



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**“DERECHO MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.  
EL CASO DE TLALNEPANTLA DE BAZ”**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA**

**PABLO BASÁÑEZ GARCÍA**

**ASESOR: LIC. RAMÓN SALVADOR JIMÉNEZ ARRIAGA**

**MÉXICO, EDO. DE MÉX.**

**ABRIL DE 2016**

Santa Cruz Acatlán, Naucalpan, Edo. de México



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.





## **Agradecimientos**

Al creador y sustentador de mi vida, lo reconozco en cada momento.

Parte del éxito en la vida es entender que los ciclos deben siempre concluirse; entenderlo como parte de una determinación constante hacia la superación personal es algo que debo agradecer al mayor amor que tengo en este mundo: mi esposa Verónica Liliana Rocha Vélez. Gracias Verito por tu aliento y motivación en todo lo que juntas hacemos.

Si un legado podemos dejar a nuestros hijos, es el ejemplo de esfuerzo y compromiso; por ello agradezco profundamente a Dios la gran bendición de ser padre de Liliana y Andrea, ellas son mi alegría y motivación para dar siempre lo mejor de mí. Las amo y agradezco que compartan conmigo cada etapa de la fascinante aventura de la vida.

Honrar a mis padres en su memoria y ejemplo, me comprometo a no defraudar sus inmensas muestras de amor. Hoy quiero estar a la altura de lo que ellos quisieron de mí: ser un hombre de bien.

Con especial cariño a la memoria de mi madre: Aurora García Ruiz.

A mis queridos hermanos Erick, Eduardo, Irasema, Tomás, Sandra y Pedro, con gratitud.

Especialmente a Pedro, con quien compartí primero el vientre de mi madre y luego nuestra convicción por ser parte de la transformación de México.

A mi Universidad, orgullo del pueblo mexicano y paradigma irrefutable de la capacidad de la raza de bronce.

A mis Sinodales, Catedráticos de excelencia de la FES Acatlán, que con sus observaciones y orientación hicieron de esta Tesis un documento referente: Lic. Imelda Fernández Bucio, Lic. Alicia Lara Olivares, Esp. Yeni Alejandra Molina Lozano, y Mtra. Nora Claudia Ortiz Mercado.

Al Maestro Alfonso López Reyes, Jefe de la Coordinación de la Carrera de Derecho del Sistema de Universidad Abierta de la FES Acatlán, por el apoyo otorgado para la realización de este trabajo, sabedor de su entrega y labor a favor de quienes optamos por la opción abierta en la formación profesional.

Con especial reconocimiento y aprecio, agradezco a mi Maestro y Amigo Lic. Ramón Salvador Jiménez Arriaga, por dirigir esta investigación, apoyando la propuesta, el contenido y la redacción, acompañando en todo momento la presentación de la réplica en el examen profesional.

Al Dr. Eruviel Ávila Villegas, Gobernador Constitucional del Estado de México, quien con su visión municipalista, pero sobre todo con su sensibilidad política, apoya el ejercicio participativo de la ciudadanía mexiquense. Su respaldo, ejemplo y guía nos animaron a tomar al municipio como esa gran escuela de la democracia.

Al Dr. César Camacho Quiroz, quien con su ejemplo de profesionalismo, dedicación y sencillez, nos motiva para hacer las cosas con pasión en beneficio de México, apegados siempre al Estado de Derecho. Su amistad y confianza han sido una constante y aliciente en todo mi desarrollo profesional.

Al Lic. Alfredo del Mazo Maza, por su amistad y compañerismo que le generan un natural liderazgo en el ejercicio legislativo de la Fracción del Estado de México del Partido Revolucionario Institucional.

A los integrantes de la Administración Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015, que con su esfuerzo y dedicación diaria, hicieron de la participación ciudadana un valor institucional y la fortaleza de una Ciudad Confiable.

Con especial gratitud a mi amigo el Dr. Jesús García López, uno de mis cómplices para atrevernos a vencer inercias y hacer las cosas valientemente distintas en la revaloración de lo local como determinante de una nueva forma de hacer política.

A la ciudadanía tlalnepantlense, gracias por su confianza.



## Índice

Introducción.....	3
Capítulo I. Derecho Municipal en México. ....	16
1.1. Concepto y Elementos del Municipio. ....	16
1.2. Evolución Jurídica del Municipio en México. ....	18
1.3. Personalidad Jurídica de los Municipios. ....	33
1.4. Fuentes del Derecho Municipal.....	36
1.4.1. Derecho Municipal: Marco Jurídico Federal.....	37
1.4.2. Derecho Municipal: Marco Jurídico Estatal.....	42
1.4.3. Derecho Municipal: Marco Jurídico Municipal.....	44
Capítulo II. Marco Conceptual de la Participación Ciudadana. ....	46
2.1. Democracia y Participación Ciudadana. ....	47
2.1.1. Tipología de la Participación Ciudadana.....	57
2.2. Consideraciones de la Participación Ciudadana en México.....	60
2.3. Rol de las Organizaciones Sociales en la Promoción del Desarrollo.....	63
Capítulo III. Instrumentación de la Participación Ciudadana Municipal.....	66
3.1. Participación Ciudadana en el Derecho Municipal.....	66
3.2. Participación Ciudadana desde el Municipio.....	70
3.2.1. Responsabilidad y Estimulación Social.....	73
3.3. Reglamentación de la Participación Ciudadana.....	77
3.4. Participación Ciudadana en las Políticas Públicas Municipales.....	78
3.4.1. Mecanismos Formales de Participación Ciudadana.....	80

3.4.2. Mecanismos Modernos de Participación Ciudadana. ....	84
Capítulo IV. Gobierno en Acción: Participación Ciudadana en Tlalnepantla de Baz 2013-2015. ....	85
4.1. Características Generales de Tlalnepantla de Baz. ....	85
4.2. Contexto de la Participación Ciudadana en Tlalnepantla de Baz. ....	90
4.3. Instrumentación de la Participación Ciudadana en Tlalnepantla de Baz. ....	92
4.3.1. Reglamentación de la Participación Ciudadana. ....	95
4.3.2. Conformación del Marco Institucional. ....	98
4.3.3. Instrumentación de la Política Pública. ....	99
4.4. Consideraciones para su Replicación en otros Municipios. ....	107
Capítulo V. Resultados del Estudios de Caso como una Buena Práctica Municipal. .....	109
5.1. Mejora Reglamentaria. ....	110
5.2. Reconocimiento Social. ....	115
5.3. Premios y Distinciones. ....	118
5.4. Anexo de evidencias gráficas. ....	124
Conclusiones. ....	132
Bibliografía. ....	135

## Introducción

El tema central de la investigación es el estudio la Participación Ciudadana en el Ámbito Municipal, en particular, el caso de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. Este tema se ha elegido porque el Municipio es una institución con una personalidad jurídica que regula el quehacer de los asuntos públicos en la propia jurisdicción territorial. Su naturaleza jurídica emana de una disposición del Estado para erigirse como un orden de gobierno, el cual actúa en un territorio determinado, reconoce a la población que habita o que transita en él, así como el establecimiento de una estructura normativa y de gobierno responsable de organizar y orientar los esfuerzos de participación de las personas para una sana convivencia.

Abordar la investigación desde el enfoque normativo del Derecho Municipal, como una rama del Derecho Público, significa entender el conjunto de normas que regulan al gobierno y las administraciones públicas municipales, así como su dinámica territorial, la convivencia social y el desarrollo de las actividades productivas.

En lo que respecta a la participación ciudadana, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el tema no se centra en un precepto, se establece a través de los órganos característicos del Estado, y es resultante del acceso del individuo a ciertas fuentes de información o decisión, en cuya integración no interviene, pero con las que se relaciona a través de un aparato cautelar y procesal cuya eficacia previene de la propia legislación federal, estatal y municipal.

La esencia de la participación ciudadana reside en la democracia: ésta es participación. Con la democracia se enfrenta al autoritarismo, que es,

sustancialmente, la cancelación de la participación ciudadana y hasta de los derechos humanos, entre ellos las prerrogativas cívicas.

### **Antecedentes del tema.**

Es importante destacar que el proceso de reforma del Estado, en particular experimentado en México a partir de 1980, puso en la mesa del debate nacional el tema de la vida municipal, generando incluso un gran movimiento para impulsar su desarrollo. Es así que en 1983 se dio la reforma municipal en México, plasmada en el artículo 115 de la Carta Magna, como uno de los primeros pasos para la democratización del gobierno local.

Desde entonces la configuración del Derecho Municipal contemporáneo, ha sido un detonante para configurar procesos de gestión municipales, donde los gobiernos locales son actores centrales en la construcción de políticas públicas para el desarrollo local.

La evolución jurídica de la institución municipal, exige hoy día, hacer una reflexión sobre los avances o retrocesos que ha llevado al municipio en México a tener vigencia y ser nuevamente centro del debate. Para ello, se hace necesario asumir una postura crítica para saber en dónde estamos y qué falta por hacer.

Es innegable, que dentro de ésta reflexión quede de lado el análisis en torno al rol de los gobiernos municipales para impulsar la participación ciudadana. Es desde lo local, donde se encuentran importantes escenarios de oportunidad y desafíos para lograr su desarrollo, en el marco de la construcción de una democracia moderna, eficaz y participativa.

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en ese orden de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y apropiación del espacio urbano, la prestación de los servicios públicos y en donde se perciben las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

La democracia misma sólo es factible a partir de la participación activa de los ciudadanos en la elección de los gobernantes. Es el mínimo requerido para conformar un Estado democrático. Y de ese mínimo para adelante, las formas de gobierno democrático estimulan la participación de los ciudadanos en otros ámbitos de la sociedad. Desde ahí surge la diversidad pero también la consolidación de la democracia. Por eso la cuestión de la participación social no puede verse aislada de la reforma del Estado y de las otras políticas públicas que contribuyen a dicha reforma, por ejemplo la descentralización, el fortalecimiento de los municipios y la construcción de gobiernos locales.

El ejercicio de la ciudadanía activa es un medio por el cual se hace efectivo el derecho y se ejercitan las responsabilidades de personas y grupos frente a una comunidad determinada. El compromiso mutuo que supone la elección de un gobierno democrático se actualiza en la propuesta de políticas públicas acordes con las demandas ciudadanas y en la efectiva respuesta de los ciudadanos, sus grupos, sus redes y en la operación de dichas políticas. Imposible pensar en el éxito de cualquier política pública sin la participación social, toda vez que la unilateralidad de las determinaciones del gobierno se deslegitima cuando no hay comunicación y consenso con los actores sociales.

El municipio en México debe ser objeto de transformaciones en la “revalorización de lo Local” como el espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social colectiva, de creación de infraestructura para el desarrollo y de ejercicio pleno de autonomía (nueva gobernabilidad).

## **Delimitación teórica y metodológica del tema y espacio temporal.**

Este trabajo presenta el método de investigación de “estudio de caso”. A partir del estudio del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, en la regulación e instrumentación de la participación ciudadana, durante el periodo de gestión de 2013 a 2015, se podrá hacer un análisis sobre el rol de los gobiernos locales en la construcción de un moderno Derecho Municipal, que desde lo local sienta las bases para el desarrollo de acciones que permitan la construcción de una democracia eficaz.

Un estudio de caso es una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real. Esta investigación de estudio de caso se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que convergen y generan un resultado con proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos prácticos.

## **Planteamiento del problema de la Investigación.**

La configuración moderna y contemporánea del municipio es producto de un largo proceso de transformación y evolución jurídica, que tiene sus antecedentes desde la época prehispánica. Los diversos episodios históricos de nuestro país, desde entonces, han sido fundamentales para moldear el derecho municipal.

Actualmente al hablar del municipio mexicano, se hace referencia a un ámbito de gobierno que posee libertad y autonomía para decidir y realizar su propia visión y estrategia de desarrollo. Es sin duda, el municipio, el ámbito más próximo a la sociedad, donde dadas sus cualidades como “gestión de proximidad”, es posible detonar desde lo local la participación ciudadana en los asuntos colectivos.

Sin embargo, el escenario que enfrentan los municipios para lograr incentivar y desarrollar la participación social, no es fácil, sino complejo.

Por una parte, a pesar de que en el derecho municipal es explícita la facultad de los municipios para erigirse como entes jurídicos, con capacidad para determinar y regular conforme a sus circunstancias los asuntos colectivos de su interés, francamente el fortalecimiento normativo de la institución municipal como instancia promotora de la participación social, está rezagado.

De hecho, la personalidad jurídica de los municipios, a pesar de ser una de sus principales y grandes conquistas históricas, que les permite a sus gobiernos erigirse en sujetos activos en la construcción del derecho municipal, está hoy día cuestionada. De acuerdo al “Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios 2012”, de los 125 municipios de la entidad, solo el 20% había hecho uso de su personalidad jurídica para emitir tan solo las disposiciones básicas del quehacer municipal, como son su reglamento interior y manuales de organización y procedimientos.

De esta manera, puede observarse la debilidad institucional y jurídica que prevalece en los municipios mexiquenses, lo cual impacta en el diseño de un marco normativo municipal que regule la participación social.

Por otro lado, hoy día la participación ciudadana es uno de los temas más discutidos en toda agenda política de los gobiernos locales. La tendencia cada vez mayor por desarrollar formas e instrumentos de participación social en el quehacer municipal, pone de manifiesto que la democracia va más allá de reglas y procedimientos para adquirir el poder público. La democracia no termina con los procesos electorales, por el contrario, es solo una de sus expresiones y el punto de inicio para desarrollar un proceso de participación más complejo.

La democracia participativa viene a ser el esquema ideal en donde se hace posible la irrupción del ciudadano en lo concerniente a la vida pública. Derivado de esto, es el nivel municipal la arena en que logra advertirse una fuerte presencia de organizaciones sociales y vecinales, siendo el gobierno local el principal interlocutor de sus demandas.

Es pues, en el nivel local, donde se intensifican los mecanismos de promoción y apoyo a la participación ciudadana, en tanto ésta se coloca en el centro del quehacer moderno de los municipios.

En la actualidad es clara la tendencia de los gobiernos locales por abandonar aquellas prácticas y políticas tradicionales, de carácter netamente paternalista o clientelar, que durante gran parte del siglo XX privilegio en su actuación.

Con el fortalecimiento jurídico de los municipios en México, se les ha otorgado facultades y atribuciones que los coloca como actores centrales en el diseño e instrumentación de políticas públicas, donde la participación ciudadana, el empoderamiento y activación social, son un ingrediente fundamental para lograr su eficacia. Las políticas gubernamentales con un enfoque clientelar y paternal han ido perdiendo terreno. Cada vez es mayor la preocupación de políticos y funcionarios municipales, por lograr políticas que cuentan con la participación de los vecinos.

Es así que los gobiernos municipales hoy día enfrentan el desafío de desarrollar e instrumentar eficazmente mecanismos de participación social. Gobernar significa, sin lugar a dudas, poseer el liderazgo suficiente para incentivar la activación social, para crear sinergias y lograr consensos con la sociedad. Ya no basta solo con discursos y buenas intenciones de políticos y funcionarios preocupados por promover la participación ciudadana.

Así mismo, estudiar el caso del municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, en el periodo comprendido de 2013-2015, muestra la tendencia de los municipios por fortalecer una democracia participativa, desde lo local.

### **Hipótesis.**

La hipótesis de la presente investigación es la siguiente:

Si los municipios proceden con mayor determinación para regular e instrumentar políticas públicas de participación ciudadana, entonces los gobiernos locales podrán asumir con responsabilidad y eficacia su rol como “gestión de proximidad”, que los coloca como actores centrales en la construcción de una moderna y eficaz democracia, donde el espacio local es un sujeto protagónico para su desarrollo.

### **Objeto de estudio.**

El objeto de estudio de la presente investigación es el Municipio, como un actor que tiene la capacidad para regular e instrumentar procesos efectivos de participación social. Para argumentar tal posición y planteamiento se ha tomado como objeto de estudio, el caso particular de Tlalnepantla de Baz durante la Gestión Pública Municipal de 2013-2015.

Con las transformaciones jurídicas y sociales que ha vivido la institución municipal en México, desde la época prehispánica y hasta nuestros días, se ha dado un proceso de transformación de las formas de organización y materialización del poder municipal, el cual, hoy día se erige como ámbito de gobierno, donde el poder central, le otorga mayores responsabilidades a los gobiernos locales.

El desarrollo del federalismo, a partir del cual se estructuran las bases constitucionales y jurídicas del municipio, ha significado retos importantes para los

municipios, quienes tienen el deber y obligación de atender eficazmente su quehacer público local, donde es clara la importancia y necesidad de fortalecer el tejido-social, las relaciones sociales y vecinales que desde este ámbito de gobierno son tangibles y parte fundamental del quehacer público cotidiano.

Es así, que los gobiernos municipales y su rol como promotores de la participación social, se convierte en un planteamiento fundamental para el desarrollo de ésta investigación.

### **Problemas específicos de la investigación.**

Los gobiernos locales constituyen la jurisdicción más cercana a las personas, quienes frente a oportunidades significativas pueden proporcionar el liderazgo para involucrar a la ciudadanía en la formulación e implementación de políticas y decisiones. Sin embargo, en la realidad todos los aspectos de la ciudadanía se supeditan a los programas de crecimiento económico y recaudación fiscal municipales.

En los municipios la participación de la comunidad y ha comenzado a manifestarse de muchas formas: solicitudes de información, debate público y negociación. También ha derivado en formas concretas de cooperación en la ejecución, evaluación y control en la gestión de servicios públicos, por parte de organizaciones de la sociedad.

La participación política de la ciudadanía en los gobiernos locales no debe reducirse exclusivamente a la elección de representantes. Pueden asumir la responsabilidad de la institucionalización de una política social y de servicios públicos que estén menos centralizados. Pueden participar en decisiones de

gestión pública local, tales como el gasto público e inversiones, así como en la obtención de fondos e ingresos presupuestales.

La auténtica participación está ligada al acceso al poder de decisión con el deseo humano de ser más sujeto que objeto en el proceso social. Sin embargo, no puede esperarse mucha participación de las personas si éstas no saben cómo, ni dónde, ni para qué. Por esta razón se hacen tan indispensables las instituciones representativas y los partidos políticos. El sistema político es el que debe dar éstas respuestas. Así llegamos a la conclusión de que la participación siempre está presente, aunque sea en estado latente.

Es la educación cívica y la construcción de ciudadanía, lo que debe de ser una preocupación permanente del municipio para influir positivamente a toda la sociedad. Sólo ciudadanos educados en el cumplimiento de sus deberes cívicos pueden garantizar la gobernabilidad local, expresada en servicios públicos financiados, debidamente mantenidos y que satisfagan las necesidades del conjunto de la población.

En ocasiones, las formas de participación están reglamentadas y debidamente enmarcadas en procedimientos y atribuciones específicas de los ciudadanos o de los órganos de participación correspondientes. Sin embargo, la participación ciudadana también implica el ejercicio de las libertades, por lo que incluye todo proceso generado autónomamente por los individuos o colectivos con iniciativas públicas particulares.

Otro problema es que el sistema político no siempre es capaz de estimular su expresión y permitir que se manifieste. Sus intermediarios, las élites regionales, le dan un giro de acuerdo a sus intereses. En este mismo sentido el proceso de modernización resulta indispensable para elevar el nivel educativo, cultural y

político del pueblo en general, para que sea capaz de proponer alternativas en un marco de participación ciudadana efectiva.

A pesar de los avances teóricos y normativos de los mecanismos de participación ciudadana, el proceso de planeación participativa no se ha desencadenado en la práctica como debe ser; es decir, se observa la incongruencia y discontinuidad entre lo ideal y lo real, las formas particulares en que se ha desarrollado el proceso de democracia participativa lo cual refleja que las organizaciones comunitarias no han logrado constituirse como verdaderos mecanismos decisorios de la intervención ciudadana en la forma de las decisiones colectivas.

En efecto, se trata de valorar adecuadamente la capacidad de acción colectiva como elemento medular para lograr el desarrollo local, tanto desde la esfera pública como la de los actores sociales. Este proceso requiere de un cambio cultural de la sociedad y sus instituciones que vaya dando forma al “capital social” necesario para que la comunidad local se encuentre en condiciones de escoger un rumbo y poner a las fuerzas de la sociedad en ese sentido.

La coordinación y conducción política de este proceso requiere de una conducción social que entienda que el trabajo de articulación demanda un cambio cultural en dónde se deberán resolver las situaciones de lógicas diferentes e intereses contrapuestos. En síntesis, se requiere un cambio de visión de la sociedad civil sobre sí misma y sobre el rol del estado a la vez que se deben modificar las prácticas habituales para dar lugar a las acciones cooperativas y de articulación.

### **Objetivo general.**

Formular una propuesta de revalorización de la naturaleza jurídica de la institución municipal, y su posicionamiento para impulsar la participación ciudadana; ello en

virtud de que es en el ámbito local donde se gesta la convivencia social y se establecen los mecanismos para una gobernabilidad democrática. Por ello es necesario analizar la estructura jurídica del municipio, las formas de participación ciudadana, así como mostrar con un estudio de caso un buen ejercicio jurídico.

### **Justificación social, académica y personal de la investigación.**

La conformación de un nuevo municipalismo, implica la adopción y fortalecimiento de una democracia participativa, que invierta la óptica del análisis, centrando la atención en gobiernos locales que tienen la madurez e inteligencia para ceder el poder de decisión y acción a los ciudadanos, ponderando la participación ciudadana como el verdadero elemento detonador del desarrollo local.

Es común observar a académicos, políticos y funcionarios municipales que asumen los beneficios de la participación ciudadana para la transformación y desarrollo de sus comunidades o sociedades. Aunque no representa un campo nuevo para la investigación o instrumentación de políticas públicas, aún quedan asignaturas pendientes para resolver la debilidad institucional de los gobiernos locales para promover la participación social.

De esta manera, la presente Tesis busca reivindicar el concepto de lo local dentro de un nuevo redimensionamiento de lo público.

Para el autor esto tiene un especial interés desde el campo profesional y académico, pero sobre todo, ha sido una situación vivencial la que ha motivado a un entusiasta a involucrarse en el desarrollo e instrumentación de políticas públicas que a través de la participación ciudadana, permitieran resolver los problemas de las comunidades y mejorar su calidad de vida.

Participar activamente en la política del municipio de Tlalnepantla de Baz, cuyos ciudadanos me permitieron ser su Presidente Municipal para el periodo 2013-2015, me ha dado la gran oportunidad de instrumentar políticas públicas con la participación social, entendiendo que la labor de un gobernante hoy en día, no significa aquel rol tradicional de ejercicio del poder como un ente centralizador, más bien, es un ejercicio, donde los gobernantes deben buscar los instrumentos para delegar poder de decisión y acción a los ciudadanos, de empoderar y dar confianza a las personas, quienes reclaman la apertura del poder.

Es así, que la presente Tesis es esfuerzo y reflejo de la experiencia de un servidor, que durante su Gobierno Municipal instrumentó, permitiendo documentar y articular la doctrina y el conocimiento adquirido, con la praxis político-administrativa realizada durante la Gestión Pública de Tlalnepantla de Baz 2013-2015.

### **Estructura de la investigación.**

Para cumplir con el objetivo central de este trabajo, se han planteado los siguientes objetivos específicos:

- A. Definir al municipio y observar la evolución jurídica del Derecho Municipal en México.
- B. Describir el marco conceptual de la participación ciudadana, señalando la tipología de la participación y apuntando algunas consideraciones teóricas y prácticas para su realización en México y los municipios.
- C. Identificar la herramienta de política pública como un instrumento de decisión y acción que permite realizar acciones de participación ciudadana en el marco de un Estado de Derecho.

- D. Analizar la instrumentación de políticas públicas con participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla.

