DE TOLUCA,**  
**2009-2012**

**CAPÍTULO CUATRO**  
**ESTUDIO DE CASO**  
**PROGRAMA PARTICIPANDO CONTIGO**  
**GOBIERNO MUNICIPAL TOLUCA 2009-2012**

**4. 1. La participación ciudadana en el Plan de Desarrollo Municipal Toluca 2009-2012**

La obligación de integrar un Plan de Desarrollo Municipal (PDM), para cada uno de los ayuntamientos que inician un gobierno, aparece desde los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción V, incisos a) y b), del artículo 115. El marco legal de esta obligación se complementa con diversos artículos de la Ley de Planeación, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y la Ley Orgánica Municipal. Estas normas definen no solamente los tiempos en los que debe ser presentado el plan, sino el hecho de que las autoridades deben llevar a cabo un ejercicio de consulta a la población. Así pues, se habla de la participación de la sociedad y de la participación democrática de los grupos sociales, como elementos básicos para la integración de los planes, de tal suerte que esos documentos consideren las necesidades básicas de las comunidades.

El actual Ayuntamiento de Toluca, que inició sus funciones el 18 de agosto del 2009, llevó a cabo un ejercicio de consulta a la sociedad para recabar propuestas de atención a los principales problemas de servicios y obra pública, así como de mejoramiento de infraestructura urbana. El PDM apunta que los nuevos gobernantes suscribieron "... alianzas y compromisos con la mística de cumplirle a todos los que de buena fe y altura de miras, quieren hacer de Toluca, de nuestro municipio, el espacio armónico donde se desplieguen iniciativas en torno a la gente, como centro y atención de todos los afanes y objetivos."<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Ayuntamiento de Toluca, *Plan de Desarrollo Municipal Toluca, 2009-2012*, México, 2009, p. 11

El ayuntamiento estructuró su PDM a partir de lo que llaman *ejes rectores*, cuatro en total:

- a) Toluca Sana
- b) Toluca Emprendedora
- c) Toluca Segura
- d) Toluca Participativa

Dada la naturaleza del tema que nos ocupa en este trabajo de investigación el eje rector que revisaremos será *Toluca Participativa*. El gobierno municipal establece en su documento que el ejercicio de gobierno no puede entenderse sin la intervención directa de los ciudadanos, por lo que buscarán que los diversos sectores sociales “intervengan de forma responsable en la toma de las decisiones gubernamentales, construyendo un moderno esquema de financiamiento para el desarrollo de una eficiente coordinación constitucional y de una importante reforma administrativa que optimice la capacidad de respuesta gubernamental a la sociedad.”<sup>2</sup>

El PDM establece que el gobierno pretende vincular los procesos de la transparencia y participación ciudadana, con los de la planeación para el desarrollo y que buscarán nuevos canales para el ejercicio gubernamental y que la relación que exista entre el gobierno y la sociedad, debe ser de cooperación y contacto directo. Para el Ayuntamiento de Toluca el gobierno debe ser cercano, eficiente, moderno y sobre todo sensible a los intereses y las demandas de su sociedad.

El gobierno municipal anota que *Toluca Participativa* se funda en el impulso a una mayor apertura ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales, de una eficiente coordinación institucional, entre otros factores, para que se optimice la capacidad de respuesta gubernamental hacia las exigencias de la sociedad. En este eje rector se reflexiona sobre las implicaciones del ejercicio de gobierno como una tarea que permite “asumir de manera responsable e imparcial, el compromiso social de atender, escuchar, tolerar y resolver de manera sensible, respetuosa y fundamentalmente diligente, la demanda social, que entraña posturas y planteamientos que habrán de darse en planos y

---

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 9

tonos tan diversos, como lo es la sociedad plural, pujante, políticamente madura, vigorosa y deseosa de transformar su realidad."<sup>3</sup>

El gobierno municipal manifiesta que trabajará en alianza con los diversos grupos sociales, las organizaciones sociales, así como con las autoridades auxiliares municipales (delegados, subdelegados y consejos de participación ciudadana) a quienes se respaldará y respetará en sus tareas de gestión. Entre las organizaciones sociales que menciona el PDM están los consejos ciudadanos, consejos de sociedades de padres de familia<sup>4</sup> y comités, así como los esquemas de participación de jóvenes y mujeres. Finalmente, anota que sus actos de gobierno se fundarán en el derecho y que buscarán la participación de la sociedad organizada para modernizar el marco legal e impulsar el desarrollo sociopolítico mediante la interacción con la ciudadanía y propiciar una cultura política con base en la participación ciudadana, a través de un sistema confiable de información.

Entre las estrategias y líneas de acción previstas para propiciar el óptimo funcionamiento del ayuntamiento, el PDM anota:

- a) Procurar y propiciar que la toma de decisiones de los miembros del ayuntamiento sea por consenso.
- b) Vincular al ayuntamiento y a cada uno de los integrantes con los vecinos del municipio.
- c) Establecer canales de comunicación directos y permanentes entre el ayuntamiento y los vecinos.

Y para fortalecer la participación popular en el gobierno municipal presentaron estas estrategias y líneas de acción:

- a) Propiciar, organizar y garantizar la libre elección de los delegados, consejos de participación ciudadana (COPACI) y jefes de manzana.
- b) Propiciar la participación de los vecinos del territorio en la elección de delegados, COPACI y jefes de manzana.
- c) Atender y apoyar las gestiones que realicen los delegados, COPACI y los jefes de manzana.

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 212

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 217. El PDM establece que "Toluca Participativa ha impulsado, con el afán de ampliar los márgenes de participación y con ello más oportunidades de incidir en los destinos de los diferentes temas de la agenda social, la creación de dos figuras representativas como son los Consejos Ciudadanos y los Consejos de Sociedades de Padres de Familia. Ellos serán parte determinante en las acciones que emprendamos, ya que tendremos su opinión, sugerencias, apoyo y colaboración, que en suma se constituyen en alicientes y compromisos de no equivocarnos nuestro rumbo."

En *Toluca Participativa* nos dice el ayuntamiento que "el sustento del quehacer de gobierno se ubica en la participación organizada de la sociedad y en los esquemas de representación, definidos en el Bando Municipal de Gobierno, por ello, es en el contexto de la suma de voluntades, donde habrá de ser construido el camino al progreso, aprovechando fortalezas, creciendo y mejorando todos."<sup>5</sup>

Conviene recordar aquí que el esquema de participación social que consideran la Ley Orgánica Municipal (LOM) y el Bando Municipal de Gobierno tiene como uno de sus fundamentos la elección, con un criterio territorial, de autoridades auxiliares municipales (AAM) y que, para el caso de Toluca, son 24 delegaciones, 32 subdelegaciones y 90 consejos de participación ciudadana. De acuerdo con los instrumentos legales mencionados la participación ciudadana se da a través de estas figuras, con las que el gobierno municipal define acciones gubernamentales y coordina la gestión social.

De hecho, en el PDM el ayuntamiento establece como estrategia y línea de acción para la participación ciudadana promover y facilitar una mayor participación de las AAM en la gestión municipal con base en:

- a) Capacitar a los integrantes de los COPACI para coadyuvar junto con la autoridad municipal en la solución de asuntos relacionados con la seguridad pública y la prestación de servicios públicos.
- b) Propiciar una mayor participación de las autoridades auxiliares en el diseño, ejecución y control de las políticas públicas.
- c) Pugar porque los COPACI, delegaciones y subdelegaciones sean los responsables de diagnosticar las necesidades reales de su comunidad y transmitirlos a la autoridad municipal.
- d) Promover que los COPACI, delegaciones y subdelegaciones supervisen la aplicación de los recursos públicos, en las obras y/o acciones emprendidas por el gobierno municipal.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 216

<sup>6</sup> *Cfr.*, *Plan de Desarrollo Municipal*, p. 217

Para el análisis que se llevará a cabo en este capítulo la estrategia que se relaciona directamente con el programa *Participando Contigo* es la de fortalecer la participación ciudadana en el diseño e instrumentación de políticas públicas:

- a) Fortalecer la participación ciudadana a través de la formación de grupos de enfoque sobre problemas comunes
- b) Promover la participación de vecinos en los consejos ciudadanos para el desarrollo social

#### **4. 2. Programa *Participando Contigo***

Para poner en marcha este programa se publicó una convocatoria el 30 de abril del 2010. Originalmente el Ayuntamiento de Toluca convocó al registro de solicitudes de realización de acciones u obras que mejoren el entorno de las comunidades. Posteriormente, el 06 de mayo, fue publicada una fe de erratas en que se estableció que en lugar de decir “El Honorable Ayuntamiento de Toluca convoca...” debía decir “La Presidencia Municipal de Toluca convoca...”.<sup>7</sup>

##### **4.2.1. Sustento legal del programa**

Lo primero que hay que resaltar es que la convocatoria empieza por hacer referencia a que el ayuntamiento, como órgano deliberativo, debe organizarse en comisiones permanentes en las que participarán síndicos y regidores, considerando su pluralidad, a más tardar en la segunda sesión ordinaria de cabildo (al inicio de cada gobierno municipal). Entre esas comisiones se debe integrar la de *Organización para la Participación Ciudadana*. El Código Reglamentario de Toluca, establece en su artículo 2.33 que, conforme a las disposiciones de la LOM, las comisiones permanentes tienen las siguientes funciones:

- I. Coadyuvar en la elaboración y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;
- II. Estudiar, examinar y proponer al ayuntamiento los acuerdos, acciones o normas tendentes a mejorar la administración pública municipal;
- III. Dar cumplimiento a las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo;
- IV. Vigilar el cumplimiento del presente ordenamiento, en coordinación con los titulares de las dependencias municipales y organismos auxiliares que sean competentes en cada ramo;

---

<sup>7</sup> Sin embargo, la base legal alude a que el Ayuntamiento de Toluca, como órgano deliberante, deberá resolver los asuntos de su competencia – entre los que se incluye la emisión de convocatorias – y a partir de la revisión de los artículos mencionados en la convocatoria pareciera que ésta surgió de un acuerdo de cabildo.

- V. Participar en la supervisión de las funciones y los servicios públicos municipales, en coordinación con los titulares de las dependencias y organismos competentes en cada área;
- VI. Actuar con plena legalidad y libertad en los trabajos de análisis, discusión y decisión de los asuntos que le sean turnados;
- VII. Solicitar a las dependencias administrativas y organismos auxiliares la información, documentos y datos que requieran para el desempeño de sus funciones;
- VIII. Atender los asuntos que los integrantes de la población les presenten, conforme a los ramos de su competencia;
- IX. Llevar a cabo reuniones periódicas con los titulares de las áreas que les correspondan, para estar enterados de su funcionamiento;
- X. Solicitar asesoría externa especializada, en los casos en que sea necesaria;
- XI. Rendir informes por escrito de las actividades realizadas, cuando sean requeridos por el ayuntamiento o el presidente municipal; y
- XII. Adoptar las demás medidas que estimen pertinentes para el mejor desempeño de sus funciones.

Ahora bien, el gobierno municipal está integrado tanto por el cabildo (aspecto político) como por la administración pública municipal (aspecto administrativo) que está conformada por las diferentes dependencias que auxiliarán al presidente municipal en el estudio, planeación y despacho de los asuntos. Entre las dependencias que menciona el artículo 3.33 del Código Reglamentario de Toluca está la *Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana*, que entre sus atribuciones tiene:

- a) Impulsar la ejecución de programas, proyectos, acciones y obras de desarrollo social, a fin de mejorar el nivel de vida de la población más necesitada;
- b) Establecer mecanismos para promover la participación de los sectores público, social y privado en la ejecución de programas, proyectos y acciones de desarrollo social;
- c) Coordinar, planear y organizar acciones de carácter educativo, social y cultural, promoviendo la participación de los distintos sectores de sociedad

En la base legal de la convocatoria que nos ocupa también se mencionan a las AAM para las que el artículo 5.11 del Código Reglamentario de Toluca define, entre otras, las siguientes atribuciones:

- a) Vigilar el cumplimiento de las leyes federales, estatales y municipales;
- b) Mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos;
- c) Motivar y organizar la participación de los vecinos para el cumplimiento de los planes y programas municipales;
- d) Mantener y actualizar los libros de la delegación o subdelegación, incluyendo el de panteones, de ingresos por cooperaciones y de egresos, con la obligación de

- conservar y entregar al término de su gestión el archivo que contenga todas las actividades realizadas;
- e) Informar a la contraloría municipal de los ingresos y egresos que realicen dentro de la delegación o subdelegación, pudiendo la misma practicar las auditorías que se requieran.

La convocatoria también considera que las AAM tienen entre sus atribuciones llevar el registro de las organizaciones sociales y de sus dirigentes. Además, las organizaciones sociales, según el marco normativo, deberán notificarles sobre las acciones que deseen realizar en beneficio de la comunidad para que, a su vez, las AAM, lo informen al ayuntamiento.

En el caso del Bando Municipal de Gobierno, en su artículo 2, se establece que las autoridades municipales sujetarán sus acciones a diversas disposiciones, entre las que está promover y organizar la participación ciudadana para cumplir con los planes y programas municipales, así como promover y garantizar los canales de comunicación de la ciudadanía con el ayuntamiento, mediante los cuales se puedan proponer acciones al gobierno municipal.

Específicamente el artículo 26 del Bando dispone que el ayuntamiento y los órganos municipales procurarán la mayor participación de los vecinos y habitantes en la solución de los problemas de la comunidad y en la realización de obras, acciones y programas, enalteciendo la dignidad de la persona humana y el respeto a la naturaleza.

#### **4.2.2. La convocatoria del programa**

Presenta al programa *Participando Contigo* como un instrumento adicional al programa anual de obras públicas. Fueron publicadas dos versiones, una para los 90 sectores de la cabecera municipal (donde las AAM son los COPACI) y otra para las 32 subdelegaciones<sup>8</sup>. De acuerdo con el Director General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, las 24 delegaciones quedaron fuera de este programa porque la administración pública municipal

---

<sup>8</sup> Dado el retraso en las etapas del programa, marcadas en la misma convocatoria, la aplicación del cuestionario que se describirá más adelante, solamente se llevó a cabo en los sectores de la zona urbana.

decidió un programa de obra pública (remozar los edificios que albergan las oficinas de las AAM y los quioscos) para cada una de ellas.

La base primera, de la convocatoria, anota que la ciudadanía podrá participar en forma organizada a través de sus AAM. En esta base también se establece un relación de 18 posibles obras para llevarse a cabo en el marco del programa:

Impermeabilizar escuelas	Desazolve de coladeras	Iluminar calles
Acondicionar baños escuelas	Drenaje	Rehabilitar y/o habilitar semáforos
Pintura escuelas	Rehabilitar pozos de agua	Pavimentaciones
Rehabilitar centros de salud	Redes de agua potable	Bacheo
Alarma vecinal	Habilitar servicios energía eléctrica	Pintura de tráfico en calles
Cámaras de vigilancia	Rehabilitar luminarias	Remozar parques o jardines

En la base segunda se establece que "la ciudadanía realizará el registro de una obra o acción propuesta para el beneficio de su comunidad, a través de la autoridad municipal correspondiente a su jurisdicción, ante la Dirección de Desarrollo Social y Participación Ciudadana."<sup>9</sup>

La tercera base se ocupa del Comité Organizador del Programa, que tiene como propósito regularlo y calificarlo. Este Comité se integra de la siguiente manera:

- a) Presidenta, Dra. María Elena Barrera Tapia, Presidenta Municipal Constitucional de Toluca
- b) Secretaria, Lic. Norma González Vera, Novena Regidora (Presidenta de la Comisión edilicia de participación ciudadana, limpia, salud y población)<sup>10</sup>
- c) Secretario Técnico, Nicolás Escalona Ramírez, Director General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana
- d) Vocal 1, Arq. Leticia Rodríguez Peña, Directora General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- e) Vocal 2, Ing. Jorge Pérez García, Director General del Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento de Toluca
- f) Vocal 3, Lic. Gabriela Gallardo Ortiz, Directora General de Servicios Públicos y Medio Ambiente
- g) Vocal 4, C.P. Martín Armando Quiroz Campuzano, Contralor Municipal.

<sup>9</sup> Ver convocatoria en el Anexo 1 de este capítulo.

<sup>10</sup> Esta es la forma en que el Ayuntamiento de Toluca 2009-2012 nombró a la comisión edilicia que, entre otras responsabilidades, incluye la *organización de la participación ciudadana*.

