

41
2g.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL
PROCESO DE TOMA DE DECISIONES: ESTUDIO
COMPARATIVO DEL MUNICIPIO DE LEON, GUANAJUATO Y
DE TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO, HIDALGO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADA EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A :

JUDITH LOPEZ TORRES

ASESORA: LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

CIUDAD UNIVERSITARIA

ABRIL DE 1999.



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

271408



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

A Dios por permitirme llegar a esta meta.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por ser mi alma mater.

A la Lic. Rina Águilera Hintelholher, por su tiempo, orientación y por brindarme su apoyo y confianza.

A los profesores, gracias por sus observaciones y consejos, Lic. Ma. De Jesús Alejandro Quiroz, Lic. Felipe Solís Acero, Lic. Enrique Navarro Gallardo y Lic. Guillermo Velázquez Valadez.

A las autoridades municipales de Tepeji del Río de Ocampo, por su cooperación para la realización de ésta investigación.

DEDICATORIAS

A mis padres, Irma y Victor Manuel, por ser el mejor ejemplo a seguir, por su educación, consejos, amor y sabiduría; esta tesis simboliza mi gratitud por todos los sacrificios e invaluable ayuda que siempre me han proporcionado.

A mi hermano Mauricio: por ser como eres, el mejor hermano que puede existir.

A Jaime Antonio con la inmensidad de mi cariño y admiración.

A quienes no les fue posible compartir este instante de mi existencia.

INDICE

INTRODUCCIÓN	PAGINA
---------------------	---------------

CAPITULO I. EL ESTADO CONTEMPORÁNEO.

1.1 El papel del Estado Contemporáneo.	1
1.2 La Reforma de Estado.	10
1.3 Los Niveles de Gobierno Municipal.	21
1.4 La Participación Ciudadana en el Contexto Actual.	29

CAPÍTULO II. EXPERIENCIAS INNOVADORAS EN EL ÁMBITO MUNICIPAL SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

2.1 El caso de León Guanajuato.	39
2.1.1 Las Principales Características de la Localidad.	40
2.1.2 El Diseño Institucional del Ayuntamiento.	44
2.1.3 La Estrategia de Participación Ciudadana.	47

CAPÍTULO III. DESCRIPCIÓN DEL MUNICIPIO DE TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO, HIDALGO.

3.1 Características y Generalidades del Estado de Hidalgo.	58
3.2 Breve Contextualización del Municipio.	61
3.2.1 Características del Gobierno Municipal.	63
3.2.2 Análisis de la Problemática Municipal Actual.	67
3.3 Diagnóstico de la Participación Ciudadana Local.	74

CAPÍTULO IV. PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA EL MUNICIPIO DE TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO.

4.1 Aspectos del Mecanismo de Participación Ciudadana.	79
4.2 Características del Mecanismo Propuesto.	81
4.3 Propósitos del Mecanismo.	83
4.4 Viabilidad del Mecanismo.	87
4.5 Estructura de Apoyo Administrativo.	92
4.6 Funciones de la nueva Dirección.	94
CONCLUSIONES	98
ANEXOS	107
BIBLIOGRAFÍA	121

INTRODUCCIÓN.

Para iniciar este trabajo es importante mencionar que desde la época de los aztecas se puede encontrar vestigios de la participación ciudadana, ya que los grupos indígenas se reunían para edificar construcciones ceremoniales, así como para la construcción de canales que abastecían de agua a la población.

En otros momentos trascendentales de la historia nacional, como en el movimiento de Independencia, los mexicanos demandaron el ejercicio de la soberanía, para poder formar una nación libre y soberana. Los grupos que encabezaron la lucha hicieron posible que se estableciera en México el sistema federal republicano. Durante el pronunciamiento reformista, la población reafirma la autoridad civil frente a los sectores que le debatían la supremacía, la configuración de un marco de libertades individuales las cuales se ven reflejadas en la Constitución decretada en 1857.

Posteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, plasma el fin que debe seguir el Estado. La doctrina de los derechos del hombre, grupo y de la sociedad misma, se crean las condiciones materiales para hacer realidad las libertades individuales y la afirmación de la nación.

para resumir en el pacto social que une a los ciudadanos y que comprende el proyecto nacional del pueblo.

Otro momento histórico fundamental es la expropiación petrolera, en la cual todos los grupos que conforman a la sociedad, manifestaron al gobierno mexicano su apoyo a favor de la lucha suscitada contra las compañías petroleras.

Los hechos anteriormente mencionados muestran la conciencia que los ciudadanos tienen en los momentos difíciles, como en el sismo de 1985 en donde los mexicanos unieron sus fuerzas para rescatar a las personas afectadas y restablecer a la ciudad de México, lo cual demuestra que nuestros compatriotas son capaces de realizar lo que se proponen solidariamente.

La crisis económica en la que se encuentran inmersos los países latinoamericanos, ha llevado a la necesidad de buscar instrumentos capaces de darle cauce a las necesidades sociales y en cierto grado tratar de reducir la pobreza extrema en la que viven la mayoría de los habitantes de países subdesarrollados. Esto es evidente, por lo cual sería antiético negar el problema, los ciudadanos en general no podemos seguir haciéndolo.

Por otra parte, se debe reconocer que es un gran desafío el que se presenta, ya que las soluciones no se encuentran constituidas ni determinadas, y la unión

de esfuerzos por parte de los profesionales y analistas es una necesidad que exige una gran capacidad de los responsables de los asuntos sociales.

La sociedad mexicana en su conjunto debe demandar respuestas al gobierno y esto será posible por medio de una administración pública que esté orientada al logro eficiente de los objetivos y en la oferta de satisfactores basados en reclamos sociales.

Por causa de múltiples limitaciones que enfrentan los gobiernos y las exigencias de una actuación a base del proceso social, el principal reto es la búsqueda de una mayor democratización de los gobiernos, a través de la cual se pueda lograr la participación ciudadana en la generación de mayores y mejores logros hacia una sociedad que demanda satisfactores, a la administración pública.

La problemática económica, constituye un reto indudable para las actuales y próximas generaciones. El país continua teniendo tiempos difíciles y solo con la participación ciudadana, podrá enfrentar decisivamente el problema. El poder adquisitivo de la mayoría de las familias se deteriora cada vez más, con el aumento de los precios de productos de primera necesidad, probablemente se generen más ingresos públicos pero a un costo social muy alto.