Para el desarrollo de la presente investigación se han estructurado los siguientes cinco capítulos:

1. El primer capítulo comienza con la definición del municipio como objeto de estudio, y se hace un breve esbozo y recorrido en diversos episodios de la historia en México, a partir de los cuales puede entenderse la evolución del derecho municipal.
2. Posteriormente, se describe el marco conceptual de la participación ciudadana, señalando la tipología de la participación y apuntando algunas de las principales consideraciones teóricas y prácticas para su realización en México y los municipios.
3. En el capítulo tercero se refiere a la instrumentación de la participación ciudadana desde el municipio, a través de políticas públicas que adoptan mecanismos formales y modernos de participación.
4. El cuarto capítulo se refiere al caso práctico de la instrumentación de la participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla de Baz, durante el periodo de gobierno que comprende de 2013 a 2015.
5. En el capítulo cinco se han incorporado elementos que muestran las evidencias de la implementación de una estrategia municipal basada en resultados, misma que valida el ejercicio del derecho municipal.

## Capítulo I. Derecho Municipal en México.

### 1.1. Concepto y Elementos del Municipio.

Para entender el concepto de “Municipio” en México, primero es necesario saber que se trata de una institución del Estado, la cual representa la unidad básica de organización de la sociedad mexicana y del sistema político. En este sentido, en la actualidad el municipio se convierte en un objeto de estudio obligado para quienes pretenden y desean conocer, analizar y/o transformar las relaciones jurídicas, políticas, sociales, económicas y culturales del Estado Mexicano.

Dada su relevancia como objeto de estudio, es que actualmente el derecho municipal, ha motivado el surgimiento del “municipalismo”, como una doctrina, a partir de la cual se encauzan diversos esfuerzos para generar y enriquecer el estudio del municipio en México y el mundo.

De esta forma, se encuentran diversas definiciones sobre el municipio. No obstante, el punto de partida debe hallarse en sus orígenes etimológicos, desde la voz latina “*municipium*”, la cual se integra por “*munus*”, que significa cargo u oficio, y “*capere*” que representa hacerse cargo, aspectos que en su conjunto, se refieren a aquellas ciudades donde los ciudadanos tomaban los asuntos de su comunidad.

Para Reynaldo Robles el municipio mexicano es:

*“...una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad asentada en una circunscripción territorial que es la base de la división política, administrativa y territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno*

*con capacidad jurídica, política y económica, para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior”.*<sup>1</sup>

Existe además, la definición oficial del Instituto para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), quien lo describe como *“una entidad política y una organización comunal; sirve de base para la división territorial y la organización política y administrativa de los estados de la federación en su régimen interior”.*<sup>2</sup>

Las relaciones de vecindad que se encuentran en el municipio, son una característica fundamental, que hacen de éste, el espacio por excelencia donde gobierno y sociedad tienen una mayor cercanía, y por ende, la posibilidad de crear instrumentos de gobierno más próximas, cercanas, democráticas y participativas.

Por otra parte, la concepción del municipio, refiere para su entendimiento aquellos elementos que le dan forma y lo constituyen, los cuales son: población, gobierno y territorio.

Al respecto el INAFED define de la siguiente forma dichos elementos:

- ***“Población:*** *Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.*
- ***Territorio:*** *Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que contribuyen la base material del municipio. La porción del*

---

<sup>1</sup> REYNALDO ROBLES, *El Municipio*, novena edición, Ed. Porrúa, México, 2009, pág. 26.

<sup>2</sup> INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED), *Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal*, Secretaría de Gobernación México, 2007, pág.11.

*territorio de un estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.*

- **Gobierno:** *como primera instancia de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal*.<sup>3</sup>

La interacción continúa entre estos tres elementos básicos a partir de los cuales se moldea dicha institución, permiten definir y conocer al municipio como un espacio en continuo movimiento y con una gran diversidad. No es posible hacer referencia a un arquetipo municipal, sino lo contrario, las características propias que adquieren éstos elementos en el tiempo y el espacio, implican la construcción de un mosaico de realidades “locales”.

En México existen 2,445 municipios, cada uno con sus propias características, tanto jurídicas, como territoriales, sociales y políticas. Como se podrá observar a lo largo de la presente investigación, existen fuentes de derecho específicas dentro de las cuales se enmarca la actuación de los municipios como ámbitos de gobierno, lo que significa que existen una serie de ordenamientos jurídicos que delimitan y establecen sus competencias, y las cuales adquieren sus propias características, conforme sus circunstancias.

## **1.2. Evolución Jurídica del Municipio en México.**

El municipio es una institución en movimiento, que a través del derecho se ha transformado conforme a los diversos contextos históricos que ha atravesado México, desde sus antecedentes hispánicos y hasta la actualidad.

---

<sup>3</sup> INAFED, Óp. Cit. págs. 11-12

Eduardo Andrade Sánchez identifica cómo a través de la historia el municipio en México ha estado inmerso en una constante transformación y lucha por hacer de éste una institución fuerte y protagónica en el desarrollo del país. Así se observan diversos episodios en la historia, donde el municipio a través del derecho, ha luchado por su cimentación y consolidación jurídica.

A continuación se sistematizan y describen a grandes rasgos dichos episodios, a partir de los cuales puede entenderse la evolución jurídica del municipio en nuestro país:

a) Elementos constitucionales, de López Rayón:

A la muerte de Miguel Hidalgo, Ignacio López Rayón asumió la lucha independentista y la tarea de instalar la Suprema Junta Nacional Americana, la cual debería encargarse del gobierno, y ajustarse a una Constitución; para lo cual, López Rayón estableció los “Elementos Constitucionales”, en los que el ayuntamiento figuraba como la fuente primigenia de la representación nacional.

En dichos Elementos destacaba la existencia de representantes de las provincias, quienes eran nombrados por los ayuntamientos; éstos últimos, decía serían integrados por las personas más honradas y en proporción, no solo de las capitales, sino que incluía a personas de los pueblos de Distrito.

b) Constitución Política de la Monarquía Española de Cádiz:

Dicha Constitución española, que se aplicó en México, sienta precedentes constitucionales que influyeron en textos jurídicos posteriores. Entre los cuales destaca la delimitación del gobierno interior de las provincias y los pueblos;

además regulaba los ayuntamientos, estableciendo su composición a través de alcaldes, regidores y síndicos, y presididos por un jefe político.

Establecía que los ayuntamientos eran electos de forma indirecta y por periodos de un año para los alcaldes, y de seis meses para regidores e incluso síndicos.

Además regulaba actividades específicas que desempeñaban los ayuntamientos, como la policía de salubridad, la administración e inversión de los caudales, el cuidado de espacios públicos como escuelas, hospitales, hospicios, caminos, puentes, cárceles, entre otros.

c) Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana:

También conocido como Constitución de Apatzingán, no incluyó ningún capítulo específico en razón de la organización y gobierno de los municipios.

d) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano:

Éste Reglamento se distingue por ser un documento de corte centralista, donde se incorpora al municipio como instrumento organizacional de gobierno.

Como un esfuerzo de Iturbide para construir su imperio, en 1923 logró la aprobación de éste Reglamento, en el que se hacía referencia a las elecciones de los ayuntamientos para aquel año, en tanto se emitía una ley de elecciones. Además preveía la emisión de un reglamento provisional

e) Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana:

A la caída de Iturbide se iniciaron diversos proyectos encaminados a organizar políticamente a nuestro país. No obstante, el escenario era complejo, así que el Congreso electo emitió en 1823 la Convocatoria para un Congreso Constituyente e inició con el “Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana”, en el que se preveía que los ciudadanos elegirían indirectamente a diputados federales y de las provincias, senadores y a los miembros de los ayuntamientos.

f) *Acta Constitutiva de la Federación Mexicana:*

Una vez que se integró el Congreso Constituyente en 1823, en Enero de 1824 emitió el “Acta Constitutiva de la Federación Mexicana” en la cual no se hacía ninguna referencia a los ayuntamientos, toda vez, que con espíritu federalista, daba por entendido que dicha cuestión era materia que debía ser atendida por las constituciones de los estados, donde se establecerían, cuál sería la organización de su gobiernos interiores.

g) Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824:

Siguiendo con el antecedente del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, la Constitución Federal de 1824 no hizo ninguna referencia a los ayuntamientos, porque se consideraba que esa materia correspondía regular a las constituciones estatales.

h) Constitución de 1836:

Contrario a la Constitución de 1824, la de 1836 tenía un enfoque centralista. El Congreso electo en 1835 asumió entonces un carácter de Poder Constituyente y

expidió a finales de ese año, las “Bases para la Nueva Constitución”, para lo cual emitieron un año después las denominadas “Siete Leyes Constitucionales” que sustituían la Constitución de 1824.

Dichas Siete Leyes regulaba de manera directa a los ayuntamientos, determinando que los habría en las capitales de departamento, que así lo tenían en 1808 y en los puertos donde la población llegase a los cuatro mil habitantes. Además establecía que su elección sería de forma indirecta y establecían a detalle los requisitos que debían cumplir los miembros de los ayuntamientos y se mencionaban sus tareas, las cuales se retomaron de la Constitución de Cádiz, y otras funciones de carácter judicial, como la determinación de juicios verbales y la dictaminación de asuntos contenciosos, entre otros.

i) Proyecto de Reformas de 1840:

En el interior del Congreso se propició en 1840 la elaboración de un proyecto de reformas a la Constitución de 1836, que planteaban cambios en la organización y funcionamiento de los ayuntamientos, por ejemplo: se eliminaba la figura del alcalde, para que solo se integraran por el número de regidores y síndicos que las Juntas Departamentales señalaban, mismos que serían nombrados popularmente; además dejaba atrás la idea de que en las leyes secundarias se estableciera su duración, para que de forma explícita incluyera que su renovación se realizaría por tercios cada dos años. Otro cambio importante, significaba el excluir expresamente la función judicial de las tareas de los ayuntamientos.

Dicho Proyecto, sería solo un ejercicio que no culminaría en las reformas planteadas, ya que en 1841 se convocó a la conformación de otro Congreso Constituyente, del cual surgirían nuevos proyectos.

j) Proyectos de Constitución de 1842:

Con la conformación de otro Congreso Constituyente en 1842, se observan los trabajos realizados para integrar diversos proyectos de Constitución.

Así en Agosto de ese año se integra el “Primer Proyecto de Constitución” en el cual se mantenía y matizaba la organización centralista de 1836. Para el mes de noviembre se formuló el “Segundo Proyecto de Constitución”, el cual insistió en un enfoque centralista, conservando la idea de que la nación se dividiría en Departamentos y éstos contarían con su propia Constitución, donde se determinará explícitamente su administración interna.

k) Bases Orgánicas de 1843:

A inicios de la década de 1840 se mantenían y propiciaban las pugnas entre liberales y conservadores, quienes abanderaban ideas diferentes para definir y consolidar la visión y proyecto de nación.

En 1842, Nicolás Bravo, quien fuese entonces Presidente, desconoció al Congreso e impidió por la fuerza pública que sesionará. En diciembre de ese año integró la Junta Nacional Legislativa conformada por notables, con el objeto de que elaboraran nuevas bases constitucionales.

Así en junio de 1843 expidieron las “Bases de Organización Política de la República Mexicana”. Con Antonio López de Santa Anna quien asumió nuevamente la Presidencia se establecía el proyecto centralista de la Constitución, en el que no existía una regulación detallada de la institución municipal.

l) Bases para la Administración de la República:

Con la instauración de la dictadura de Santa Anna, quien emitió las “Bases para la Administración de la República”, la administración de los municipios queda al margen y control del Supremo Gobierno.

En 1853 Santa Anna emite un decreto referente a las facultades de los gobernadores, en el cual se observa el control exacerbado de los municipios a cargo de los éstos, quienes tendrían la atribución de suspenderlos y removerlos, dando cuenta posterior al Presidente.

Para 1855 emite otro decreto que de forma detallada, a través de 136 artículos, determinaba una regulación con una perspectiva altamente dictatorial de los municipios. Así se establecía la figura de los Intendentes como responsables de la administración de las localidades, quienes serían nombrados por los gobernadores, e incluso por el propio Santa Anna, si fuese necesario, por un periodo de 3 años, pero con la posibilidad de ser designados de forma continua e indefinida.

Los Intendentes reflejaban la tendencia de dominación dictatorial, quienes no solo estaban al margen del Presidente y los Gobernadores, sino que acataban y cuidaban los intereses de la élite en el poder.

m) Constitución de 1857:

Con la Revolución de Ayutla se encauza un movimiento para derrocar la dictadura de Santa Anna, surgiendo el Congreso Constituyente de 1857, el cual promulgó una nueva Constitución durante ese año, misma que con espíritu federalista, no reguló de forma directa la organización y funcionamiento de los ayuntamientos.

n) Estatuto Provisional del Imperio Mexicano:

El Estatuto Provisional del Imperio Mexicano fue realizado con el objeto de organizar el gobierno de Maximiliano. Dentro de este documento se puede observar elementos a partir de los cuales se incidía y controlaba directamente a los ayuntamientos, dotando al “emperador” de poder y atribuciones para nombrar y remover al alcalde de la capital y los prefectos de cada Departamento, entre otros aspectos.

o) Gestación de la normatividad revolucionaria:

Con el restablecimiento de la República, la Constitución de 1857 recuperó su vigencia. Durante la época porfirista, en el periodo cuando Porfirio Díaz derrocó a Benito Juárez, éste utilizó como uno de sus argumentos y banderas, el exceso y poder personal de Juárez, a través del cual sacrificaba la soberanía estatal y la voluntad de los pueblos.

Sin embargo, cuando Díaz logra conquistar el poder y afirmar su dictadura, aquellas buenas intenciones desaparecieron. En la medida en que se hace presente la insatisfacción y rebelión de grupos de la sociedad, surge el tema de la opresión de los pueblos.

Así, cuando Francisco I. Madero redacta el Plan de San Luis Potosí, a través del cual convoca a la insurrección, señala que:

*“...la división de poderes, la soberanía de los Estados, la libertad de los Ayuntamientos y los derechos del ciudadano, sólo existen escrito en nuestra Carta Magna; pero de hecho... las Cámaras de la Unión no tienen otra voluntad que la del dictador. Los Gobernadores de los Estados son*

*designados por él, y ellos, a su vez, designan e informan de igual manera las autoridades municipales”.*<sup>4</sup>

Durante la etapa revolucionaria, la “libertad municipal” se enarboló como una de las principales banderas del movimiento armado. Y así, al discutirse la formulación de la Constitución de 1917, Venustiano Carranza señaló como una de las grandes conquistas de la revolución: “El Municipio Libre”.

p) Constitución de 1917:

Durante la configuración de la Constitución de 1917 se retomaron las ideas de Venustiano Carranza y se trazó la visión de “Municipio Libre”.

El proyecto de Constitución desarrolló el artículo 115, relativo a los municipios, y orientó su formulación en tres ejes:

1. La independencia de los ayuntamientos.
2. La formación de su hacienda pública.
3. El otorgamiento de personalidad jurídica.

La Constitución de 1917 asumió un espíritu federalista, con la premisa de forjar la visión de “Municipio Libre”, futura base de la organización política y administrativa de los estados, y por ende, del país.

La historia del municipio en el país, mostró al Poder Constituyente la importancia y necesidad de construir una institución municipal fuerte y libre. Para ello, y con el objeto de no hacerlos víctimas de autoridades más poderosas, asumió como

---

<sup>4</sup> CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano*, México, 2000, tomo XI, pág. 731.

estrategia, el protegerles a través de disposiciones constitucionales, como fuente máxima del derecho, indispensable para el desarrollo de su vida y libertad.

De esta forma fue que se concluyó el diseño del artículo 115 constitucional, el cual en su texto original señaló:

*“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, conforme a las siguientes bases:*

- I. Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado;*
  - II. Los municipios administraran libremente su hacienda, la cual se formará de las contribuciones que señalen las legislaturas de los estados y que, en todo caso, serán las suficientes para atender a las necesidades municipales, y*
  - III. Los municipios serán investidos de personalidad jurídica para todos los efectos legales.*
- El ejecutivo federal y los gobernadores de los estados tendrán el mando de la fuerza pública en los municipios donde residieren habitual o transitoriamente”.*<sup>5</sup>

q) Primer Reforma al Artículo 115:

El texto de la Constitución de 1917 no advertía ni regulaba la reelección de miembros de los ayuntamientos.

---

<sup>5</sup> EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ, *Derecho Municipal*, Ed. Oxford University Press, México, 2006, pág. 60.

Así, por iniciativa del Partido Nacional Revolucionario, en 1932-1933 se discutió la adición de un párrafo al artículo 115 constitucional, en él se aprobó la prohibición de la reelección de los miembros del ayuntamiento para el periodo inmediato.

r) Voto femenino en los municipios:

En 1946 el Presidente de la República Miguel Alemán presentó una iniciativa de reforma al artículo 115 constitucional, para otorgar a las mujeres el voto en las elecciones municipales.

De esta forma a finales de ese año fue aprobada dicha reforma, lo cual permite observar que la conquista del derecho de las mujeres a ser votadas nació desde los municipios.

s) Reforma de 1976:

En 1976 se reformó el artículo 115, incorporando las bases para regular los asentamientos humanos.

t) Reforma de 1977:

En 1977 se realizó una reforma política al artículo 115, cuyo objeto fue aplicar el principio de representación proporcional en la conformación de los ayuntamientos, para municipios de más de 300 mil habitantes.

u) Profundas reformas de 1982:

En 1982 el Presidente de la República Miguel de la Madrid, inició un proceso de reformas sustanciales, tendientes a transformar el régimen municipal. A pesar de

que la Constitución de 1917 tenía y guardaba el espíritu de forjar y construir municipios libres, con capacidades para impulsar y desarrollar su vida y progreso, en la realidad seguían perseverando grandes limitaciones, que ocasionaban deficiencias e incluso la sujeción de los ayuntamientos a las autoridades centrales.

Contrario al espíritu federalista que moldeó la Constitución de 1917, el país seguía experimentando un centralismo hacia los municipios.

Por tales razones Miguel de la Madrid impulsó un proceso reformador tendiente a otorgar mayor poder y garantías a los municipios, para desempeñar su rol estratégico en la construcción de un auténtico federalismo.

De tal forma se realizaron las siguientes reformas constitucionales al artículo 115:

1. Una de las reformas consistió en señalar las fórmulas para la suspensión o desaparición de ayuntamientos. Aunque de forma aparentemente se pensaría que dicha reforma era contraria a la libertad de los municipios, en el fondo la razón fue impedir que a voluntad de las autoridades estatales, se suspendieran o desaparecieran ayuntamientos.
2. Una segunda reforma consistió en señalar la atribución de los municipios para manejar su patrimonio. También se fortaleció su personalidad jurídica y reglamentaria para expedir bandos de policía y buen gobierno y otras disposiciones administrativas.
3. Para impulsar la transformación de los municipios, se introdujo una definición precisa sobre los servicios que estarían a cargo de los ayuntamientos, aunque era claro que la composición del país estaba marcada por una amplia heterogeneidad local, era necesario establecer de

forma general, determinados servicios a cargo de los municipios, con la premisa de que en función de la capacidad financiera y administrativa de los ayuntamientos, fuese posible satisfacer dichos servicios con el concurso de los estados e incluso entre diversos municipios.

De esta forma se delimitaron los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, y aquellos que las legislaturas estatales determinen de acuerdo a sus circunstancias territoriales y socioeconómicas.

4. Era evidente que para forjar municipios libres, resultaba fundamental garantizar su autonomía económica y financiera.

Con esta lógica se introdujo una reforma constitucional en la cual se enumeró de forma precisa las contribuciones que correspondían a los municipios, en las cuales se contemplaba el cobro de impuesto sobre la propiedad inmobiliaria o impuesto predial, uno de los ingresos, a la fecha, más importantes para la hacienda pública municipal.

Además se elevó a rango constitucional el derecho de los municipios a percibir participaciones federales. Reforma que sentó la base legal para construir un moderno Sistema de Coordinación Fiscal.

5. Toda vez que el territorio es un elemento fundamental de los municipios, la reforma contempló una modificación para consolidar su intervención en la regulación de los asentamientos humanos. Dotándoles de atribuciones para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano; controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regulación

de la tenencia de la tierra; así como otorgar licencias y permisos de construcción, entre otras.

6. Una sexta reforma fue aplicar el principio de representación proporcional hacia todos los municipios, suprimiendo la limitación población de 300 mil habitantes que señalaba anteriormente el artículo 115.
7. Con el objeto de regular las relaciones laborales de los empleados municipales, se decidió agregar en el texto constitucional del 115, la importancia de que las relaciones de los trabajadores se regirían por lo estipulado en el artículo 123 de la Carta Magna.
8. Por último las reformas realizadas en 1982, contempló la atribución de los municipios para celebrar convenios con los estados y la federación. Aunque en la realidad, dicha práctica ya se realizaba, con la reforma se pretendió darle claridad y validez constitucional.

v) Reformas de 1987 y 1999:

Las reforma de 1987 consistió en dar una mayor precisión a las atribuciones de los municipios y los estados, de tal manera se realizó un reordenamiento de los artículos 115 y 116.

En cuanto a la reforma de 1999 consistió en fortalecer el papel de los municipios, para transformarlos de simples “administradores”, a ser una auténtico “ámbito de gobierno” con mayor capacidad y poder para decidir y ser actores centrales en la construcción del desarrollo local. Esta reforma fue sustancial, ya que implicó dotar a los ayuntamientos de mayor poder para intervenir en los asuntos públicos locales, sin la sujeción a autoridades intermedias, o de cualquier poder creado por

el Estado que tuviera por objeto ejercer funciones municipales. No obstante, ello no significaba un contraargumento al espíritu federalista, sino lo contrario, no afectó el hecho de contar con instancias de coordinación o concertación.

w) Reforma de 2001 en materia indígena:

Como respuesta al movimiento armado de la insurrección de los indígenas en el estado de Chiapas, se provocó un amplio debate en el Congreso de la Unión, donde se discutió el probable escenario que implicaría elevar a rango constitucional el hecho de dar autonomía plena a los pueblos indígenas.

Después de una amplia discusión se decidió que lo más adecuado era reformar el artículo 115, negando la autonomía plena a las comunidades indígenas, pero dotándoles de certeza jurídica para coordinarse y asociarse entre diversas comunidades.

x) Reforma de 2014:

La más reciente y última reforma al artículo 115 constitucional, se llevó a cabo en Febrero de 2014, mediante la cual se permite la reelección de los integrantes de los Ayuntamientos, siempre y cuando las entidades federativas opten por dicho régimen.

A pesar de que en México la reelección en el poder, había estado ligada ampliamente por sus abusos, estigmatizándola negativamente, la realidad municipal había mostrado la importancia de resolver los problemas estructurales que en la práctica significaban los cortos periodos de gobierno, a través de la reelección, como un mecanismo para ampliar la gestión de buenos gobiernos o para castigar a malos gobernantes.

### 1.3. Personalidad Jurídica de los Municipios.

Uno de los caracteres principales de los gobiernos locales es su personalidad jurídica, que les dota de facultades para emitir y aprobar reglamentos y otras disposiciones legales dentro de su jurisdicción, que tengan por objeto ser instrumentos de utilidad para cumplir adecuadamente con sus atribuciones y tareas.

En párrafos anteriores se realizó un esbozo general sobre la evolución jurídica del municipio en México. Ahí fue posible observar que una de las grandes conquistas de los municipios ha sido el configurarse como auténticas autoridades para formular, aprobar y expedir diversas normas dentro de su territorio, erigiéndose cada ayuntamiento en sujetos activos en la construcción del derecho municipal.