De acuerdo con la base quinta el Comité Organizador analizará la viabilidad del proyecto, “corroborando que efectivamente éste otorgue un beneficio a la comunidad, además de cuantificar el costo del mismo para que no exceda el monto máximo establecido en la presente convocatoria.”<sup>11</sup>

El monto al que se refiere la base quinta se define en la siguiente base que establece “...por cada peso que recabe cada Autoridad Auxiliar, el Ayuntamiento donará un peso más, el Ayuntamiento tendrá por límite la cantidad de cien mil pesos en cada Sector y las Autoridades Auxiliares recabarán por lo menos cien mil pesos dando un monto total de doscientos mil como mínimo para la aplicación de la obra o acción solicitada y aprobada.”<sup>12</sup>

La última base que nos interesa mencionar es la séptima, que señala seis formas diferentes para obtener los recursos que le corresponden a las AAM y que alude a que los mecanismos que se instrumenten deberán realizarse de forma transparente y sugiere los siguientes:

1.- Kermés	4.- Matinés
2.- Rifas	5.- Concursos
3.- Convivios	6.- Cooperaciones económicas

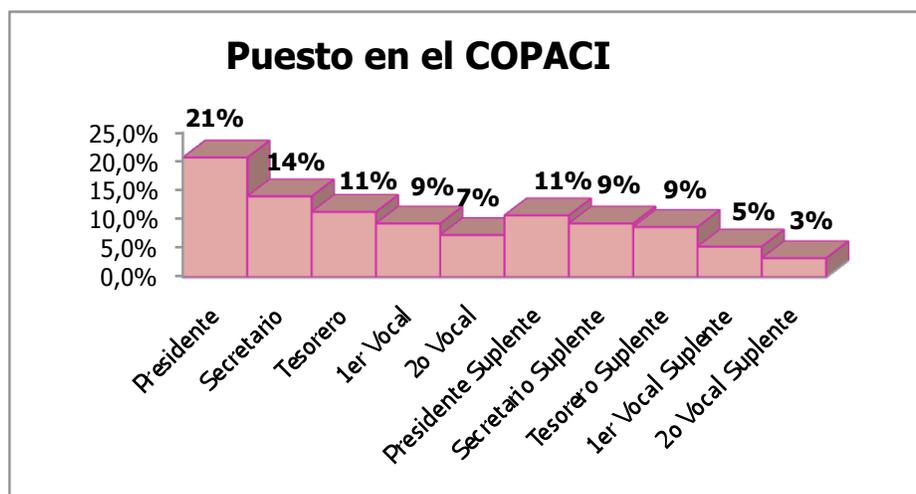
Si bien la convocatoria que nos ocupa presenta el programa *Participando Contigo* como un “instrumento adicional al programa anual de obras”, su fundamento legal hace referencia, en su mayor parte, a la normatividad relacionada con la participación ciudadana. Además, en sus bases alude a la ciudadanía como principal actor de las acciones que refiere y señala una relación que se establece entre el gobierno municipal (Estado) y la sociedad (ciudadanía) en asuntos públicos de interés para la comunidad y, por lo tanto, para el municipio. Por supuesto, no se descarta que quienes participen proponiendo obras para ser registradas en la convocatoria sean portadores de intereses sociales específicos (no individuales) como se describió en el capítulo uno.

<sup>11</sup> Ver convocatoria en el Anexo 1 de este capítulo.

<sup>12</sup> Ver convocatoria en el Anexo 1 de este capítulo.

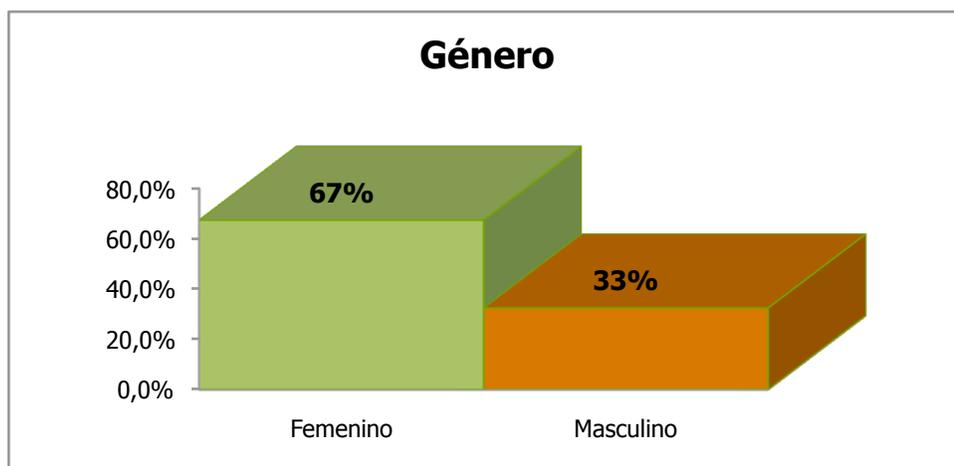
### 4. 3. Resultados de la aplicación del cuestionario

A partir del contenido de la convocatoria del programa *Participando Contigo* se diseñó un cuestionario, que se muestra en el Anexo 2, cuyo objetivo era entrevistar a los integrantes propietarios de COPACI. A continuación se muestran los resultados obtenidos<sup>13</sup>.

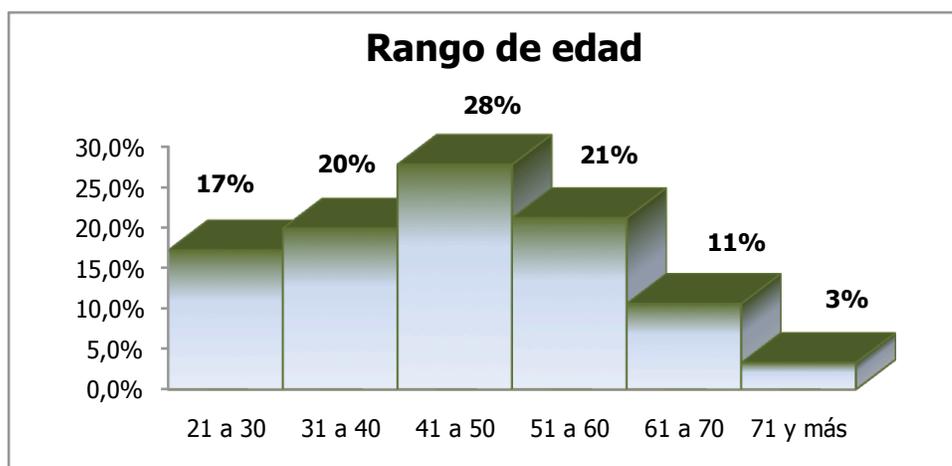


La convocatoria que se analiza está dirigida a los integrantes de COPACI, por eso fue a ellos a quienes se entrevistó para conocer cómo se operó el programa, específicamente, en qué medida tomaron en cuenta a los habitantes de su sector (colonia). Es importante resaltar que el 62% de los entrevistados son propietarios y el 47% tienen alguno de los tres principales puestos del COPACI (presidente, secretario o tesorero).

<sup>13</sup> La ficha metodológica de construcción de la muestra y confiabilidad de este estudio se muestra en el Anexo 3 de este capítulo.

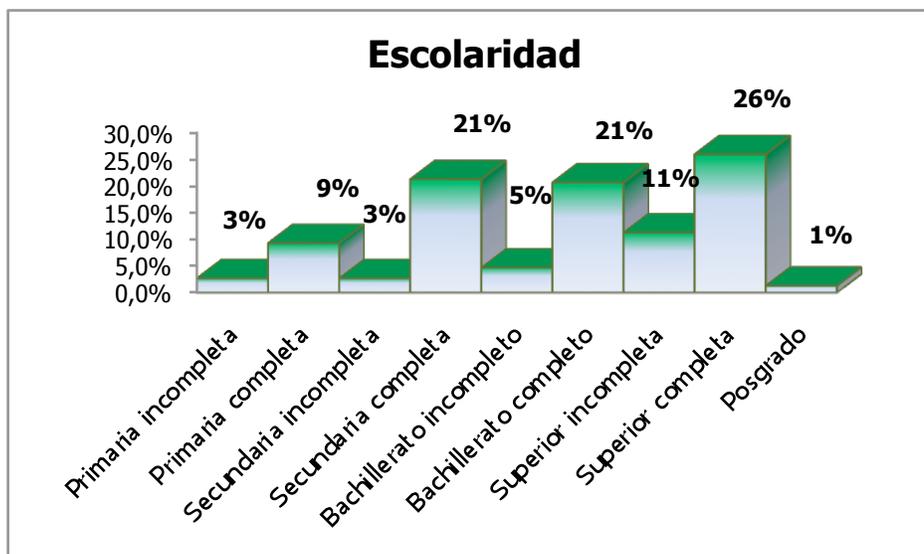


Los integrantes de los COPACI que fueron entrevistados son mujeres en una proporción de dos a uno respecto a los hombres. Esta proporción mostraría un mayor interés de las mujeres en los asuntos públicos, quizás porque pasan más tiempo en la colonia y conocen mejor sus necesidades.

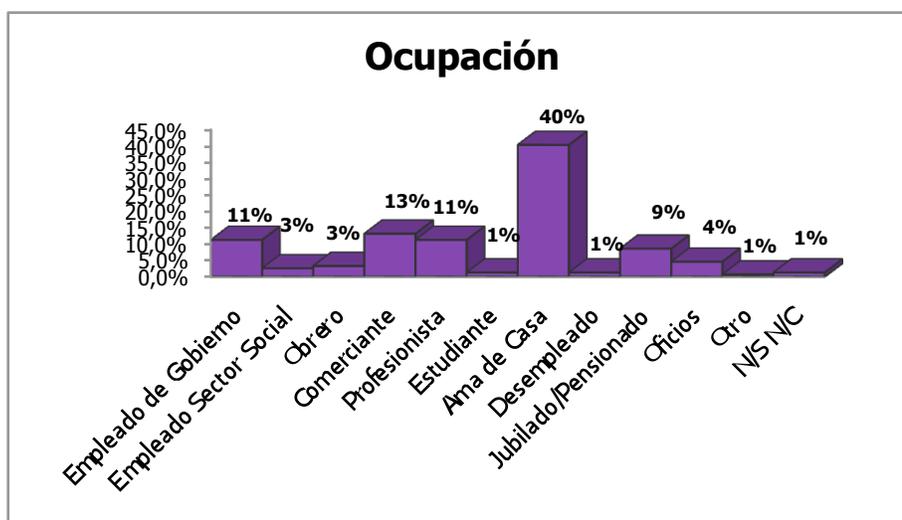


El rango de edad con mayor participación en COPACI es el de 41 a 50 años, seguidos de quienes se encuentran entre los 51 a 60 años<sup>14</sup>. Los más jóvenes tienen 21 años. El 69% de los integrantes de COPACI se encuentran entre los 31 y los 60 años, generaciones en las que se combinan la energía de quienes todavía son jóvenes, pero empiezan a adquirir experiencia y el conocimiento de quienes tienen más edad.

<sup>14</sup> Si bien el INEGI en sus reportes sobre población utiliza el criterio de quinquenios para dividir los grupos de edad, para este caso decidí separarlos por décadas pues para el tipo de análisis arrojaría información suficiente.



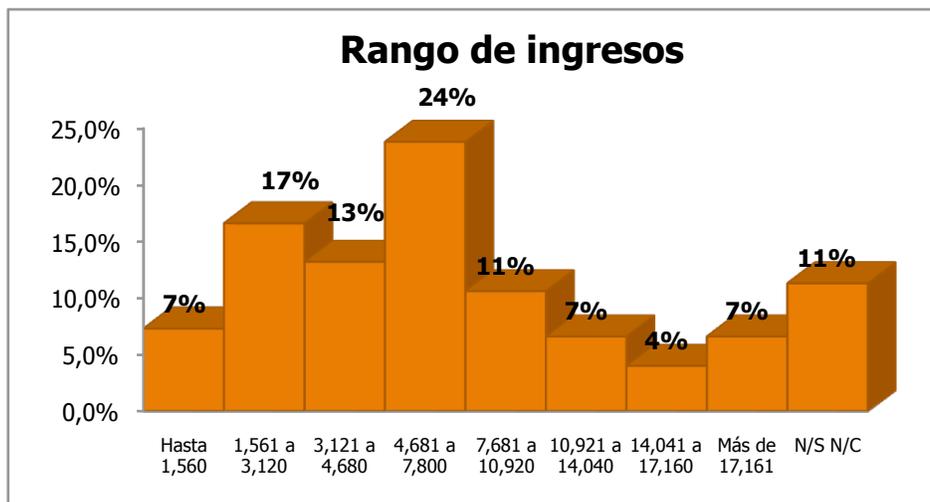
Sobresale el hecho de que los mayores porcentajes en la escolaridad de los integrantes de COPACI están en secundaria completa, bachillerato completo y superior completa. Los integrantes de COPACI que tienen estudios entre secundaria incompleta y superior completa suman 87%, situación que indica que en la cabecera municipal de Toluca se ha logrado un nivel de educación formal aceptable.



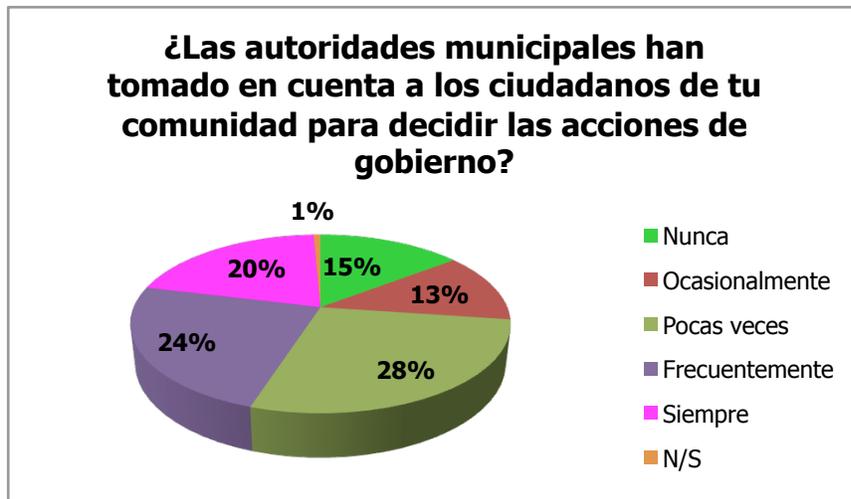
Cuatro de cada diez integrantes de COPACI son amas de casa, les siguen los comerciantes, los profesionistas y los empleados de gobierno<sup>15</sup>. Se podría deducir que quienes tienen la responsabilidad de la educación de una familia y la administración de

<sup>15</sup> "N/S" significa "no sabe", "N/C" significa "no contestó"

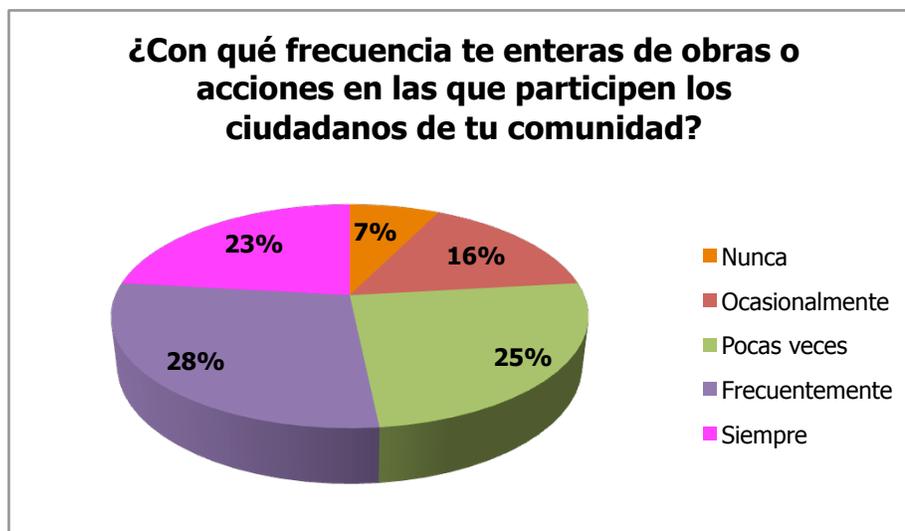
una casa tienen un mayor sentido de la importancia de la participación en los asuntos públicos.



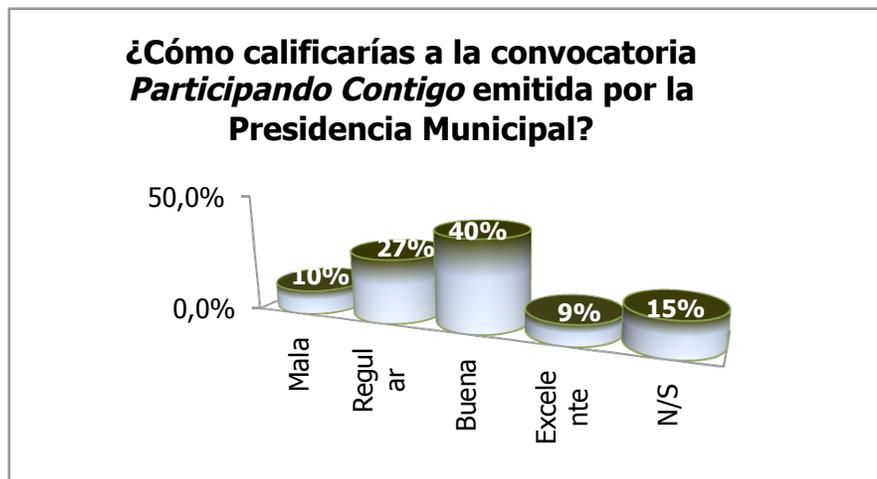
Cinco de cada diez integrantes de COPACI tienen ingresos entre dos y cinco salarios mínimos mensuales. De acuerdo con estos resultados los ciudadanos con menores ingresos muestran mayor interés en los asuntos públicos y están más dispuestos a participar en organismos como los COPACI.