Los antecedentes anteriormente descritos nos hacen reflexionar que una participación social más directa y activa en las decisiones que atañen a la vida comunitaria, ayudaría a localizar una solución en el ámbito municipal, en donde las demandas son más sentidas y donde la participación social tiene amplias posibilidades de rendir frutos alentadores.

Para promover la participación ciudadana, es indispensable revalorar a los ciudadanos y establecer nuevas formas de relación entre el municipio y el ciudadano, omitiendo el burocratismo, y haciendo de esta labor un objeto prioritario del municipio.

Desde esta perspectiva, la participación ciudadana es uno de los múltiples temas a abordar para estudiar el municipio y que tiene una importancia particular, en la medida que la realidad del municipio en México requiere de todos los recursos posibles para poder mejorar la calidad de vida de la ciudadanía. Si el estado vía gobierno no puede o no quiere realizar su cometido, los ciudadanos en general deben colaborar en función del bienestar común, aportando ideas, enfatizando las áreas problemáticas en las cuales los ciudadanos se encuentran inmersos para una acertada toma de decisiones.

Para sostener lo anterior, en el primer capítulo se expresa el papel del estado contemporáneo, se analiza el significado de la participación ciudadana y las diferentes manifestaciones que tiene frente a los retos de nuestra sociedad. Se da un panorama general de lo que el país representa, sus razones y funciones,

además de los elementos que lo conforman, los niveles de gobierno que existen en México, enfocados al municipio, ya que el tener un acercamiento a los niveles locales permite una aproximación real a los esquemas de participación considerados para la reforma del estado en el ámbito social, y para finalizar el primer capítulo hace hincapié en el papel que juega la administración pública en el bienestar social.

En el siguiente capítulo se realiza una descripción de las manifestaciones de la participación ciudadana desde el nivel de gobierno municipal, para lo cual se toma como ejemplo la experiencia de la localidad de León, Guanajuato, en donde se han realizado una serie de innovaciones en la participación ciudadana, explicando las razones y sus elementos, además del contexto político y el diseño institucional que lo hicieron realidad.

Al interior del tercer apartado, y ya relacionados con el objeto de estudio central de esta investigación, se describen las principales características del estado de Hidalgo, y se recopilaron datos, sobre el municipio de Tepeji del Río de Ocampo, como son: sus antecedentes, historia, geografía, y características del ayuntamiento.

Se diagnosticó el tipo de organización con que actúa el gobierno municipal, así como su problemática actual; se realiza una descripción breve de la participación social que se da en la localidad, para posteriormente en el cuarto

capítulo aterrizar en la propuesta de un mecanismo de participación ciudadana para el gobierno municipal y para la sociedad tepijeña.

En este momento cabe explicar por que enmarcar el tema elegido en el municipio de Tepeji del Río de Ocampo y para qué realizar una investigación analítica sobre la participación ciudadana. Se responde con base en los siguientes criterios:

- La ciudad de Tepeji se encuentra en uno de los Estados (Hidalgo) con menor desarrollo económico, social y cultural de México, ya que ocupa el quinto lugar después de Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala y Guerrero.
- El crecimiento poblacional de esta región ha tenido un aumento significativo durante la última década, lo cual trae consigo una serie de repercusiones que se convierten en problemas para alcanzar el buen logro de objetivos del gobierno municipal. Esta situación se reforzó con la creciente captación de población, que expulsada por la mecanización en el campo, se desplaza para buscar otras actividades dentro de las áreas urbanas.

Con relación al estado de Guanajuato se hace interesante, ya que de acuerdo al objeto de estudio se presenta como una iniciativa en la búsqueda de la revaloración de la participación ciudadana desde un nivel de gobierno municipal.

El municipio de León Guanajuato es considerado para este trabajo de investigación, debido a que el Ayuntamiento se encuentra gobernado por un partido de oposición desde 1989 (PAN), después de una larga historia de hegemonía única del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el poder; cuyo principal estandarte es la participación ciudadana como base de todo un sistema de gestión y decisión, dando una idea de búsqueda eficaz de objetivos por parte de su administración para la satisfacción de las necesidades del municipio.

Un supuesto básico es, que la participación ciudadana representa un factor clave y elemento indispensable para que se cumpla eficaz y eficientemente los principales objetivos de la Administración Pública Municipal. Otro objetivo primordial es elevar la calidad de vida de la población, tratando de disminuir el nivel de pobreza extrema y por otro lado, el aumento en la calidad de la prestación de mayores y mejores servicios públicos, objetivos que han venido en detrimento en los tres niveles de gobierno para el caso mexicano.

Como supuesto básico se investigó si los logros del gobierno municipal dependen de la voluntad política de los integrantes del Ayuntamiento, así como del empleo de técnicas innovadoras adoptadas por la administración pública para percibir ingresos económicos propios.

Por causa de varias limitaciones de los gobiernos y de las exigencias de una actuación que se base en la construcción del proceso social, el principal reto se

convierte en la búsqueda de una mayor democratización de los gobiernos, a través de la cual pueda lograrse una mayor participación ciudadana en la generación de mayores y mejores logros hacia una sociedad que demanda.

CAPÍTULO I.

EL ESTADO CONTEMPORÁNEO.

1.1 El papel del Estado Contemporáneo.

A través del tiempo la nación ha enfrentado una serie de transformaciones; ha pasado de un modo de vida a otro, para continuar siendo una institución¹ indispensable para la sociedad; sin perder de vista su principal cometido, que es asegurar el desenvolvimiento armónico de la vida pública y privada.

En esta época de cambios constantes el país ha tenido que modificar su relación con la sociedad, ya que esta última ha dejado de ser un simple espectador de las decisiones estatales, para ser un actor interesado en manifestar sus necesidades y apoderarse de nuevos espacios públicos.

Por lo tanto, el Estado actual es una parte constitutiva de lo público, es un sistema de asociación de reglas y normas, es un espacio que permite la convivencia de los ciudadanos, por lo cual, el estado "... es un conjunto de

¹ "Establecimiento, empresa o persona moral fundada con aspiraciones de permanencia cuyos intereses son independientes de los de las personas físicas que la integran. Es un término genérico que se aplica a una gran variedad de organismos públicos". José Ayala Espino. Economía Pública, una guía para entender al Estado. 1997. p. 123.

fuerzas, iniciativas y agrupaciones manifiestas para dar respuesta a las insuficiencias de la vida privada”²

De esta forma la sociedad toma conciencia de la importancia que tiene su participación; y también tiene la necesidad de redefinir la relación existente entre ella y el país, por lo que “El Estado debe estar al servicio de la sociedad y ya no la sociedad al servicio del estado o de los fines que éste descubre para sí. El estado no debe tener el monopolio³ del interés general; los ciudadanos no funcionarios, no son menos capaces de ir más allá de sus intereses particulares que los ciudadanos funcionarios.”⁴

Así pues, ante un momento de globalización, en el cual la sociedad demanda mayor participación, la nación se encuentra obligado a abrirse para adoptar nuevas formas de convivencia con los diversos públicos.