Al respecto señala Ignacio Reyes Garzón que:

*“...los municipios a través de su órgano de gobierno, ayuntamiento, están dotados de facultades constitucionales para emitir normas de observancia general dentro de su jurisdicción territorial. El haber cambiado la expresión “expedir” por “aprobar” como se lee en el texto vigente, reviste una ratificación de la autonomía municipal, puesto que ahora no queda duda de que la emisión de los reglamentos es un acto que sólo concierne a los ayuntamientos sin requerir la intervención de la legislatura estatal”.*<sup>6</sup>

Desde esta perspectiva, resulta indispensable saber que para conocer cómo se estructura el derecho municipal, es fundamental comprender cómo en lo particular cada ayuntamiento interviene en la configuración del marco jurídico municipal.

---

<sup>6</sup> CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN, *La facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el acceso a la información*, en Derecho comparado de la información, número 3, enero-junio de 2004, pág. 132.

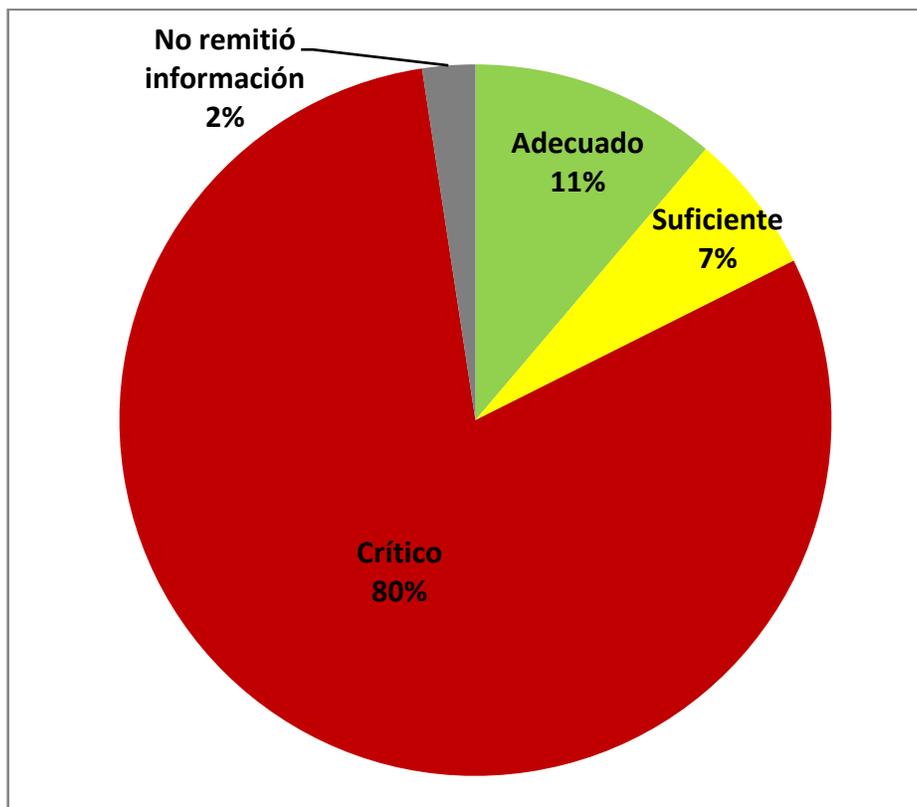
A partir de esta lógica resulta evidente el hecho de que en cada localidad, conforme a sus propias circunstancias, existe un marco legal propio, *ad hoc*, que ha sido construido para atender los asuntos públicos dentro de una jurisdicción determinada.

No obstante, es de destacar que pese a la oportunidad constitucional con que cuentan los gobiernos locales para regular la vida municipal, aún existen muchos rezagos en esta materia, es decir, que en ocasiones los municipios no cuentan con las normas o reglamentos suficientes o adecuados, lo cual a la postre merma o limita sus capacidades institucionales para tomar decisiones eficaces y eficientes.

De acuerdo a los resultados del “Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios 2012”, que realizó el Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, de los 125 municipios de la entidad, el 80% de ellos no contaba con reglamento interior y manuales de organización y procedimientos, que son disposiciones legales básicas y necesarias para su desarrollo institucional.

### Gráfico 1.

Evaluación 2012 sobre el desarrollo jurídico-institucional de los municipios del Estado de México



**Fuente:** ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios 2012, dirección en internet: [http://www.osfem.gob.mx/03\\_Transparencia/CtaPub/IR\\_CtaPub12.html](http://www.osfem.gob.mx/03_Transparencia/CtaPub/IR_CtaPub12.html)

A pesar de que 2012 fue el último año de gestión de los ayuntamientos mexiquenses electos para el periodo 2009-2012, con lo anterior se observa que 100 municipios a lo largo del trienio no aprovecharon su personalidad jurídica para fortalecer su desarrollo institucional, es decir que no elaboraron o actualizaron los

principales documentos administrativos indispensables para una eficiente gestión pública municipal.

Con estos datos se ejemplifica el rezago jurídico en el que se encuentran todavía los municipios, pese a que cuentan con las atribuciones constitucionales para formular, aprobar y emitir sus propias normas y reglamentos.

A pesar de que la personalidad jurídica que poseen los municipios en México, es una de sus grandes conquistas históricas, en la actualidad existen serias deficiencias que cuestionan el rol de los ayuntamientos como entes jurídicos, que regulan los asuntos públicos y administrativos del quehacer municipal.

#### **1.4. Fuentes del Derecho Municipal.**

Para entender el Derecho Municipal en México se requiere de antemano comprender, tal como se pudo observar en páginas anteriores, que su concepción contemporánea es producto de diversos acontecimientos históricos.

Actualmente puede decirse que en nuestro país se concibe al municipio desde un espíritu federalista, que ha sido trazado desde nuestra Carta Magna. Después de los diversos episodios históricos por los que atravesó la hechura contemporánea de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, se logró cimentar los pilares jurídicos del Derecho Municipal, el cual se funda en un “Federalismo”, que asume que la regulación jurídica de la vida municipal, debe cimentarse en aspectos generales y estratégicos desde la Constitución, y corresponde a los estados y municipios regular de forma particular y específica su quehacer institucional.

Es así, que para comprender el Derecho Municipal es prudente hablar de 3 fuentes:

**Imagen 1.**  
Pirámide del derecho municipal



**Fuente:** Elaboración propia.

#### **1.4.1. Derecho Municipal: Marco Jurídico Federal.**

Las bases y cimientos del Derecho Municipal se encuentran en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de forma particular en su artículo 115, que con espíritu federalista establece la concepción de “Municipio Libre”, cimiento jurídico que detona la construcción de un derecho municipal mexicano, donde

cada municipio puede determinar con autonomía y libertad su estrategia de desarrollo; además de que constitucionalmente asume al municipio como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de las entidades federativas.

Al respecto señala Raúl González que:

*“El carácter de “libre” como adjetivo del Municipio no significa independencia sino como autonomía interior en el orden político, administrativo y hacendario de que los municipios disfrutan jurídicamente dentro del ámbito de la entidad federativa a que pertenezcan. Es decir, la libertad del municipio tiene que ver con el carácter democrático de sus autoridades locales y con la garantía de la autonomía de éstas dentro del marco de competencia federal y local que les corresponda. Al elevar a rango constitucional el Municipio Libre la Constitución lo quiere preservar de injerencias indebidas tanto por parte de los poderes centrales como de los poderes locales, que pudieran menoscabar o violentar sus libertades propias”.<sup>7</sup>*

Es así que el marco jurídico federal se refiere principalmente a lo estipulado en el artículo 115 constitucional, que de forma explícita y directa señala las bases del “Municipio Libre”:

- I. En la fracción primera establece y delimita la base de la organización política de los municipios, a través de los “Ayuntamientos”, integrados por Presidente Municipal, y el número de Síndicos y Regidores que la normatividad estatal determine.

---

<sup>7</sup> RAÚL GONZÁLEZ SCHMAL, *Programa de Derecho Constitucional*, Ed. Limusa, México 2007, pág. 178.

Asimismo, aunque asume la posibilidad de reelección inmediata de los integrantes de los Ayuntamientos, deja a las Constituciones de los estados regular dicha tarea.

En la primera fracción, también la Constitución señala los mecanismos y condiciones generales para que las Legislaturas Locales puedan declarar la desaparición y suspensión de mandato a miembros de los Ayuntamientos, así como los mecanismos para su sustitución.

- II. En la segunda fracción se establece la facultad reglamentaria que poseen los Ayuntamientos, es decir la capacidad de aprobar su Bando de Policía y Gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas necesarias para organizar su administración pública y regular las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia.

Esta fracción resulta de gran relevancia, ya que da la pauta para que los Ayuntamientos se erijan como entes jurídicos, con el poder para regular adecuadamente su actuación, lo cual les permite realizar actos administrativos.

La fracción segunda sienta la base para que en los municipios se desarrolle un marco jurídico local, acorde a las circunstancias de cada localidad y que genera cada Ayuntamiento en lo particular, como fuente del Derecho Municipal.

- III. Uno de los episodios más significativos en la evolución jurídica del Derecho Municipal, lo constituye el proceso de descentralización, por el cual hoy día los municipios han dejado de ser simples administradores y prestadores de servicios públicos, para ser actores centrales en la construcción de

estrategias de progreso y transformación social, con mayores competencias en la prestación de bienes y servicios públicos.

Desde esta perspectiva debe entenderse la fracción tercera del artículo 115 constitucional, la cual le otorga a los municipios funciones y servicios públicos fundamentales para el desarrollo local.

Así determina que los municipios tienen a su cargo la prestación de los siguientes servicios:

- 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, policía preventiva municipal y tránsito; Y
- i) Aquellos que determinen las Legislaturas Locales de acuerdo a las características propias de los municipios, considerando su capacidad administrativa y financiera.

Cabe destacar que en esta misma fracción se otorga a los ayuntamientos la posibilidad de coordinarse y asociarse con otros municipios para una mejor prestación de los servicios públicos.

- IV. Con la evolución jurídica del municipio quedo de manifiesto que para lograr forjar municipios libres, era causa *sine qua non* otorgarles autonomía económica y financiera.

De esta forma en la fracción IV está asentado el hecho de que los municipios administren libremente su hacienda, precisando las contribuciones que les corresponden y los mecanismos para que perciban ingresos por participaciones federales, en el marco del sistema de coordinación fiscal.

- V. En la fracción quinta quedan de manifiesto las atribuciones de los municipios para intervenir en la regulación y ordenamiento del crecimiento o desarrollo urbano.

Como ámbito de gobierno más próximo a la ciudadanía, donde el territorio es un elemento básico de los municipios, es necesario que los gobiernos locales asuman su rol protagónico en el desarrollo urbano.

Es así que esta fracción les dota a los municipios de entre otras facultades, del poder de: formular, aprobar y administrar su plan de desarrollo urbano; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra; otorgar licencias y permisos para construcciones, etc.

- VI. La fracción sexta permite a municipios ubicados en dos o más entidades, con continuidad geográfica, planear y regular conjuntamente y coordinada su desarrollo urbano.

- VII. En la séptima fracción se le otorga al Presidente Municipal el mando de la policía preventiva
  
- VIII. La octava y última fracción señala la introducción del principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios de la República Mexicana. Así como la importancia de regular las relaciones de trabajo en los municipios, bajo los preceptos del artículo 123 de la Constitución.

#### **1.4.2. Derecho Municipal: Marco Jurídico Estatal.**

Tal como se ha mencionado en párrafos anteriores, la configuración contemporánea del municipio en México está determinada por un espíritu federalista, compuesto por un poder federal y locales.

En la Carta Magna tal como se pudo observar en el apartado anterior, están las bases del poder municipal. El texto del artículo 115 señala las facultades de los gobiernos locales, como garantía para impulsar la concepción del “municipio libre”, y en base a ello desprender su regulación acorde a las circunstancias de cada entidad federativa y sus municipios.

Desde esta perspectiva, cada estado en el marco de su soberanía y del federalismo, constituye su propia Constitución Política Estatal y cuenta con una Ley *ad hoc*, que regula de forma explícita la vida municipal.

En este sentido, puede decirse que existe una amplia diversidad que caracteriza las fuentes del derecho municipal desde los estados. Pero dicha heterogeneidad

jurídica, no impide que puedan identificarse puntos de encuentro en el marco jurídico estatal referente al derecho municipal.

Es así que en las Constituciones Estatales existen capítulos específicos que regulan en lo general al “Poder Público Municipal”, entendiéndose que a nivel estatal, más allá de la división clásica de poderes, en ejecutivo, legislativo y judicial, se haya uno más, denominado municipal.

El derecho municipal establece a nivel local, que en los municipios no existe la concepción clásica de división de poderes, es decir que no se haya un poder ejecutivo, legislativo y judicial, el único poder público es el municipio en su conjunto, el cual es gobernado por un Ayuntamiento, el cual se integra por un Presidente Municipal, Síndicos y Regidores, quienes deliberan en Cabildo, como cuerpo colegiado y democrático, los asuntos públicos locales.

En el caso particular del Estado de México, el Título Quinto de su Constitución Política Estatal, se denomina “Del Poder Público Municipal”, el cual cuenta con cuatro capítulos:

- I. Capítulo Primero. De los Municipios
- II. Capítulo Segundo. De los Miembros de los Ayuntamientos.
- III. Capítulo Tercero. De las Atribuciones de los Ayuntamientos.
- IV. Capítulo Cuarto. De las Atribuciones de los Presidentes Municipales.

Asimismo, el Estado de México cuenta con una Ley Orgánica Municipal la cual regula los siguientes aspectos:

- a) Determina el número y denominación de los municipios que conforman la entidad.
- b) La organización territorial de los municipios.
- c) La población de los municipios
- d) La integración e instalación de los ayuntamientos.
- e) El funcionamiento de los ayuntamientos.
- f) Las atribuciones de los ayuntamientos.
- g) Los actos administrativos que requieran autorización de la Legislatura.
- h) Las causas y mecanismos de suplencia de los miembros de los ayuntamientos.
- i) La suspensión y desaparición de ayuntamientos, de la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros.
- j) Las atribuciones de los miembros del ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana.
- k) La regulación del régimen administrativo de los municipios.
- l) La función mediadora-conciliadora y calificadora de los ayuntamientos.
- m) La reglamentación municipal.
- n) Las responsabilidades de los servidores públicos municipales.

Además de la Constitución Política Estatal y la Ley Orgánica Municipal, las fuentes del derecho municipal, deben considerar aquellas disposiciones jurídicas, que en función del asunto público a que se hace referencia, deben ser cumplidas. Por ejemplo, si se hace referencia a una cuestión financiera de los municipios, deben observarse todas aquellas disposiciones que en la materia sean aplicables.

#### **1.4.3. Derecho Municipal: Marco Jurídico Municipal.**

Tal como se mencionó en párrafos anteriores, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dota a los municipios de personalidad jurídica para

construir conforme a sus circunstancias y atribuciones, un marco jurídico propio, aplicable dentro de su jurisdicción.

En apego al espíritu federalista y la visión de “municipio libre”, es que todos y cada uno de los municipios tienen el poder y la oportunidad de diseñar, aprobar y aplicar sus propias normas y disposiciones legales que les permitan cumplir de la mejor forma posible, con sus tareas y quehaceres.

No obstante de que existen deficiencias en el desarrollo jurídico-institucional de los gobiernos locales, quienes no han sabido detonar y aprovechar su facultad reglamentaria, la personalidad jurídica que poseen, sigue representando una conquista histórica en la evolución de la institución municipal en nuestro país.

Considerando que no existe un marco normativo municipal homogéneo o universal, aplicable hacia cualquier entidad local, y que existen rezagos en su configuración desde los municipios, pueden observarse diversas disposiciones legales comunes, con que cuentan los municipios, tales como:

- A. Bando de Policía y Buen Gobierno.
- B. Reglamento Interno de la Administración Pública.
- C. Reglamento Interno de las Sesiones del Ayuntamiento.
- D. Reglamento Interior de las Comisiones Edilicias
- E. Manuales de Organización.
- F. Manuales de Procedimientos.

## **Capítulo II. Marco Conceptual de la Participación Ciudadana.**

Es innegable que el proceso de reforma del Estado, en particular experimentado en México a partir de 1980, puso en la mesa del debate nacional el tema de la vida municipal, generando incluso un gran movimiento para impulsar su desarrollo. Es así que en 1983 se dio la reforma municipal en México, plasmada en el artículo 115 de la Carta Magna, como uno de los primeros pasos para la democratización del gobierno local.

Desde entonces la configuración del Derecho Municipal contemporáneo, ha sido un detonante para configurar procesos de gestión municipales, donde los gobiernos locales son actores centrales en la construcción de políticas públicas para el desarrollo local.

La evolución jurídica de la institución municipal, exige hoy día, hacer una reflexión sobre los avances o retrocesos que ha llevado al municipio en México a tener vigencia y ser nuevamente centro del debate. Para ello, se hace necesario asumir una postura crítica para saber en dónde estamos y qué falta por hacer.

Es innegable, que dentro de ésta reflexión quede de lado el análisis en torno al rol de los gobiernos municipales para impulsar la participación ciudadana. Es desde lo local, donde se encuentran importantes escenarios de oportunidad y desafíos para lograr su desarrollo, en el marco de la construcción de una democracia moderna, eficaz y participativa.

El gobierno de las ciudades, el gobierno local, está hoy en la mira. Es en ese orden de gobierno donde se gestiona todo lo relacionado con el uso y apropiación del espacio urbano, la prestación de los servicios públicos y en donde se perciben las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

La democracia misma sólo es factible a partir de la participación activa de los ciudadanos en la elección de los gobernantes. Es el mínimo requerido para conformar un Estado democrático. Y de ese mínimo para adelante, las formas de gobierno democrático estimulan la participación de los ciudadanos en otros ámbitos de la sociedad. Desde ahí surge la diversidad pero también la consolidación de la democracia. Por eso la cuestión de la participación social no puede verse aislada de la reforma del Estado y de las otras políticas públicas que contribuyen a dicha reforma, por ejemplo la descentralización, el fortalecimiento de los municipios y la construcción de gobiernos locales.

El ejercicio de la ciudadanía activa es un medio por el cual se hace efectivo el derecho y se ejercitan las responsabilidades de personas y grupos frente a una comunidad determinada. El compromiso mutuo que supone la elección de un gobierno democrático se actualiza en la propuesta de políticas públicas acordes con las demandas ciudadanas y en la efectiva respuesta de los ciudadanos, sus grupos, sus redes y en la operación de dichas políticas. Imposible pensar en el éxito de cualquier política pública sin la participación social, toda vez que la unilateralidad de las determinaciones del gobierno se deslegitima cuando no hay comunicación y consenso con los actores sociales.

El municipio en México debe ser objeto de transformaciones en la “revalorización de lo Local” como el espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social colectiva, de creación de infraestructura para el desarrollo y de ejercicio pleno de autonomía (nueva gobernabilidad).

## **2.1. Democracia y Participación Ciudadana.**

La palabra democracia tiene origen en la antigua Grecia y se compone por los vocablos *demos* (pueblo) y *kratos* (poder), significando “Gobierno del Pueblo”.

En su obra “Política”, el filósofo griego Aristóteles definió a la democracia como:

*“El gobierno de la mayoría (...) en donde la soberanía pertenece a la totalidad de los ciudadanos, independientemente de su nacimiento, fortuna o capacidad”*.<sup>8</sup>

Asimismo, Aristóteles estableció la primera diferenciación de las formas de gobierno clasificándolas en puras e impuras; las cuales se explican de acuerdo a las personas en quienes recae el poder, tal como se muestra a continuación

**Tabla 1.**

Formas de gobierno según Aristóteles

<b>Formas de Gobierno</b>	
<b>Puras</b>	<b>Impuras</b>
El poder recae en un solo individuo y lo utiliza en beneficio de todos se da la Monarquía.	Un solo individuo concentra el poder y lo utiliza para sus favoritos, se llama Tiranía.
Si el poder lo detenta una minoría para el bien general, surge la Aristocracia.	Si el poder de una minoría es para mejorar exclusivamente las condiciones de ésta, se hace presente la Oligarquía.
El poder lo disfruta la mayoría del pueblo y los favorece por igual, surge la Democracia.	Cuando el poder se aplica sólo e favor de los desposeídos, surge la Demagogia.

**Fuente:** RAQUEL GUTIÉRREZ ARAGÓN, Guía al Estudio de los Problemas Sociales, Económicos y Políticos de México, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 45.

<sup>8</sup>Véase: <http://www.filosofia.org/mon/democra.htm>, fecha de consulta 23 de Abril de 2015.

Bajo este esquema entendemos que tanto la Monarquía, como la Aristocracia y la Democracia, son concebidas como formas de gobierno puras, toda vez que son empleadas en beneficio de la sociedad en su conjunto y sin distinción; no obstante pueden degenerar en formas impuras como la Tiranía, Oligarquía y Demagogia respectivamente, en cuanto el poder actúa y se concentra en favor de unos cuantos.

Es importante señalar que diversos acontecimientos históricos como la Revolución Francesa, de la cual surgió la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano; así como la Segunda Guerra Mundial, fueron detonantes para que diversos países a nivel mundial adoptaran a la democracia como forma de gobierno.

En la actualidad hablar de la palabra democracia no es algo sencillo, resulta difícil encontrar una sola interpretación. Diversos autores han debatido acerca de su definición y concepto.

Para el politólogo italiano Giovanni Sartori, la democracia es concebida como:

*“Una abreviación que significa Liberal-democracia, de la cual distingue tres aspectos:*

- 1) La democracia como principio de legitimidad.*
- 2) La democracia como sistema político.*
- 3) La democracia como ideal.*

*La democracia no acepta auto investiduras, ni tampoco que el poder derive de la fuerza. En la democracia el poder está legitimado, además de condicionado y revocado, por elecciones libres y recurrentes. (...) La democracia como es en*

*la realidad, no es la democracia como debería ser. La democracia es ante todo y por encima de todo, un ideal*".<sup>9</sup>

Para Laila Belmeni y Héctor Serdán la democracia es: *“una forma de Estado en la que los poderes políticos residen básicamente en el pueblo organizado en un cuerpo de ciudadanos que lo ejercen, ya sea en forma directa o bien por medio de sus representantes”*.<sup>10</sup>

Mientras que para Carlos Cossío la democracia puede ser definida como: *“el gobierno de la opinión pública, por los partidos políticos y para el pueblo”*.<sup>11</sup>

En la actualidad, los sistemas democráticos se caracterizan por ejercer distintas formas de democracia:

- Democracia indirecta o representativa: La ciudadanía elige a un grupo de representantes y les confiere el poder para que sean ellos quienes tomen las decisiones.
- Democracia semidirecta o participativa: Permite una participación mayor de los ciudadanos en comparación con la democracia representativa, toda vez que incentiva a los ciudadanos a no limitarse a ejercer su voto. Sin embargo otorga una participación menor que la que se da en la democracia directa.
- Democracia directa o pura: El poder es ejercido directamente por el pueblo a través de una asamblea, en donde de acuerdo a las atribuciones de ésta,

---

<sup>9</sup> HORACIO MAX LARRAIN LANDAETA, *Sobre el concepto de democracia en el fin de siglo*, disponible en: <http://propolco.tripod.com/monograf/democra.htm>, fecha de consulta 25 de Abril de 2015.

<sup>10</sup> LAILA BELMENI ALLIER Y HÉCTOR SERDÁN CONTRERAS, *Sociología*, Mc Graw Hill, México, 1996, pág. 86.

<sup>11</sup> CARLOS COSSIO, *La Opinión Pública*, en Guía al estudio de los Problemas Sociales, Económicos y Políticos de México, Editorial Porrúa, México, 1997, pág. 46.

los ciudadanos poseen la atribución de elegir a los funcionarios públicos, así como aprobar o derogar leyes.