De acuerdo con el 56% de los integrantes de COPACI las autoridades no toman en cuenta a los ciudadanos para decidir acciones de gobierno en un rango que va de *nunca* a *pocas veces*. El ayuntamiento deberá mejorar las estrategias que tiene establecidas como un requisito fundamental para cumplir con el objetivo manifestado en su Plan de Desarrollo Municipal de tomar en cuenta la opinión de sus habitantes para decidir acciones de gobierno.



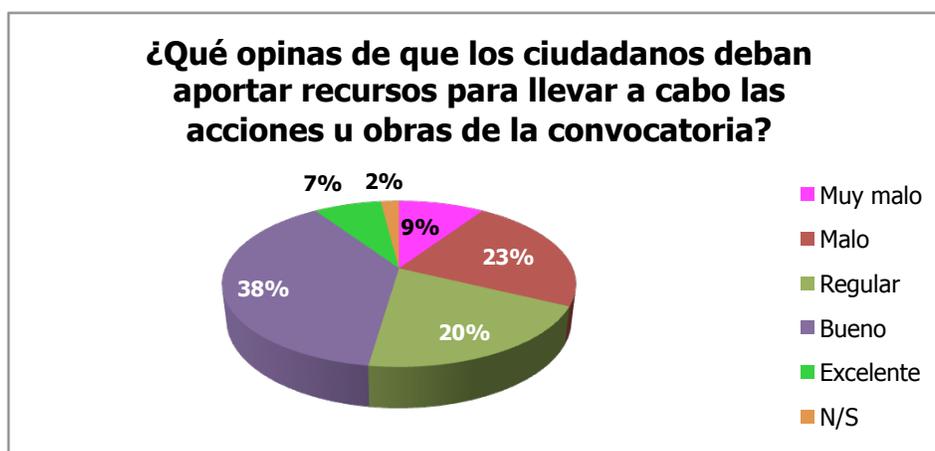
El 48% de los entrevistados manifestaron que se enteran *nunca, ocasionalmente o pocas veces* de obras o acciones en las que participan los ciudadanos. Situación que confirma las respuestas de la pregunta anterior y nuevamente se evidencia que el gobierno municipal no está tomando en cuenta a sus habitantes para la toma de decisiones gubernamentales.



Los entrevistados manifestaron su aprobación a la convocatoria del programa *Participando contigo*. 49% contestaron que la convocatoria es entre *excelente y buena*, mientras que el 25% manifestaron no tener opinión o la calificaron de *mala*. A partir de esto podríamos deducir que prácticamente tres de cada cuatro de los entrevistados aprobarían que el gobierno municipal les presente opciones de participación.



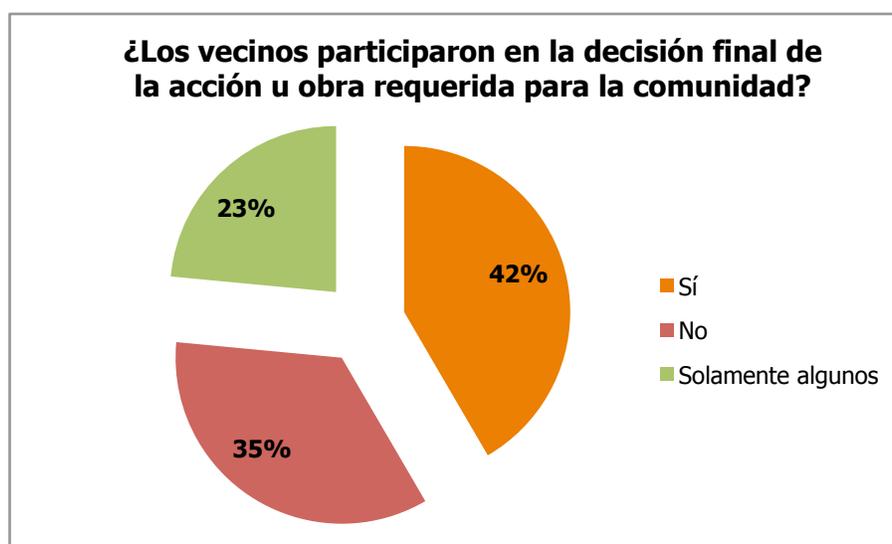
Seis de cada diez de los entrevistados manifestaron que se registraron más de una de las obras u acciones sugeridas por la convocatoria. Al hacer un análisis detallado de las repuestas encontramos que las obras más repetidas son iluminar calles, desazolver coladeras, bachear y pavimentar calles, pintar e impermeabilizar escuelas y colocación de alarmas vecinales. Vale la pena aclarar que estas obras o acciones se presentaron en varias combinaciones.



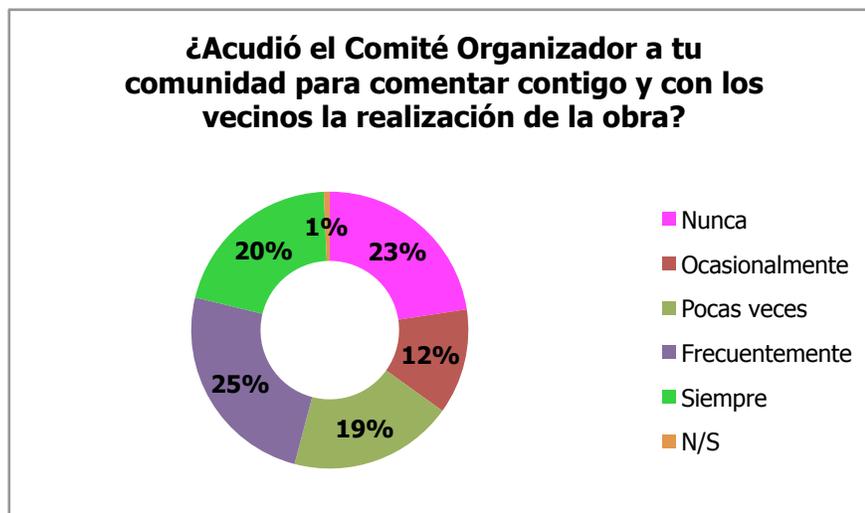
La convocatoria establece que los vecinos de cada sector deberán aportar al menos cien mil pesos para participar con las obras o acciones que registren. 65% de quienes respondieron el cuestionario manifestaron que el hecho de que tengan que aportar fondos para que se realice la obra les parece entre *excelente*, *bueno* y *regular*. Este porcentaje podría indicarnos que prácticamente el 65% de los entrevistados asumen que tiene una corresponsabilidad con su gobierno en la atención de los asuntos públicos, incluso con la aportación de recursos financieros.



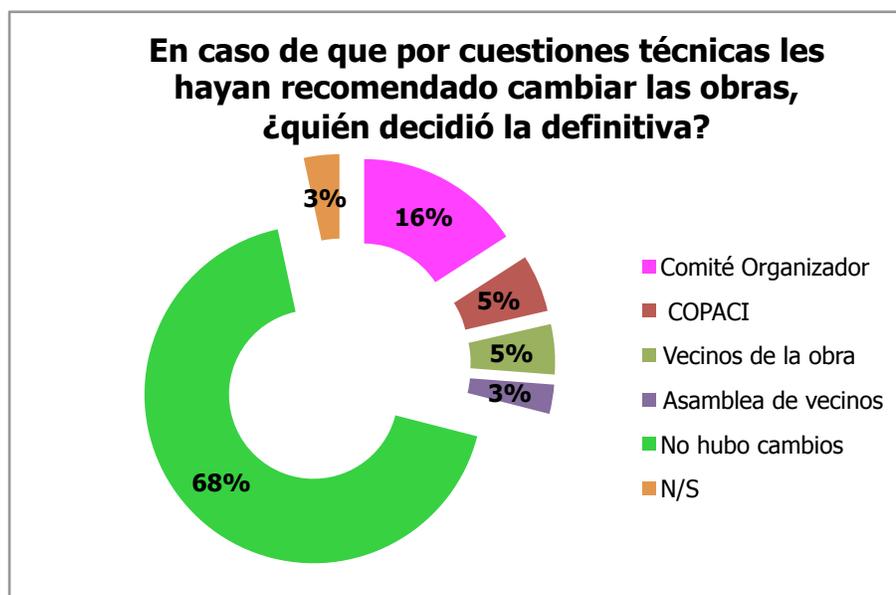
La convocatoria no establece ninguna sugerencia, o mejor aún, ninguna regla, para la elección de las obras que se registraron como parte del programa *Participando Contigo*. Cómo definir las obras quedó al criterio de los integrantes de COPACI. Las respuestas a esta pregunta indican que el 68% de las obras fueron registradas sin participación mayoritaria de la comunidad.



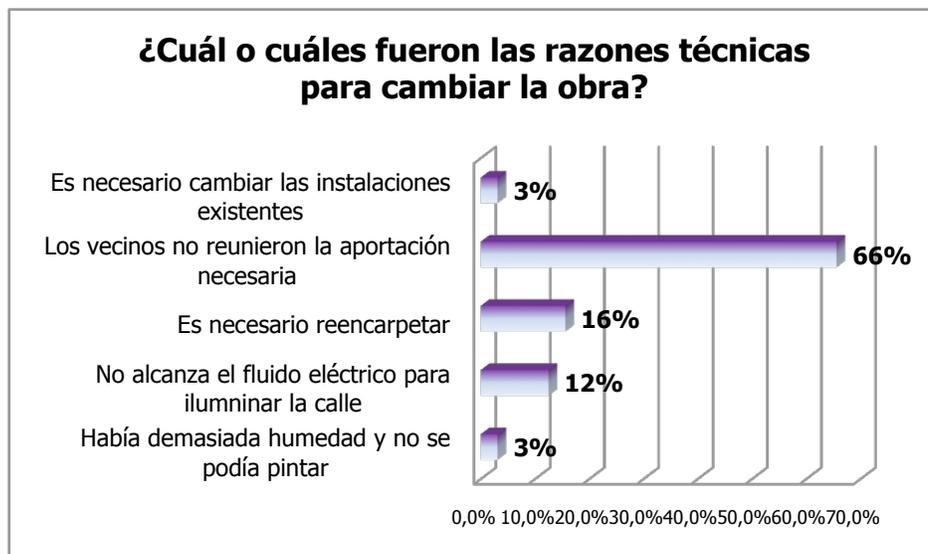
En las respuestas a esta pregunta se puede observar que, en la definición final, una vez concluido el proceso (después de la visita del Comité Organizador), los vecinos no participaron o participaron solamente algunos en el 58% de los casos. Observándose que mejoró la participación en un 10%.



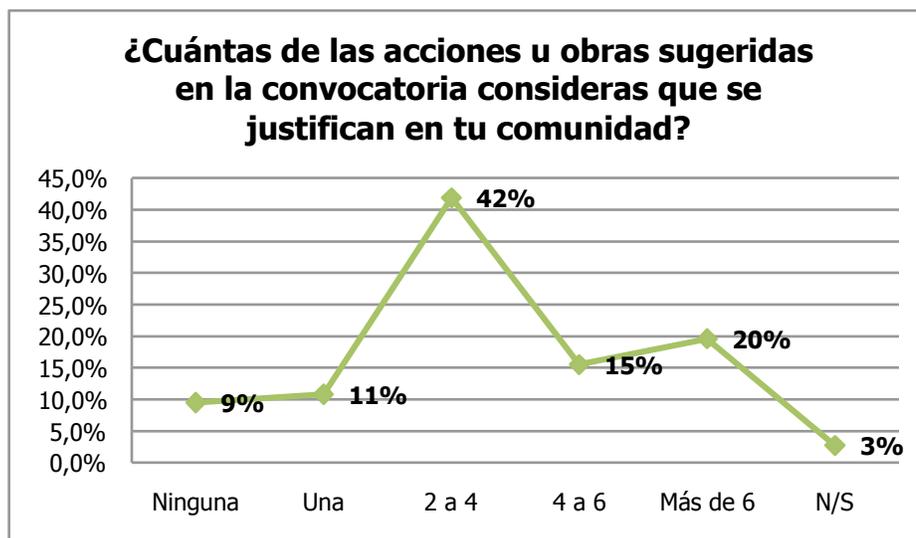
Las etapas de la convocatoria tuvieron un grave retraso en cuanto a sus fechas. Además, según los entrevistados, el gobierno municipal no visitó al 54% de los COPACI. Con estas respuestas podemos ver que hay una falta de corresponsabilidad del gobierno municipal. Además, incumplieron sus propias reglas establecidas en la convocatoria.



Las respuestas a esta pregunta demuestran que en el 68% de los sectores no hubo cambios en las obras o acciones registradas en el programa. Sin embargo, respecto a los casos restantes, en la mitad de ellos el Comité Organizador tuvo la decisión final.



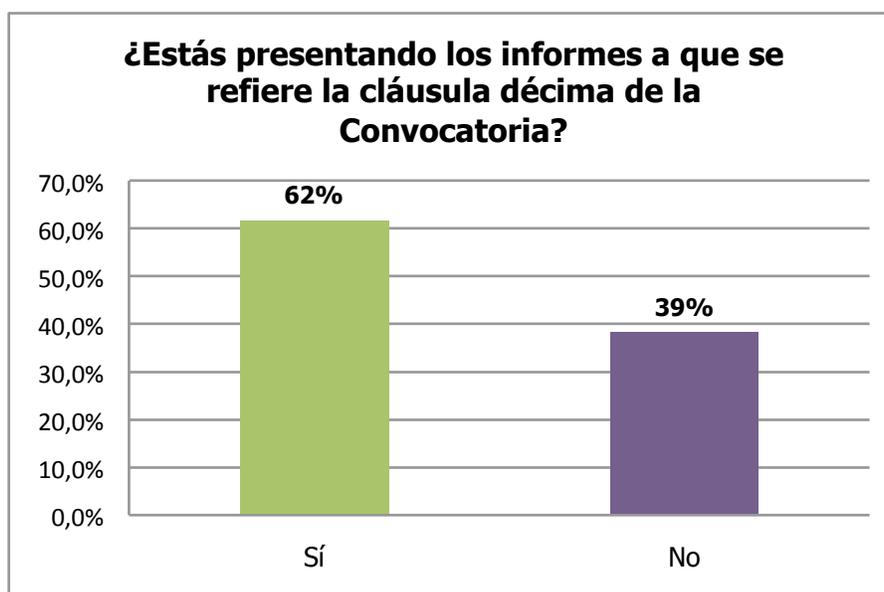
Ahora bien, en el 32% de los casos en los que sí hubo alguna modificación en la obra o acción, el 66% de los cambios se debió a que los vecinos no reunieron los recursos financieros y en el resto se presentaron problemas técnicos que impidieron su realización.



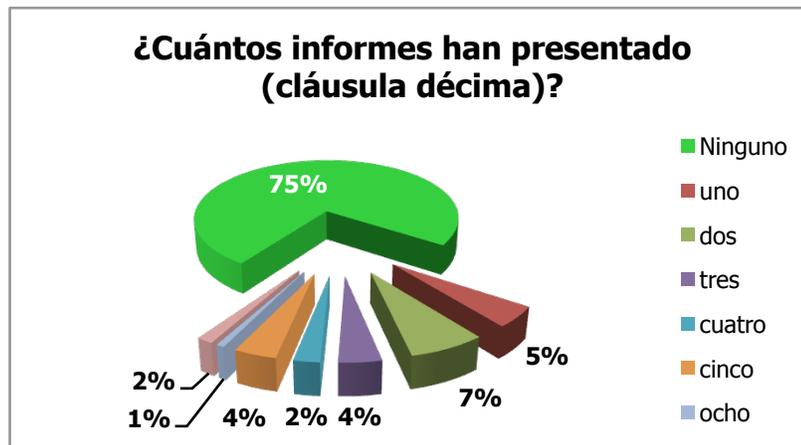
De las dieciocho sugerencias que el gobierno municipal presentó a los integrantes del COPACI para ser inscritas cuatro de cada diez entrevistados consideran que en su comunidad se justifican de *dos a cuatro*. Solamente dos de cada diez consideran que se justifican más de seis.