De esta forma el estado es una organización, y un modo de hacer las cosas. Es un producto artificial, pero también es un producto de decisiones que permiten formar, acomodar y conseguir metas sociales. El estado es un conjunto de capacidades para reproducir las necesidades de la sociedad; por otra parte impulsa el desarrollo material, moral e intelectual. Por lo cual fomenta el

² Ricardo Uvalle Berrones. La transformación del Estado y la Administración Pública en la sociedad Contemporánea. 1998. p. 35.

³ “En una situación de monopolio sólo hay una empresa operando en la industria y no existen sustitutos cercanos para el producto del monopolista. La asignación de los recursos bajo el monopolio es más ineficiente que en condiciones de competencia perfecta”. José Ayala Espino. Economía Pública... p. 201.

⁴ Michel Crozier. Estado modesto, Estado moderno, Estrategia para el cambio. 1986. p. 69.

aprovechamiento del ímpetu público. El país es una evidencia de la cultura de logros, de ineficiencias y deficiencias a suprimir.

El estado es un instrumento de lo público, se encuentra dotado de poderes, atributos, medios y normas, las cuales al entrelazarse crean el medio idóneo para hacer válida la razón de estado.⁵

La razón de estado tiene como principal objetivo la perpetuación y ampliación del dominio de lo estatal; su propósito es mantener, fortalecer y consolidar al estado, es lo que le permite ser el centro de poder con determinación y autonomía, lo cual le autoriza ampliar sus habilidades y fuerzas.

De manera simple uno de los rasgos fundamentales del estado es que surge y se rige por la sociedad, a la vez se vuelve parte productora de aquella, es un juego de relaciones y fuerzas sociales, políticas y productivas; es el actor y factor indispensable de la sociedad, ya que su crecimiento y desarrollo se encuentran entrelazados aunque en ocasiones parezca una dependencia del uno y del otro, y en otras una relación solidaria de instituciones, grupos e individuos.

⁵ La razón de Estado era "... la resulta (de) la razón de ser y medrar del Estado, su base de conservación y desarrollo... Pero si nos preguntamos a quién corresponde la razón de Estado, tendremos que respondernos que únicamente al Estado. La razón de estado desvirtuada se convierte en medio de dogma religioso, en razón dinástica de grupo en el poder, de clase, o razón de partido. De esta manera, se despoja al Estado de una razón que sólo a el concierne". Jesús Reyes Heróles. En busca de la Razón de Estado. 1981. p. 31.

Se entiende por actividad del estado, el conjunto de actos materiales específicos, jurídicos, operacionales y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación respectiva de cada uno de estos le otorga.

Dichas atribuciones obedecen a la necesidad de crear los medios adecuados para alcanzar los fines estatales, en donde, en todo momento sean convertidos en insumos para la sociedad.

De acuerdo con Marcos Kaplan, sus principales actividades son: “Institucionalización, legitimidad⁶ y consolidación, legalidad, coacción social; educación y propaganda; organización colectiva y política económica; relaciones internacionales.”⁷

Se entienden como fines estatales: el mantenimiento y la protección de su existencia como entidad⁸ soberana y a la conservación del orden jurídico y material; en tanto que es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y el libre juego de las leyes esenciales y económicas.

⁶ “Es la propiedad que tiene un régimen político para diseñar, aplicar y hacer cumplir las leyes con el consentimiento de los gobernados, las formulaciones modernas de la noción de legitimidad tiene sus raíces en Weber, quien destacó que la legitimidad constituye la base de las diferencias reales en el modo por el cual se ejerce el poder. La legitimidad la puede alcanzar un gobierno por medio de distintos mecanismos; en una democracia las elecciones periódicas sirven para renovar la confianza del gobierno; un gobierno autoritario busca su legitimidad por su relación con las masas, y no en las elecciones; un gobierno puede alcanzar la legitimidad por su capacidad para satisfacer las demandas económicas de los distintos grupos sociales”. José Ayala E. Op. Cit. p.37.

⁷ Kaplan, Marcos. Estado y Sociedad. México. 1980. p.206.

⁸ “Son aquellas que determina como tales la Ley Orgánica de la Administración Pública federal, la cual contempla a los organismos descentralizados, a las empresas de participación mayoritaria, a las sociedades y asociaciones civiles asimiladas a esta y a los fideicomisos públicos. En este sentido, podemos decir que es la

El estado respetando en buena parte la actividad privada, le impone a esta, restricciones y limitaciones para amortizarla con el interés general, proporciona servicios públicos y va encaminando su actuación con el fin de estructurar a la sociedad, de acuerdo con un ideal de justicia⁹.

Algunas de las atribuciones que a través del tiempo se han venido asignando al estado y que en tiempos contemporáneos conserva, son las siguientes:

- “De mando, de policía ó de coacción; que comprenden todos los actos necesarios para el mantenimiento y protección del Estado y de la seguridad social¹⁰, la salubridad y el orden público.
- Integrar al país, crear y mantener la unidad y lealtad para fines internos y externos.
- Atribuciones para regular las actividades económicas de los particulares.

misma ley la que nos señala las bases para la creación, así como la intervención del Ejecutivo Federal en las entidades”. José Ayala E: Economía pública... p. 97.

⁹ “Es un término legal lleno de connotaciones económicas, políticas y sociales. La idea de justicia en general se refiere a la existencia de un balance adecuado y equilibrado entre las partes de una transacción cualquiera: un contrato justo, una distribución de costo y beneficios justa o un juicio justo. En la ciencia política la justicia se refiere principalmente a la justicia social que debe existir entre los miembros de la sociedad”. Ibid. p. 200.

¹⁰ “De acuerdo con el agente responsable de administrar y financiar la seguridad social pueden existir tres tipos: a) la que suministra la comunidad con su propio financiamiento; generalmente el sector privado es el que apoya la organización de esta seguridad social. B) la que proporcionan organismos públicos tripartitos en los cuales participa el gobierno, los empresarios y los trabajadores, y C) la que es impartida por el gobierno como principal contribuyente”. Ibid. p. 329.