Es evidente que la concepción de democracia está estrechamente ligada a otro concepto, como lo es la participación ciudadana.

Para entender la participación ciudadana primero es necesario comprender el concepto de ciudadanía, el cual tiene como precursor el término de “ciudadano”. Ciudadano proviene del latín *Civis*, que representaba la forma en que se denominaba en la antigua Roma al hombre libre que vivía en la ciudad.

La mayor parte de los países democráticos, o que aspiran serlo, establecen diversos requisitos para adquirir el carácter de ciudadano, entre ellos: la nacionalidad, la edad, el pleno goce de sus derechos civiles, etc. Esta cualidad es trascendental ya que no todos los hombres que habitan en una comunidad son ciudadanos. Eduardo Rodríguez Manzanares da una clasificación interesante de los sujetos que conviven al interior de un Estado.

*“El gobernado es todo sujeto, nacional o extranjero, ciudadano o no, cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por cualquier acto de autoridad. El nacional es el individuo vinculado jurídica y políticamente a un Estado aunque no participe en su gobierno; el ciudadano es el nacional al que el derecho le concede esta participación política”.*<sup>12</sup>

Por ende, ciudadano es quien goza de ciertos derechos políticos a los que al gobernado o al nacional le son limitados. Estos derechos le permiten incidir en las decisiones colectivas y los asuntos públicos de un Estado. Como señala Dahrendorf:

---

<sup>12</sup> JUAN REYES DEL CAMPILLO, *Partidos, Elecciones y Cultura en México*, UAM Xochimilco y COMECOSO, México, 1994, pág. 340.

*“La ciudadanía es un conjunto de derechos y obligaciones para aquellos que están incluidos en la lista de miembros...es un rol social real. Provee de titularidades...las obligaciones no debería incluir solamente obediencia, sino también civismo, actividad y competencia. Las obligaciones comunes del ciudadano abarcan tanto los deberes políticos como los sociales... es un contrato social generalmente válido para todos los miembros; el trabajo es un contrato privado”.*<sup>13</sup>

La ciudadanía se puede entender como la cualidad política-jurídica del individuo para interactuar con su gobierno, conforme a los derechos y obligaciones previstos en el orden constitucional y normativo de cada Estado. La ciudadanía otorga la posibilidad de participar en la conducción de los asuntos de interés público.

No obstante, existen otras concepciones más amplias de la ciudadanía, que rebasan el aspecto político-jurídico, y que abarcan también una connotación cívico-política. Así puede observarse en el *“Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014”* las diversas visiones sobre ciudadanía, que van desde lo minimalista, hasta lo maximalista:

---

<sup>13</sup> RALF DAHRENDORF, *Incorporarse a la ciudadanía*, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 58, INAP, México, diciembre de 1997, págs. 30 y 31.

**Tabla 2.**

Visiones de la ciudadanía

<b>Visión</b>	<b>Características</b>
Minimalista	<ul style="list-style-type: none"><li>• La ciudadanía es un estatus jurídico.</li><li>• Un ciudadano es todo aquel que tenga 18 años de edad y un modo honesto de vivir, que goza en esa calidad de sus derechos políticos.</li><li>• Su tarea en el ámbito cívico político se circunscribe a elegir juiciosamente a sus representantes.</li><li>• No requiere de más virtudes que apearse a la legalidad, respetar la autoridad y ejercer sus obligaciones, entre las que destaca el derecho a votar.</li></ul>
Intermedia	<ul style="list-style-type: none"><li>• Concepción amplia del ciudadano que trasciende el enfoque legal. No ignora las satisfacciones que los individuos tienen de la vida privada y considera que la participación continua en el espacio público no se restringe a la participación en procesos electorales.</li><li>• El ciudadano debe reconocer y respetar los derechos de los demás, y tener las capacidades de auto-contención y sentido de responsabilidad, de participar en el debate público y por esta vía en la toma de decisiones, de evaluar a quienes desempeñan los cargos públicos, y de exigir que les rindan cuentas.</li></ul>

Visión	Características
Maximalista	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ciudadanía es un estatus político, pero también es una identidad cívico-política.</li> <li>• La persona requiere involucrarse sistemáticamente en la esfera pública.</li> <li>• Implica amplias exigencias a los ciudadanos, pues plantea que ellos estarán interesados permanentemente en lo político.</li> <li>• El ciudadano debe saber no sólo cómo funciona el sistema político sino también cómo puede insertarse y participar en él.</li> </ul>

**Fuente:** INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y COLEGIO DE MÉXICO, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, Instituto Federal Electoral, México, 2014, pág. 20.

Las diversas concepciones sobre la ciudadanía permiten vislumbrar su complejidad y su inminente necesidad para ejercitar la democracia, como forma de vida.

Desde esta perspectiva, la visión maximalista resulta más atractiva para el desarrollo de la participación social en los asuntos colectivos, y la forma más integral para construir una democracia de calidad, sociedades más justas y hombres libres.

Hoy día la participación ciudadana es uno de los temas más discutidos en toda agenda política que pretenda el desarrollo democrático. En efecto, una democracia fuerte y eficaz requiere de un conjunto de instrumentos jurídicos, políticos, sociales y administrativos que permitan incorporar la decisión y acción de la ciudadanía en los asuntos públicos.

La tendencia cada vez mayor, por desarrollar formas y estilo de participación social en asuntos concretos, pone de manifiesto que la democracia va mucho más allá de reglas y procedimientos para adquirir el poder público. La democracia no termina con los procesos electorales, como principal mecanismo de decisión que poseen los ciudadanos, por el contrario, es el punto de inicio para que la sociedad participe en los asuntos públicos.

La democracia exige la presencia permanente de la participación ciudadana, de la interacción de la comunidad con el espacio público. La democracia y la participación social son fundamentos del Estado Moderno.

Así, la participación ciudadana es la irrupción de la sociedad civil en los asuntos públicos; entendiendo por ésta, que lejos de ser una masa poblacional amorfa en un territorio determinado, es el conjunto de individuos con expectativas diversas (de acuerdo con su heterogeneidad, característica de lo cosmopolita de nuestra civilización), son ciudadanos demandantes que visualizan la política como parte de su cotidianidad y pretenden asumir un rol decisivo en su conducción.

*“La participación ciudadana presupone la fusión de las esferas políticas y no políticas de la vida social. Esta dicotomía entre los roles del Estado y de la sociedad pasa a contribuir a un verdadero redimensionamiento de la lógica del poder. Es decir que, en los procesos de toma de decisiones ganan un impacto directo y más visible los ciudadanos, por medios que se pensarían incompatibles con el mantenimiento del orden institucional del gobierno”.*<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Cfr. CLAUS OFFE, *New social movements: Challenging the boundaries of institutional politics*, Social Research, Vol. 52, No. 4, págs. 817-868.

De ahí que la democracia cobre un concepto mucho más amplio del que tiene que ver con las reglas y procedimientos para adquirir el poder público. Significa asumir el hecho de transferir y delegar poder a la sociedad.

En efecto, la democracia contemporánea debe entenderse como el conjunto de mecanismos, procedimientos y arreglos institucionales que promueven y permiten la incorporación de la voluntad ciudadana en la toma de decisiones.

Las diversas expresiones de participación social implican una mecánica compleja de activación del espacio público, donde los ciudadanos intervienen de diversas maneras en el quehacer colectivo con responsabilidad social.

*“Los fundamentos de la democracia y de la ciudadanía activa se encuentran en la vida comunitaria, dentro de la cual los individuos intentan resolver de manera conjunta y solidaria sus necesidades. La actividad comunitaria involucra esfuerzos colectivos para solucionar los problemas sociales de la colectividad, que pueden ir desde asuntos relacionados con la seguridad, arreglar las vías públicas, mejorar la calidad de la educación o la preservación de espacios comunes, por citar algunos.*

*El desarrollo de esta dimensión requiere generalmente del impulso de características como la cohesión social, que se manifiesta en la participación de organizaciones o redes sociales, en las normas de confianza interpersonal y en la reciprocidad. Cuando existen dichos factores, la acción colectiva se vuelve más sencilla y los ciudadanos recurren con mayor frecuencia a la resolución de problemas comunitarios en conjunto con sus pares. Usando el término capital social Robert Putman ha documentado y diseminado la importancia de considerar estas prácticas y valores, que no son explícitamente políticos, como aspectos que forman la base de la democracia”.<sup>15</sup>*

---

<sup>15</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y COLEGIO DE MÉXICO, *Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México*, Instituto Federal Electoral, México, 2014, pág. 83.

No es el objetivo de esta investigación desmenuzar a detalle la concepción sobre la participación ciudadana. Es claro que existe una amplia literatura al respecto, sin embargo, la mayoría coincide en que la utilidad de la participación social puede ser el gran medio para solucionar una diversidad de problemas públicos, que hasta el momento siguen siendo asignaturas pendientes.

Al respecto Martha Ochman señala que:

*“Las ventajas de la participación ciudadana son innegables, tanto para el tejido social, como para las élites políticas. Para los ciudadanos, es la oportunidad no sólo de ejercer su libertad, sino también de introducir en la agenda pública sus preocupaciones y preferencia, así como mantener el control sobre la actuación de gobierno. Para las élites políticas, en contraparte, promover espacios de participación, no solamente ofrece mayor aceptación por parte de los ciudadanos, sino que permite descargar hacia la sociedad civil algunas tareas y responsabilidades. Sin embargo, estas ventajas presuponen una participación amplia y capaz de integrar posiciones e intereses heterogéneos”.*<sup>16</sup>

### **2.1.1. Tipología de la Participación Ciudadana.**

Existen diversas tipologías de la participación ciudadana, en función de las formas que ésta adopta en la realidad.

Para Daniel Aguilar Rodríguez, la participación puede clasificarse en:

---

<sup>16</sup> MARTA OCHMAN, *Participación ciudadana y el proceso de política pública. Cómo lograr la calidad*, en MARTA OCHMAN y EDUARDO RODRÍGUEZ OREGGIA (Coordinadores), *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México. En busca de un gobierno eficiente*, Editorial Porrúa, México, 2013, pág. 67.

- A. *“Formal: cuya principal característica es lo que marca la ley;*
- B. *Espontánea: donde a un problema común de emergencia le corresponde una coordinación y organización social para tratar de solventarlos por sí mismos;*
- C. *Organizada: cuenta con un soporte social en los grupos comunitarios y organismos públicos y civiles de carácter permanente; y*
- D. *Participación política representativa: cuyo origen son los partidos políticos que participan en los procesos electorales con el objetivo de transformar un estado de cosas existentes en otro más agradable”.*<sup>17</sup>

Alicia Ziccardi distingue diferentes tipos de participación, con relación a la dependencia gubernamental, tal como se muestra en la siguiente tabla:

**Tabla 3.**  
Tipos de Participación

<b>Tipo de Participación</b>	<b>Características</b>
Institucionalizada	Está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local
No institucionalizada	Participación informal o formal pero que no está reglamentada
Autónoma	La ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste
Clientelística	La autoridad y los individuos o grupos se relacionan

<sup>17</sup> LUCIANO GALLIDO, *Diccionario de sociología*, Siglo XXI, México, 1983, pág. 15.

Tipo de Participación	Características
	a través de un intercambio de favores o cosas
Incluyente o equitativa	Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social

**FUENTE:** MARÍA TERESA RENTERÍA RODRÍGUEZ, Tipos y modos de la participación ciudadana en los procesos de ordenación del territorio: dos casos para su ilustración, en MIGUEL AGUILAR ROBLEDO, ENRIQUE DELGADO LÓPEZ, VALENTE VÁZQUEZ SOLÍS y OSCAR REYES PÉRES (Editores), Ordenamiento territorial y participación social: problemas y posibilidades, Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental, México, 2011, pág. 450.

En una forma más sencilla, la participación ciudadana puede clasificarse en dos grandes grupos: la participación electoral y la participación no electoral. Al respecto señala el Instituto Federal Electoral que:

*“El voto es, sin duda, la medida de participación política más común en las democracias liberales, quizá porque es una actividad relativamente sencilla debido a que requiere de poco esfuerzo y cooperación con otros individuos.*

*Sin embargo, el voto es sólo una de las diferentes modalidades de participación política que una persona puede ejercer, y los resultados electorales son sólo un indicador parcial de la actividad política ciudadana en una sociedad. Cabe señalar que en las formas de participación política no electoral los ciudadanos pueden actuar de manera individual o colectiva, y que por lo general la acción política, aunque se puede dar de manera espontánea, es el resultado de actos coordinados entre diversas personas”.*<sup>18</sup>

<sup>18</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y EL COLEGIO DE MÉXICO, Óp. Cit. pág. 69.

Desde esta perspectiva, la presente investigación utiliza el enfoque de la participación ciudadana institucionalizada y no electoral, para desarrollar una propuesta de instrumentación y un caso práctico de participación ciudadana, desde el municipio, tal como se podrá observar en páginas posteriores.

## **2.2. Consideraciones de la Participación Ciudadana en México.**

En la configuración del sistema político mexicano del siglo XX, el “corporativismo” formó parte del estilo de hacer política y gobierno. La esfera de lo público se expresó entonces, como campo reservado para las grandes organizaciones y grupos de poder que pretendían interpretar el sentir popular y monopolizar la interlocución con el gobierno.

En el contexto de un sistema de partidos caracterizado por la existencia de un partido hegemónico, la defensa de los intereses ciudadanos era ejercida dentro de un esquema de cierta representatividad, asumida por las instancias corporativas. El ciudadano participaba como parte de la masa, carente de voz propia e individual y sujeto a decisiones cupulares que manipulaban la movilización de la sociedad.

La alternativa de participación política en las decisiones del país se circunscribía a la práctica electoral que, si bien importante, es sólo parte de las posibilidades de la vida democrática.

Uno de los rasgos que distinguió el sistema político mexicano durante gran parte del siglo XX, lo constituyó el centralismo, que aún a pesar de que la configuración de la Constitución de 1917, enarbó el espíritu federalista, en la práctica, el sistema presidencial impuso un poder vertical, paternalista y clientelar.

Así, la distorsión generada del poder terminaba por frustrar la iniciativa ciudadana y su potencial transformador. Este escenario ahogaba a las municipalidades, convirtiéndolas en apéndice del poder central y reproductores de su estilo cerrado, antidemocrático y clientelar.

Las prácticas clientelares eran la única opción que tenían que aceptar los ciudadanos, lo que orilló a que la administración municipal respondiera a los intereses de determinados grupos locales. Así, los municipios eran en gran medida, una expresión de ésta forma de gestión que contribuyó a reforzar la fragmentación y la segregación social y territorial.

En este contexto, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y vecinales se dio en forma lenta, limitada por la camisa de fuerza que los criterios clientelares le significaban.

Sin embargo, a partir de la década de los ochenta se pueden observar diversas circunstancias, que a la postre motivaron el despertar de la sociedad. Las reformas al artículo 115 Constitucional para fortalecer la libertad de los municipios, así como el hecho de la configuración de un sistema de partidos, de reformas electorales, y en lo sucesivo de procesos de alternancia política, dieron nuevos aires a la ciudadanía para encontrar alternativas que les permitieran participar en la esfera pública.

Ya en el siglo XXI, las formas ciudadanas de incidir en la gestión pública se han diversificado. Hoy día existen diversos partidos políticos que representan alternativas para abanderar sus intereses y demandas; aunado al hecho de que existe una amplia diversidad de organizaciones sociales; y que la sociedad civil es más consciente y madura.

Se abre así el abanico de posibilidades para ser parte de las decisiones de lo público.

Por otra parte, el uso deliberado, excesivo e inapropiado del concepto de participación ciudadana en México, ha implicado que en su nombre, políticos y funcionarios de gobierno le den un empleo demagógico, a veces para tratar de dar legitimidad a decisiones que en la realidad no son producto de un ejercicio democrático, cuando la participación ciudadana es solo un mero ejercicio de simulación; otras veces, aunque existe voluntad política para impulsar procesos de participación ciudadana, carecen de método. Ambos aspectos generan un desgaste del concepto de participación ciudadana, y en vez de alentar su desarrollo, lo amedrentan.

Tal como apunta Enrique Chaires:

*“Como sucede con la democracia, a la participación ciudadana se le atribuyen muchas y variadas tareas, y en su nombre es común que se configuren lo mismo esquemas y estrategias de gobierno, que discursos políticos, sin embargo, no siempre se tiene claro ni el significado ni el propósito explícito del concepto, no obstante, parece existir la suficiente certeza de su utilidad.*

*...la participación ciudadana solo es posible sólo es realmente posible cuando en el ámbito gubernamental y en el de la sociedad se abren intencionadamente espacios comunes que facilitan la práctica pública y por tanto la corresponsabilidad de acciones entre una sociedad organizada y el gobierno dispuesto a compartir, en principio sus tareas, aunque por definición también comparte el poder, siendo este el primero de los componentes de la participación ciudadana”.*<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> ENRIQUE CHAIRES RAMÍREZ, *Participación Ciudadana y Desarrollo Municipal*, en TERESITA RENDÓN HUERTA, TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ, CUAUHTÉMOC PAZ CUEVAS, *Retos de Modernización del Municipio Mexicano*, IGLOM, Guanajuato, 2005, pág. 417.

### 2.3. Rol de las Organizaciones Sociales en la Promoción del Desarrollo.

El modo en que los individuos participan como actores sociales influye de manera significativa en las sociedades contemporáneas. Rubén Fernández señala al respecto que: *“a nivel mundial, la gente se reúne en grupos reducidos o grandes, para perseguir un objetivo común y lo hace por su propia voluntad, no en respuesta a un mandato de la autoridad, no como una obligación que le imponen las costumbres, y sin motivaciones de lucro”*.<sup>20</sup>

Así, señala Alerto Olvera: *“asociarse implica hacer uso de un caudal de recursos simbólicos, valores, principios, así como capacidades emotivas y organizacionales. Este fenómeno social constituye un conjunto de prácticas solidarias que diversos grupos desarrollan con el objeto de defender sus intereses, satisfacer necesidades materiales, culturales; construir identidades colectivas o influir en política”*.<sup>21</sup>

La organización de grupos de la sociedad se da principalmente a raíz de problemas concretos que afectan el ámbito de su cotidianidad, así vemos esfuerzos ciudadanos organizados en busca de mejores condiciones de *confort*, entendido como la elevación cualitativa del estilo de vida de una comunidad, y en su gran mayoría, en busca de la satisfacción de las necesidades básicas de servicios, tales como: agua potable, alumbrado público, espacios deportivos y recreativos, lo relativo, en suma, a la dignificación de la vida urbana; pero también los ciudadanos se organizan enarbolando otras demandas, como son la defensa de la ecología y medio ambiente, el estado de derecho, los derechos humanos y, por supuesto, la defensa de minorías, etc.

---

<sup>20</sup> RUBÉN CÉSAR FERNÁNDEZ, *Los hilos de la ciudadanía planetaria*, en Darcy de Oliveira Miguel, *Ciudadanos en construcción de la sociedad civil mundial*, Civicus, EU, pág. 575.

<sup>21</sup> ALBERTO OLVERA RIVERA, *Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector*, en *De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles*, México, 1998, pág. 122.

Desde finales del siglo XX se ha generado un rápido crecimiento cuantitativo y cualitativo de organizaciones sociales en el mundo. Este crecimiento extraordinario, ha ampliado su gama de actividades y de campos de acción. Su presencia e importancia es un hecho cada vez más reconocido por los gobiernos nacionales, pero también por instituciones internacionales.

La rápida expansión y crecimiento de organizaciones sociales puede tener un sin número de justificaciones, sin embargo, en el núcleo de su origen puede hallarse el hecho, de que son la respuesta a la ineficiencia o incapacidad de los gobiernos para resolver problemas públicos o atender demandas legítimas de la sociedad.

En este sentido, la debilidad de las instituciones puede explicar en gran parte, el surgimiento de organizaciones sociales, quienes de acuerdo a Rubén Aguilar se caracterizan por:

1. *“Tener como fines generales el cuidado, atención y preservación del bienestar de una sociedad en particular, o de la humanidad.*
2. *Que se forman por voluntad propia de sus asociados.*
3. *Que no persiguen fines de lucro, revirtiendo las utilidades (en caso que hubieran) en el desarrollo de su capacidad de servicio y atención dentro de sus áreas de actividad.*
4. *Mantener en sus actividades de servicio y promoción un pleno respeto por las filiaciones religiosas, políticas o de cualquier otra naturaleza de los individuos y grupos sociales con los que mantenga contacto”.*<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Cfr. RUBÉN AGUILAR, *Un punto de vista sobre el México de hoy, documento de trabajo para la reunión Sociedad Civil y el financiamiento para el desarrollo*, FAM, Paris, 1993. pág. 12.

Concebidas de esta manera, hoy encontramos que las organizaciones sociales llevan a cabo diversas actividades, que pueden clasificarse de la siguiente forma:

- A. *“De servicios: no solo de carácter asistencial, sino de carácter profesional especializado, con el apoyo financiero de las propias comunidades, por convenios con instituciones de gobierno, o de fondos de desarrollo nacionales e internacionales.*
- B. *Movilización de recursos: contribuyen a movilizar recursos humanos, materiales y financieros para impulsar actividades económicas de grupos rezagados, generar producción y empleo en aquellos lugares sectores donde otras instancias de financiamiento están limitadas para operar.*
- C. *Investigación e Innovación: identifican los impactos sociales de las nuevas tecnologías de producción e información, del proceso de globalización; los grupos humanos y sectores productivos de mayor riesgo, diseñar y promover alternativas para amortiguar los efectos perniciosos de estos procesos sobre los grupos en desventaja.*
- D. *Desarrollo de los recursos y capacidades humanos: refuerzan las capacidades de participación y autonomía de los individuos y organizaciones de la sociedad civil, apoyar a la identificación de sus necesidades, desarrollar acciones para satisfacerlas, para apropiarse de su proyecto de desarrollo.*
- E. *Información, educación y asistencia legal: promueven cambios de carácter legal que permitan ampliar los espacios de acción de la sociedad civil dentro de los marcos constitucionales vigentes”.*<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> Ídem. pág. 20.

### **Capítulo III. Instrumentación de la Participación Ciudadana Municipal.**

Tal como se pudo observar en el primer capítulo, en México se han desarrollado diversos episodios históricos que han incidido en la evolución jurídica del municipio mexicano, generando disputas de proyectos de poder y de nación, a veces contradictorios.

En este apartado observaremos de manera particular, cómo se ha configurado la participación ciudadana en el derecho municipal, y que desafíos enfrenta actualmente, para así desarrollar una propuesta práctica para la instrumentación de la participación ciudadana municipal.

#### **3.1. Participación Ciudadana en el Derecho Municipal.**

A pesar de las grandes conquistas del municipio en México, las cuales están reflejadas en el derecho municipal y han sido sistematizadas en páginas anteriores; francamente el fortalecimiento jurídico de la institución municipal como instancia promotora de la participación social, poco ha sido tratado en el transcurso de su evolución jurídica.

*“El primer antecedente del municipio en México inició con la constitución de la Villa Rica de Veracruz en 1519, donde su concepción estaba lejos de promover la participación de los ciudadanos en los asuntos de la vida pública, más bien, se trataba de un modelo de municipio como instrumento de dominación española”.<sup>24</sup>*

Los conquistadores erradicaron el *calpulli* para desorganizar a los aztecas y destruir su poder social. En su lugar impusieron una organización para hacer

---

<sup>24</sup> Cfr. RAÚL OLMEDO CARRANZA, *Hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno: la comuna*, en SERGIO MANCILLA, *El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio*, México, pág. 23.

permanente la conquista y la colonización de los indios, y a esa organización la llamaron municipio, la cual combinaba ciertas formalidades del municipio español con las formas de la conquista y la colonización: el repartimiento y la encomienda. El municipio era así una máquina de explotación de indios esclavizados.