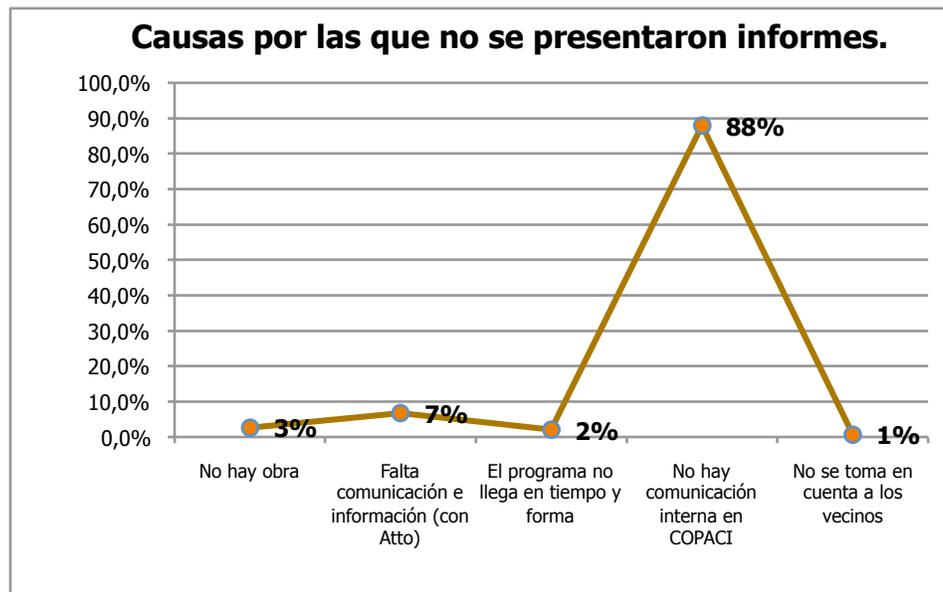
En esta respuesta se puede ver que también en las acciones de vigilancia y control existe la conciencia de la necesidad de la corresponsabilidad del trabajo entre gobierno municipal y vecinos. Seis de cada diez de los entrevistados manifestó que en estas tareas tomarán parte tanto las autoridades como los vecinos.



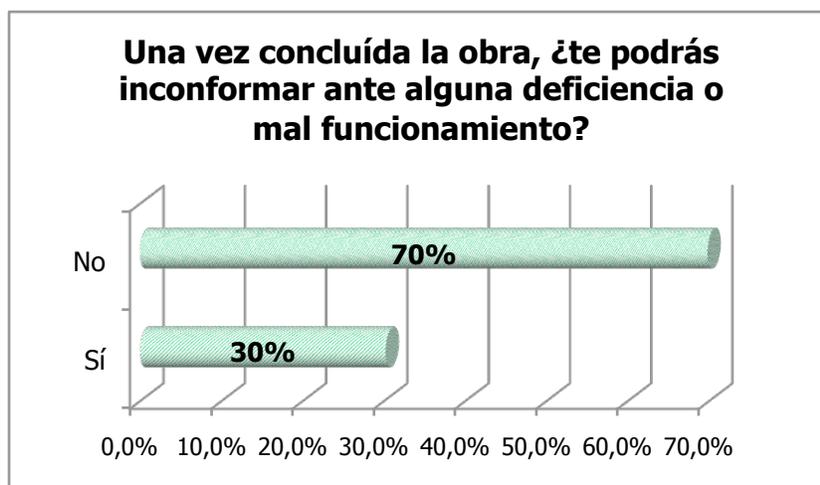
Según esta pregunta en seis de cada diez casos se está cumpliendo con la obligación marcada. Los integrantes de COPACI parecen asumir las obligaciones que la convocatoria les marca.



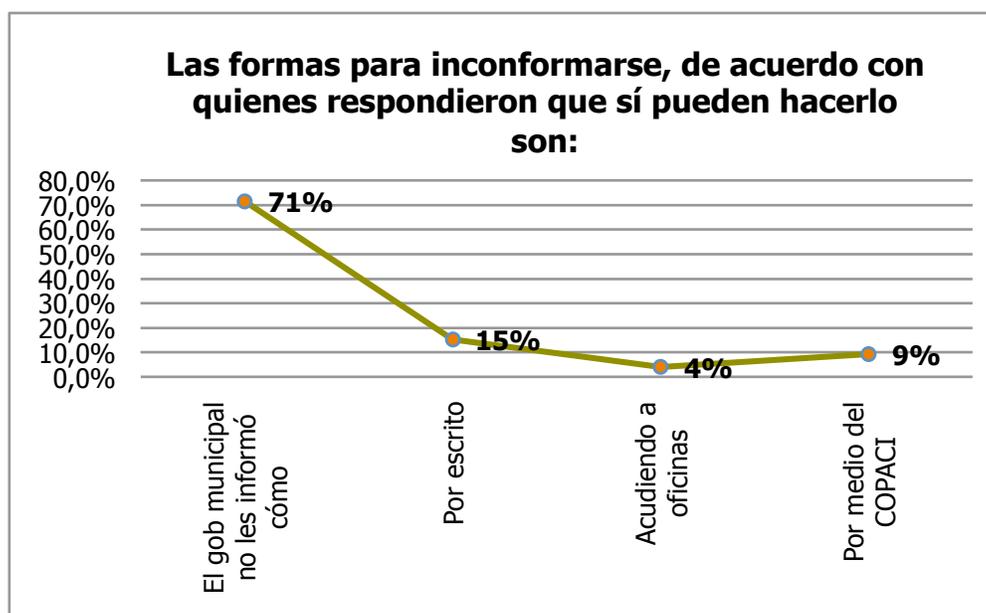
Las respuestas a esta pregunta muestran una aparente contradicción entre el cuestionamiento general sobre los informes y la precisión de cuántos han presentado quienes manifestaron haberlo hecho. El 75% de quienes dijeron que sí habían presentado informes, respondieron *ninguno* a la pregunta sobre el número de informes presentados.



Ahora bien, quienes manifestaron no haber presentado informes, en un 88% indicaron que la causa es la falta de comunicación interna en COPACI. Este factor podría influir en la falta de comunicación hacia el exterior, es decir, hacia los vecinos de la colonia.

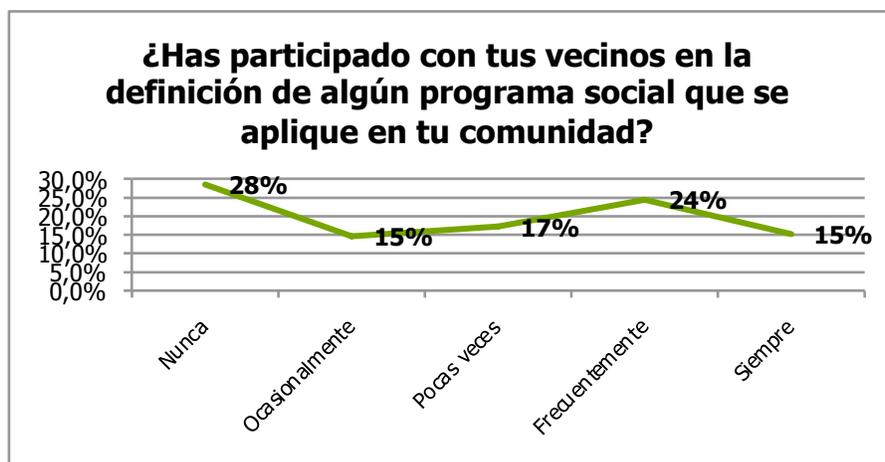


En este caso, siete de cada diez personas manifestaron que no pueden inconformarse ante las deficiencias o mal funcionamiento que presente(n) la(s) obra(s). Estas respuestas nos remiten al contenido de la convocatoria que no incluye ningún mecanismo de diálogo para manifestar inconformidades o desacuerdos.

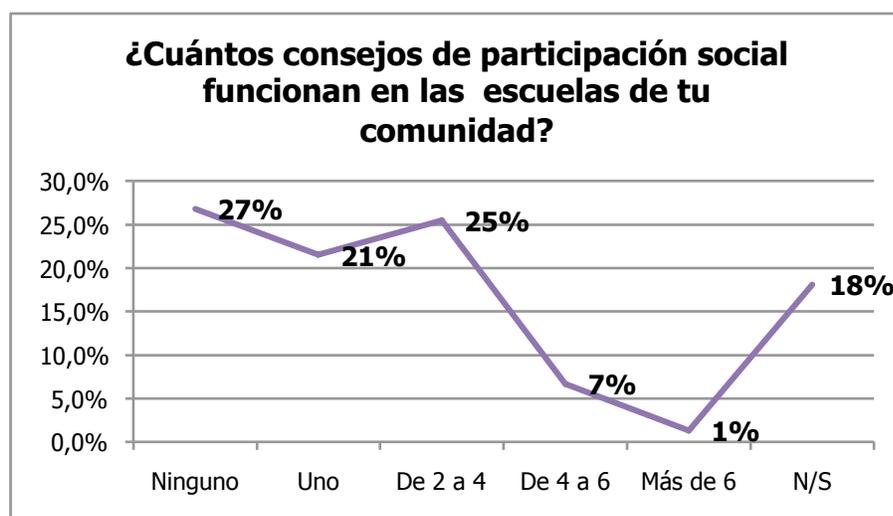


Del 30% que respondió que sí podía inconformarse, el 71% no fueron informados por el gobierno municipal sobre cómo podían hacerlo. Esta respuesta muestra el grado de indefensión de los ciudadanos en relación con las reglas establecidas por el gobierno y la falta de disposición de los gobernantes para la deliberación pública.

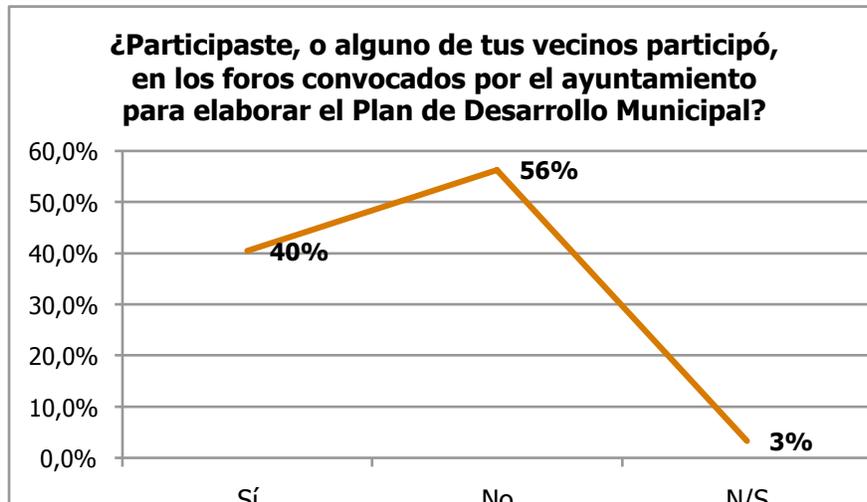
Las siguientes preguntas e relacionan con el conocimiento de los integrantes de COPACI sobre las leyes que se consideran marco normativo de la participación ciudadana en el municipio de Toluca.



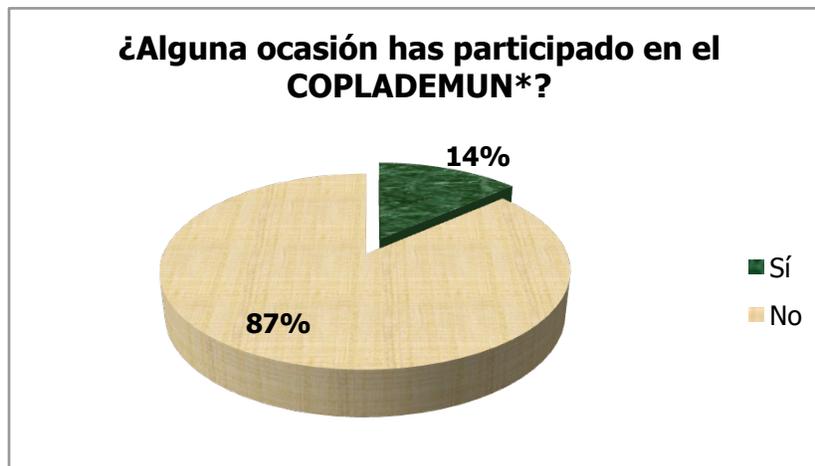
Las leyes de desarrollo social, tanto la federal como la estatal, establecen que los habitantes de las demarcaciones territoriales deberán participar en la definición de los programas sociales. De las respuestas a estas preguntas sobresale que el 60% de los entrevistados dijeron que la frecuencia con la que han participado, con sus vecinos, en una actividad de esta naturaleza, va de *nunca* a *pocas veces*.



En el caso de los consejos de participación social que deben formarse en las escuelas el 27% dijo que *ninguno*. Por otro lado, el 47% dijo que entre uno y cuatro. Este porcentaje muestra un avance en esta obligación que representa un trabajo corresponsable de los padres de familia con las autoridades educativas.

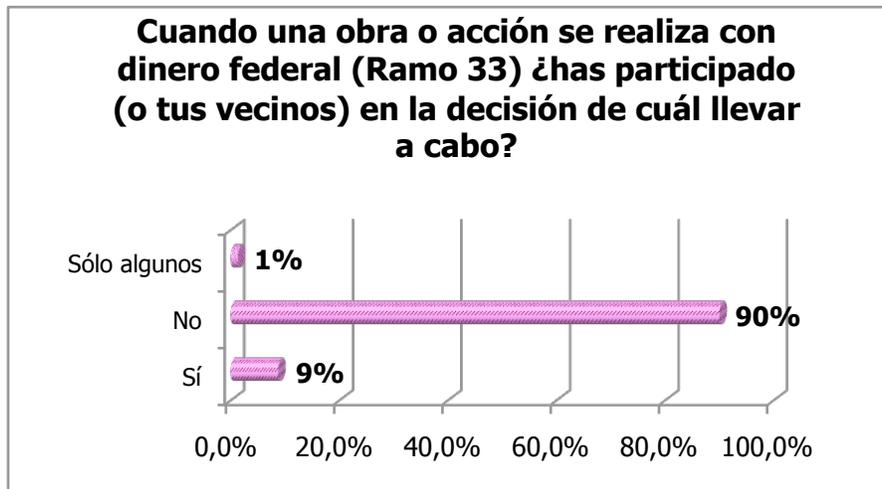


Las respuestas a esta pregunta muestran que 56% de los entrevistados manifestaron no haber acudido, ni sus vecinos, a los foros convocados por el Ayuntamiento de Toluca para integrar el Plan de Desarrollo Municipal (PDM). A partir de estas respuestas se puede considerar que no todos los intereses de quienes viven en el municipio estuvieron presentes en la integración del PDM. Esta circunstancia genera homogeneidad en los intereses representados en el plan.



**\*Nota:** Comisión de Planeación para el Desarrollo del Municipio.

La legislación sobre la COPLADEMUN establece que los integrantes de COPACI podrán incorporarse a su estructura. Sin embargo, el 87% de los entrevistados manifestaron no haber participado en este organismo, perdiendo la oportunidad de representar los intereses de su colonia (de su comunidad) en la toma de decisiones.



Entre los instrumentos considerados de participación ciudadana, el que tiene una integración y funcionamiento que permite la participación en la toma de decisiones es el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) que debe integrarse cada vez que se van a llevar a cabo obras con presupuesto del ramo 33 (presupuesto federal). Sin embargo, el 90% de los entrevistados dijo que no ha participado en la decisión de cuál obra llevar a cabo.

#### **4.4. Conclusiones del caso**

Considerando las respuestas obtenidas a partir de la aplicación del cuestionario y la teoría revisada en el capítulo primero, quisiera establecer algunas conclusiones al análisis de la convocatoria emitida por la Presidencia Municipal de Toluca para operar el programa *Participando Contigo*.

Como ya se ha establecido, la participación ciudadana es un fenómeno político-social que presenta características específicas directamente relacionadas con los objetivos y las estrategias de los actores involucrados (ciudadanos u organizaciones sociales y gobiernos) y entre las principales se encuentran:

- a) Se lleva a cabo en la intermediación gobierno-sociedad, desde el individuo o los grupos en relación con el gobierno (Estado) mismo.
- b) Es voluntaria, los individuos participan libremente y en condiciones igualitarias entre todos.

- c) Su objetivo son las actividades públicas entendidas como aquéllas que no se agotan en lo gubernamental, sino que se extienden a todo lo que afecta a la comunidad (es decir, a la sociedad).
- d) Los individuos intervienen en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales específicos (no individuales).
- e) Necesita de condiciones institucionales y compromisos, tanto desde el gobierno como desde la sociedad, para respetar el pluralismo, la deliberación pública y la interacción social.
- f) Es indispensable para integrar la representación en las sociedades democráticas, primero a través de los votos, pero una vez constituido el gobierno, para hacerse presente en la toma de decisiones políticas.
- g) Exige aceptación previa, por todos los participantes, de las reglas del juego.
- h) Explica la incidencia de individuos y grupos sociales en la resolución de asuntos de interés público, en sus diferentes etapas.
- i) Aparece asociada a la necesidad de una administración más eficiente y de legitimación.
- j) Se asocia a la democratización de espacios institucionales y relaciones Estado-sociedad no solamente por la posibilidad de deliberación pública sino porque tiende a redistribuir el poder.
- k) Es incluyente, especialmente para los grupos sociales que en un régimen autoritario permanecían excluidos de los asuntos públicos.