- Conservación y transmisión del acervo histórico (cultura, tradiciones, formas de organización y operación), para integrar y darle una continuidad a la sociedad.
- Educación, preparación y entrenamiento de individuos para los papeles políticos, sociales, económicos, culturales y científicos; y elevar en general a la masa poblacional a mejores niveles, para tener un desarrollo más homogéneo.
- Promoción del desarrollo en sus etapas iniciales, estabilización y continuidad del crecimiento en todos los niveles de gobierno.
- Atribuciones para crear servicios públicos.
- Atribuciones para intervenir mediante gestión directa en la vida económica, cultural y asistencial del país.
- Desarrollo de la cohesión colectiva de los individuos.”¹¹

A partir de la década de los 80's. el mundo, y en especial los Estados, enfrentan una serie de dificultades resultado de la globalización¹², ya que los

¹¹ José Antonio Torres Herrera, apuntes de la materia Administración Federal Estatal y Municipal. 1995.

¹² “Es un término muy usado por los académicos, políticos, periodistas y organismos internacionales, pero en realidad es bastante nuevo y poco entendido; apenas y fue incluido en la edición de 1992 del Oxford Dictionary of English. Globalización no es solamente, ni aun primariamente, un fenómeno económico, y tampoco debe confundirse con la economía mundial. Globalización es en realidad una transformación del tiempo y del espacio (Giddens) propiciada por la revolución de las comunicaciones, los transportes y la teleinformática, incluyendo distintas formas de percepción remota que permite tener acceso a grandes datos de información”. José Ayala Espino. *Ibid.* p.32.

modelos económicos dejan de ser proteccionistas, para convertirse en economías abiertas y competitivas.

El actual proceso globalizador es responsable de la nueva relación entre el estado y el mercado¹³, en donde el primero es el órgano generador de objetivos, valores, reglas y normas para el mercado; por su parte el mercado no solo es el lugar donde se realizan transacciones de mercancías, en él los ciudadanos y grupos tienen la posibilidad de satisfacer sus deseos, necesidades y se intercambian características de una gran diversidad de culturas.

Derivado de lo anterior "... la nueva relación del estado y el mercado no es de antinomia, sino de apoyo, colaboración y delimitación clara de actividades. El estado participa en el mercado mediante el pago de sueldos y salarios a su personal, produciendo y distribuyendo bienes y servicios, supervisando relaciones contractuales, importando y exportando bienes y mercancías, invirtiendo en megaproyectos, alentando polos de desarrollo, construyendo estructura física (carreteras), alentando la investigación científica y tecnológica."¹⁴

¹³ "El mercado es una organización institucional compleja y no simplemente un lugar donde tienen lugar las transacciones y las mercancías se intercambian. En los mercados no sólo existen precios, bienes, servicios, compradores y vendedores, sino también reglas y normas que regulan su operación justamente para permitir que ocurran las transacciones y el intercambio de derechos de propiedad... El mercado, desde una perspectiva institucional, contiene las reglas que permiten regular y establecer el consenso sobre los precios, y más en general, comunicar y transmitir información sobre precios, tipo de bienes y servicios, cantidades, calidades, compradores y vendedores". José Ayala Espino. Límites del mercado, límites del Estado. 1992. p.15

¹⁴ Ricardo Uvalle Berrones. "La transformación del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea." 1998. P. 47.

Dentro de ésta relación existen límites que permiten una adecuada convivencia entre dichos entes, ya que los límites del estado en el mercado se encuentran marcados por la vida privada. Por su parte el mercado está limitado por los desacuerdos existentes entre los privados, provocando así un conflicto social que limita la superioridad del estado sobre el mercado y viceversa.

No solamente la nación ha sufrido transformaciones, el gobierno¹⁵ también se une a la tendencia mundial de reforma, ya que estos también están pasando por una etapa de revisión y revaloración de objetivos y funciones para afrontar la creciente competencia. Esto implica replantear, modificar y mejorar las instituciones que lo integran y que sirven para dirigir, coordinar y asegurar la vida de los ciudadanos.

En la época contemporánea el gobierno realiza su función a través de la gestión pública.¹⁶, mediante ella el gobierno materializa sus planes, programas y proyectos en servicios públicos para la sociedad.

¹⁵ Es "... el conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una cierta sociedad... una segunda acepción que se apega más a la realidad del Estado moderno, y que ya no indica solamente el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder". Norberto Bobbio, Diccionario de política 1994. p.771.

¹⁶ "...La gestión pública precisa ser un elemento coadyuvante a que la acción gubernamental contribuya a fortalecer el sentido de comunidad en el estado... La gestión pública es la carta de presentación del gobierno en la sociedad. Mediante ella, el gobierno traduce en resultados lo que concibe como planes, programas y proyectos. Estos medios de la acción gubernamental sólo se identifican como resultados finales, no como catálogo de intenciones a realizar. Ricardo Uvalle Berrones. La transformación del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea, 1998. p. 61.

La principal misión del gobierno es regular la convivencia de la sociedad, respondiendo a reclamos sociales y necesidades políticas "... Su gestión por eso, requiere ser creativa, y transformadora para que la vida civil y política sea atractiva. Los gobiernos pierden aceptación cuando sus acciones no son eficientes¹⁷, cuando los ciudadanos cuestionan reiteradamente sus resultados y cuando se postergan los cumplimientos del bienestar social¹⁸... Los resultados gubernamentales son la clave para evaluar la confianza que hay entre la sociedad y el propio gobierno. Los resultados y su calidad son la forma en que la dirección de la sociedad es impulsada, alentada y coordinada. De este modo, la gestión pública necesita ser productiva, competente y abierta para responder con creces a la vida plural, competitiva y diferenciada de la sociedad contemporánea."¹⁹

El país actualmente se caracteriza por navegar en un ambiente de incertidumbre constante, ante un mundo abierto, con una relación de interdependencia entre naciones altamente competitivas. Por lo que el estado contemporáneo debe mejorar sus instancias, así como la coordinación y comunicación entre ellas para que respondan a las demandas públicas, y a los

¹⁷ "La eficiencia implica un criterio de evaluación de las consecuencias provocadas en la sociedad por la actividad de las empresas públicas, en referencia a las necesidades colectivas que el sistema económico social considera prioritarias. La satisfacción de esta demanda por parte del Estado todo va más allá de sus características ideológicas, ya que representa las condiciones necesarias para sostener el equilibrio y la correlación de las fuerzas sociales; es decir, se trata de un costo social predeterminado más allá del sistema de precios del mercado". José Ayala E. Economía Política... p. 94.