Así pues, el municipio en México nace no para crear las condiciones para que las comunidades se organicen y generen su propio poder o gobierno por sí mismas. Al contrario, fue diseñado para controlarlas, impedir su organización y tutelarlas por los conquistadores y colonizadores.

En el periodo colonial y durante la independencia, la participación social en los municipios era prácticamente inexistente, las relaciones entre los conquistadores y los pueblos se limitaba a una relación jerárquica, de subordinación e incluso de explotación.

Posteriormente, es de resaltar que la configuración del derecho municipal durante el movimiento de independencia no trazó regulación alguna acerca de la participación ciudadana.

Señala Raúl Olmedo que: *"lograda la Independencia, y pese a que el municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, no fue objeto de consideración fundamental y, de hecho, no alcanzó la debida importancia en la vida política del país".*<sup>25</sup>

El sistema democrático que comenzaba a construirse, se circunscribía a la regulación de la participación social solo para procesos electorales o de elección de autoridades de gobierno. Fue hasta el proyecto de constitución centralista de

---

<sup>25</sup> *Ídem.* pág. 309.

1823 en que se estableció que los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará la Ley.

En la época Independiente, la participación de los ciudadanos comenzó a ser más activa, con la tendencia de influir en los asuntos públicos, por lo que se dieron los inicios de la participación política, se formaron distintos grupos que ayudaron a definir el rumbo del país. Dentro de la nueva formación del México independiente nacieron tres importantes corrientes de opinión: Republicanos, Borbonistas e Iturbidistas. Fue una muestra de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos de la naciente nación mexicana.

En la Época Porfirista, la sociedad se organizó a través de instancias como el Partido Liberal Mexicano que promovió la lucha contra la dictadura. Hubo otros partidos que se inscribieron en la misma línea como el Antirreleccionista, el Partido Democrático, Partido Reyista (posteriormente convertido en Partido Nacionalista Democrático).

La lucha armada por derrocar a Díaz no es más que un episodio de participación social. En la batalla, la participación comunitaria fue la que llevó al triunfo a los revolucionarios. Muy probablemente fue la falta de autonomía de los municipios uno de los motivos más importantes de la Revolución Mexicana, así lo demuestra la visión carrancista que ubicaba la cuestión municipal en el centro del debate político de la época

La evolución del derecho municipal a partir de la Revolución Mexicana muestra episodios donde claramente hay una discusión para trazar el “municipio libre”, como base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados. El Poder Constituyente de 1917, elevó a rango constitucional el principio de la libertad municipal.

Ciertamente, los constituyentes de 1917 vieron al municipio como la escuela de la democracia. Fernando Lizardi sostuvo ante la Asamblea que *"el municipio es la expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales"*.<sup>26</sup> Es pues el régimen municipal la base de la democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las que tiene contacto inmediato.

De 1917 a la fecha, el artículo 115 constitucional se ha reformado en diversas ocasiones.

Desde entonces el derecho municipal desde su fuente federal, ha quedado corto en su posibilidad de fortalecer al municipio como instancia promotora de la participación social.

No obstante, dicha condición no ha significado una limitación para que desde el municipio se impulsen iniciativas de promoción de la participación ciudadana desde lo local. Ya que desde la concepción federalista del derecho municipal, el municipio posee tres cualidades básicas que le permiten ser una instancia promotora de la participación social:

1. Es la base de la organización social y territorial de los estados; por ende, es el ámbito de gobierno más próximo y cercano a la ciudadanía, donde la relación entre gobierno y sociedad es más directa, contando con más y mejores condiciones para desarrollar una democracia participativa.
2. El municipio es libre y autónomo para decidir y construir su propio desarrollo; por ende, es un actor central en la hechura de políticas públicas.

---

<sup>26</sup> EMILIO RABASA, *Caballero Mexicano:...esta es tú Constitución*, Cámara de Diputados, México, pág. 310.

3. Tiene personalidad jurídica para regular y reglamentar los asuntos locales de su competencia, donde la participación social es incluyendo la participación social.

### **3.2. Participación Ciudadana desde el Municipio.**

La participación ciudadana en el derecho municipal, tal como se mostró en el apartado anterior, aunque tiene tareas pendientes, lo cierto es que con la evolución jurídica del municipio y la construcción de su visión contemporánea, se logró darle cualidades y atribuciones suficientes para ser auténticas instancias promotoras de la participación social.

De esta manera, hoy día los municipios en México juegan un rol fundamental en la construcción de una moderna democracia participativa, que desde lo local construye capital social.

*“El capital social es considerado como un lubricante que logra una sociedad más eficiente, ya que las personas se organizan en grupos para demandar más de sus gobernantes y resolver problemas comunes. En general, pertenecer a asociaciones implica que los individuos interactúen entre ellos y busquen alcanzar objetivos comunes”.<sup>27</sup>*

El diseño del artículo 115 Constitucional desde la visión federalista, permitió a los municipios dejar de ser solo simples administradores de servicios públicos, sujetos al poder central. Hoy, la institución municipal se erige en el ámbito de gobierno, con poder y autonomía para intervenir y construir el desarrollo de sus pueblos y comunidades. El municipio es el espacio por excelencia donde la interacción entre

---

<sup>27</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y EL COLEGIO DE MÉXICO, Óp. Cit. pág. 125.

gobernantes y gobernados es “cara a cara”, o como lo señala Enrique Cabrero: “*es la gestión de proximidad*”.<sup>28</sup>

Ser gestión de proximidad, ubica a los municipios como tierra fértil para germinar la semilla de la organización y participación ciudadana, para rescatar el interés del ciudadano por la cosa pública, para revalorizar en última instancia, la política.<sup>29</sup> Si al interior del municipio contamos con ciudadanos informados, organizados y activos, existe una amplia posibilidad de poseer la fórmula adecuada para detonar el desarrollo local. La acción del ciudadano es imprescindible.

Desde esta perspectiva la cultura participativa implica toda una praxis social promovida e incentivada desde el municipio. Galel Cárdenas señala que “... *esta cultura es precisamente el pivote de una plataforma conductual, que tanto el municipio y la comunidad necesitan para asegurar los objetivos de una sociedad que vislumbra senderos de un alto grado de responsabilidad histórica...*”<sup>30</sup>

La participación ciudadana significa que vecinos en lo individual y colectivo, estén inmersos en los procesos de toma de decisiones y la hechura de políticas públicas. Es decir que a nivel local, la participación ciudadana no puede pensarse solo como una actividad propia donde existen relaciones entre el gobierno y organizaciones de la sociedad civil, asociaciones de colonos u otros cuerpos ciudadanos que orientan la participación de un grupo de personas, sino además, implica que en lo individual, vecinos o personas participen en el quehacer público, pero siempre de manera organizada. De esta manera la participación ciudadana

---

<sup>28</sup> Cfr. ENRIQUE CABRERO, *El Horizonte de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas del ámbito Local de Gobierno. ¿Hacia una Gestión de Proximidad?*, en JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ y SALVADOR MORA VELÁZQUEZ (Coordinadores), *Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas*, UNAM, primera edición, México, 2006, pág. 274.

<sup>29</sup> Cfr. JORGE DANIEL MONGE. *¿Hacia la república municipal?*, en Revista Perfiles Liberales, edición especial, Bogotá, 1994, pág. 39.

<sup>30</sup> GALEL CÁRDENAS AMADOR, *El Municipio: cuna de la cultura participativa*, en *Perfiles Liberales*, Edición 46, Marzo-Abril 1996, Bogotá, pág. 81.

en la construcción del municipalismo moderno, implica encontrar mecanismos plurales y diversos de expresión, para que en lo individual y colectivo la sociedad pueda participar y establecer puntos de encuentro, consenso y colaboración, a partir de objetivos y/o beneficios comunes.

No debe confundirse la expresión de participación individual, con la atomización o fragmentación de mecanismos de activación del espacio público. Por el contrario, significa un ejercicio donde todas las personas, sin importar si pertenecen o no a alguna organización social, pueden participar, pero siempre de forma organizada, para que desde la individualidad y la dispersión se construyan nuevas formas de organización, relación y colaboración social, como una expresión de integración, y no de exclusión, donde solo pueden participar las personas que forman parte de diversos colectivos.

Al respecto el *Informe sobre la calidad de la ciudadanía en México 2014* señala lo siguiente: “...la ciudadanía no está sólo construida como una cualidad individual sino que depende de una condición relacional surgida a partir del contacto con los otros (individuos, grupos, asociaciones, comunidad, etcétera)”.<sup>31</sup>

Al respecto señala Enrique Chaires que:

*“La participación ciudadana no es ni puede ser una práctica producto de la espontaneidad, sino por el contrario, se origina a partir de las voluntades compartidas, es decir que se trata de una acción deliberada, en teoría con propósitos claros en el que los participantes vislumbran beneficios necesariamente comunes.*

*Hablar de participación ciudadana institucionalizada implica promover la incorporación de la sociedad civil a los proyectos y programas que se*

---

<sup>31</sup> INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y EL COLEGIO DE MÉXICO, Óp. Cit. pág. 149.

*instrumentan en el ámbito local gubernamental, como argumenta Alicia Ziccardi es el ámbito donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectiva. Es en el barrio, en la colonia, en los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciadas, a bienes y servicios”<sup>32</sup>*

Cabe destacar, que no existe una receta universal para encauzar la participación ciudadana desde los municipios. Por el contrario, cada municipio en función de su ambiente y circunstancias debe encontrar los mecanismos más adecuados para impulsar procesos participativos. No obstante, sean cuales sean los mecanismos para ejercitar la democracia desde lo local, el municipalismo moderno exige una apertura del poder como ingrediente *sine qua non* es imposible lograr una auténtica democracia participativa, exige revitalizar y fortalecer su carácter de “gestión de proximidad” a partir de modernos mecanismos de interacción y sinergia entre sociedad y gobierno, y además requiere la formación de capital social.

### **3.2.1. Responsabilidad y Estimulación Social.**

Ya se ha señalado la premisa de que el ámbito municipal es la arena en la que logra advertirse una relación “cara a cara” con sus habitantes, así como una fuerte presencia de organizaciones vecinales y sociales, donde el gobierno local asume un rol central en la satisfacción de sus demandas y en la resolución de sus problemas.

En la actualidad, el desarrollo de una “gestión de proximidad” ha estado determinada por políticas con un fuerte arraigo clientelar o paternal, donde los gobiernos municipales preocupados por mantener y consolidar su poder, impulsan

---

<sup>32</sup> ENRIQUE CHAIRES RAMÍREZ, Óp. Cit. pág. 418.

acciones con impactos mediáticos, a veces, con criterios demagógicos. La “gestión de proximidad” se materializa en políticas del *welfare state* o Estado Benefactor, que solo reproducen vicios políticos y sociales, que en vez de resolver estructuralmente los problemas, acentúan su desarrollo o mantienen el *statu quo*.

La construcción de un nuevo municipalismo, implica revitalizar la “gestión de proximidad”. Significa transitar de un modelo de gobierno clientelar y paternal, a otro donde la ciudadanía es participe en la toma de decisiones; significa trasladarse de una sociedad pasiva, a una activa, donde el espacio público se activa y ejercita cotidianamente.

Para ilustrar lo anterior, la siguiente frase coloquial es de utilidad: “Regala un pescado a un hombre y le darás alimento para un día, enséñale a pescar y lo alimentarás para el resto de su vida”.

La participación social implica una reivindicación de los valores de la democracia y el pluralismo, cuestiona a la vez las políticas clientelares y acerca la gestión pública local hacia la configuración de procesos de coordinación de acciones, entre la sociedad y las instituciones de gobierno, para alcanzar objetivos colectivos.

Hoy día, aunque es evidente el crecimiento de las organizaciones sociales, así como la exigencia legítima de la sociedad al reclamar mayores espacios de participación en los asuntos colectivos; aún existen rezagos y limitaciones en la calidad de la ciudadanía, lo cual merma su capacidad para intervenir eficazmente en la hechura de las políticas públicas.

Desde esta perspectiva, para lograr una democracia de calidad, los municipios necesitan responder al llamado para que desde lo local, se emprendan acciones

para consolidar el ejercicio pleno de la ciudadanía y así contribuir a la construcción de capital social, a través de una nueva gestión de proximidad, que se configura en base a dos criterios e ingredientes fundamentales, sin los cuales es imposible pensar en una auténtica participación ciudadana, como fórmula para atender y resolver los problemas públicos:

1. Responsabilidad social.
2. Estimulación social

Este cambio de paradigma y transición hacia un nuevo municipalismo que revitaliza y fortalece su gestión de proximidad, implica el desarrollo “responsabilidad social” o de una participación responsable de las personas, que se encauce para el bien común, para transformar su calidad de vida, en base a consensos e ingenio, y no para frenar o entorpecer políticas de manera irracional.

Una sana democracia no es aquella donde todos están siempre de acuerdo, sino donde se construyen consensos a partir del entendimiento plural de ideas, donde el disenso, es la materia prima para construir acuerdos racionalmente, ya sea para impulsar o frenar una decisión. Por el contrario, una democracia donde el disenso fundado en argumentos sin razón, no conlleva a ninguna dirección.

La participación social no siempre se realiza en forma pasiva e incluso pacífica, si bien las personas tienen el derecho de manifestar sus ideas y exigir la satisfacción de sus demandas y necesidades, existen formas disruptivas y contestarías de participación, que más que buscar el encuentro del diálogo para construir acuerdos y soluciones, amedrentan la paz y derechos de terceros, incluso a veces con violencia enarbolan discursos para “derrocar al gobierno”.

Es así que el impulso a la participación ciudadana debe tener como núcleo la conformación de consensos y la colaboración social, a partir de una participación responsable, que con ingenio y madurez cree sinergias a favor de la transformación en la calidad de vida de las personas.

Otro ingrediente fundamental para lograr una auténtica participación social, implica que los gobiernos municipales asuman su rol como sujetos promotores del desarrollo de capacidades ciudadanas, o bien, como actores que estimulan e incentivan al ciudadano a involucrarse activamente en el espacio público.

Para impulsar la participación social en la toma de decisiones a nivel municipal, no basta con buenas intenciones de alcaldes o funcionarios de gobierno, para lograrlo se requiere educar a los ciudadanos, hacerlos conscientes de sus derechos y obligaciones cívicas, que les doten de capacidades para intervenir eficazmente en los asuntos colectivos.

Para ello las gestiones municipales enfrentan el desafío de elaborar y ejecutar los mecanismos y formas adecuadas para impulsar valores cívicos y democráticos, así como para incentivar al ciudadano a participar.

Al respecto señala Ricardo Uvalle que:

*“... es importante que en la óptica del poder público...estén vigentes formas de encauzamiento que regulen la participación de los ciudadanos en los asuntos comunes y para ello es necesario que en el diseño y el funcionamiento de las agencias gubernamentales, se diseñen las reglas institucionales, los procesos y los programas que estimulen la colaboración de*

*la sociedad para aprovechar la capacidad instalada de esta en favor de la atención y solución de los problemas públicos”.*<sup>33</sup>

Luego entonces puede decirse, que los gobiernos locales que desean impulsar una auténtica participación ciudadana en el quehacer municipal, primero deben asumir su rol como entes promotores de la activación ciudadana y del espacio público.

En este sentido, la responsabilidad y estimulación social son ingredientes *sine qua non* es difícil lograr una adecuada participación ciudadana en la hechura de políticas públicas.

### **3.3. Reglamentación de la Participación Ciudadana.**

En páginas anteriores se señaló que a pesar de que en el derecho municipal, desde el artículo 115 Constitucional, ha quedado corto en su posibilidad de fortalecer al municipio como instancia promotora de la participación social, dicha condición no limita la construcción desde lo local de un marco jurídico que reglamente la participación ciudadana.

De hecho, la cualidad que poseen los municipios como entes con personalidad jurídica, les dota de oportunidades para reglamentar la participación ciudadana, como base legal para detonar el desarrollo de mecanismos e iniciativas participativas.

---

<sup>33</sup> RICARDO UVALLE BERRONES, *Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática*, en MARTA OCHMAN y EDUARDO RODRÍGUEZ OREGGIA (Coordinadores), *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México. En busca de un gobierno eficiente*, Editorial Porrúa, México, 2013, pág. 13.

Ante la inminente necesidad de impulsar un nuevo municipalismo, fundado en la revitalización de una “gestión de proximidad”, la reglamentación de la participación ciudadana en los municipios, es sin duda, un aspecto fundamental para lograr su materialización.

La participación ciudadana desde el municipio requiere de su reglamentación, como base para fundamentar, dar rumbo, certeza e institucionalidad a su instrumentación. En gobierno, se asume que la autoridad solo puede hacer lo que la ley o norma le mandata, como fundamento de cualquier acto administrativo, de tal forma que la realización de iniciativas de participación social requiere de una reglamentación y marco jurídico propio, que le otorgue a la autoridad una base legal para su desarrollo.

Un gobierno municipal eficaz es aquel que asume con responsabilidad su papel central en el impulso y construcción de una democracia participativa, trabaja en la reglamentación de los mecanismos de participación social, que dé la pauta para la hechura de políticas públicas, donde la sinergia entre sociedad y gobierno representa la fórmula para resolver los asuntos colectivos.

### **3.4. Participación Ciudadana en las Políticas Públicas Municipales.**

Ya se ha señalado que en la actualidad la conceptualización del municipio en México, nos permite abordarlo como un auténtico nivel de gobierno con competencias y atribuciones constitucionales y legales que le imprimen un protagonismo central en la construcción de las políticas públicas y de una democracia participativa.

La estrecha relación entre gobierno y sociedad a nivel municipal, es una virtud que le dota de un abanico de oportunidades para impulsar, más que en cualquier otro

ámbito de gobierno, mecanismos eficaces de participación ciudadana en las políticas públicas.

La participación ciudadana en las políticas públicas municipales, es la fórmula para resolver los problemas colectivos. Son amplios los beneficios de hacer sinergia entre gobierno y sociedad, no por nada, hoy día, alcaldes, funcionarios y servidores públicos hacen referencia, al menos en el discurso, a la participación social en la toma de decisiones.

*“Entre las principales funciones de la participación ciudadana pueden mencionarse: tornar más eficaces la decisión y gestión públicas, promover una cultura ciudadana democrática y por su puesto otorgar legitimidad a un gobierno democráticamente electo”.*<sup>34</sup>

A pesar de que son ampliamente reconocidas las ventajas y la utilidad de la participación ciudadana en la gestión municipal, en la actualidad existe un rezago y deficiencia en su implementación, tal es el caso, que son pocas las experiencias y prácticas de buen gobierno, que han logrado penetrar profundamente en los municipios en México.

Aunque en todos los municipios existen mecanismos diferentes de participación ciudadana, como son las diversas formas que asumen las Autoridades Auxiliares, quienes se han forjado e institucionalizado con la evolución jurídica de los municipios; a través del tiempo la sociedad se ha transformado vertiginosamente, y las circunstancias y los problemas son cada vez más complejos; de forma paralela, dichos mecanismos de participación no han logrado resolver la deficiente

---

<sup>34</sup> ALICIA ZICARDDI, *Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana. Reflexiones a partir del caso mexicano*, CRISTINA GIRARDO (coordinadora), *El desarrollo local en México: Aportes teóricos y empíricos para el debate*, UNAM, México 2008, pág. 185.

participación social en la toma de decisiones que prevalece actualmente a nivel local.

En razón de lo anterior, hoy día los municipios buscan nuevos y modernos mecanismos de participación que revitalicen su rol histórico como gestión de proximidad.

### **3.4.1. Mecanismos Formales de Participación Ciudadana.**

Un municipio está delimitado por un territorio en específico, en el cual habitan un sistema de comunidades, con circunstancias, conductas e intereses particulares, que demandan un actuar específico y focalizado del gobierno. Bajo esta realidad, fue que en México se crearon e institucionalizaron las Autoridades Auxiliares, como mecanismos formales de participación ciudadana, donde vecinos que representan a otros, son interlocutores directos con el gobierno, generando canales de comunicación y colaboración que permiten atender en lo particular, las necesidades y problemas de cada comunidad.

Las Autoridades Auxiliares nacen así, para promover la formación y organización de los vecinos en sus comunidades o barrios, con el objeto de avanzar en el logro de objetivos compartidos del desarrollo municipal.

*“... las Autoridades Auxiliares municipales pueden concebirse como instituciones público-sociales de carácter territorial y esa particularidad no es una situación derivada de la visión y de los arreglos formales de cada legislatura sino también de la práctica de su doble carácter representativo:*

- a) Representan a la comunidad o circunscripción territorial en que se divide el municipio y son gestores del bienestar de la colectividad, y*

b) *Representan territorialmente al ayuntamiento y son partícipes en el ejercicio del poder local, aunque tal condición no se haga explícita en el sistema jurídico correspondiente*".<sup>35</sup>

En la República Mexicana existen diversas formas de Autoridades Auxiliares, las cuales varían conforme a la heterogeneidad que prevalece en cada entidad federativa. No obstante, es común encontrar las siguientes figuras:

- Delegados y Subdelegados
- Consejos de Participación Ciudadana
- Jefes de Sector
- Jefes de Manzana, etc.

Las Autoridades Auxiliares se conforman por vecinos de un municipio, de acuerdo a su división y organización territorial que cada uno determina. Cada entidad federativa es responsable de establecer las modalidades de elección y/o designación de éstas.

En la mayoría de los casos las Autoridades Auxiliares son electas democráticamente por los vecinos de las comunidades, a partir de las bases de una convocatoria que emite y publica el ayuntamiento; en otros casos, el ayuntamiento, durante Sesión de Cabildo los designa, a propuesta del Presidente.

No obstante, las Autoridades Auxiliares como mecanismos formales de participación ciudadana en los municipios, enfrentan un escenario y condiciones complejas, que les representan debilidades institucionales, las cuales en ocasiones los hacen presa del poder de los gobiernos locales, terminando por ser

---

<sup>35</sup> FILOGONIO HUMBERTO POLO MARTÍNEZ, *Administración Pública Comunitaria*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011, pág. 113.

actores al servicio de los ayuntamientos, más que de los ciudadanos o vecinos que representan.

El hecho de que las Autoridades Auxiliares no tienen la atribución para cobrar contribuciones a los vecinos, que les permitan contar con recursos propios para financiar acciones a favor de las comunidades, así como el hecho de que no reciben ningún ingreso, sueldo o percepción por desempeñar su cargo, toda vez que es de carácter honorífico, aunado al hecho de que no cuentan con estructura administrativa que les permita atender por sí mismos tareas de interés colectivo, son algunas de las causas por las cuales en ocasiones las Autoridades Auxiliares, terminan por representar los intereses de las élites en el poder, más que de los vecinos de sus comunidades o barrios.

A diferencia de Organizaciones de la Sociedad Civil, las Autoridades Auxiliares no tienen ciertas cualidades que les dotan de autonomía para incidir como sociedad civil en el logro de objetivos y metas colectivas.

De esta forma las Autoridades Auxiliares se entienden como figuras propiamente políticas y no administrativas.

Las debilidades institucionales que prevalecen en las Autoridades Auxiliares son aspectos que les limitan para constituir cuerpos organizados de ciudadanos que inciden directamente en política pública, lo cual incluso facilita su cooptación por las élites en el poder, convirtiéndolas en instrumentos del clientelismo político, más que de formación de capital social.

Sin embargo, las Autoridades Auxiliares cuentan con otras cualidades que son incentivos para detonar su desempeño como mecanismos de participación social.