En este sentido, Nuria Cunill nos presenta cinco características básicas que debe tener la participación institucionalizada para que pueda considerarse como un verdadero instrumento de la democracia, específicamente de la democracia participativa:

- a) *la composición de los órganos de participación*: el peso cuantitativo de la función de la representación de intereses sociales es importante si se considera que la mayoría de los órganos de participación contemplados en la normativa legal está integrada también por funcionarios de la administración y/o por representantes políticos y que estos disponen de una participación mayoritaria. [...] Un punto clave es determinar cuáles son los intereses representados para precisar si la participación ciudadana formaliza el poder de las organizaciones que siempre lo han poseído o abre espacios a los grupos y categorías sociales subordinados.
- b) *las mediaciones en la determinación de los representantes*: los intereses sociales que se formalizan en los órganos de participación se ligan directamente con la forma como se eligieron tales órganos, situación que cobra especial relevancia cuando la participación se ejerce a través de representantes.
- c) *el grado de heterogeneidad de los intereses representados*: este factor puede ser un mecanismo para controlar los intereses y neutralizar los órganos de participación ciudadana.
- d) *el modo de funcionamiento de los órganos y su grado de autonomía*: analizar el funcionamiento de los órganos permite determinar la real permanencia de la participación. Puede darse el caso de que la intervención ciudadana sea exclusiva potestad de instancias gubernamentales, las que en atención a un posible riesgo de ver disminuido su poder no la llegan a movilizar. Hay muchas evidencias de que cuando se le concede a la autoridad la atribución de impulsar la participación

ciudadana hacen un uso muy limitado de tal atribución. Por eso es de primordial importancia determinar quién detenta el control de su convocatoria, la periodicidad de sus reuniones y su puesta en marcha. [...] El grado de independencia financiera de los órganos de participación también debe ser evaluado; de igual modo el grado de burocratización que asume la estructura interna de los órganos de participación.

e) *la generalidad de las funciones atribuidas a los órganos.*

Finalmente, si las esferas oficiales no pretenden erigir a la participación ciudadana en una táctica meramente ideológica y ceremonial, cobran especial importancia factores tales como:

- a) La ubicación de los órganos y procedimientos de participación en relación a los procesos y entes en que se adoptan realmente decisiones y se determina su dirección.
- b) La posibilidad de contestación de los ciudadanos a tales decisiones.
- c) La preservación de la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil en el proceso de su relación con los entes públicos.
- d) La formalización de la capacidad de influencia de los grupos menos favorecidos para disminuir la asimetría dominante en la representatividad social.

Cada uno de estos elementos (aquí presentados como criterios de evaluación) pueden ser asumidos como requisitos de la participación ciudadana. Si tenemos en cuenta estas características resulta que:

1. En el caso del programa *Participando Contigo* solamente hay una intermediación a medias entre el gobierno y la sociedad, porque no está dirigido a la población abierta sino a las AAM.
2. La participación en el programa sí se dio de manera voluntaria, aunque podría considerarse que no completamente igualitaria, porque la base sexta estableció una condición que podría dejarlos fuera: los fondos que tenían que aportar. Además, el programa no fue dirigido a todas las AAM del municipio, en el caso de las delegaciones no se les dio oportunidad de participar.
3. Este programa solamente se ocupa de actividades gubernamentales (obra pública o acciones de servicios públicos), no de otros asuntos que afecten a la comunidad.
4. Las AAM intervinieron en estas obras o acciones en tanto portadores de intereses sociales específicos, los de la colonia a la que representan (de acuerdo con su criterio).

5. La posibilidad que da el programa de que las AAM intervengan en la toma de decisiones (en el programa de obra pública) es limitada. Está limitada por el monto de los recursos que el gobierno municipal estaba dispuesto a invertir en cada colonia.
6. Las condiciones institucionales no son claras en cuanto al respeto a la pluralidad, la deliberación pública y la interacción social. De acuerdo con las respuestas, no hubo deliberación pública ni interacción social al momento de decidir las obras para la colonia. Los vecinos no participaron en esta decisión en un rango que va del 58% al 68% de las colonias, por lo que no hubo posibilidad de que se dieran las condiciones establecidas en este punto. Así pues, este programa no contribuye a la redistribución del poder.
7. El programa y su convocatoria fueron integrados y diseñados por el gobierno municipal y la convocatoria fue emitida por la presidencia municipal. En la elaboración de las bases (reglas del juego) no participaron ni las AAM ni los vecinos, fue una decisión unilateral. En tal sentido, las AAM solamente participaron en las etapas finales de la resolución de asuntos de interés público. En estricto sentido, las AAM (y los vecinos en las colonias) siguieron reglas e instrucciones definidas por los servidores públicos municipales.
8. El programa puede considerarse un instrumento para lograr una administración más eficiente (a partir de la aportación de los vecinos) y también una herramienta que busca legitimación. Sin embargo, debido a que el gobierno municipal solamente invirtió un máximo de \$9'000,000.00<sup>16</sup> (siempre y cuando todos los COPACI hubiesen registrado obras), el programa tiene una incidencia mínima en estos dos aspectos.
9. Debido a que el programa está dirigido a las AAM y no a la población en general se restringe la posibilidad de que todos los grupos sociales (desde el punto de vista cultural, económico, ideológico, de militancia partidista) que conviven en la sociedad en la cabecera municipal de Toluca hayan tenido oportunidad de participar.

---

<sup>16</sup> De acuerdo con la página de transparencia del Ayuntamiento de Toluca 2009-2012, el presupuesto total de obra pública, en todo el municipio, para el 2010, ascendió a \$641'116,896.00 (seiscientos cuarenta y un millones, ciento dieciséis mil, ochocientos noventa y seis pesos, 00/100 m.n.)

10. Al dejar fuera al cabildo – que tiene representación plural con siete regidores y un síndico de planillas diferentes a la que ganó la elección – se redujo, en una primera etapa la posibilidad de representación de una parte de los intereses sociales. Posteriormente, al integrar el comité organizador solamente con servidores públicos municipales y una regidora del partido mayoritario, se redujo una vez más esta posibilidad. No se abrieron espacios a grupos sociales pudiesen representar intereses sociales diferentes de los gobernantes, ni siquiera para las AAM.
11. De acuerdo con la composición del Comité Organizador, que la convocatoria marca como el organismo que corroborará que las obras o acciones efectivamente otorguen beneficio a la comunidad, el grado de heterogeneidad de los intereses representados fue muy bajo.
12. Si bien el ayuntamiento dejó plasmado en su Plan de Desarrollo Municipal que el ejercicio de gobierno no puede entenderse sin la intervención directa de los ciudadanos, por lo que buscarían que los diversos sectores sociales intervinieran de forma responsable en la toma de las decisiones gubernamentales, este primer ejercicio hizo un uso limitado de esta posibilidad, tanto territorialmente (no incluyó todo el municipio), en cuanto a los grupos sociales que podían participar(solamente consideró a las AAM) y en cuanto al diálogo que pudiese establecerse entre el gobierno y la sociedad.
13. Una de las limitaciones que presenta el programa es que el gobierno municipal no consideró algún mecanismo de inconformidad, por la actuación del Comité Organizador, pero más importante aún, por alguna deficiencia o mal funcionamiento de la obra o acción emprendida en la colonia.
14. La supervisión, control y vigilancia de la obra también está a cargo de la administración pública municipal. Tampoco en este aspecto se permite la participación de los vecinos, quizás porque el gobierno municipal entregará los materiales o aportará su parte del costo y los vecinos deberán encargarse de la terminación de la obra.
15. La intención del gobierno municipal de dar participación a los ciudadanos no parece muy clara porque las condiciones en las que se da la participación no permiten integrar a la población abierta, solamente de aquéllos con quienes el gobierno mantiene relación porque son sus representantes ante los ciudadanos.

16. El programa, y su convocatoria, no parecen haber tenido una planeación adecuada, ni haber sido concebidos con la seriedad necesaria. El retraso en las etapas del proceso y la falta de presupuesto apoyan esta hipótesis. Esto perjudica las posibilidades de participación porque las autoridades no son capaces de cumplir con las reglas del juego que contiene la convocatoria.
17. El cuestionario también dejó ver una importante falta de comunicación entre los vecinos que participan en COPACI. Este hecho disminuye el éxito de los trabajos que pudiesen emprender en la colonia convocando a los vecinos porque puede generar desarticulación en el COPACI y el desánimo de los vecinos que decidieran participar.

#### **4. 5. Propuestas**

- a) Una convocatoria como ésta, para operar un programa que si bien tiene que ver con la obra pública, se basa para su éxito en la participación ciudadana, debió haber contado con la participación del cabildo que tiene una representación plural
- b) En la convocatoria debió establecerse algún mecanismo para definir las obras con la participación de todos los vecinos, de una manera similar a la que se presenta con los CODEMUN del ramo 33
- c) El programa debió permitir la participación directa de todos los ciudadanos. Por lo tanto su convocatoria debió estar dirigida a la población abierta.
- d) El Comité Organizador tiene funciones que más bien parecen de control de la participación. Su función debió ser de asesoría técnica, pero no puede definir el efectivo beneficio para la comunidad, esa debió ser responsabilidad de los habitantes de cada colonia.
- e) La convocatoria no debió presentar una lista de obras, debió haberse dejado a la libre elección de los vecinos, a partir del conocimiento que tienen de sus necesidades, para que éstos se responsabilizaran, en mayor medida, de la participación de la colonia en el programa
- f) En el Comité Organizador el gobierno municipal no incluyó a ningún COPACI, ni alguno de sus integrantes, ni organizaciones sociales. El Comité solamente estuvo

integrado por servidores públicos municipales. La importancia de que en una futura emisión de convocatorias parecidas participen los vecinos es que este Comité analiza la viabilidad del proyecto, corroborando que efectivamente otorgue un beneficio a la comunidad y con la mecánica actual los vecinos no tienen posibilidades formales de participar en esa definición.

## ANEXO 1

( Gobierno Municipal de Toluca 2009 - 2012 | Cumpliendo contigo

Page 4 of



El Honorable Ayuntamiento de Toluca, a través de la Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana, con fundamento y en cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 112, 122, 123, 126 y 128 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; en relación con los artículos 1, 2, 3 fracciones XXXIII, XXXIV y XLIV, 56, 57, 64, 66, 69, 72, 113 A, 113 C, 113 D, 113 E, 113 F, 113 G, Y 113 H y demás relativos de la Ley Orgánica Municipal del Estado Libre y Soberano de México; 1, 2, 26, 27, 29, 30, 43 fracción XIV del Bando Municipal de Toluca 2010; 1, 1, 2, 1, 2, 31, 2, 32, 2, 33, 3, 1, 3, 2, 3, 12 fracciones VII y XXIV, 3, 32 Fracciones II, V, y IX, 3, 33 fracciones I, II, XVI y XVII, 3, 46 fracciones VI, VII, XI y XVI, 3, 49, fracciones III Y VI, 5, 11 FRACCIONES I, II, V, XV, XVII Y XVIII, 5, 15, 5, 18, 5, 38 fracciones I, II, XIII, XV y XVI del Código Reglamentario del Municipio de Toluca y

**CONSIDERANDO**

- I.- Que conforme a los principios constitucionales del Municipio libre, el Ayuntamiento de Toluca promueve la participación democrática de todos sus habitantes;
- II.- Que es atribución de la autoridad municipal organizar y garantizar que el desarrollo urbano y la ejecución de obra pública, sea de forma integral mediante una justa aplicación que genere el bienestar de sus habitantes;
- III.- Que en el marco del eje rector de Toluca Participativa, las Autoridades Auxiliares municipales como los órganos titulares de comunicación entre la comunidad y la Autoridad Municipal, cuentan con la facultad necesaria para promover y fomentar la colaboración y el apoyo de los habitantes de su jurisdicción; y
- IV.- Que en cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Bando de Gobierno de Toluca en vigor, así como el Código Reglamentario del Municipio de Toluca y bajo el criterio de equidad social y participación ciudadana el Ayuntamiento de Toluca:

**CONVOCA**

A la ciudadanía del Municipio de Toluca, a participar en el Programa denominado "Participando Contigo", como un instrumento adicional al programa anual de obras para impulsar el Desarrollo Urbano y Social que beneficie a cada jurisdicción de los 90 Sectores que integran el municipio de Toluca, a través de las autoridades auxiliares respectivas, bajo las siguientes:

**BASES**

**PRIMERA.-** La ciudadanía podrá participar de forma organizada, a través de la Autoridad Auxiliar Municipal, en acciones u obras que mejoren el entorno de su comunidad, colaborando con aportación económica, en especie y/o mano de obra de entre ellas se sugieren:

1. Impermeabilización de Escuelas	10. Obras de redes de agua potable
2. Acondicionamiento de Sanitarios en las Escuelas	11. Habilitar servicios de energía eléctrica
3. Pintura de Escuelas	12. Rehabilitación de luminarias
4. Rehabilitación de Centros de Salud	13. Iluminación en calles
5. Compra de Alarmas Vecinales	14. Rehabilitación y/o habilitación de Semáforos
6. Compra de cámaras de vigilancia	15. Pavimentaciones
7. Desazolve de coladera	16. Bacheo
8. Obras de drenaje	17. Pintura de tráfico en calles principales
9. Rehabilitación de pozos de agua	18. Remozamiento de parques o jardines

**SEGUNDA.-** La ciudadanía realizará el registro de una obra o acción propuesta para el beneficio de su comunidad, a través de la Autoridad Municipal correspondiente a su jurisdicción, ante la Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana. El periodo de registro comprenderá los días del 1º de mayo al 31 de julio del presente año, de las 9:00 horas a las 18:00 horas, en el Palacio Municipal, ubicado en la calle Independencia número 207 Colonia Centro, Toluca, México.

Si alguno de los registros no reúnen los requisitos establecidos en la presente, los interesados tendrán 48 horas a partir de la solicitud del registro para subsanarlo.

**TERCERA.-** Con el propósito de regular y calificar el presente Programa, se integrará un Órgano denominado Comité Organizador del Programa "Participando Contigo", el cual estará integrado de la siguiente forma: Presidenta, Doctora Ma. Elena Barrera Tapia, Presidenta Municipal Constitucional de Toluca; Secretario, Lic. Norma González Vera, Novena regidora; Secretario Técnico, Nicolás Escalona Ramírez, Director General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana; Vocal I, Arq. Ana Leticia Rodríguez Peña, Directora General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Vocal 2, Ing. Jorge Pérez García, Director General del Organismo Descentralizado de Agua y Saneamiento de Toluca; Vocal 3, Lic. Gabriela Gallardo Ortiz, Directora General de Servicios Públicos y Medio Ambiente; Vocal 4, C.P. Martín Armando Quiroz Campuzano, Contralor Municipal.

**CUARTA.-** Para registrar el proyecto será necesario requisitar el formato único de registro de obra y/o acción, el cual contiene datos claros que la describen (lugar, metros, materiales, número de beneficiarios, monto, etc.)

**QUINTA.-** Una vez realizado el registro de la obra o acción propuesta, el Comité Organizador del Programa "Participando Contigo", analizará la viabilidad del proyecto, corroborando que efectivamente ésta otorgue un beneficio a la comunidad, además de cuantificar el costo de la misma para que no exceda el monto máximo establecido en la presente convocatoria y emitirá un dictamen de procedencia o improcedencia del proyecto, además de la notificación personal a los interesados.

**SEXTA.-** A las autoridades auxiliares, les corresponderá llevar a cabo y coordinar actividades con el objeto de allegarse de fondos; y por cada \$1.00 (UN PESO 00/100 M. N.) que recabe cada Autoridad Auxiliar, el Ayuntamiento donará \$1.00 (UN PESO 00/100 M. N.) más, el Ayuntamiento tendrá por límite la cantidad de \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M. N.) en cada Sector y las Autoridades Auxiliares recaudarán por lo menos \$100,000.00 (CIEN MIL PESOS 00/100 M. N.) dando un monto total de \$200,000.00 (DOSCIENTOS MIL PESOS 00/100 M. N.) como mínimo para la aplicación de la obra o acción solicitada y aprobada.