¹⁸ "La preocupación básica sobre el bienestar social (pobreza, discapacidad, enfermedad, ancianos y niños), son tan viejas como la misma sociedad. El desarrollo del capitalismo trajo consigo la aparición de una pobreza urbana difundida y produjo fuertes corrientes migratorias del campo a la ciudad. En los siglos XVIII y XIX se promulgaron las leyes de pobres, cuyo propósito era regular la pobreza pero también ayudar a sus manifestaciones más extremas; de algún modo estas leyes son el antecedente de la legislación moderna en materia de seguridad social. La preocupación principal de cualquier país es el cuidado y bienestar de la población más necesitada, a la cual se le proporciona comida, dinero en efectivo, vivienda, salud, educación. También se procura que toda la población cuente con un empleo digno." Ibid. p.314.

¹⁹ Ricardo Uvalle Berrones. La transformación del Estado... 1998. p.62.

conflictos políticos y sociales; logrando con esto que el gobierno mejore su capacidad de gestión.

Actualmente se requiere una gestión pública, sólida, eficaz, eficiente y sobre todo flexible ante la sociedad, "Sin una gestión pública óptima, no es factible que los estados cumplan sus tareas de gobierno y administración pública²⁰ en razón de lo que son los problemas sociales y las distintas opciones para atenderlos y solucionarlos. (Por lo que el país debe estar)... Comprometido con las libertades públicas, la igualdad de las personas, grupos e instituciones, la democracia política y la justicia distributiva. Su perfil organizativo, estructural y funcional responde a procesos históricos y estructurales que son el resultado de problemas y contradicciones que permiten avanzar por los derroteros del bienestar, la productividad y la competencia."²¹

1.2 Reforma del Estado mexicano.

Va a entenderse como reforma del estado la voluntad política de fomentar la racionalidad en el sistema social y por tanto, de los subsistemas que lo conforman.

²⁰ "Conjunto de órganos administrativos mediante los cuales el gobierno cumple o hace cumplir la política y voluntad de un Estado, en función de las leyes del país. Incluyendo todos los órganos administrativos de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federales. Comprende al gobierno federal y al sector paraestatal, excluyendo a los gobiernos locales". José Ayala Espino. Economía política... p.114.

²¹ Ibid. p. 150.

En la actualidad existe una gran necesidad por reformar el estado en América Latina, aunque sigue siendo controvertido su significado. La reforma del estado en mexicano está enfocada actualmente de modo más adecuado a las condiciones particulares de la región. Algunos autores privilegian, como mencionan algunos autores, una redefinición de las políticas públicas, otros destacan la reorganización de la burocracia estatal y otros promueven un cambio del régimen político (presidencialismo). Para la presente investigación la versión que interesa es la que redefine el papel de las políticas públicas²², más claramente la política social.

El desafío fundamental, sin embargo, consiste en repensar el mismo concepto de estado y no confundirlo con el concepto de gobierno, ya que de este desorden derivan diferentes niveles de interpretación. Como establece Luís Aguilar Villanueva²³ : una interpretación concibe la reforma de estado, considerando ésta, un proceso de una profunda reconceptualización y reordenamiento del estado mexicano, de sus funciones, de sus ámbitos y competencias, de tal forma que se producen y legitiman los poderes y las normas, por tanto también una transformación en los esquemas de gobierno; se piensa que se podrá dirigir pacíficamente el cambio de la sociedad mexicana.

²² “La seguridad social es un componente esencial de las políticas públicas nacionales. Los sistemas de protección social son tan importantes que por sus características distinguen a unos países de otros. Así encontramos aquellos en los cuales el Estado de Bienestar es relevante y otros en los que es precario. Estas políticas –salud, vejez, empleo, y vivienda- han pasado a ser un elemento esencial de sus sistemas socioeconómicos. Su participación en el presupuesto público llega a ser decisiva en muchos países; donde la seguridad social está muy evolucionada los gastos en seguridad social llegan a representar hasta más de una tercera parte del gasto total en los años noventa”. *Ibid.* p.325.

²³ Luís Aguilar Villanueva. Por un Estado con los pies en la tierra .1990, p. 6.

Otros perciben que únicamente se está en una revisión, cambio de las estrategias y de los instrumentos de gobierno; los seguidores de esta tendencia aseguran que el terreno de juego de la reforma tiene dimensiones más reducidas en el gobierno federal. Se trataría de una reforma administrativa, de estilo de gestión pública; en donde cambia el gobierno y no el estado.

La reforma del estado²⁴ comprende una visión más amplia que la reforma del gobierno, en la que su principal inquietud es la relación estado sociedad propiamente dicha, y por tanto el rol de la nueva sociedad civil²⁵, está enfocado en categorías como: ciudadanía, cultura política, de espacios públicos. Si la segunda interpretación se considera como una reforma de gobierno, ésta únicamente estaría analizando una línea, en la que el sistema político-administrativa dirija la forma de instrumentación de las políticas públicas.

Se considera que la reforma del estado implica una reforma en la gestión gubernamental, y en la reforma de gobierno. Ya que el cambio se estaría dando en la forma de ejercer la autoridad Estatal mexicana. Lo cual significa

²⁴ "Es una política que comenzó a aplicarse en los años ochenta en casi todos los países del mundo, sí bien con diferentes modalidades y grados de intensidad. La crisis de gobernabilidad, la crisis fiscal, condujeron a una revisión a fondo del papel del Estado en la economía. Bajo distintos nombres: modernización, reestructuración rediseño, redimensionamiento, adelgazamiento, etcétera. , del Estado, se englobó un fuerte movimiento político, ideológico y político que reclamó una moderación o disminución drástica del protagonismo estatal (estatismo). Es un proceso todavía en curso y se espera que a lo largo de los años noventa se mantenga bajo la forma de privatización, desregulación, ajuste fiscal, equilibrio presupuestario, disminución de los programas de bienestar social, etcétera." José Ayala E. Economía Política... p. 41.

²⁵ "Concepto que tiene distintas acepciones asociadas con diferentes escuelas de pensamiento político. En general se acepta que la sociedad civil es el conjunto de asociaciones intermedias que no pertenecen ni al Estado ni a la familia; entonces se puede decir que la sociedad civil la componen asociaciones voluntarias de distintas naturalezas, empresas, sindicatos, universidades, varios tipos de corporaciones, etcétera". Ibid. Pp.131-132.

que sus órganos modifiquen su comportamiento, precisen sus funciones y replanteen sus necesidades, concibiendo un proceso estatal encaminado a crear organizaciones sociales no gubernamentales, que sirvan como instrumento para construir una ciudadanía activa y direccionar al individuo hacia una línea democrática.