*“Ser Autoridad Auxiliar otorga prestigio social, además representa la oportunidad para fortalecer y consolidar un liderazgo, ambos significan la materia prima para acceder a cargos de elección popular o administrativos. Una Autoridad Auxiliar que impulsa la participación ciudadana, puede desarrollar la fuerza, liderazgo y legitimidad necesaria para ser un funcionario o servidor público”.*<sup>36</sup>

A partir de los argumentos anteriores, puede decirse que a pesar de las debilidades institucionales con que cuentan las Autoridades Auxiliares, no significa que lo más correcto sea darles un salario, estructura administrativa o la capacidad de recibir y recaudar ingresos para desarrollar sus programas de trabajo, más bien se requiere de iniciativas de política pública, donde se revalorice el rol de las Autoridades Auxiliares como líderes y gestores sociales, que pueden construir liderazgos sociales que permitan detonar la participación social en sus barrios y comunidades. Esto implica que los gobiernos locales vean en las Autoridades Auxiliares no un instrumento para el clientelismo político, sino un mecanismo para la formación de capital social.

En pocas palabras se requiere de un cambio de paradigma sobre el rol de las Autoridades Auxiliares, que en la praxis ha estado presente; tenemos que transitar de un modelo donde las Autoridades Auxiliares no son solo vecinos que facilitan la instrumentación y gestión de políticas clientelares y paternas, donde lo importante es administrar el statu quo, más bien debemos avanzar hacia un modelo donde las Autoridades Auxiliares utilizan su prestigio y liderazgo para organizar a los vecinos de sus comunidades, empoderarlos e insertarlos en la toma de decisiones sobre asuntos colectivos, donde existen objetivos comunes.

---

<sup>36</sup> *Ibíd.* pág. 145.

### **3.4.2. Mecanismos Modernos de Participación Ciudadana.**

En apartados anteriores se señaló la inminente necesidad de construir un nuevo municipalismo, a partir de una revalorización y revitalización de su gestión de proximidad, como un carácter histórico que en la actualidad se encuentra debilitado, toda vez que:

- Las relaciones entre sociedad y gobierno, no han logrado dinamizarse y detonarse ampliamente.
- Los mecanismos formales de participación ciudadana, como son la Autoridades Auxiliares han sido instrumentos de clientelismo político.

A partir de ello, hoy día los gobiernos locales enfrentan el desafío de encontrar e instrumentar modernos mecanismos de participación ciudadana, que revitalicen, fortalezcan y dinamicen una gestión de proximidad. Para ello deben considerar los siguientes elementos, que deben poseer dichos mecanismos:

- Deben tener por objeto la formación de capital social.
- Se requiere estimular e incentivar la participación ciudadana.
- Deben ser mecanismos que impulsen la participación con responsabilidad social.
- Deben retomar el rol de las Autoridades Auxiliares como catalizadores de la organización y participación social en las comunidades y barrios.
- Deben ser reglamentados, con el objeto de garantizar su instrumentación e incluso su institucionalización.

## Capítulo IV. Gobierno en Acción: Participación Ciudadana en Tlalnepantla de Baz 2013-2015.

### 4.1. Características Generales de Tlalnepantla de Baz.

Tlalnepantla de Baz se encuentra ubicado en el Estado de México. Se sitúa geográficamente al noroeste de la entidad. Tiene una extensión territorial de 83.7 kilómetros cuadrados, lo que representa el 0.37% de la superficie del estado.

El municipio se encuentra dividido en dos fracciones territoriales: Zona Oriente y Zona Poniente, con una superficie de 21.4 y 62.3 kilómetros cuadrados:

#### Imagen 2.

Mapa de Tlalnepantla de Baz



**FUENTE:** Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 de Tlalnepantla de Baz, pág. 39.

La fragmentación del territorio es un factor determinante en la hechura de políticas públicas, ya que ambos territorios tienen características peculiares que influyen ampliamente en la cohesión social y en los lazos de identidad de ambos.

Mientras la Zona Poniente se caracteriza por mayores niveles de desarrollo humano y dinamismo económico; la Zona Oriente concentra los mayores niveles de marginación y rezago social y de infraestructura y equipamiento urbano. Éstas y otras características son determinantes en los procesos de gobierno de Tlalnepantla de Baz.

Por otra parte de acuerdo al último Censo de Población y Vivienda 2010 realizado por el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI), durante ese año se tenía registrada una población total de 664,225 habitantes, estadística que demostró que el municipio había sufrido un despoblamiento de aproximadamente 8% durante la primer década del siglo XXI.

Algunas de las razones que justifican el despoblamiento del municipio, es el retraimiento de la economía, producto de la expulsión y fuga de capitales hacia otros territorios más competitivos; así como la saturación del territorio para la expansión de viviendas, como producto de la deficiente planeación urbana.

Del total de habitantes en 2010, el 48% eran hombres y 52% mujeres. Con el total de población se calculaba existía aproximadamente una densidad poblacional de 7,935 habitantes por kilómetro cuadrado, cifra que muestra la gran concentración población que se vive en la localidad, lo cual influye en la demanda de bienes y servicios de calidad.

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento y distribución poblacional del municipio desde 199, hasta 2010:

**Tabla 4.**

Comportamiento de la población en Tlalnepantla 1990-2010

<b>Año</b>	<b>Población total</b>	<b>Hombres</b>	<b>Mujeres</b>	<b>Población 0 a 5 años</b>	<b>Población 6 a 14 años</b>	<b>Población 15 a 59 años</b>	<b>Población 60 años y más</b>
<b>1990</b>	702,807	343,974	358,833	75,782	154,244	435,886	35,571
<b>2000</b>	721,415	350,158	371,257	77,486	115,214	452,213	53,705
<b>2005</b>	683,808	331,143	352,665	65,326	98,694	423,513	63,577
<b>2010</b>	664,225	321,747	342,478	48,402	102,826	421,155	74,935

**FUENTE:** INEGI. Censo de Población y Vivienda de 1990, 2000, 2005 y 2010.

De acuerdo a las últimas estadísticas no oficiales del Consejo Estatal de Población del Estado de México, se calcula que en los últimos años, Tlalnepantla de Baz ha aumentado su población a cerca de 700 mil habitantes, en razón de la recuperación socio-económica del municipio.

Por otra parte, Tlalnepantla de Baz desde el pasado siglo fue elevado a “Ciudad”, en razón de su dinámica poblacional y económica. Hoy día, es un municipio metropolitano que forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), el mercado más grande de consumo de América Latina, con más de 20 millones de personas.

A nivel nacional, Tlalnepantla es uno de los lugares con menores niveles de marginación y con mayores estándares de calidad de vida. De acuerdo al *Informe sobre Desarrollo Humano del Estado de México 2011*, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Tlalnepantla se encuentra dentro de las primeras diez posiciones a nivel estatal con el mejor “Índice de

*Desarrollo Humano (IDH)*<sup>37</sup>, lo cual implica que sus habitantes cuentan con más y mejores oportunidades de desarrollo.

La Ciudad de Tlalnepantla de Baz presenta reducidos niveles de pobreza. “*El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)*”<sup>38</sup> determinó que en el año 2010 del total de su población, el 30% poseía algún grado de pobreza, de los cuales el 4% se encuentra en condiciones de pobreza extrema. Además, señaló que un 2.55% de las personas era analfabeta y 3.33% no asistía al escuela. Igualmente, situó al municipio dentro de las primeras 100 localidades a nivel nacional, dentro de un universo de 2,456, en presentar menor grado de rezago social.

En el rubro económico, la Ciudad de Tlalnepantla se ha caracterizado por ser un bastión y polo industrial a nivel nacional. Sin embargo, su transformación en las últimas décadas, le ha restado competitividad. En la actualidad, se encuentra en un proceso de transformación y reconversión económica, donde su vocación industrial, está cediendo paso al desarrollo comercial y de servicios.

A continuación se ilustra la transformación de la actividad económica de la Ciudad desde 1999, hasta 2010:

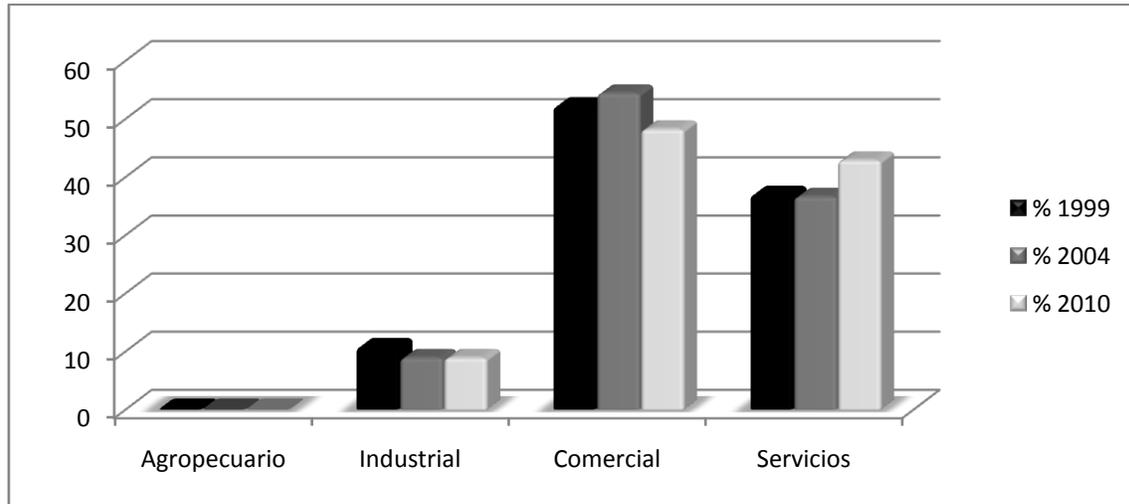
---

<sup>37</sup>Cfr. PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD), *Informe sobre Desarrollo Humano. Estado de México 2011*, PNUD, México 2011, pág. 62.

<sup>38</sup>Cfr. CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL, *Excel para estados y municipios 2000-2005-2010*, dirección en internet: <http://www.coneval.gob.mx/Medicion/Paginas/%c3%8dndice-de-Rezago-social-2010.aspx>, fecha de consulta Abril de 2015.

**Gráfico 2.**

Actividad económica en Tlalnepantla de Baz 1990-2010



**FUENTE:** Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 de Tlalnepantla de Baz, pág.78.

Con estas características, la Ciudad de Tlalnepantla se coloca como uno de los actores principales en la productividad del estado y en la conformación del Producto Interno Bruto Estatal (PIBE):

*“... en cuestión del Producto Interno Bruto, Tlalnepantla representa más del 10% del PIB del Estado de México y casi el 1% del PIB a nivel nacional.*

*La Ciudad de Tlalnepantla no cuenta con actividades primarias que sean de resaltar, ya que sólo siembra 14 hectáreas de las más de 21 mil que existe en todo el territorio nacional.*

*En cuanto a las actividades comerciales como son los tianguis, mercados y centrales de abasto; a nivel estatal Tlalnepantla concentra el 7% de las*

*actividades de los 125 municipios y el 1.6% a nivel nacional, lo que coloca a la Ciudad como un importante centro de comercio de primera necesidad.*

*Los ingresos por cuestión de hotelería son muy escasos, ya que a nivel estatal solo refleja el 4% y es casi nulo a nivel federal, esto es entendido si se ve que el municipio está en proceso de ser polo de atracción turística y cultural como otras ciudades del país o de la propia entidad”.<sup>39</sup>*

#### **4.2. Contexto de la Participación Ciudadana en Tlalnepantla de Baz.**

En la actualidad los municipios en México enfrentan el desafío de revitalizar su carácter histórico como “gestión de proximidad”, donde las autoridades locales requieren de una mayor interacción con los ciudadanos, que les permita a éstos últimos participar activamente en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

La deficiente incidencia e intervención ciudadana en la hechura de las políticas públicas que ha caracterizado a la gestión pública de Tlalnepantla de Baz en las últimas décadas, no solo se evidencia en la nula existencia de políticas o programas con métodos y técnicas participativas. Los gobiernos locales en Tlalnepantla, se han caracterizado por una elevada concentración del poder, donde las autoridades no han asumido con madurez la delegación racional de su poder de decisión hacia los ciudadanos.

La participación social en Tlalnepantla de Baz se limitaba principalmente a procesos netamente electorales, por un lado para la elección de miembros del Ayuntamiento, y por otro, para la elección de Autoridades Auxiliares.

---

<sup>39</sup> H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, “*Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015*”, en Gaceta Municipal, número siete, Estado de México, Tlalnepantla de Baz, 23 de marzo de 2013, pág. 37.

Los mecanismos formales de participación social se limitaban a la gestión de demandas vecinales, sin existir mecanismos modernos de activación del espacio público y de construcción de ciudadanía. Por el contrario, su esquema de trabajo asumía una perspectiva “pasiva” del ciudadano.

Aunque en el discurso se ha utilizado la “*participación ciudadana en las políticas públicas*”, no dejaba de tener una alta connotación demagógica, como simple discurso para tratar de brindar legitimidad a la acción gubernamental.

La realidad del municipio se traducía en políticas y programas con una relación vertical con el ciudadano, donde el poder de decisión se concentraba en el gobierno.

Derivado de ello se produjeron y/o acentuaron distintos fenómenos sociales en el municipio:

- Existía apatía y desconfianza ciudadana por involucrarse en los asuntos públicos locales.
- Las políticas o programas municipales se han caracterizado por adoptar enfoques clientelares y paternos.
- Existía una débil cohesión social.
- No existen mecanismos modernos y eficaces para que los ciudadanos participen en los procesos de toma de decisiones.
- Existía una deficiente comprensión y entendimiento de los problemas públicos debido al débil contacto y diálogo con los habitantes. Los

ciudadanos son los que mejor conocen los problemas, necesidades y aspiraciones de sus comunidades, son quienes tienen el pulso directo del municipio.

- El deficiente sistema de planeación democrática del municipio, se reflejaba en ejercicios que tenían como objetivo el cumplir con un mero requisito legal, e incluso en ser ejercicios de simulación, donde la planeación de las políticas y programas se realizaba estrictamente por servidores públicos “detrás de un escritorio”.

Los aspectos anteriores, se traducían en el fracaso de políticas y programas municipales, que a la postre frenan y/o deterioran la calidad de vida de los tlalnepantlenses.

Los procesos de alternancia política que se han generado en las últimas dos décadas en el municipio, muestran el desarrollo de un sin número de acciones de gobierno, que difícilmente han logrado permanecer, consolidarse e incluso institucionalizarse, dado que la ineficiente articulación de los ciudadanos en su hechura, ha significado una debilidad en su diseño e implementación.

#### **4.3. Instrumentación de la Participación Ciudadana en Tlalnepantla de Baz.**

La instrumentación de la participación ciudadana en Tlalnepantla de Baz durante la gestión 2013-2015, se ha caracterizado por ser una iniciativa innovadora, que ha promovido la construcción de una democracia de calidad, a partir de mecanismos modernos de participación no electorales, maximalistas e institucionales, como son los Presupuestos Participativos.

Al inicio de 2013 la administración de Tlalnepantla de Baz, se planteó el firme compromiso de impulsar un nuevo municipalismo, fundado en la revitalización de una “gestión de proximidad”, donde la relación gobierno-sociedad fuese horizontal. De esta manera, el Presidente Municipal, asumió el compromiso de impulsar la construcción de capital social y de activar el espacio público, a través de los Presupuestos Participativos, como una política pública que abandonaba la tradición clientelar y paternal del gobierno local, para emprender un enfoque de colaboración social.

Este diseño de la estrategia de gestión, significaba una transición hacia un nuevo municipalismo, en el que se decidió descentralizar el poder hacia ciudadanos responsables, donde la relación entre gobierno y sociedad, fuese un acto de confianza. Es así, que desde el diseño de la imagen institucional municipal se determinó adoptar como filosofía, el significado de “confianza”, como pilar para empezar a construir nuevas formas de diálogo, sinergia y colaboración con las personas.

La concepción de “Ciudad Confiable” nació así con *“la visión de fomentar la participación ciudadana y crear un ambiente de confianza mutua entre ciudadanos y autoridades locales”*.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibíd.* pág. 27.

### Imagen 3.

Imagen institucional del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz 2013-2015



**Fuente:** Dirección General de Comunicación Social de Tlalnepantla de Baz.

La transición hacia un nuevo municipalismo en la Ciudad de Tlalnepantla de Baz, no ha sido un proceso sencillo, sino complejo, el cual se ha materializado a través de la instrumentación de diversas acciones, que colocan a Tlalnepantla como punta de lanza y modelo de referencia en la configuración de una “gestión de proximidad”.

De esta manera Tlalnepantla de Baz instrumentó los Presupuestos Participativos como política que ha logrado detonar la participación individual y colectiva de los vecinos en la toma de decisiones.

Los Presupuestos Participativos en Tlalnepantla de Baz, son una política de democracia directa, voluntaria y universal, a través del cual los ciudadanos proponen y deciden en qué se va a gastar una parte de los recursos del gobierno municipal asignados a la obra social.

El objetivo general de los Presupuestos Participativos fue invertir de forma equitativa 130 millones de pesos en la realización de obras sociales que la gente

decidió en cada uno de los 13 sectores que conforman el territorio municipal, durante los ejercicios fiscales 2014 y 2015.

Para ello se han planteado los siguientes objetivos específicos:

- Formar capital social con las herramientas necesarias para incidir en las políticas públicas, mediante la capacitación ciudadana.
- Sentar las bases legales para la participación social en el municipio, mediante la modernización del marco jurídico.

La instrumentación de los Presupuestos Participativos puede comprenderse a través de 3 grandes fases:

1. Reglamentación de la Participación Ciudadana.
2. Conformación del marco institucional
3. Instrumentación de la Política Pública.

#### **4.3.1. Reglamentación de la Participación Ciudadana.**

En el capítulo uno quedó de manifiesto que una de las grandes conquistas de la institución municipal en México, producto de su evolución jurídica y de episodios históricos en el diseño del “Municipio Libre”, ha sido el hecho de que actualmente el municipio sea un ente jurídico, con personalidad y facultades para elaborar, aprobar y emitir reglamentos y otras disposiciones legales dentro de su jurisdicción, que tengan por objeto ser instrumentos de utilidad para cumplir adecuadamente con sus atribuciones y tareas.

El derecho municipal, no puede entenderse sin la intervención jurídica de los ayuntamientos, quienes tienen el poder y autoridad para regular el quehacer municipal.

La participación ciudadana a nivel local, es sin duda parte del quehacer municipal, del día a día de una gestión de proximidad, que no puede ser ajena de la facultad normativa de los municipios.

Así, la facultad normativa de los municipios representa un escenario de oportunidad para regular los mecanismos de participación ciudadana, y así impulsar una participación maximalista e institucional en el territorio.

Así lo entendió el Gobierno 2013-2015 de Tlalnepantla de Baz, por lo cual emprendió una serie de acciones de modernización del marco jurídico municipal, que permitiera regular e incentivar la participación responsable y la construcción de capital social.

Un marco jurídico específico para detonar la participación ciudadana, se convertía en parte fundamental para lograr el éxito de una gestión de proximidad. De tal forma se realizó la modernización de dicho marco jurídico, a partir de los siguientes instrumentos legales:

A. Plan de Desarrollo Municipal:

Se definió como parte de la estrategia del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, la instrumentación de los Presupuestos Participativos.

B. Bando de Policía y Buen Gobierno:

De una manera innovadora se estableció dentro del Bando Municipal, el derecho de todos los habitantes del municipio y transeúntes, el participar en la consolidación de los Presupuestos Participativos para el desarrollo de programas sociales municipales. Además se creó un “Título Específico” para sentar las bases jurídicas que permiten regular los mecanismos de participación ciudadana y de los Presupuestos Participativos.

#### C. Carta de Derecho a la Ciudad:

Se formuló la “Carta de Derecho a la Ciudad”: Tlalnepantla de Baz es el primer municipio en México en integrar esta Carta en coordinación con ONU-HABITAT, la cual es producto del diálogo y consenso con los habitantes. En la Carta se establecen las aspiraciones para ser una ciudad moderna, global y solidaria, que de manera novedosa integra el *Derecho y Deber de Vivir en una Ciudad Abierta*, dando la pauta para instrumentar mecanismos modernos de participación ciudadana que fortalezcan la democracia municipal.

#### D. Reglamento de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social:

Se reformó el “Reglamento de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social”, con el objeto de consolidar un marco jurídico concreto para conducir el Programa y la participación ciudadana.

#### E. Reglamento de la Administración Pública de Tlalnepantla de Baz:

Se reformó el Reglamento de la Administración Pública de Tlalnepantla de Baz, para así crear y dar atribuciones al Departamento de Diagnósticos Participativos, oficina especializada de coordinar la política pública de Presupuestos Participativos, y de consolidar su ejecución e institucionalización en el municipio.

#### **4.3.2. Conformación del Marco Institucional.**

Tal y como se señaló en el capítulo tres, el derecho municipal en México, dota a los municipios de mecanismos formales de participación social, como son las autoridades auxiliares, quienes son los principales interlocutores entre sociedad y gobierno.

Las autoridades auxiliares juegan un rol fundamental y protagónico en la construcción de una gestión de proximidad y de una democracia de calidad. No obstante, en la práctica se han erigido como figuras tradicionales, orientadas fundamentalmente a la gestión y canalización de demandas vecinales.

Tlalnepantla de Baz ha comprendido que la esencia de un nuevo municipalismo y de una gestión de proximidad, tendría que partir de una reconfiguración del papel de las autoridades auxiliares; que dejarán de ser simples gestores sociales, para erigirse en auténticos líderes comunitarios, con un rol preponderante para la organización vecinal, la activación del espacio público, la construcción de sinergias, acuerdos y consensos sociales, y para incentivar la participación ciudadana.

Desde esta perspectiva el municipio trabajó en la conformación de un marco institucional moderno para la participación ciudadana, que tuvo como eje central, el empoderamiento de las autoridades auxiliares, como mecanismo fundamental para articular y detonar la participación ciudadana en las comunidades.

Así, se realizó un “Proceso Electivo y Democrático” para decidir la conformación de los 248 Consejos de Participación Ciudadana (COPACI’s), donde se registraron 360 planillas en las 248 comunidades que conforman el territorio municipal.

Además el gobierno optó por realizar un análisis y diagnóstico sobre la división territorial del municipio, donde se determinó incluir una delimitación estratégica del territorio en 13 sectores y nombrar a una Jefa o Jefe de Sector por cada uno de ellos; con el objeto de articular y ordenar la participación de las 248 comunidades.

Aprovechando el rol protagónico que desempeñarían las autoridades auxiliares para impulsar la participación de los vecinos en sus comunidades y sectores, el municipio firmó un Convenio con ONU-HÁBITAT, mediante el cual dicha organización de carácter internacional, se encargaría de empoderarles y dotarles de capacidades y herramientas suficientes, para que asumieran responsablemente su rol como agentes de cambio social y de activación de la participación vecinal.

La participación responsable no se construye solo con buenas intenciones. Es un proceso complejo donde los ciudadanos adquieren una formación adecuada para emprender la activación del espacio público. Por ello se decidió contar con el apoyo de ONU-HÁBITAT, para hacer de las autoridades auxiliares el capital social básico y primigenio para su desarrollo en todo el territorio.

De esta manera con la asistencia técnica de ONU-HÁBITAT, se realizaron 7 talleres comunitarios sobre “Construcción de Capacidades Ciudadanas”, con el objeto de sensibilizar a los COPACÍ’s y Jefas y Jefes de Sector, así como al equipo administrativo, sobre el proceso de Presupuestos Participativos.

#### **4.3.3. Instrumentación de la Política Pública.**

Se realizó la modernización del marco jurídico municipal y se conformó adecuadamente el marco institucional para la realización del proceso de participación ciudadana a través de los Presupuestos Participativos, ya que como

fundamentos *sine qua non* es imposible su hechura, por lo que se realizó su instrumentación, a través de las siguientes etapas:

*Etapa 1.- Organización y planeación del proceso de Presupuestos Participativos:*

Se realizó la planeación, la ruta crítica y la organización de los preparativos previos para la instrumentación.