**SÉPTIMA.-** La validez de la mecánica de obtención de recursos financieros se realizará de forma transparente, es decir, las Autoridades Auxiliares interesadas y que inscribieron en tiempo y forma sus proyectos informarán al Comité Organizador del Programa el monto total recaudado para sustentar la realización del proyecto y expedirán los recibos respectivos de las actividades lícitas de recaudación, entre las que se sugieren:

1. Kermés	4. Matinés
2. Rifas	5. Concursos
3. Convivios	6. Cooperaciones económicas

**OCTAVA.-** El periodo de registro de las obras y/o acciones iniciaran a partir del 1º de Mayo y concluirá el 31 de Julio de 2010, periodo en el que los participantes podrán obtener recursos financieros.

**NOVENA.-** El plazo para la ejecución de las obras y/o acciones será para los Consejos de Participación Ciudadana del 1 de julio al 31 de octubre de 2010.

**DÉCIMA.-** Las Autoridades Auxiliares que concursan deberán presentar quincenalmente al Comité Organizador del Programa Participando Contigo, un informe de avance de la obra o acción.

**DÉCIMO PRIMERA.-** El tiempo de la realización de las obras no podrá exceder de 120 días naturales contados éstos desde el momento en que se liberan los recursos que corresponde al Ayuntamiento para la elaboración de las obras y no se podrá concesionar a particulares la elaboración de estas a menos que se requiera mano de obra especializada; debiendo realizarlas el Ayuntamiento.

**DÉCIMO SEGUNDA.-** La supervisión, control y vigilancia aplicación de la obra o acción requerida, será realizada por la Contraloría Municipal, la Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana y la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

**DÉCIMO TERCERA.-** Las Autoridades Auxiliares y ciudadanos participantes, para lograr la ejecución de la obra o acción solicitada, deberán conducirse con los principios de ética, honestidad y trabajo.

**DÉCIMO CUARTA.-** El Comité Organizador del Programa, salvaguarda sus derechos de cancelación del Programa en aquellos casos en donde la Contraloría Municipal y el mismo Comité lo determinen conveniente.

**DÉCIMO QUINTA.-** La Difusión y publicación de la presente convocatoria se realizará en la Página web del municipio, en uno de los diarios locales de mayor circulación y en diferentes formas de difusión que se consideren necesarios, en los términos y plazos aplicables legales.

**DÉCIMO SEXTA.-** Todo lo no previsto en la presente convocatoria será resuelto por Comité Organizador del Programa Participando Contigo.

Toluca, México, a 30 de abril de 2010.

**ATENTAMENTE**  
SUFRAGIO EFECTIVO, NO REELECCIÓN

**DRA. MARÍA ELENA BARRERA TAPIA**  
PRESIDENTA MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE TOLUCA

**M.A.P. GUILLERMO LEGORRETA MARTÍNEZ**  
SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO

4 LOCAL

EL DIARIO

VIERNES  
04 de junio de 2010

**J**ornada Laboral **Atenco 2010**  
**Empresario, si tienes vacantes:**  
 acude este 8 de junio, a partir de las 9:00 horas, a la Plaza Cívica Municipal  
 (27 de Septiembre s/n, colonia Centro).

01 800 841 2020  
 www.empleo.gob.mx  
 http://feriasdeempleo.stps.gob.mx/FE/

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO SECRETARÍA DEL TRABAJO SNE Compromiso Gobierno que cumple

## Atención integral

# El éxito de un albergue no es el mantenerlo lleno: CEMyBS

» La línea "Sin Violencia" es el primer contacto donde reportan los casos

POR LIDIA HERNÁNDEZ

La vocal ejecutiva del Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMyBS), Lorena Cruz Sánchez, informó que, por el momento, se encuentran seis mujeres con sus hijos en el albergue que aloja a quienes han sido víctimas de violencia intrafamiliar, sin embargo, el objetivo no es que se mantenga llena.

"Vamos bien, pero el decir bien es referente a la atención integral que les damos a las mujeres que entran a nuestro albergue, no podemos decir que un albergue tiene éxito si está lleno, realmente ni siquiera debería haber albergues, lo que sí es que no tenemos el albergue lleno al 100% pues de las 16 familias que pudiéramos tener ahora tenemos seis, con aproximadamente 18 niños".

Explicó que la línea "Sin Violencia" 01 800 10 84 053 es el primer contacto donde se reportan los casos de violencia que al albergue entran, pero además acuden las que son canalizadas por la Procuraduría General de Justicia, la Agencia de Seguridad Estatal (ASE), el DIF o la Secretaría de Salud, inclusive hasta el Gobierno Federal ha mandado madres de familia con sus hijos.

"Vamos bien, les damos seguimiento a los casos que asisten al albergue, de donde salen con trabajo; con su situación jurídica, o resuelta o ya muy avanzada; con su atención psicológica, los niños no pierden clases porque siguen recibiendo sus lecciones ahí con el maestro que apoya de la Secretaría de Educación, además los niños hacen un examen para incorporarse a alguna de las escuelas que ellos hayan elegido y continuar con el ciclo escolar".

Agregó que planean coordinarse con la Asociación Judío-Mexicana para que las mujeres del albergue reciban clases de la chef-pastelera, Paulina Abascal, para que aprendan y hagan su propio negocio si así lo desean al salir de ahí.

"Estamos trabajando en el albergue para poseer un área de panadería, donde puedan practicar y verlo como negocio en un futuro, donde hagan pan



y venderlo a restaurantes, recursos que no serán para el albergue sino para las mujeres que trabajen, y con ello, mantener a su familia en su propio hogar".

De igual modo, dijo, acude una profesional en el Cambio de Imagen que apoya a las mujeres del albergue en la renovación de la imagen física: el diseño, el color, el peinado y hasta las maquilla, acciones que les elevan la autoestima pues se encuentran en vías de recuperación.

**8 de cada 10  
empleos  
son generados por  
empresas  
como**

**PEPE  
Y TOÑO**

**Así todos salimos ganando**

pepeytono.com.mx

Consejo de la Comunidad  
Voz de los Empleados



## FE DE ERRATAS



En las convocatorias referentes al programa denominado "Participando Contigo, Peso a Peso", correspondientes tanto a las subdelegaciones como a los sectores urbanos, publicadas con fecha 30 de abril del presente, al inicio del texto

Dice: El Honorable Ayuntamiento de Toluca  
 Debe decir: La Presidencia Municipal de Toluca

## En el apartado CONSIDERANDO

Dice: El Ayuntamiento de Toluca  
 Debe decir: La Presidencia Municipal de Toluca, a través de la Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana

## Al final de la Base Sexta:

Debe agregarse: Cuando exista mano de obra, su cuantificación se incluirá en la aportación ciudadana.

**A N E X O 3****CUESTIONARIO PARA AUTORIDADES AUXILIARES MUNICIPALES**

Encuestador: \_\_\_\_\_ Fecha: \_\_\_\_\_

Puesto en la Subdelegación o el COPACI: \_\_\_\_\_

1.- Género:

**1. Femenino      2. Masculino**

2.- Edad: \_\_\_\_\_

3.- Estado civil:

**1. Casado    2. Soltero    3. Unión libre/vive en pareja    4. Divorciado/separado    5. Viudo**

4.- Escolaridad:

**1. Sin instrucción    2. Primaria incompleta    3. Primaria completa    4. Secundaria incompleta    5. Secundaria completa****6. Prepa incompleta    7. Prepa completa    8. Superior incompleta    9. Superior completa    10. Posgrado**

5.- Ocupación:

**1. E. gobierno    2. E. sector social    3. Obrero    4. Comerciante    5. Profesionista    6. Estudiante    7. Ama de casa****8. Desempleado    9. Jubilado/pensionado    10. Oficios    11. Campesino    12. Otro    99. No sabe/no contestó**

6.- Sumados todos los ingresos de las personas que viven en su hogar, aproximadamente ¿a cuánto ascienden los ingresos mensuales de su familia?

**1. Hasta 1,560 (1)    2. 1,561-3,120 (1 a 2)    3. 3,121-4,680 (2 a 3)    4. 4,681-7,800 (4 a 5)    5. 7,681-10,920 (6 a 7)    6. 10,921 a 14,040 (8 a 9)    7. 14,041 a 17,160 (10 a 11)    8. Más de 17,161    99. No sabe/no contestó****I. Participación ciudadana en el municipio**

7.- ¿Las autoridades municipales han tomado en cuenta a los ciudadanos de tu comunidad para decidir las acciones de gobierno?

<b>Nunca</b>	<b>Ocasionalmente</b>	<b>Pocas veces</b>	<b>Frecuente mente</b>	<b>Siempre</b>	<b>N/S</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(99)

8.- ¿Con que frecuencia te enteras de obras o acciones en los que participen los ciudadanos de tu comunidad?

<b>Nunca</b>	<b>Ocasional mente</b>	<b>Pocas veces</b>	<b>Frecuente mente</b>	<b>Siempre</b>	<b>N/S</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(99)

**II. Convocatoria *Participando Contigo*: conocimiento y participación**9.- ¿Cómo calificarías a la convocatoria *Participando Contigo* emitida por la Presidencia Municipal?

<b>Mala</b>	<b>Regular</b>	<b>Buena</b>	<b>Excelente</b>	<b>N/S</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(99)

10.- ¿Qué obras o acciones se propusieron para realizarse?

(1) Impermeabilizar escuelas	(7) Desazolve de coladeras	(13) Iluminar calles
(2) Acondicionar baños escuelas	(8) Drenaje	(14) Rehabilitar y/o habilitar semáforos
(3) Pintura escuelas	(9) Rehabilitar pozos de agua	(15) Pavimentaciones
(4) Rehabilitar centros de salud	(10) Redes de agua potable	(16) Bacheo
(5) Alarma vecinal	(11) Habilitar servicios energía eléctrica	(17) Pintura de tráfico en calles
(6) Cámaras de vigilancia	(12) Rehabilitar luminarias	(18) Remozar parques o jardines

11.- ¿Qué opinas de que los ciudadanos deban aportar recursos para llevar a cabo las acciones u obras de la convocatoria?

<b>Muy malo</b>	<b>Malo</b>	<b>Regular</b>	<b>Buena</b>	<b>Excelente</b>	<b>N/S</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(99)

### III. Cómo se decidieron las obras o acciones que se llevaron a cabo

12.- ¿La mayoría de ciudadanos de tu comunidad asistió a la elección de las obras registradas?

<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Solamente algunos</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(99)

13.- ¿Los vecinos participaron en la decisión final de la acción u obra requerida para la comunidad?

<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Solamente algunos</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(99)

14.- ¿Acudió el Comité Organizador a tu comunidad para comentar contigo y con los vecinos la realización de la obra?

<b>Nunca</b>	<b>Ocasional mente</b>	<b>Pocas veces</b>	<b>Frecuente mente</b>	<b>Siempre</b>	<b>N/S</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(99)

15.- En caso de que por cuestiones técnicas les hayan recomendado cambiar las obras, ¿quién decidió la definitiva?

<b>Comité Organizador</b>	<b>Subdelegados/COPACI</b>	<b>Vecinos de la obra</b>	<b>Asamblea de vecinos</b>	<b>No hubo cambios</b>	<b>N/S</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(99)

Passar a la pregunta 17

16.- ¿Cuál o cuáles fueron las razones técnicas para cambiar la obra?

Había demasiada humedad y no se podía pintar (1)	No hay alineamiento (5)	Se requería trabajo previo, no considerado en la convocatoria (9)
El pozo no podía ser rehabilitado (2)	Es necesario reencarpetar (6)	Las lozas están muy dañadas (10)
La red de agua potable estaba muy deteriorada (3)	Se requería maquinaria pesada (7)	Es necesario cambiar las instalaciones existentes (11)
No alcanza el fluido eléctrico para iluminar la calle (4)	Los vecinos no reunieron la aportación necesaria (8)	Otra: (99) ----- ----

17.- ¿Cuántas de las acciones u obras sugeridas en la convocatoria consideras se justifican en tu comunidad?

<b>Ninguna</b>	<b>Una</b>	<b>2 a 4</b>	<b>4 a 6</b>	<b>Más de 6</b>	<b>N/S</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(99)

18.- En escala del 1 al 10 ¿qué tan prioritario es dar atención a las siguientes necesidades dentro de tu colonia?

(1) <b>Apoyo a escuelas</b> ( )	(6) <b>Alumbrado público</b> ( )
(2) <b>Apoyo a Centros de Salud</b> ( )	(7) <b>Pavimentación</b> ( )
(3) <b>Seguridad pública</b> ( )	(8) <b>Tránsito y vialidad</b> ( )
(4) <b>Drenaje</b> ( )	(9) <b>Parques y jardines</b> ( )
(5) <b>Agua potable</b> ( )	

19.- De acuerdo con la información que te proporcionó el Ayuntamiento ¿quién deberá hacer la supervisión, control y vigilancia de la obra o acción?

<b>COPACI</b>	<b>COCICOVI</b>	<b>Comité de obra</b>	<b>Desarrollo urbano</b>	<b>Desarrollo social</b>	<b>Todos</b>	<b>N/S</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)

20.- ¿Estás presentando los informes a que se refiere la cláusula décima\* de la Convocatoria?

<b>Sí (1)</b>	<b>¿Cuántos ha presentado?</b>
<b>No (2)</b>	<b>¿Por qué?</b>

\* Las autoridades auxiliares que concursan deberán presentar quincenalmente al Comité Organizador, un informe de avance de la obra o acción

21.- Una vez que se concluya la obra o acción, ¿te informó el Ayuntamiento si existe alguna forma de inconformarse, tú o tus vecinos, si la obra o acción presenta un mal funcionamiento o deficiencia?

<b>Sí (1)</b>	<b>¿Cuál?</b>
<b>No (2)</b>	----- -----

#### **IV. Conocimiento de leyes sobre participación ciudadana**

22.- ¿Has participado con tus vecinos en la definición de algún programa social que se aplique en tu comunidad/colonia?

<b>Nunca</b>	<b>Ocasional mente</b>	<b>Pocas veces</b>	<b>Frecuente mente</b>	<b>Siempre</b>	<b>N/S</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(99)

23.- ¿Cuántos Consejos de Participación Social funcionan en las escuelas de tu comunidad?

<b>Ninguna</b>	<b>Una</b>	<b>2 a 4</b>	<b>4-6</b>	<b>Más de 6</b>	<b>N/S</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(99)

24.- ¿Participaste, o alguno de tus vecinos participó en los foros convocados por la Presidencia Municipal para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal?

<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>N/S</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(99)

25.- ¿Alguna ocasión has participado en el COPLADEMUN?

<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(99)

26.- Cuando una obra o acción se realiza con dinero federal (Ramo 33) ¿has participado (o tus vecinos) en la decisión de cuál llevar a cabo?

<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>Solamente algunos</b>	<b>N/C</b>
(1)	(2)	(3)	(99)

## A N E X O 4

<b>Ficha metodológica</b>	
<b>Población sujeta a estudio</b>	Autoridades auxiliares municipales en COPACI de la cabecera municipal de Toluca
<b>Tipo de estudio</b>	Estudio exploratorio
<b>Fecha de levantamiento</b>	30 de octubre del 2010
<b>Tamaño de la muestra</b>	<b>195 autoridades auxiliares municipales</b> en la cabecera municipal de Toluca
<b>Marco muestral</b>	Del listado de COPACI en la cabecera municipal se seleccionan de forma aleatoria con probabilidad igual, <b>65 unidades primarias.</b>
<b>Técnica de recolección de datos</b>	Autoridades auxiliares municipales seleccionadas, con una entrevista directa utilizando un cuestionario estructurado que es aplicado por personal calificado para esta tarea
<b>Margen de error teórico</b>	Con un 95% de confianza +/- 3.5 % de error
<b>Control de calidad del trabajo en campo</b>	Verificación del seguimiento de instrucciones para la selección de la viviendas, Supervisión de las entrevistas con un tramo de control de 20%, Supervisión de la entrega de material ordenado, codificado y completo

### Tamaño de muestra

### Error muestral del 3.5%

Z=95% (Confianza)	1.96	<b>Tamaño de muestra</b>	270
p=50% (Probabilidad de Ocurrencia)	0.5	<b>Corrección en población finita</b>	<b>195</b>
q= 50% (Probabilidad de Ocurrencia)	0.5		
E=3.5% (Error Muestral)	0.035		
Población Finita	366		



## CONCLUSIONES

## CONCLUSIONES

Este trabajo tuvo como guía la siguiente hipótesis principal *en el Municipio de Toluca los ciudadanos no son tomados en cuenta ni por las autoridades ni por el marco legal específico para participar en la toma de decisiones que resulte en obra o políticas públicas que respondan a las necesidades de la comunidad por lo que difícilmente se los vecinos tienen la oportunidad de convertirse en ciudadanos.* Y como hipótesis secundarias propuse que *en el Municipio de Toluca el marco normativo existente, tanto el federal como estatal y municipal, no considera la participación ciudadana en la toma de decisiones que resulte en obra o políticas públicas que respondan a las necesidades de la comunidad y que en el Municipio de Toluca el gobierno municipal no toman en cuenta la opinión de los ciudadanos para la definición de sus planes de trabajo específicos, las decisiones son tomadas de manera unilateral y los ciudadanos no son estimulados para involucrarse en los asuntos públicos.*

Puedo decir, a la luz de los concepto de Nuria Cunill, una vez revisado el marco legal de la participación ciudadana vigente en el Municipio de Toluca y realizado el estudio exploratorio sobre el diseño e instrumentación del programa *Participando Contigo*, que llevó a cabo el Ayuntamiento de Toluca 2009-2012, que este gobierno municipal no impulsa la participación ciudadana de una manera auténtica y que la legislación también se queda corta en diversos aspectos.