Esta reforma aparece como la consecuencia de algunas manifestaciones del descontento ciudadano que se ve por ejemplo: desde los años 70's al configurarse organismos sociales y sindicatos independientes, que en la etapa de crisis se desarticularon emergiendo otros, –sobre todos los tipos urbano populares -, y se vincularon a organismos y partidos políticos²⁶, en específico al PRT (Partido Revolucionario de los Trabajadores) y PSUM (Partido Socialista Unificado de México), que conllevaron en algunas líneas a los procesos electorales de julio de 1988.

Otros antecedentes son, la crisis de 1982 y la reestructuración obligada del país que provocó un rompimiento de las formas tradicionales de vinculación no solo con el aparato productivo sino también en sus relaciones políticas con sindicatos y empresarios. Otro antecedente es la aparición de crisis de legitimidad estatal, la de representatividad de los partidos, la de participación;

²⁶ “ La elección pública concibe el comportamiento de los partidos políticos igual que el de los políticos, ya que el objetivo de ambos es maximizar el número de votos, dirigiendo sus campañas hacia el votante mediano. De esta manera, los partidos políticos están formados por un conjunto de personas que desean ser elegidas con el fin de disfrutar del ingreso, prestigio y poder que confiere la pertenencia al partido en el gobierno. La elección pública distingue, por un lado al partido político que se encuentra en el poder, cuya acción se dirige a mantener en él, y cuya única limitación es la de no restringir la libertad política de sus opositores; en el otro lado se encuentran los partidos que tratan de llegar al poder”. *Ibid.* p. 228.

por lo que la nación se ve en la necesidad de cambiar para obtener la legitimidad perdida.

Durante los años 80's México enfrenta un desafío particular: la combinación entre la voluntad de construcción de un régimen democrático y una gran crisis económica, que obligó a redefinir las relaciones entre el estado y la sociedad, entre gobierno y mercado, entre política y economía. Es decir existen dos dimensiones, la reforma del estado y la reforma del gobierno.

Para poder llevar a cabo una reforma estatal se requiere de la creación de sociedades civiles, pero esto conlleva al pleno establecimiento de los derechos fundamentales de una sociedad civil que se exprese en forma clara, a través del desarrollo de instituciones intermedias (organización social gubernamental) que proteja al individuo del control directo del estado y le ofrezca oportunidades para expresar sus intereses y aspiraciones.

En México la modernización ha requerido de transformaciones que abarcan espacios de actividad:

- 1) En lo económico, la reestructuración²⁷ se ha realizado fundamentalmente, a través de la privatización²⁸ del sector paraestatal y

²⁷ "Es un mecanismo que se utiliza para redocumentar la deuda en lo que se refiere al tipo y pago de intereses, plazo de vencimiento y la moneda de endeudamiento y pago. En general se refiere a los mecanismos que utilizaron los países en desarrollo altamente endeudados durante los ochenta para cambiar la deuda de corto plazo a mediano y largo plazo, la denominada en dólares a moneda nacional, la disminución de tasas márgenes sobre LIBOR y el cobro de comisiones. El propósito principal de la reestructuración es disminuir la carga de la deuda en una economía". José Ayala E. *Economía Política*, p. 178.

²⁸ "Se refiere a un amplio conjunto de políticas diseñadas para transferir la propiedad del sector público al privado. Su manifestación más notable es la transferencia masiva de activos a través de distintos mecanismos: venta, fusión extinción y liquidación" José Ayala E. *Ob. Cit.* Pp.280-281.

la apertura a áreas antes restringidas mediante políticas de desregulación²⁹, apertura comercial y políticas de carácter restrictivo que han dado una relativa estabilidad macroeconómica.

2) En lo social, se concibe una relación diferente entre el estado y la sociedad, para impulsar la aparición de nuevas formas de acción pública, que sustenten y acompañen el crecimiento económico.

3) En lo político, tratando de reestructurar el gasto, aumentando impuestos, minimizando los costos burocráticos, por medio de la desincorporación³⁰ y maximizándolos en términos de equidad, para orientarlos hacia categorías más débiles que requieren de un tratamiento preferencial, reduciendo la ayuda a otras, y por último.

4) En constitucional e institucional, que en casos como el mexicano supone la reforma de una constitución para adaptarla a los tiempos actuales.

²⁹ “Desregulación en el sentido amplio del término es la eliminación de una restricción, relacionada con alguna actividad económica, impuesta por el gobierno a los agentes. Se refiere a la liberalización de las fuerzas competitivas y la “no” obstaculización a la entrada y salida de mercado, que son sinónimo de la libertad de competencia. *Ibid.* p.251.

³⁰ “Proceso que consiste en reducir la participación del Estado en áreas o actividades económicas no estratégicas ni prioritarias a través de la venta, liquidación, extinción, transferencia o fusión de entidades del sector paraestatal. Dicho proceso constituye una parte importante del redimensionamiento del sector público y tiende a liberar recursos para orientarlos a objetivos de mayor prioridad”. *Ibid.* p. 120

Estos factores serían los instrumentos para modificar los patrones de gobierno, ya que una reforma estatal implica ir también acompañada de una actitud congruente por parte de significativos sectores, en este caso la precaria red social unida a la débil estructura de mediciones políticas. Ya que ante la rapidez en las transformaciones aparecerán problemas de conciliación.

Por ejemplo, el supuesto económico, con nuevas formas de organización social. Por lo que se considera importante, que se precisen varios tipos de transformaciones para que no se fragmente la sociedad, así como para destruir viejos vacíos entre clases y construir otros equilibrios más acordes al proyecto modernizador.

A continuación se describe cada una de las transformaciones que se propone realizar dentro de la reforma del estado.

Reforma Económica.

En este nivel, como menciona Jesús Reyes Heróles, la reforma refleja el cambio y la modernización por la cual atraviesa el aparato gubernamental mediante:

- "Modernización de la regulación económica,
- Reducción de la participación directa del estado en la

- economía,
- Apertura de la economía,
 - Reformulación de la estrategia redistributiva,
 - Replanteamiento de la estrategia hacia el sector agropecuario,
 - Formulación de una nueva mecánica de orientación al
 - desarrollo”.³¹

Actualmente la nación no se fundamenta en su tamaño, ni en el potencial productivo que posee, sino en su superioridad para crear, propiciar e inducir las condiciones de un nuevo desarrollo que de base permanente al empleo y a la calidad de vida. Por lo que la transformación estatal en lo económico reorienta su atención hacia la proporción, vigilancia, supervisión y coordinación de la actividad económica.