*Etapa 2.- Difusión de la Política Pública:*

Para un adecuado desarrollo de la política fue fundamental el poder de convocatoria y difusión de los Presupuestos Participativos, lo cual permitió el involucramiento y participación de la sociedad.

Para ello se realizó una amplia “Campaña de Difusión” en tres vertientes:

- I. Campaña Pie-Tierra: Pinta de Muros ubicados estratégicamente, convocatoria y difusión por parte de los COPACIS’s y Jefas y Jefes de Sector.
- II. Difusión en medios de comunicación masivos: Prensa, Periódicos, Radio, TV.
- III. Acondicionamiento de un Micro-sitio específico en la página oficial del Ayuntamiento.

### *Etapa 3.- Diálogos Colaborativos con las comunidades:*

Con la participación de aproximadamente mil personas, se realizaron 13 Talleres organizados por los Jefas y Jefes de Sector y COPACI's, contando con la asistencia de ONU-HABITAT, donde se identificaron, discutieron, consensaron y priorizaron las necesidades de cada comunidad, generándose alrededor de 108 propuestas ciudadanas de obra social. Además se seleccionaron a los Delegados que participaron en las Asambleas Sectoriales.

### *Etapa 4.- Recorridos Comunitarios:*

Se realizaron casi 100 horas de trabajo en 13 "Recorridos Comunitarios", organizados por los Jefas y Jefes de Sector, donde asistieron los Delegados elegidos en los Diálogos Colaborativos, para visitar las distintas comunidades y revisar casa una de las 108 propuestas realizadas, con el objeto de poder integrar una visión de conjunto, que permitiera la formulación de propuestas de carácter sectorial.

### *Etapa 5.- Asambleas Sectoriales:*

Las Jefas y Jefes de Sector convocaron a las "Asambleas Sectoriales" a los Delegados que representan a las distintas comunidades; ahí se discutieron, analizaron y consensaron las obras sociales que se realizarían hasta por un monto de 10 millones de pesos por cada uno de los 13 sectores. Dichas Asambleas se realizaron a finales del año 2013.

Al término de las Asambleas se votó la realización de 63 obras sociales para los 13 sectores del municipio, las cuales fueron ratificadas mediante 13 "Sesiones de

Cabildo Itinerantes”, y se turnaron a la Dirección General de Obras Públicas para su integración y ejecución en el Programa Anual de Obras 2014 y 2015.

*Etapa 6.- Análisis de factibilidad y licitación de proyectos de obra social:*

Durante esta etapa se realizó el análisis de factibilidad técnica y presupuestal de las obras. Posteriormente la Dirección General de Obras Públicas ha sido la responsable de planear, programar y presupuestar dentro de su Programa Anual de Obras dichas acciones, con el objeto de poder realizar correctamente los procedimientos de “Licitación” necesarios.

Cabe destacar que los proyectos de obra que decidieron los habitantes, se dividieron y programaron a realizar en 2 ejercicios fiscales, sea 2014 y 2015, toda vez que la inversión histórica de 130 millones corresponde a recursos propios municipales.

*Etapa 7.- Ejecución de Obras:*

Se convocó a los COPACÍ's y Jefas y Jefes de Sector, y ciudadanos de las distintas comunidades, para dar el “Banderazo de Inicio de Ejecución de las Obras Sociales”.

*Etapa 8.- Inauguración de Obra Concluida:*

El gobierno municipal a través del Presidente realizó la entrega de obras concluidas a cada Sector, ratificando los resultados de la política de Presupuestos Participativos, en términos de resultados de participación social y de impacto comunitario.

#### *Etapa 9.- Seguimiento y Control:*

Los COPACI's, Jefas y Jefes de Sector, así como los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI's), son actores que participan en el seguimiento y control durante la ejecución de los proyectos de obra social, con el objeto de garantizar su correcta realización.

#### *Etapa 10.- Rendición de cuentas:*

En el mes de Diciembre de 2013 y 2014 se informó a la ciudadanía sobre los resultados e impactos que han generado los "Presupuestos Participativos", siendo una de las iniciativas que mayor aceptación social se ha logrado en la Ciudad de Tlalnepantla de Baz, por su carácter participativo que por primera vez en la historia de la Ciudad se había realizado.

#### **4.4. Resultados de la Política Pública.**

Los resultados más tangibles con la instrumentación de la política pública de Presupuestos Participativos son las 63 obras sociales que se han realizado y están por concluir para todos los sectores del municipio, entre las que destacan: la construcción de canchas deportivas, de teatros, salones de usos múltiples, rehabilitación de espacios públicos, repavimentación de caminos vecinales con concreto hidráulico, etc.

A través de ésta política pública se logró la participación activa y el empoderamiento de más de 1,000 ciudadanos tlalnepantlenses, a quienes se les ha otorgado un reconocimiento o incentivo de parte de su Presidente Municipal y la Coordinadora Nacional de ONU-HABITAT.

La participación activa de estas personas muestra la voluntad política y el ingenio de su gobierno municipal por construir un nuevo municipalismo, fundado en una gestión de proximidad moderna y creativa, en la descentralización del poder de decisión a los ciudadanos, y que trabaja en la construcción de capital social.

Es importante mencionar que con la hechura de los Presupuestos Participativos se han logrado generar los siguientes impactos:

**a) *En lo Político:***

- I. Fortalece la democracia participativa de Tlalnepantla: contribuye a la solución colectiva de problemas comunitarios con la participación de las y los ciudadanos, las autoridades municipales y las demás fuerzas locales.
- II. Redistribuye el poder y provoca una relación de mayor colaboración gobierno-sociedad. En este ámbito está uno de los factores de éxito de esta iniciativa, pero también el mayor reto, cuando la autoridad municipal está dispuesta a compartir poder, pero también, la responsabilidad en la toma de decisiones con la ciudadanía.

**b) *En lo social:***

- I. Fortalece el tejido social.
- II. Permite construir una justicia redistributiva.
- III. Es posible realizar la transformación social de las comunidades y sectores de Tlalnepantla de Baz.

**c) En lo económico:**

- I. Genera sinergias que potencian la posibilidad de alcanzar resultados más allá de lo que se lograría sin la participación social, además de ser la manera más eficiente de planificación financiera para la mejor utilización y calidad del gasto público.

**d) En lo cultural:**

- I. Fortalece la confianza entre la población y el gobierno.
- II. Contribuye a la creación de ciudadanía y al ejercicio de buen gobierno al erradicar patrones culturales basados en procedimientos verticales y clientelares.

**e) En lo institucional:**

- I. Se ha logrado fortalecer un auténtico sistema de planeación democrática en el municipio.
- II. Se está logrando mejorar la calidad del gasto público.
- III. Favorece la posibilidad de una relación de complementariedad entre democracia participativa y representativa, al fortalecer la creación de ciudadanía, condición que reduce la resistencia de los actores que detentan la democracia representativa.
- IV. Contribuye a hacer posible un gobierno transparente.
- V. Cabe destacar que los Presupuestos Participativos en Tlalnepantla de Baz es una iniciativa innovadora y moderna de participación ciudadana y gestión de proximidad por las siguientes razones:

- a) El Ayuntamiento cuenta con alrededor de 248 Consejos de Participación Ciudadana, quienes son las Autoridades Auxiliares de la gestión municipal y quienes han sido fundamentales para detonar el gobierno de proximidad, de diálogo y acuerdo entre sociedad-gobierno.
  
- b) Con la delimitación de los 13 Sectores Municipales y la designación de las Jefas y Jefes de Sector, se ha logrado articular y dar orden a la participación de las distintas comunidades, ciudadanos y líderes sociales.
  
- c) El Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz está impulsando la consolidación e institucionalización de dicha práctica de buen gobierno, que garantice en el tiempo su continuidad, por lo cual ha reformado su marco jurídico local, su organización territorial, su organización administrativa y está impulsando la fidelización del Programa con la ciudadanía.
  
- d) La integración de la Carta de Derecho a la Ciudad ha sido una iniciativa creativa e innovadora, que ha permitido no solo fortalecer el marco jurídico para la participación ciudadana, sino que ha incentivado a la ciudadanía a pensar y sentirse parte de un todo, de una ciudad, donde se impulsa el derecho de sus habitantes de participar en los procesos de toma de decisiones, para lograr un mejor futuro urbano a través de una agenda de ciudad moderna, global y solidaria.
  
- e) Por primera ocasión en la historia de un proceso de democracia directa se realizó un Convenio entre un gobierno municipal como Tlalnepantla de Baz con ONU-HÁBITAT, a través del cual se ha logrado incorporar y adaptar la curva de aprendizaje que otras ciudades a nivel internacional

han realizado con la instrumentación de procesos de Presupuestos Participativos.

Pero además se ha logrado que el caso de Tlalnepantla de Baz se convierta en un modelo a seguir en la instrumentación de dicho Programa a nivel mundial, experiencia que con certeza la proyecta a integrarse a un selecto grupo de ciudades a nivel internacional, siendo una referencia exitosa para que otras ciudades y municipios instrumenten su propio proceso.

- f) El Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz destina una inversión histórica de 130 millones de pesos para la realización de obras sociales a través del Programa de Presupuestos Participativos, cifra superior a la inversión realizada por cualquier Delegación del Distrito Federal o Municipio de la República Mexicana, por concepto de Presupuestos Participativos.

#### **4.4. Consideraciones para su Replicación en otros Municipios.**

Los Presupuestos Participativos son una experiencia de buen gobierno, que permite observar la importancia que reviste impulsar nuevos y modernos mecanismos de participación ciudadana desde lo local, como el espacio por excelencia para construir una democracia de calidad.

A pesar de que los municipios tienen una tradición histórica como gestión de proximidad, la realidad exige la configuración de un nuevo municipalismo, fundado en la revitalización de sus relaciones entre sociedad-gobierno. Aunque todos los municipios en México cuentan con diversas figuras de autoridades auxiliares, lo cierto es que el rol de estos actores como mecanismos para crear sinergias entre

sociedad-gobierno no ha logrado detonarse, ni desarrollarse en su máxima expresión; de ahí la importancia de que los municipios comprendan la importancia de revitalizar su liderazgo social y de empoderarlos.

Los Presupuestos Participativos en Tlalnepantla de Baz han permitido desarrollar un modelo de participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones locales, que puede replicarse hacia otros municipios, siempre y cuando se consideren las siguientes premisas:

- A. Es fundamental que los municipios reformen y modernicen el marco jurídico que regula sus mecanismos de participación ciudadana, con el objeto de que adopten un rol más protagónico y un mayor liderazgo en la consolidación de la democracia, a partir de la personalidad jurídica que poseen.
  
- B. No basta con la voluntad política y buenas intenciones de funcionarios de gobierno para instrumentar auténticos procesos de participación ciudadana. Hoy día se requiere que los municipios trabajen en la construcción de capital social y en la formación cívica de las personas, con el objeto de dotarles de capacidades y conocimientos que les permitan insertarse responsablemente a procesos de participación ciudadana.

La instrumentación de iniciativas de participación ciudadana requiere de ciudadanos responsables y además de personal calificado, que permita articular la participación en la toma de decisiones, con capacidades para conducir el diálogo y acuerdo plural.

## **Capítulo V. Resultados del Estudios de Caso como una Buena Práctica Municipal.**

Como se ha descrito en los capítulos anteriores, en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, durante el trienio 2013-2015, se atrevieron a ser un gobierno de transformación, audaz, creativo y visionario. Se han roto inercias y se ha provocado el cambio, ello es debido a que se muestra que se ha gobernado con la gente. Se ha entendido que la nueva sensibilidad social en el país exige más ciudadanía y menos burocracia; más derechos y menos privilegios; más justicia y menos impunidad; más congruencia y menos oportunismo; más eficacia y menos pretextos.

Una nueva sensibilidad social que es un protagonismo ciudadano emergente: Más libre. Más democrático. Más consciente de sus derechos. Más exigente y participativo.

En este estudio se demuestra que el Municipio de Tlalnepantla de Baz así lo comprende, al abrir nuevos espacios para decidir entre todos los temas importantes del municipio: empoderando el territorio con Jefas y Jefes de sector y a la gente con capacidades ciudadanas, tomando los espacios públicos, dialogando y concluir que entre todos se puede más: Que todos son agentes de paz y de cambio. Que todos contribuyen con su talento a hacer crecer la economía municipal. Que sumados los logros de todos, se consolida una Ciudad Confiable.

La nueva sensibilidad ciudadana que hoy emerge en el país para exigir mayor transparencia y calidad de nuestra democracia parece haber encontrado en Tlalnepantla un diseño institucional innovador, más abierto y plural, centrado en la convivencia de las personas, en la promoción del ejercicio de sus derechos y libertades, así como al marco legal.

El ejercicio del Derecho Municipal se puede mostrar en varios aspectos, lo legal primordialmente, lo económico y, en mayor medida por el desarrollo y crecimiento social, en paz y democracia. En el Municipio de Tlalnepantla se ha identificado que el Bando Municipal y sus Reglamentos son el marco normativo que establece la forma de participación entre gobierno y sociedad, lo cual busca estructurar de manera corresponsable la toma decisiones.

Mejor ejemplo es el Programa de Presupuesto Participativo del Municipio, el cual se distingue por la participación personal y directa de los ciudadanos que voluntariamente asisten a las sesiones de trabajo en sus comunidades, para hacer diagnósticos colaborativos, priorizar necesidades y acordar juntos acciones para mejorar sus espacios públicos.

### **5.1. Mejora Reglamentaria.**

La calidad reglamentaria y regulatoria en el Municipio de Tlalnepantla se muestra como una estrategia para el desarrollo integral, social y humano, pero también como un instrumento del crecimiento económico, pues facilita la instalación y operación de las empresas que generan empleos formales, por lo que se ha identificado que en esta materia que se debe confiar en la capacidad de los municipios para generar sus propios reglamentos, dar plena vigencia a la autonomía municipal que mandata el sistema federal a través del Artículo 115 Constitucional para que la reglamentación sea un ejercicio de carácter local, y que se reconozca e incentive las experiencias de éxito y buenas prácticas de los municipios.

En materia de Reglamentación el Municipio cuenta con sólida estructura de disposiciones, que permite a Tlalnepantla hacer realidad los postulados del Derecho Municipal, en virtud de que la reglamentación municipal es un instrumento jurídico que establece la forma en que la autoridad y la ciudadanía deben ejercer sus derechos y sus obligaciones, es decir la reglamentación es una garantía institucional que regula la acción del gobierno y sus habitantes. Su importancia radica en su trascendencia legal que por ende si no se tiene o no se actualiza, no tiene valor.

La transparencia y la rendición de cuentas son elementos que coadyuvan al fortalecimiento de la confianza ciudadana pues son el reflejo de un gobierno abierto, democrático, honesto y transparente que esclarece su quehacer público y rinde cuentas. La apertura de la información es una herramienta de gobierno, la cual debe ser presentada de manera clara, oportuna, expedita y actualizada debido a que la transparencia es el primer paso para integrar a la ciudadanía y que esta participe de manera activa en el gobierno. Si la información es transparente y accesible, la ciudadanía fácilmente tendrá acceso a ella y podrá conocer el quehacer del gobierno y conocer de qué forma se están utilizando los recursos públicos.

Como muestra de que el Gobierno del Municipio de Tlalnepantla de Baz, hizo valer su naturaleza jurídica, es que datos del período 2013-2015, señala que ha formulado 37 Acuerdos de Cabildo para actualizar su marco reglamentario con un sentido puntual de responsabilidad social, lo cual se puede constatar en el siguiente cuadro:

**“Reglamentos Municipales”<sup>41</sup>**

No.	Nombre del Reglamento	Fecha de Publicación
1	Reformas y adiciones al Reglamento del Medio Ambiente de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	17/07/2015
2	FE de ERRATAS a las Reformas y adiciones al Reglamento de la Comisión de Honor y Justicia de Tlalnepantla de Baz, publicado en la Gaceta Municipal número 67 de fecha veintisiete de abril de dos mil quince	10/06/2015
3	Reformas y adiciones al Reglamento de la Comisión de Honor y Justicia de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	27/04/2015
4	Acuerdo por el que el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, aprueba las modificaciones al Presupuesto de Egresos del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, para el Ejercicio Fiscal del año 2015	30/03/2015
5	Bando Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	05/02/2015
6	Presupuesto de Egresos del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, para el Ejercicio Fiscal del año 2015	19/12/2014
7	Reformas a los artículos 296 fracción III y 299 del Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	07/11/2014
8	Reglamento del Centro de Control Animal Municipal de Tlalnepantla de Baz	07/11/2014
9	Reformas al Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, por la que se modifican los artículos 155, 156, 162 y 163	17/10/2014
10	Reformas y adiciones al Reglamento del Servicio Público de Panteones de Tlalnepantla de Baz	17/10/2014
11	Reglamento del Mérito Civil del Municipio de Tlalnepantla de Baz	17/10/2014

<sup>41</sup> Tomado del Portal de Transparencia del Municipio de Tlalnepantla de Baz, “Marco Normativo”, [www.tlalnepantla.gob.mx](http://www.tlalnepantla.gob.mx)

No.	Nombre del Reglamento	Fecha de Publicación
12	Reformas y adiciones al Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	07/10/2014
13	FE de ERRATAS al Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua, Drenaje y Alcantarillado y Saneamiento de Tlalnepantla, México, publicado en la Gaceta Municipal numero 40 primera sección de fecha cuatro de abril de dos mil catorce	03/09/2014
14	Reformas al Reglamento de Justicia Cívica para el Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	01/09/2014
15	Reglamento del Servicio Profesional de Carrera Policial de la Comisaría General de Seguridad Ciudadana de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	11/08/2014
16	Reformas al Reglamento Municipal de Becas de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	11/08/2014
17	Tarifas por el uso y aprovechamiento de los módulos y deportivos municipales de Tlalnepantla de Baz, así como de las actividades deportivas y recreativas a realizarse en los mismos en relación a los cursos de verano del próximo período vacacional escolar	14/07/2014
18	Reformas y adiciones al Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, por la que se modifica la fracción I y se derogan las fracciones II, VIII, X Y XI del artículo 25; se deroga la fracción II del artículo 26; se deroga el artículo 28; se deroga la fracción II del artículo 40; se modifica la fracción I y se derogan las fracciones II, VIII y XI del artículo 41; se deroga el artículo 42; se adicionan las fracciones V y VI al artículo 63; y se adicionan los artículos 98 Bis y 98 Ter	07/07/2014
19	Reglamento Interno del Sistema Municipal DIF para el Desarrollo Integral de la Familia de Tlalnepantla de Baz, México.	28/03/2014
20	Reglamento Interno del Sistema Municipal DIF para el Desarrollo Integral de la Familia de Tlalnepantla de Baz.	28/03/2014

No.	Nombre del Reglamento	Fecha de Publicación
21	Presupuesto de Egresos del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, para el Ejercicio Fiscal del año 2014.	25/02/2014
22	Reglamento de la Comisión de Honor y Justicia de Tlalnepantla de Baz.	08/01/2014
23	Reglamento de Funcionamiento y Fomento de la Actividad Económica del Municipio de Tlalnepantla de Baz.	26/11/2013
24	Reformas y Adiciones al Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.	26/11/2013
25	Reglamento para la Inclusión y Protección a Personas con Discapacidad del Municipio de Tlalnepantla de Baz	11/11/2013
26	Reglamento del Consejo Municipal de Población de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	07/10/2013
27	Reglamento del Consejo Consultivo del Centro Urbano Regional de Tlalnepantla de Baz, Estado de México. Pablo Basáñez	30/08/2013
28	Reglamento de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social, de Tlalnepantla de Baz	08/07/2013
29	Reglamento Municipal de Becas de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.	08/05/2013
30	Acuerdo por el que el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, aprueba la reforma al artículo 3 del Reglamento de la Comisión Municipal de Atención Empresarial de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.	08/05/2013
31	Reglamento del Consejo Municipal del Transporte Público de Tlalnepantla de Baz.	11/04/2013
32	Acuerdo por el que el H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, aprueba la reforma al artículo 9 del Reglamento Municipal de Mejora Regulatoria de Tlalnepantla de Baz.	11/04/2013
33	Reglamento Interior del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua, Drenaje y Alcantarillado y Saneamiento de Tlalnepantla, México	04/04/2013

No.	Nombre del Reglamento	Fecha de Publicación
34	Reglamento de la Prestación de Servicios Facultativos de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	05/03/2013
35	Presupuesto de Egresos del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, para el Ejercicio Fiscal del año 2013	25/02/2013
36	Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	21/02/2013
37	Reglamento Interno de las Sesiones del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.	21/02/2013

## 5.2. Reconocimiento Social.

En el análisis del estudio de caso, también se observó que había un escenario de oportunidad que la ciudadanía demandaba clarificar, como lo era las deficiencias en el trámite y otorgamiento de licencias de funcionamiento de empresas, ello en virtud de que:

- × Los plazos para el otorgamiento de licencias de funcionamiento de empresas para giros regulados era de aproximadamente 3 meses (90 días).
- × Para el otorgamiento de licencias de funcionamiento de empresas con giros desregulados antes la expedición se tardaba hasta 9 días.
- × Existía una excesiva participación en el otorgamiento de licencias de funcionamiento de diversas autoridades municipales, esto implicaba que el ciudadano tenía que mantener contacto y hacer trámites con cada una de ellas, lo cual no solo entorpecía su procedimiento, sino que además lo hacía vulnerable a la corrupción.
- × El formato único de gestión empresarial contenía secciones y requisitos innecesarios, que tenían obligatoriamente que ser cubiertos por el

petionario. Además el formato se integraba por 3 páginas y su organización no era sencilla.

- × Se observaba que el Centro de Atención Empresarial de Tlalnepantla (CAET), basaba los procedimientos para el otorgamiento de las licencias de funcionamiento en el catálogo municipal de actividades económicas para la definición de las actividades reguladas y desreguladas, sin embargo, este catálogo no estaba debidamente actualizado, detallado y ampliamente difundido.
- × Se solicitaban requisitos innecesarios y complicados de obtener en muchos casos.
- × En el proceso de trámite de apertura rápida de establecimientos y empresas no se aplicaba el empleo de herramientas tecnológicas para dinamizar su procedimiento.
- × El trámite de la cédula informativa de zonificación, requisito indispensable para obtener la licencia de funcionamiento, tardaba un promedio de 3 días, lo que incrementaba el tiempo de respuesta.

Estos aspectos ocurrían porque en la lógica existente para la apertura de empresas existía desconfianza hacia el emprendedor, por lo que se pudo constatar que con la instrumentación de una serie de acciones de mejora, se ha obtenido el reconocimiento ciudadano, ello en virtud de que con el Municipio definió como parte de la estrategia del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015, la instrumentación del Programa de Mejora Regulatoria.

Instauró dentro del Bando Municipal la Mejora Regulatoria. Reformó en su Artículo 9º, el “Reglamento Municipal de Mejora Regulatoria de Tlalnepantla de Baz”. Aprobó el 9 de Agosto de 2013 la Integración de la Comisión Municipal de Mejora Regulatoria, el 4 de Octubre de 2013 el “Reglamento de Fomento y Funcionamiento de la Actividad Económica del Municipio de Tlalnepantla de Baz”,

el cual abrogó su similar de fecha el 10 de Febrero de 2012, ello con el objeto de promover la actividad económica a través de la apertura de establecimientos industriales, comerciales, de servicios y normar los relativo a su funcionamiento.