Las hipótesis fueron parcialmente comprobadas porque la participación ciudadana sí está considerada en la legislación, pero presenta diversas acotaciones que la mantienen en un nivel de consulta y legitimación para decisiones que se toman en las oficinas gubernamentales y en el caso del programa *Participando Contigo* la convocatoria a través de la cual participaron los ciudadanos, presenta deficiencias que resultan en una participación limitada y sin posibilidad de incidencia real en el diseño y manejo de los presupuestos municipales, al menos como lo plantea el Plan de Desarrollo Municipal del Ayuntamiento de Toluca 2009-2012.

No olvidemos que los mexicanos estábamos acostumbrados, hasta los sesenta del siglo XX, a vivir una situación donde los actores políticos basaban su relación con los actores sociales en prácticas como el corporativismo y el clientelismo. En esa década diversos grupos sociales comenzaron a organizarse exigiendo espacios de participación política más cercanos a la democracia y apelando a la necesidad de que la pluralidad social se manifestara en el sistema político. De hecho, en el sexenio 1976-1982 la élite gobernante inició un proceso de apertura gradual y controlada, pero que le daba suficiente margen de maniobra para mantenerse hegemónico en un ámbito de incipiente competencia partidaria.

En la década de los ochenta comenzó la alternancia en un buen número de municipios (principalmente urbanos). Los triunfos de partidos políticos de oposición al PRI generalmente estaban apoyados por movimientos sociales, de organizaciones previamente creadas alrededor de algún objetivo específico, o de ciudadanos individuales cuya organización espontánea tenía por objetivo principal el voto por un partido diferente del Partido Revolucionario Institucional (PRI). Durante los últimos quince años del siglo XX los movimientos sociales que formaban mancuerna con los partidos de oposición comenzaron a impulsar la participación fuera de las organizaciones corporativas – que hasta entonces, como ya se mencionó, había sido bastante controlada por el gobierno y eran consideradas uno de sus pilares – y lograron abrir espacios (aunque fueran limitados) en los que podían manifestarse e impulsar una participación que entonces se centró, en gran medida, en la búsqueda de elecciones limpias y del valor del voto como mecanismo para la integración de gobiernos representativos.

Con sus altas y sus bajas, los logros de la movilización en el aspecto electoral dieron sus frutos y una de sus principales aportaciones fue la modificación de algunos aspectos de la cultura política de los ciudadanos mexicanos. Otros de los cambios del sistema político mexicano – como la alternancia, los gobiernos divididos, las elecciones creíbles, el acceso a la información – que desde finales de los ochenta del siglo XX han transformado al país, como no había sucedido en décadas anteriores y que requirieron de una larga gestación, generaron que los ciudadanos pasaran de ser completamente *súbditos* (*subordinados*) a ser ciudadanos “a medias”. Así pues, en el siglo XXI la cultura política se identifica más

bien con un *súbdito en transición*, y se pueden identificar cambios en sus percepciones y actitudes. El mexicano es hoy más activo, más consciente de sus derechos, celoso de la defensa de los mismos, se concibe más competente para influir en las decisiones públicas y entiende los beneficios de la cooperación con los demás. Sin embargo, todavía está pendiente que asuma su responsabilidad en sus asuntos relativos con su comunidad.

Entre 1985-1995 los gobiernos locales resurgen y gana importancia la participación ciudadana en la siguiente etapa del proceso democrático en México. Si bien durante buena parte del siglo XX los elementos que caracterizaron al gobierno municipal lo ubicaban como una instancia en la que predominaban las relaciones autoritarias y antidemocráticas – entre gobernantes y gobernados – además de que el municipio subordinó su labor y autonomía a las decisiones tomadas en los ámbitos estatal y federal, ya hacia el final del siglo se replanteó su papel y se pasó de una concepción de prestador de servicios públicos a concebirlo (al menos en el discurso y la academia) como un elemento integrador de la vida comunitaria. Por otro lado, comenzaron a presentarse casos aislados que mostraron la posibilidad de que en el municipio era posible instituir a la participación ciudadana como una forma permanente de colaboración en la solución de los problemas cotidianos y de mejoramiento en la calidad de vida.

El replanteamiento del papel del municipio en parte se debió al renovado interés que, a partir de la crisis económica de principios de los ochenta, comenzó a tenerse en el federalismo. La descentralización y federalización que se impulsaron a partir de 1983 constituyeron un conjunto de acciones que se generaron del centro a la periferia, una de sus virtudes fue comenzar a mostrar que a través de la participación social (o ciudadana) se podría fortalecer la cultura de la descentralización así como al federalismo. No se puede negar que a partir de la reforma de 1983 el gobierno federal reconoció al municipio y a sus áreas de responsabilidad, como virtual potenciador del desarrollo social y económico del país, es decir, como una instancia gubernamental con capacidad de interrelación con otros municipios y con los demás órdenes de gobierno. Hasta ahora el aspecto que más se ha desarrollado en la descentralización es el administrativo. No hay que olvidar que en los años anteriores a esta reforma prevaleció en el concepto jurídico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el paradigma estrecho del

federalismo tradicional que considera al municipio como una parte correspondiente al régimen interior de los Estados. Progresivamente, el paradigma ampliado del federalismo avanzó hacia la inserción, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la libertad municipal. Posición que ha terminado por ser la predominante, aunque en los ochenta, apenas hacía su aparición en el orden jurídico.

El proceso descentralizador, en buena medida, es una respuesta a movimientos sociales emergentes. La política descentralizadora constituye un cimiento para una democracia amplia y participativa. Un Estado moderno debe transferir (descentralizar) responsabilidades y toma de decisiones debido a la complejidad social que la modernidad impone. Cuando se habla de descentralización se entiende la transferencia de poder de decisión, de regulación del presupuesto y de ejecución de políticas públicas del gobierno central a las entidades federativas y municipios y, en su acepción más amplia, también a la sociedad que ahí habita. Se considera que la descentralización acrecienta las posibilidades de una democracia auténtica a través de un incremento en la participación ciudadana, por ello, cuanto más profundas sean las raíces de la descentralización, mayor será su fuerza. Esta última, es la descentralización política que todavía es una asignatura pendiente en la agenda nacional. Por otro lado, al fortalecerse la participación ciudadana se generan mejores condiciones para la gobernabilidad democrática que no solamente incluye la capacidad estatal de gobernar, sino la capacidad de autorregulación horizontal de los actores sociales y la capacidad de un Estado para convivir con otros en un mundo de decisiones de política globalizada.

La alternancia en sus gobiernos dio al municipio mexicano la posibilidad de existencia propia, porque la pluralidad que se expresa planteó la necesidad de prácticas políticas que reconocieran en los estados y municipios capacidades y competencias – por lo menos iguales a las de la federación – en la búsqueda de la prosperidad y del bienestar de su población. Esta realidad político-electoral inició una posible consolidación del municipio como una instancia local de gobierno, en el sentido de que la coexistencia de gobiernos de diferentes partidos políticos abrió espacios para que los gobiernos municipales buscaran fortalecerse frente a otra instancia de gobierno que casi siempre los mantiene subordinados.

El municipio no puede subsistir sin la participación ciudadana porque la complejidad de los asuntos que debe atender esta instancia de gobierno es tal que difícilmente tiene la posibilidad de gobernar con éxito en el aislamiento que significaría no tomar en cuenta la opinión de los habitantes o no conocer las experiencias que de forma directa viven en sus comunidades. Quienes están frente a los ayuntamientos deben convertirse en coordinadores de esfuerzos de los actores políticos y sociales para generar soluciones y hacer rendir los recursos materiales y financieros.

El municipio se ha fortalecido porque la sociedad lo ha impulsado en pro de buscar una mejor calidad de vida. Si los ayuntamientos y sus administraciones públicas se convierten en coordinadores de esfuerzos, se obtendrá mayor legitimidad en lo que se refiere a las alternativas de solución, porque se partirá de que los problemas no son únicamente del gobierno, involucran también a la sociedad y por lo tanto, se deben construir consensos para la búsqueda de soluciones efectivas.

Hasta el momento la descentralización política no se ha presentado porque no tiene el sustento legal que requiere en aspectos como la definición del gasto del presupuesto de obra y servicios públicos, así como de programas sociales. Situación que sigue pendiente porque en las leyes prevalece la concepción de participación ciudadana desde un punto de vista centralizador, es decir, solamente para coadyuvar en la detección de la problemática y para legitimar decisiones tomadas por los gobernantes.

Abrir los espacios y tener conciencia de la necesidad de participar en los asuntos públicos y hacerse responsables de sus derechos y obligaciones, para ambas partes, representa el reto para hacer de la participación ciudadana un instrumento real de la construcción de ciudadanía. Ni la democracia ni la participación son una panacea para la atención de los asuntos públicos en el ámbito local, pero son uno de los mejores instrumentos diseñados hasta hoy para alcanzar una mejor calidad de vida. En especial es importante que la participación sea responsable, propositiva y constructiva. La participación ciudadana se configura como una de las dimensiones del proceso por el cual es posible ampliar la capacidad de influencia de los grupos sociales, especialmente los más débiles, sobre el

proceso de toma de decisiones en las instituciones públicas. Esta participación requiere de un andamiaje institucional respetuoso de la pluralidad de los grupos sociales o individuos y debe estar diseñado de tal forma que resulte estimulante a las actividades de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Sin embargo, la revisión de la legislación vigente en el Estado de México mostró que, como andamiaje institucional, presenta una gran deficiencia en el aspecto de la participación ciudadana. Si bien existen algunos instrumentos cuyo objetivo, según las leyes, es impulsar la participación ciudadana, lo cierto es que presentan carencias importantes que los hacen sumamente insuficientes y la realidad política los ha rebasado. En la legislación sobre la materia no se hace mención de la importancia que tiene la actividad ciudadana en el desarrollo de las actividades del gobierno municipal y la relación del ayuntamiento con los ciudadanos no es considerada como una de las actividades básicas para el éxito del mismo.

El análisis que aquí se ha presentado permite tener una idea bastante clara de cómo la legislación actual en lugar de significar un estímulo a la participación ciudadana, en muchas ocasiones la complica, con su ambigüedad, o la impide, con sus rasgos todavía autoritarios, como en el caso específico de la Ley Orgánica Municipal, en la cual se describen los cuerpos colegiados que fueron concebidos como instrumentos de participación ciudadana, aunque no funcionan exactamente así. Como ejemplo, recordemos aquí las ocho características que, en este aspecto, presenta esta Ley:

1. Es ambigua en conceptos como el de participación ciudadana, los ciudadanos están a merced de lo que cada alcalde considere que se puede incluir en ese concepto.
2. Centraliza decisiones en el presidente municipal (y en ocasiones en el ayuntamiento) sin tener que consultar a los ciudadanos. Además de que asigna como potestad del alcalde la integración de organismos considerados como instrumentos de participación ciudadana.
3. Considera que la participación ciudadana sólo llega al ámbito de la consulta y no establece reglas del juego suficientemente claras para la participación en la

toma de decisiones, por lo que también en este aspecto se está a merced de la interpretación de las autoridades electas

4. Establece la elección de unas autoridades auxiliares municipales y la designación de otras, lo que resulta en una contradicción que obstaculiza una mejor vinculación gobierno-sociedad.
5. Los ciudadanos no son vistos como *corresponsables* y las tareas que se les asignan no necesariamente impactan en la toma de decisiones y el desarrollo de políticas públicas que atiendan la problemática de sus comunidades.
6. Las organizaciones sociales bien pueden ser constituidas a la entera satisfacción de las autoridades y en general sólo *coadyuvan* en la identificación de las demandas sociales.
7. Se corre el riesgo de que las autoridades municipales sólo se relacionen con las organizaciones sociales que decidan formar y financiar a partir de lo que dispone esta ley.
8. No existen atribuciones que impulsen, permitan o faciliten la participación de los ciudadanos en los procesos decisorios. Los ciudadanos terminan por ser sólo colaboradores secundarios o emisores de opinión.

Con la legislación actual difícilmente se logrará que la participación ciudadana pase de consultas en foros y en órganos consultivos y auxiliares, no corresponsables y sin capacidad de toma de decisiones. Por eso se propone mejorar estas leyes para eliminar la ambigüedad en el concepto y los instrumentos y lograr que tengan carácter vinculatorio para obligar a las autoridades a cumplir con la apertura de espacios, transparentar y hacer incluyente la elección de sus integrantes, así como difundir ampliamente, entre los ciudadanos, todos los instrumentos y espacios existentes para participar en los asuntos públicos del municipio.

En la mayoría de las normas analizadas la participación ciudadana no aparece como complemento de la autoridad, que puede aportar soluciones y ser corresponsable en la tarea de gobernar, y en las que permiten atisbos en esa complementariedad, la norma no tiene carácter vinculatorio y por lo tanto no obliga a la autoridad. El concepto de

participación ciudadana que permea las leyes analizadas tiene que ver más con los ciudadanos como legitimadores de decisiones ya tomadas por las autoridades.

Romper las inercias autoritarias implica rescatar figuras como la Comisión de Planeación para el Desarrollo del Municipio (COPLADEMUN) para que, en un ámbito de diálogo y consenso, sea en este órgano colegiado donde se decida la mejor forma de invertir los recursos y gobernar para las mayorías. Replantear esta Comisión, a partir de un criterio democrático, que le permita convertirse en verdadero instrumento de participación ciudadana y dejar atrás su papel de espacio legitimador de las decisiones tomadas por los gobernantes, cuyos integrantes lo son por ser ciudadanos distinguidos del municipio, más no representativos de los grupos sociales, generará un espacio de deliberación pública que, en el futuro, podrá impactar en otros espacios donde los vecinos analicen problemas específicos de sus comunidades y estén en posibilidades de presentar soluciones específicas.

También se debe hacer el máximo esfuerzo para que se constituyan todas las figuras que marca la ley, para evitar que unas sustituyan a otras y se corra el riesgo de dejar sin representación a una parte de la población o se menoscabe el funcionamiento adecuado de los mecanismos de democracia participativa, como es el caso de los Consejos para el Desarrollo Municipal (CODEMUN) cuya integración se describe en el manual del Ramo 33 y que suelen ser sustituidos por los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) que tienen otros objetivos y que son integrados de manera diferente a lo que marca el manual.

Si consideramos que la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001 – promovida por la SEGOB – ha dejado ver que el 46.36% de los ciudadanos estaría dispuesto a ayudar a resolver algún problema de su comunidad, en tanto que 65.77% estaría de acuerdo en cooperar con su trabajo para apoyar a las comunidades y mejorar los servicios públicos a petición del gobierno, el reto actual para todos los actores políticos es encontrar las modalidades y los resortes que pueden activar esa participación que permanece latente en la sociedad.

Establecer la obligatoriedad de que el COPLADEMUN y los CODEMUN participen en la definición del gasto del presupuesto de obra pública y servicios básicos como salud y educación puede contribuir a la construcción de ciudadanía al permitir a los habitantes de un barrio, colonia o comunidad convertirse en protagonistas de la toma de decisiones y hacerse corresponsables de las acciones de gobierno en su municipio.

Involucrar en mayor medida a quienes serán receptores de obras y servicios públicos, acciones y programas sociales, o cualquier otra actividad de gobierno, mejora las posibilidades de tener un mejor desarrollo para las comunidades. La participación ciudadana da sustento a decisiones tomadas en acuerdo con quienes reciben el servicio, la acción o la obra y asegura mayores estándares de eficiencia junto con el desarrollo de prácticas sociales que favorezcan la responsabilidad y la solidaridad social. El hecho es que a nuestra democracia le faltan instituciones y reglas del juego nuevas cuyo objetivo principal sea asignar tareas específicas a todos los actores involucrados en la toma de decisiones. Los habitantes de las comunidades, de los municipios, tienen derecho a saber en qué y cómo se van a gastar los recursos públicos, así como a exigir que las autoridades rindan cuentas sobre el destino de los recursos y sobre la calidad de los trabajos que se realizan.

Esfuerzos como el programa *Participando Contigo*, presentado por el gobierno municipal de Toluca, representan un comienzo, aunque no tiene todos los elementos necesarios para ser considerado instrumento de participación ciudadana, con las correcciones mencionadas en el capítulo cuatro podría mejorar la comunicación con los gobernados y canalizar su participación para que incidan en la toma de decisiones. La experiencia cotidiana de los gobernantes locales es la que los ha llevado, poco a poco, no sólo a escuchar a la ciudadanía, sino a gobernar con ella.