Reforma Social.

La transformación del estado también se basa de acuerdo a Aguilar Villanueva, “en el nuevo patrón de “policy marking” modifica reglas, procedimientos, expectativas, concepciones de la relación entre gobierno y sociedad”³². Se redefinen los linderos del ámbito político y el ámbito privado. Por lo tanto se basará en un nuevo estilo de política social participativa emprendida por solidaridad; por medio de un proyecto de participación

³¹ Jesús Reyes Heróles. Elemento económico de la reforma del estado en México, 1991, p. 40.

³² Luís Aguilar Villanueva. El estudio de las políticas públicas, 1992, p. 19.

corresponsable, con el cual se plantea que el bien social y la calidad de vida no son responsabilidad exclusiva del gobierno, ni de individuos aislados, sino que parten de una disposición mutua que sea corresponsable entre gobierno y comunidad, es decir entre estado y sociedad, en la que la organización y la movilización social son un aporte esencial de la sociedad.

De lo anterior surge la necesidad de la organización social no gubernamental como medio de promover la participación ciudadana e individual en tareas cotidianas.

Reforma Política.

La reforma del estado contiene un aspecto político y un propósito democrático. La transformación tiende a modernizar la estructura política³³. Por ejemplo, una recuperación del individuo como núcleo esencial y suficiente de la organización social; logra que las manifestaciones políticas se expresen por los partidos políticos, y solo será posible si se modifica la relación del gobierno con el partido que se encuentra en el poder (ya que se encuentra plagada de vicios y preferencias), una recuperación del municipio como la base de la estructura política nacional, una reforma electoral convincente, una renovación de la legislación laboral, y sobre todo, una cultura democrática que permée a todo el organismo social.

³³ Jesús Reyes Heróles Elementos económicos de la reforma del Estado, en Comp. José Luis Barros, Transición a la democracia y reforma del Estado en México, 1991. Pp. 39-46.

En este sentido la reforma plantea una concepción diferente sobre:

- La forma de gobierno que se está diseñando,
- Las corrientes y representaciones políticas,
- La forma en que se concreta la legitimidad nacional y del sistema político en su conjunto.

Para probar el éxito de esta transformación se debe erradicar sustancialmente la abstención electoral, en el ámbito nacional y en comicios municipales.

Reforma Constitucional.

Para modernizar al país, se reforman algunos aspectos constitucionales con la finalidad de adecuarlos a las condiciones internacionales y a las exigencias que impone el medio externo.

Estas modificaciones hicieron necesarios cambios complementarios a la Constitución³⁴ Política de los Estados Unidos Mexicanos desde la década

³⁴ "Es el conjunto de reglas y leyes de acuerdo con las cuales se organizan y estructuran las relaciones entre el Estado y la sociedad. La constitución fija las restricciones institucionales; esto es, delimita lo permitido y lo prohibido, establece los factores decisivos del pacto o contrato social, y define el tipo de sistema y régimen económico y político". José Ayala Espino. Economía Política... p. 216.

pasada, como fueron a los artículos: 3º, 4º, 5º, 24º, 27º, y 130º constitucionales.

También se gestaron leyes reglamentarias y acuerdos racionales en ámbitos educativos, agrícolas y religiosos. Las modificaciones constitucionales y las respectivas leyes reglamentarias son coincidentes.

En el marco de esta investigación se está enfatizando el aspecto social y político de la reforma mexicana, como marco de surgimiento de la organización social y de la transformación de la relación estado Sociedad. Por lo que es importante un análisis más profundo en estos aspectos, sin dejar de considerar los demás.

Centrándose en la reforma social se observa que se presentan fórmulas imaginativas, innovadoras, capaces de renovar esquemas ya utilizados. Primeramente se debe tener una visión distinta de la relación de lo estatal y lo social. Esta redefinición nos manda a otra dimensión; explica Aguilar Villanueva³⁵ que supera la visión dicotómica que enfrenta “lo estatal” con “lo privado”. La dimensión ausente es “lo público”, entendido como un espacio que puede asegurar en los más amplios ámbitos de la vida colectiva una mayor información, participación y descentralización de las decisiones.

³⁵ Luis Aguilar Villanueva. La reforma del Estado. 1989. p. 4.

El crecimiento del poder de la sociedad civil, fortalece el espacio público con relación al orden estatal y al orden privado, lo que le permite a la teoría democrática vincular a la reforma del estado con la reforma política y social de éste.

El municipio, y el ayuntamiento, son las instancias de gobierno más cercanas a los territorios locales de cada nación, estos son los ámbitos donde se concretiza la reforma del estado, donde la reforma habrá de impactar en este ámbito de gobierno. Es en este lugar donde veremos más claramente la relación de gobierno y sociedad.

1.3 Los Niveles de Gobierno Municipal.

Para los científicos sociales la palabra municipio es tan familiar y común, que parecería que dicho término está claramente establecido, pero no es así, ya que existe una gran diversidad de versiones, dependiendo del contexto que lo acompaña, por lo cual es necesario mencionar algunos elementos que lo integran, como son los que menciona José Mejía Lira en “Una perspectiva para el análisis y estudio municipal”.

- “El municipio es el conjunto de habitantes de un mismo territorio jurisdiccional regido en sus intereses vecinales por el ayuntamiento.

- El municipio es una área geográfica de delimitación territorial en la que se extiende la autoridad administrativa de un ayuntamiento, con su dinámica económica propia y sus relaciones políticas y sociales particulares.

- El municipio es el órgano administrativo y de gobierno, que generalmente se denomina ayuntamiento”³⁶.

También se debe mencionar que se puede conceptualizar como “... el núcleo social de la vida humana total, determinado o definido naturalmente por las necesidades y relaciones de la vecindad; El municipio, en efecto es esencialmente un núcleo de vecinos, o sea de personas que viven en un espacio contiguo, seguro, el cual se define según las condiciones reales de la vecindad.”³⁷

Por su parte Gabino Fraga dice que “... no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un poder que se encuentra al lado de los poderes expresamente establecidos por la constitución, el Municipio es una forma en la que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada.”³⁸

³⁶ José Mejía Lira. Una perspectiva para el análisis y estudio municipal, 1994. Pp. 13-16.

³⁷ Adolfo Posada, citado por Reynaldo Robles M. El municipio en México 1987. p. 65.

³⁸ Reynaldo Robles Martínez. Op. Cit. p.67.