Reformó el “Reglamento de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz”, incorporando a la “Mejora Regulatoria” como un objetivo administrativo para promover la actividad productiva. Instituyó la figura jurídico-administrativa de Dictaminación de Congruencia de los Manuales de Organización y de Procedimientos de la Administración Pública Municipal, siendo la Secretaría Técnica del Órgano Administrativo de Presidencia, la instancia facultada para ello, actuando acorde con los objetivos de transparencia, eficiencia administrativa y mejora regulatoria.

Publicó en la Gaceta Municipal de fecha 26 de noviembre, los Reglamentos “de Funcionamiento y Fomento de la Actividad Económica del Municipio de Tlalnepantla de Baz” y “de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz”, y actualizó, dictaminó y publicó en el Portal de Transparencia de IPOMEX los Manuales de Organización y de Procedimientos.

El resultado más tangible del programa anual de mejora regulatoria es la disminución de los tiempos para el otorgamiento de licencias de funcionamiento de empresas con giros desregulados a tan solo un día y con un solo formato.

Derivado de lo anterior, el estado de México pasó del lugar 18 al 9 en el área de competitividad, siendo Tlalnepantla de Baz evaluado para este propósito, obteniendo el noveno lugar de la clasificación respecto a la apertura de un negocio entre 32 ciudades en México.

Así mismo, la comisión federal de mejora regulatoria otorgó a Tlalnepantla la certificación PROSARE (programa del sistema de apertura rápida de empresas), avalando el éxito obtenido en esta materia. De esta manera la ciudad de Tlalnepantla de Baz es uno de los cinco municipios del Estado de México con metodología certificada para hacer las cosas más sencillas.

Con el programa de mejora regulatoria se han generado en el período 2013-2014, las siguientes acciones que pueden ser consideradas como de reconocimiento social:

- ✓ 1,653 licencias de funcionamiento ha otorgado el municipio para establecimientos comerciales, industriales y de prestación de servicios, y autorizó la apertura de 1,300 nuevas empresas.
- ✓ Se ha registrado una inversión de 2,654 millones de pesos y se han creado 6,648 nuevos empleos.
- ✓ Se redujo el tiempo y trámites en la apertura de empresas a un día con 1 sólo formato.
- ✓ Tlalnepantla está generando el 10.8 por ciento del PIB estatal y el 1 por ciento del PIB nacional.
- ✓ Actualmente 40 mil unidades económicas están funcionando en el municipio, de las cuales cerca de 2 mil 600 son industrias.

### **5.3. Premios y Distinciones.**

Los ciudadanos son la razón de ser del gobierno, son quienes democráticamente lo eligieron como su autoridad local, es por ello, que deben corresponder con hechos y resultados. En Tlalnepantla de Baz se pueden testimoniar resultados importantes en la consolidación de un “Buen Gobierno”, que se distingue como una Gestión de Resultados.

La administración 2013-2015 se ha enfocado en la construcción de un Gobierno Eficaz, que cuente con finanzas sanas, instituciones sólidas, servidores públicos profesionales y honestos, tecnología de punta para un mejor servicio y modernos mecanismos para el diálogo colaborativo y atención de todos los ciudadanos.

Hoy día Tlalnepantla se coloca como un “Buen Gobierno”, que corresponde con hechos y resultados la confianza que los ciudadanos le otorgaron. Como un “Buen Gobierno” que compite y gana frente a otros, que saben del liderazgo de Tlalnepantla, como una Tierra donde hay historias de éxito.

La importancia de una Gestión Gubernamental Distintiva radica en implementar buenas prácticas gubernamentales, con la finalidad de satisfacer las demandas de la ciudadanía a través de una reingeniería de la Administración Pública que impulse un gobierno moderno y eficiente a la altura de las expectativas de los tlalnepantlenses, un gobierno innovador y transparente para los ciudadanos, el cual garantice el éxito del incremento en la recaudación y sobre todo una nueva imagen, propuesta de valor y satisfacción en los servicios públicos siendo estos el área crítica y fundamental de la identidad del Gobierno.

Tlalnepantla de Baz planteó estratégicamente un municipio del futuro, con una visión integral del mismo, es decir un buen gobierno municipal no administra el hoy: gobierna a través de políticas que piensa y decide, desde el hoy hacia el futuro. El gobierno, opera como un factor de consolidación democrática en la medida en que transfiere y comparte competencias con la ciudadanía, admite y favorece el control ciudadano y rinde cuentas de su gestión de manera transparente.

Un buen gobierno es honesto y eficiente; planifica su futuro, y este plan preside y precede a la acción, no improvisa, no da meras respuestas: propone, escucha, decide. Mira más allá de lo urgente.

Las acciones implementadas en el municipio a lo largo de la gestión 2013-2105 han generado buenos resultados, un impacto benéfico en la administración y sobre todo en los tlalnepantlenses, ha sido galardonado en diferentes rubros de la administración, consolidando las buenas prácticas de gobierno y posicionando a Tlalnepantla nacional e internacionalmente como uno de los municipios más innovadores y emprendedores del estado y del país.

Si bien es cierto que Tlalnepantla se ha propuesto impulsar un gobierno de resultados a través de la aplicación de indicadores estratégicos y de gestión para orientar el quehacer institucional en beneficio del Municipio y lograr así una Gestión Gubernamental Distintiva, la implementación y el seguimiento de procesos de mejora le han permitido que los resultados le sean reconocidos, muestra de ello es que obtuvo el Reconocimiento de Calidad Gubernamental “Agenda Desde Local”, en sus ediciones 2013 y 2014, otorgado por primera ocasión por el Gobierno del Estado de México, al cumplir con los 298 parámetros y 38 indicadores establecidos.

Asimismo en 2014 obtuvo a través de la Secretaría de Trabajo y Prevención Social el “Distintivo Empresa Familiarmente Responsable al contar con un Sistema Ético Laboral que permite la Conciliación Trabajo-Familiar, la Equidad de Género y el Combate a la violencia contra el hostigamiento laboral con la finalidad de impulsar una cultura organizacional fundada en la ética laboral.

En cuanto a las Buenas Prácticas Gubernamentales obtuvo el Premio ICLEI. Gobierno Local Sustentable. "Gobierno Local Responsable al Cambio Climático

2014", por el desarrollo de una política pública sustentable que incluye la instalación de muros y azoteas verdes, así como la colocación de paneles solares en edificios gubernamentales y escuelas públicas, y además por el uso de bicicletas eléctricas para la policía turística, todo ello con la finalidad de promover la cultura, respeto y cuidado del medio ambiente en nuestro municipio.

En la misma categoría del Premio ICLEI, recibió una mención especial por el desarrollo de trabajos de reforestación anual realizados en el Parque Estatal Sierra de Guadalupe y por la reciente inauguración del Centro de Educación Ambiental, además de las reforestaciones urbanas que se llevan a cabo durante todo el año en parques, jardines, áreas verdes y escuelas del municipio, así como trabajos en materia de educación ambiental.

Obtuvo el "Premio Nacional de Procesos de Innovación en Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento" por parte de la Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México y la Comisión Nacional del Agua por la consolidación del Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Tlalnepantla como uno de los tres mejores Organismos de Agua en México, el cual a través de diversos programas, obras y acciones se está logrando un servicio de calidad en la prestación de agua potable, alcantarillado y saneamiento, así como garantizar la satisfacción de las necesidades básicas de las próximas generaciones.

La Unión Iberoamericana de Municipalistas le otorgó una mención especial en el Premio UIM-FLACMA de Buenas Prácticas y Experiencias de Gestión Local, por la Planeación del Centro Urbano Regional de Tlalnepantla de Baz, el cual tiene por objeto la transformación y rediseño Sustentable de la Ciudad a partir de la organización y participación de diversos actores locales, quienes articulan

esfuerzos sobre un proyecto de ciudad, proyecto que Regenerará el Centro de Tlalnepantla en 5 vertientes estratégicas:

- 1.- Tlalnepantla Comercial
- 2.-Tlalnepantla Corporativo
- 3.- Tlalnepantla Digital
- 4.- Tlalnepantla Histórico
- 5.- Tlalnepantla Nueva Vida.

En materia de Juventud, el Gobierno del Estado de México y la Secretaría de Desarrollo Social otorgaron al municipio el “Reconocimiento de Experiencias Locales de Buenas Prácticas en Materia de Juventud”, por la implementación de la "Semana de la Juventud" a través del Instituto Municipal de la Juventud de Tlalnepantla de Baz, lo cual genera más y mejores oportunidades para el desarrollo y activación social de los jóvenes.

En materia de Transparencia, obtuvo el Premio a la Innovación en Transparencia 2014 por la instrumentación del Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN), que mida la falibilidad del Presupuesto y sus Programas Operativos Anuales, ello a través de indicadores estratégicos y de gestión que permitan que la información sea de calidad para la mejor de toma de decisiones, mejorando el desempeño de la gestión municipal, maximizando el gasto público y consolidándola política de transparencia, rendición de cuentas y cumplimiento del marco jurídico, refrendando el principio de “Máxima Publicidad” conforme al cual toda persona puede conocer quién, qué, para qué gasta y cuáles son los resultados que esto produce.

Obtuvo en 2014 la “Certificación PROSARE (Programa del Sistema de Apertura Rápida de Empresas)” a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, por

la consolidación y eficacia de la oficina del Centro de Atención Empresarial de Tlalnepantla de Baz la cual ha logrado generar un excelente ambiente y clima de negocios en el municipio.

Ha sido semifinalistas del "Premio CIDE 2014", en primera instancia, por el desarrollo de la Política de "Presupuestos Participativos" mediante el cual la ciudadanía se organiza, participa y decide en que obras sociales invertir un presupuesto total de 130 millones de pesos, impulsando y desarrollando un modelo de Nueva Gobernanza en la Ciudad de Tlalnepantla de Baz y segunda por el desarrollo de la Política de "Mejora Regulatoria para una Ciudad Emprendedora", mediante la cual se ha logrado simplificar trámites y procesos en la apertura rápida de empresas.

En 2015 Tlalnepantla ha recibido el Distintivo "México sin Trabajo Infantil (Mexti)", por su política transversal para erradicar esta práctica en los menores, a través de estrategias de inclusión a los programas sociales; así mismo, se encuentra participando en el Programa "Agenda para el Desarrollo Municipal 2015" por parte del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal (INAFED), y es semifinalista del Premio IAPEM 2015, con las prácticas de buen gobierno sobre Equinoterapia, Presupuestos Participativos y Códigos de Ética.

#### **5.4. Anexo de evidencias gráficas.**

El dicho de la cultura popular “una imagen vale más que mil palabras”, bien cabe en este numeral para constar las buenas prácticas del Municipio de Tlalnepantla de Baz, no sólo como un estudio de caso, sino como muestra de que la doctrina del Derecho y su aplicación en el ejercicio de gobierno, son un binomio virtuoso que fortalece el estado de derecho, la cultura de la legalidad y la recuperación de la confianza de la ciudadanía en sus gobernantes. La selección de fotografías que a continuación se muestra, hace valer el postulado de la hipótesis de este trabajo, que la participación de la ciudadanía ahí está, es parte de su esencia, un derecho humano que se debe potenciar.

**Taller de Ciudadanía para la Construcción de la  
Carta de Derecho a la Ciudad de Tlalnepantla de Baz**



**Firma de Convenio con ONU-HÁBITAT y Presentación del  
Proceso de Presupuestos Participativo”**



## Cabildo Itinerante en Fraccionamiento Rosario Ceylán



## Inicio de obra sectorial de Presupuestos Participativos



## Inauguración de obra de Presupuestos Participativos



## Transformación Social con Presupuestos Participativos

Antes

Ahora



## Cabildo de los Niños



## Encuentros de Seguridad Ciudadana



## Audiencias Públicas en Comunidades



## Convenio México Unido Contra La Delincuencia



## CONVIVE



## Jornadas Magnas Comunitarias



**Premio UIM-FLACMA de Buenas Prácticas y Experiencias de Gestión Local**



**Premio al Buen Gobierno Municipal**



## Conclusiones.

**Primera.-** El Municipio como institución más cercana al ciudadano, debe ser el espacio natural para la participación de la ciudadanía, ya que da a ésta un contenido democrático y garantiza que los recursos se orienten hacia prioridades definidas por la propia comunidad.

**Segunda.-** Una de las formas para lograr que una necesidad colectiva sea atendida por las instancias de gobierno, es la participación ciudadana, misma que debe caracterizarse por la intervención de las personas en actividades que influyen en la agenda pública, en defensa y promoción de sus intereses.

**Tercera.-** Parte fundamental para considerar la participación ciudadana como un elemento de la gestión municipal es sin duda la motivación y la forma en cómo se incentiva al ciudadano a participar. La motivación es en parte alentar a la resolución de sus problemas, pero como éstos pueden ser muy particulares, lo ideal es inculcando valores democráticos.

**Cuarta.-** Impulsar la acción de gobierno a base de políticas públicas implica, tener una respuesta definida para cada demanda sentida. Esta estrategia de planeación del desarrollo debe cifrarse en un gobierno con base en resultados, toda vez que la disciplina en el manejo de los recursos y la rendición de cuentas, generan que la evaluación institucional no sólo sea cuantitativa, sino que también esté sujeta a la evaluación social.

**Quinta.-** Derivado del análisis realizado en el estudio de caso, se considera oportuno y gran valía que con la experiencia del Municipio de Tlalnepantla de Baz, los Municipios del Estado de México y de todo el país, incorporen en sus estrategias de planeación del desarrollo y en sus programas de gobierno los

esquemas de participación ciudadana, que se encuentran atribuidos en el Derecho Municipal, ya que con ello se promueven acciones que incentivan a los ciudadanos a ser activos y participes en la definición de problemas públicos y en la búsqueda de sus soluciones.

**Sexta.-** Para hacer realidad las Modalidades Institucionales de Participación Ciudadana, deben incorporarse acciones conjuntas de empoderamiento social que atribuye el Derecho Municipal a los Ayuntamientos, ello a través de los siguientes mecanismos:

1. Un nuevo marco reglamentario que incorpore las formas de participación ciudadana en el diseño, instrumentación, evaluación y rendición de cuentas del gobierno y la administración pública.
2. Fomentar la Cultura de Participación Ciudadana.
3. Instituir los Presupuestos Participativos como un ejercicio ciudadano de aplicación de recursos y gobernanza democrática municipal.
4. Instrumentar Programas de Desarrollo de Capacidades Ciudadana y de Educación Cívica.
5. Instaurar espacios de diálogo colaborativo a través de Consejos Consultivos.
6. Fortalecer los Consejos Municipales de Participación Ciudadana como la Autoridad Auxiliar legítima de representación vecinal, que coadyuvan de manera directa, responsable y propositiva con un gobierno que genera confianza.

**Séptima.-** Fortalecer el desarrollo económico de México, requiere de la participación comprometida de las ciudades y municipios para juntos aumentar en 5% la generación de empleos de calidad, reducir la brecha en el ingreso de

los hogares mexicanos y lograr ciudades más seguras y confiables a la inversión. Por ello, propongo:

- Fomentar el esquema de asociacionismo municipal y las redes de ciudades para la cooperación regional y de desarrollo económico metropolitano.
- Ofreciendo servicios públicos de calidad y volviendo activos económicos su patrimonio cultural e histórico.
- Posicionando a cada municipio como Marca Ciudad para atraer inversión y turismo de la mano de los sectores social y privado.

**Octava.-** Mover a México significa en los municipios formar capital social y la identidad comunitaria para hacer de la seguridad un componente del ambiente de negocios, por lo cual el Bando Municipal debe ser un instrumento para la gobernanza y la gestión del territorio que promueva una nueva relación entre sociedad y gobierno.

**Novena.-** Un buen ejercicio de las competencias y atribuciones que genera el Derecho Municipal bien entendido, permite diseñar programas sociales municipales focalizados a comunidades precarias y grupos en situación de riesgo para recuperar el tejido social, para con ello activar el espacio público con presupuestos participativos donde la gente decida el destino de la inversión en obra social.

**Décima.-** La reglamentación municipal es un instrumento jurídico que establece la forma en que la autoridad y la ciudadanía deben ejercer sus derechos y sus obligaciones, es decir la reglamentación es una garantía institucional que regula la acción del gobierno y sus habitantes. Su importancia radica en su trascendencia legal que por ende si no se tiene o no se actualiza, no tiene valor.

## **Bibliografía.**

### I.- Legislación:

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Diario Oficial de la Federación.
- LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, Periódico Oficial Gaceta de Gobierno.

### II.- Obras:

- ALICIA ZICARDDI, Descentralización, capacidades locales y participación ciudadana. Reflexiones a partir del caso mexicano, CRISTINA GIRARDO (coordinadora), El desarrollo local en México: Aportes teóricos y empíricos para el debate, UNAM, México, 2008.
- CARLOS COSSIO, La Opinión Pública, en Guía al estudio de los Problemas Sociales, Económicos y Políticos de México, Editorial Porrúa, México, 1997.
- CARLOS IGNACIO REYES GARZÓN, La facultad reglamentaria de los ayuntamientos y el acceso a la información, en Derecho comparado de la información, número 3, enero-junio de 2004.
- CLAUS OFFE, New social movements: Challenging the boundaries of institutional politics", Social Research, Vol. 52, No. 4, 2008.
- DORA GARCÍA FERNÁNDEZ, Manual para la Elaboración de Tesis y otros Trabajos de Investigación Jurídica: Normas Básicas de Estilo y Redacción para Investigadores del Derecho, 3ª edic., Porrúa-Universidad Anáhuac Norte, México, 2009.
- EDUARDO ANDRADE SÁNCHEZ, Derecho Municipal, Ed. Oxford University Press, México, 2006.

- ENRIQUE CABRERO (Compilador), Administración Pública, primera edición, Grupo Editorial Siglo XXI, México, 2010.
- ENRIQUE CABRERO, El Horizonte de la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas del ámbito Local de Gobierno. ¿Hacia una Gestión de Proximidad?, en JUAN CARLOS LEÓN Y RAMÍREZ y SALVADOR MORA VELÁZQUEZ (Coordinadores), Ciudadanía, Democracia y Políticas Públicas, UNAM, primera edición, México, 2006.
- ENRIQUE CHAIRES RAMÍREZ, Participación Ciudadana y Desarrollo Municipal, en TERESITA RENDÓN HUERTA, TONATIUH GUILLÉN LÓPEZ, CUAUHTÉMOC PAZ CUEVAS, Retos de Modernización del Municipio Mexicano, IGLOM, Guanajuato, 2005.
- FILOGONIO HUMBERTO POLO MARTÍNEZ, Administración Pública Comunitaria, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2011.
- H. AYUNTAMIENTO DE TLALNEPANTLA DE BAZ 2013-2015, “Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz 2013-2015”, en Gaceta Municipal, número siete, Estado de México, Tlalnepantla de Baz, 23 de marzo de 2013.
- HORACIO MAX LARRAIN LANDAETA, Sobre el concepto de democracia en el fin de siglo, en [www.propolco.tripod.com/monograf/democra.htm](http://www.propolco.tripod.com/monograf/democra.htm) consultado en 2015.
- INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL y COLEGIO DE MÉXICO, Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, Instituto Federal Electoral, México, 2014.
- INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, El Municipio una Institución Diseñada para el Fracaso. Propuestas para la Gestión Profesional de las Ciudades, IMCO, México, 2012

- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y DESARROLLO MUNICIPAL, Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal, tercera edición, Secretaría de Gobernación, México, 2008,
- INSTITUTO NACIONAL PARA EL FEDERALISMO Y EL DESARROLLO MUNICIPAL (INAFED), Introducción a la Administración Pública y el Gobierno Municipal, Secretaría de Gobernación México, 2007.
- JESÚS GARCÍA LÓPEZ, Gobierno Local y Reforma del Estado en América Latina, Facultad de Filosofía y Letras, División de Estudios de Posgrado, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2009.
- JORDI BORJA y MANUEL CASTELLS, Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información, primera edición, Editorial Taurus, México, 2006.
- JUAN REYES DEL CAMPILLO, Partidos, Elecciones y Cultura en México, UAM Xochimilco y COMECOSO, México, 1994.
- JULIO FRANCO OROZCO, Diseño de Políticas Públicas. Una Guía Práctica para Transformar Ideas en proyectos Viables, primera edición, Editorial IEXE, México, 2012,
- LAILA BELMENI ALLIER Y HÉCTOR SERDÁN CONTRERAS, Sociología, Mc Graw Hill, México, 1996.
- LUCIANO GALLIDO, Diccionario de sociología, Siglo XXI, México, 1983.
- MARTA OCHMAN, Participación ciudadana y el proceso de política pública. Cómo lograr la calidad, en MARTA OCHMAN y EDUARDO RODRÍGUEZ OREGGIA (Coordinadores), Análisis e incidencia de las políticas públicas en México. En busca de un gobierno eficiente, Editorial Porrúa, México, 2013.
- PABLO BASÁÑEZ GARCÍA, *El Municipio y la Promoción de la Responsabilidad Social. El Caso del Municipio de Tlalnepantla, Estado de México 1994-1996*, Tesina, FCPyS-UNAM, México, 2000.

- PABLO BASÁÑEZ GARCÍA, La implementación de las políticas públicas: modalidades institucionales de participación ciudadana municipal en el Estado de México, Tesina, Universidad Anáhuac, México, 2012.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO, PNUD), Informe sobre Desarrollo Humano. Estado de México 2011, PNUD, México 2011.
- RALF DAHRENDORF, Incorporarse a la ciudadanía, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 58, INAP, México, diciembre de 1997.
- RAQUEL GUTIÉRREZ ARAGÓN, Guía al Estudio de los Problemas Sociales, Económicos y Políticos de México, Editorial Porrúa, México, 1997.
- RAÚL GONZÁLEZ SCHMAL, Programa de Derecho Constitucional, Ed. Limusa, México, 2007.
- RAÚL OLMEDO CARRANZA, Hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno: la comuna, en SERGIO MANCILLA, El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, México, 2000.
- REYNALDO ROBLES, El Municipio, novena edición, Ed. Porrúa, México, 2009.
- RICARDO UVALLE BERRONES, Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática, en MARTA OCHMAN y EDUARDO RODRÍGUEZ OREGGIA (Coordinadores), Análisis e incidencia de las políticas públicas en México. En busca de un gobierno eficiente, Editorial Porrúa, México, 2013.
- RUBÉN AGUILAR, Un punto de vista sobre el México de hoy, documento de trabajo para la reunión Sociedad Civil y el financiamiento para el desarrollo, FAM, Paris, 1993.
- RUBÉN CÉSAR FERNÁNDEZ, Los hilos de la ciudadanía planetaria, en Darcy de Oliveira Miguel, Ciudadanos en construcción de la sociedad civil mundial, Civicus, EUA, 2004.

### III.- Publicaciones periódicas:

- ARELLANO GAULT, David, “Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente”, en Revista Gestión y Política Pública, Vol. V, No. 2, México 1996.
- GALEL CÁRDENAS AMADOR, El Municipio: cuna de la cultura participativa, en Perfiles Liberales, Edición 46, Bogotá, Colombia, Marzo-Abril 1996.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, “La participación social”, Guía Técnica No. 25, 3° ed. México, 1995.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Serie: Guía para el buen gobierno municipal. Introducción al gobierno y administración municipal”, Tomo I, México 2004.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Serie: Guía para el buen gobierno municipal. Introducción al gobierno y administración municipal”, Tomo II, México, 2004.
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Serie: Guía para el buen gobierno municipal. Introducción al gobierno y administración municipal”, Tomo VII, México, 2004.

### IV.- Otras fuentes:

- CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL, *Excel para estados y municipios 2000-2005-2010*. CONEVAL, México, 2011.
- ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, Informe de Resultados de la Fiscalización Superior de las Cuentas Públicas del Estado de México y Municipios, 2012.
- MERINO, MAURICIO, *La participación ciudadana en la democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 2, Instituto Federal Electoral, México, 2010.