Así como los mexicanos fuimos capaces de imaginar hace casi veinte años instituciones y leyes electorales que permitieran mejores procesos de elección de las autoridades a través de reglas del juego diferentes a las existentes hasta ese momento, ahora tenemos el reto de crear instituciones y leyes que permitan una participación ciudadana auténtica que fortalezca a nuestra democracia y le permita contribuir a la construcción de ciudadanía.

Estas nuevas instituciones deben partir del ámbito municipal como un proceso de abajo hacia arriba que permita a los ciudadanos asumirse como actores de los asuntos públicos y no sólo como observadores de los procesos de toma de decisiones.

A pesar de todos los obstáculos empiezan a presentarse algunos esfuerzos para establecer instrumentos de participación ciudadana. Todavía no se logra institucionalizarlos lo suficiente y el cambio trienal de administración municipal genera la pérdida de esas experiencias. Por eso es importante construir espacios e instrumentos institucionalizados para que la participación ciudadana sea permanente y, además, sea obligación de los gobernantes estimularla para contribuir a la democratización del municipio en espacios concretos para el ciudadano.

En el capítulo cuatro se presentaron conclusiones derivadas de las respuestas al cuestionario aplicado a las autoridades auxiliares municipales para analizar el programa *Participando Contigo*. Aquí se presenta una síntesis de esas conclusiones.

El programa *Participando Contigo* no está dirigido a la población abierta sino a las autoridades auxiliares municipales, por lo que solamente hay una intermediación a medias entre el gobierno y la sociedad; si bien la participación en el programa se dio de manera voluntaria no fue completamente igualitaria, porque estableció como condición para participar la aportación de recursos económicos; el programa no fue dirigido a todas las autoridades auxiliares del municipio, en el caso de las delegaciones no se les dio oportunidad de participar; las autoridades auxiliares municipales intervinieron en las obras que registraron en tanto portadores de intereses sociales específicos, los de la colonia a la que representan, el problema es que en la mayor parte de los casos las obras las decidieron a partir de su criterio personal; la posibilidad que da el programa de que las autoridades auxiliares municipales intervengan en la toma de decisiones (en el programa de obra pública) está limitada por el monto de los recursos que el gobierno municipal estaba dispuesto a invertir en cada colonia; las condiciones institucionales no son claras en cuanto al respeto a la pluralidad, la deliberación pública y la interacción social, por lo que este programa no contribuye a la redistribución del poder, y el programa y su convocatoria fueron integrados y diseñados por el gobierno municipal y la convocatoria

fue emitida por la presidencia municipal, de tal suerte que los vecinos no participaron en la elaboración de las reglas del juego en el sentido que marca Nuria Cunill.

Si el gobierno municipal pudiese corregir las diversas deficiencias que presenta el programa objeto de análisis podrá convertirse en un verdadero instrumento de participación que apueste por la construcción ciudadana.



# BIBLIOGRAFÍA

## BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón Olgún, Víctor (1999), *Libertad y democracia. Colección Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 18*, IFE, México.
- Álvarez Enríquez, Lucía (2004), *La sociedad civil en la ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública*, Editorial Plaza y Valdés/CIIIECH-UNAM, México.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México" en Ackermann, John M. *et. al. Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, Edit. IEDF, Colecc. Sinergia. No. 6 México.
- Araque Calderón, José Argenis (2004), "Gobernabilidad y calidad de la democracia. Limitaciones y posibilidades de las políticas públicas en Venezuela", *Reflexión Política*, diciembre, vol. 6, número 012, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia. Pp. 138-147, en <http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=19609305>
- Arredondo Ramírez, Vicente (*Otoño 1997*), "Naturaleza, desarrollo y tipología de la sociedad civil organizada", en *Sociedad Civil. Análisis y debates. Revista Científica Cuatrimestral, Núm. 1 Vol. II, Perfiles de la sociedad civil en México*, México.
- Arzaluz Solano, Socorro (1999), *La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. Algunas reflexiones teóricas sobre el concepto*, El Colegio de México, México.
- Avances. Cuadernos de Investigación y Análisis (1997), *Memoria de la reunión nacional Los investigadores frente a la reforma municipal. Conversaciones, hallazgos y riquezas. Gobierno Municipal y Federalismo*, ITESO-Ctro. de Investigación y Formación Social, México.
- Avritzer, Leonardo (*Otoño, 1998*), "Participación local y deliberación pública en Brasil" en *Sociedad Civil. Análisis y Debate. Revista Científica Cuatrimestral, Núm. 7, Vol. III*, México.
- Ayuntamiento de Toluca, 2009-2012, Plan de Desarrollo Municipal, México.
- *Bando de Gobierno Municipal, Toluca 2010*.
- Bazdresh, Miguel (2000), (Coord.), *Gobiernos Locales: el futuro político de México. Memoria del Congreso*, IGLOM-ITESO, México.
- Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Giancarlo (1997), *Diccionario de Política*, Siglo XXI Editores, México.
- Bolos, Silvia (2003), *Organizaciones sociales y gobiernos municipales construcción de nuevas formas de participación*, Universidad Iberoamericana, México.
- Borja, J. y Castells, M. (2000), *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, Taurus, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Orihuela, Isela (1999), *El municipio de Toluca (1989-1999) ¿Continuidad o inercia?*, Documentos de Trabajo del CIDE, No. 79, México.
- Cabrero Mendoza, Enrique (Coord) (2007), *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE, México.
- Cansino, César (2007), "De la transición continua a la instauración democrática. El caso de México en perspectiva comparada" en [www.luis.rionda.com/publica/Libro\\_SOME 2005/1%20-%20Apartado%20uno-Cesar%20Cansino.pdf](http://www.luis.rionda.com/publica/Libro_SOME 2005/1%20-%20Apartado%20uno-Cesar%20Cansino.pdf)

- \_\_\_\_\_ (2000), *La transición mexicana 1977-2000*, CEPCOM, México.
- Carrera, Alberto (2007), "Espacio público y participación ciudadana en el contexto de la gestión del desarrollo urbano. El caso del Cerro de la Estrella en Iztapalapa, Cd. de México." *Razón y Palabra. Primera Revista electrónica en América Latina especializada en comunicación*, Número 55, Año 12, febrero-marzo, México en [www.razonypalabra.org.mx](http://www.razonypalabra.org.mx)
- **Castells, Manuel (2005), *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial, FCE, Chile.***
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2006), *Antecedentes en Federalismo [Actualización: 23 de marzo de 2006]*, en [http://archivos.diputados.gob.mx/Centros\\_Estudio/Cesop/Eje\\_tematico/2\\_federalismo.htm#](http://archivos.diputados.gob.mx/Centros_Estudio/Cesop/Eje_tematico/2_federalismo.htm#) en [www.diputados.gob.mx/cesop](http://www.diputados.gob.mx/cesop)
- CESEM (2003), *Desarrollo Municipal*, Serie Antologías, México.
- CESEM-IISUNAM-Centro de Estudios de Reforma del Estado-CIDE (2000), *Agenda de la reforma municipal en México*, México.
- CESEM (2002), *Participación Ciudadana*, Serie Antologías, México.
- Código Reglamentario del Municipio de Toluca.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
- Cordera, Rolando y Lomelí, Leonardo (Coords.) (2004), *Coloquio Federalismo fiscal, Federalismo social*, SEDESOL-UNAM, México.
- *Córdova Tello, Dionisio, et al., (Compiladores) (2002), Participación Ciudadana, CESEM, Serie Antologías, México.*
- Crespo, José Antonio (1995), *Urnas de Pandora. Partidos Políticos y elecciones en el gobierno de Salinas*, Espasa-Calpe/CIDE, México.
- Durand Ponte, Víctor Manuel (2004), *Ciudadanía y cultura política en México, 1993-2001*, Siglo XXI Editores, México.
- Duhau, Emilio
- Espinosa Henao, Mauricio (2006), *Agendas Ciudadanas Municipalistas*, Colecc. Cuadernos de Formación Municipal, No. 5, CESEM, México.
- Fleury, Sonia (2005), "Construcción de ciudadanía en entornos de desigualdad" en [http://www.iigov.org/id/attachment.dr?art=13467\\_SFLEURY@fgv.br](http://www.iigov.org/id/attachment.dr?art=13467_SFLEURY@fgv.br), *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, Edición 16, marzo 3 del 2005, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- Montecinos, Egon (2005), "Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática", *Eure*, agosto, vol. XXXI, número 93, Pontificia Universidad Católica de Chile, en <http://www.redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/110/11061211.pdf>
- Moreno Mata, Adrián (2000), "El fondo de desarrollo social municipal en San Luis Potosí: ¿Instrumento innovador de las relaciones intergubernamentales en el marco del nuevo federalismo y de la política social?" Garrocho, C. Sobrino, J., *Desarrollo Municipal*, El Colegio Mexiquense, México.
- GEM-Centro Nacional de Desarrollo Municipal (1999), *Segundo Seminario el municipio mexicano en el segundo milenio*, diversos autores, México.
- Gobierno de la República, *Programa del Nuevo Federalismo, 1994-2000*, México.
- Gobierno de la República, *Programa para un Auténtico Federalismo, 2002-2006*, México.

- Graizbord, Boris (1999), "Planeación urbana, participación ciudadana y cambio social", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. II, núm. 5, El Colegio Mexiquense, México.
- Guerrero Amparán J. P. y Guillén López T. (coords.) (2000), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del art. 115 constitucional*, Miguel Ángel Porrúa/CIDE, México.
- Guillén López, Tonatiuh (1999), *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Cuadernos de divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México.
- Hengstenberg, P. y Kohut, K., *Sociedad civil en América Latina: representación de intereses y gobernabilidad*, Asociación Alemana de Investigación sobre América Latina-ADLAF, Nueva Sociedad, Argentina.
- IGLOM (2004), *Bases para una reforma constitucional en materia municipal*, (Documento preparado para la Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, H. Cámara de Diputados) México.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM (2004), *Diccionario Jurídico Mexicano*, Porrúa, México.
- Lean McConnell, Sharon (Otoño 1998), "Organizar a la sociedad civil para el desarrollo local: condición para que funcione el 'capital social'", en *Sociedad Civil. Análisis y debates. Revista Científica Cuatrimestral. Perfiles de la sociedad civil en México*, Núm. 7 Vol. III, México.
- Ley de Desarrollo Social del Estado de México.
- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios y su Reglamento.
- Ley de Planeación y su Reglamento.
- Ley General de Desarrollo Social y su Reglamento.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
- Loría Saviñón, Cecilia (2006), "Participación de la sociedad civil en la gobernabilidad democrática" en <http://diplomadogobernanza.org.mx/loriaGobernabilidadyciu.pdf>
- Manual de Operación de los Fondos para la Infraestructura Social y Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.
- Marshall, T. H. (2005), *Ciudadanía y clase social*, Losada, Argentina.
- Martínez Assad, Carlos y Ziccardi, Alicia (1998), *Política y gestión municipal en México*, Cuadernos de Investigación Social, No. 18 IIS-UNAM, México.
- Martínez Martínez, Pedro (2007), "Federalismo y gobierno local. Gestión y estrategia", Depto. Administración de la UAM-Azcapotzalco, en <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/gestion/num8/doc5.html>
- Medina Peña, Luis (2005), *Hacia el nuevo estado. México 1920-1994*, FCE, México.
- Merino, Mauricio (2007), *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*, Nostra Ediciones, México.
- Merino, Mauricio (Coord.) (1994), *En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México.
- Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, Instituto Federal Electoral, México.

- **Merino, Mauricio (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México, FCE, México.***
- Millán Escalante, Ernesto A. (2007), "El municipio: elemento fundamental del Federalismo en México: Instancia Administrativa o Poder Político", en <http://www.cddhcu.gob.mx/camdip/comlvii/comff/camamun.htm>
- Millán, René (2008), *Complejidad social y nuevo orden en la sociedad mexicana*, ISS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Monsiváis, Carlos (1988), *Entrada libre. Crónicas de la sociedad que se organiza*, ERA, México.
- Ocaña, Lucía (Septiembre-diciembre 2002), "Vivencias y propuestas de los sujetos sociales ante las transformaciones del mundo actual" en *Estudios Políticos. Revista de Ciencia Política. Sexta Época*, Fac. Cc. Políticas y Sociales/UNAM, México.
- **Olvera, Alberto J. (coord.) (2003), *Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina, Universidad Veracruzana/FCE, México.***
- Olvera, Alberto J. (2001), *Sociedad civil, gobernabilidad democrática, espacios públicos y democratización: los contornos de un proyecto*, Cuadernos de la Sociedad Civil. Sociedad Civil y Gobernabilidad en México, Universidad Veracruzana, México.
- Oxhorn, Philip, *Desigualdad social, sociedad civil y los límites de la ciudadanía en América Latina.*
- Paz Cuevas, Cuauhtémoc (2005), *Las asociaciones municipales: nuevos actores reconstruyendo el federalismo en México*, Editorial IGLOM, México.
- Peschard, Jacqueline (2006), "Hasta dónde ha llegado la reforma electoral", en <http://www.etcetera.com.mx/1999/340/pj0340.htm>
- \_\_\_\_\_ (2008), *La cultura política democrática*, IFE, México.
- *Pliego Carrasco, Fernando* (Otoño, 1997), "Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación" en *Sociedad Civil. Análisis y debates. Revista Científica Cuatrimestral. Núm. 1 Vol. II. Perfiles de la sociedad civil en México*, México
- Quero, Morgan (2004), De la ley de la calle a la ley de las élites: la sociedad civil en la encrucijada de la gubernamentalidad en América Latina, *Economía, Sociedad y Territorio, vol. IV, núm. 16*, México.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel y Regalado Santillán, Jorge (Coords) (2000), *Cambio político y participación ciudadana en México*. Universidad de Guadalajara-CEPCOM, México.
- Reglamento del COPLADEM
- Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México, No. 71 (Septiembre-diciembre, 2008) y No. 72 (Enero-abril 2009), México
- Rivera Sánchez, Liliana (Otoño de 1998), "El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social. ¿Qué significa la participación?" en *Sociedad Civil. Análisis y Debates. Revista Científica Cuatrimestral*, Núm. 7, Vol. III Desarrollo Local, México.
- Rodríguez Wallenius, Carlos (2003), *Breve historia del municipio en México*, Cuadernos de Formación Municipal, No. 1, CESEM, México.

- Saltalamaquia, Homero y Ziccardi, Alicia (2005), "Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación" en *Revista Mexicana de Sociología*. 1/2005. Año LXVII/Núm. 1. Enero-Marzo de 2005, IISUNAM, México.
- SEGOB, SEP, IFE; CIDE, ITAM (2002), *Deconstruyendo la ciudadanía. Avances y retos en el desarrollo de la cultura democrática en México*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- *Sociedad civil. Análisis y debates. Revista científica cuatrimestral*. Diversos números de 1997 y 1998
- Solís Barraqueta, Raúl y Bazdresch, M. (Coords.) (2000), *Congreso Gobiernos Locales: democracia y reforma del Estado*, IGLOM, México.
- Trejo Sánchez, José Antonio, (Editor) (2003), *Podere locales y nuevas ciudadanía*s, UAEMex, México.
- *Ubiarco Maldonado, Juan Bruno (2002), El federalismo en México y los problemas sociales del país*, Miguel Ángel Porrúa, México.
- Vázquez, Federico (2004), *Aproximación al debate contemporáneo de la ciudadanía en América Latina*, Centro Latinoamericano de la Globalidad, A. C., México.
- Ziccardi, A. y Bazdresch, M. (Coords) (2000), *Memoria Gobiernos locales. El futuro político de México*, IGLOM, México.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Congreso Gobiernos Locales: el futuro político en México. Memoria del tema: Participación Ciudadana*, ITESO-IGLOM, México.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Memoria Gobiernos locales. El futuro político de México*. Congreso IGLOM, México.
- Ziccardi, Alicia (Coord.) (2004), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Miguel Ángel Porrúa-ISSUNAM
- \_\_\_\_\_ (2004), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local*, INDESOL-ISSUNAM, México.
- Ziccardi, Alicia (2004), "Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa" en *Revista Mexicana de Sociología*. Número Especial, 65 Aniversario, IISUNAM, México.
- \_\_\_\_\_ (2003), "La demora de la democracia local. El difícil tránsito de vecinos a ciudadanos en el México actual" en *Revista Iberoamericana*, Instituto Ibero-Americano, Madrid.
- \_\_\_\_\_ (Octubre 1995), "La gobernabilidad en las metrópolis latinoamericanas" en *Revista de Comercio Exterior*, Vol. 45, núm. 10, México.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Los actores de la participación ciudadana", IISUNAM en <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html>
- \_\_\_\_\_ (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital*, IISUNAM- Miguel Ángel Porrúa, México.