Desde la óptica constitucional, el municipio es el primer nivel de gobierno, como base fundamental para la división territorial, política y administrativa de los Estados que integran a la federación, con capacidad jurídica y política propia, para alcanzar sus fines totales en beneficio de quienes lo habitan.

“Como forma de gobierno republicano, representativo, popular que adoptan los estados para su régimen interior. Más explícitamente se le llama entidad político-jurídica, integrada por una población asentada en un espacio geográficamente determinado administrativamente, que tiene unidad de gobierno y se rige por normas de acuerdo con sus propios fines”.³⁹

Sin pretender establecer una definición absoluta, pues la naturaleza del municipio delimita su significado jurídico-político, se propone una que mencione sus elementos constitutivos, que se presentan en las definiciones anteriores.

El municipio en México es la institución político jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales e históricas, asentadas en un territorio delimitado, que se administra por autoridades constituidas en un ayuntamiento para su progreso y desarrollo.

³⁹ Secretaría de Gobernación, CEDEMUN. Gobierno y Administración Municipal en México 1993. p. 108.

Según se desprende del Art. 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estado mexicano se organiza como una República representativa, democrática y federal. En donde se marca que la República esta integrada por “estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación”⁴⁰. En lo relativo a la división de competencias se establece en el Art. 124 que las facultades que no están concedidas por la constitución, se entienden reservadas a los estados.

Asimismo, la Federación está organizada en tres niveles de gobierno: el federal, estatal y municipal; y por dos órdenes jurídicos (federal y estatal). Es importante marcar algunas de las diferencias existentes entre los niveles de Gobierno; como por ejemplo se diferencian de las entidades federativas, porque estas últimas tienen una “... autonomía que se concreta en el hecho de darse una constitución y expedir la legislación que de ella deriva, para el nivel de gobierno municipal se excluye tal posibilidad, aún los bandos de policía y buen gobierno o en algunos casos llamados reglamentos internos, considerados estatutos autónomos, no pueden estimarse como actos legislativos propiamente dichos, sino como desarrollos de las leyes expedidas por el órgano legislativo central.”⁴¹

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su art. 115, la base de la división territorial de los estados de la federación, así como su organización política y administrativa, señalando como atributos las

⁴⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1999. p.43.

⁴¹ Felipe Tena Ramírez. Derecho Constitucional Mexicano. 1991. p.144.

características de que, “serán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley; que cada municipio será administrado por su ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado; que los miembros del ayuntamiento serán electos popularmente por elección directa; y no podrán ser reelectos para el periodo inmediato; y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.”⁴²

Además el artículo 115 constitucional les otorga a los municipios algunas facultades y atribuciones específicas como son:

A) La facultad reglamentaria, para expedir, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas para los estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

B) La prestación de los siguientes servicios públicos: agua potable y alcantarillado; alumbrado público; limpia; mercados y centrales de abasto; panteones; rastros; calles; parques y jardines; seguridad pública y tránsito; y las demás que determinen las legislaturas locales. Para este efecto, podrán coordinarse y asociarse los municipios de una misma entidad federativa, previo acuerdo de los ayuntamientos y con sujeción a la ley.

⁴² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1997. p. 94.

C) La administración libre de su hacienda, que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. La Constitución establece, que en todo caso, percibirán las contribuciones impuestas por los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, (financiamiento, división, consolidación, traslación, mejoras, y el cambio de valor en los inmuebles). Le pertenecen al municipio las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

D) En materia de asentamientos humanos, existe concurrencia entre la federación, los estados y los municipios, por lo que se faculta a estos últimos para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano, expidiendo los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios en sus respectivas jurisdicciones, y todas aquellas atribuciones que a su favor establece el Art. 9 de la Ley General de Asentamientos Humanos Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de Julio de 1993.

E) En otra materia como educación, trabajo y deberes ciudadanos, la Constitución previene funciones específicas tales como legalización de contratos de trabajo celebrados entre mexicanos con empresarios extranjeros, las juntas de reclutamiento militar, las cuestiones censales, entre otras.

La administración pública municipal se define como: “La actividad del Gobierno municipal enmarcado en el orden jurídico establecido bajo consenso popular, encaminada a la planeación, ejecución y control de las acciones e intervenciones destinadas a lograr el desarrollo integral del municipio, de acuerdo con la estrategia y objetivos del desarrollo integral del estado y del país en su conjunto.”⁴³

Los municipios mexicanos son muy distintos entre sí, es decir, los 2,430 municipios existentes en el país responden a circunstancias, condiciones y expectativas muy diferentes, las cuales dependen de aspectos históricos, políticos, geográficos y económicos.

Desde el punto de vista administrativo los municipios son también muy diferentes. Por lo que su capacidad administrativa está en relación directa con la potencialidad presupuestal y con la integración social de las comunidades municipales.

De manera general se puede decir que la administración pública municipal tiene como objetivo fundamental, realizar el máximo propósito que es: satisfacer las necesidades sociales de manera eficaz y eficiente.

⁴³ Secretaría de Gobernación. CEDEMUN. El municipio mexicano. 1995. p. 229.

Las funciones sustantivas de la administración pública municipal se dividen en cuatro grandes políticas que son:

1) “Políticas de Bienestar Social:

- Alumbrado público.
- Agua y alcantarillado.
- Ecología.
- Seguridad pública.
- Educación.

2) Políticas de Desarrollo Económico:

- Promoción económica.
- Comercialización; mercados; vendedores; ambulantes, etc.
- Transporte público.
- Empleo.
- Obra pública.
- Fomento agropecuario y forestal.

3) Políticas de Gobierno y relación con la sociedad:

- Normatividad y reglamentación.
- Organización de la participación social.

4) Políticas de recreación:

- Culturales.
- Parques y jardines.
- Espectáculos”.⁴⁴

⁴⁴ José Mejía Lira, Problemática y Desarrollo Municipal. 1994. p.13.

Para concluir es importante mencionar que “la administración municipal no es solamente una estructura orgánica y funcional, sino que es el ámbito de recreación vital de la sociedad, de ella emanan normas para regular las relaciones de la comunidad, a ella recurren cuando se necesita la solución de algún problema social o político; se le exigen obras, servicios públicos y se le identifica plenamente con el gobierno municipal”.⁴⁵

Por otra parte, los ayuntamientos municipales, son el primer contacto del gobierno con la ciudadanía. Es aquí donde surge la necesidad de dar propuestas oportunas y rápidas a la necesidad de sus representados y de buscar mecanismos que los articulen en el proceso de toma de decisiones. Es por este camino por donde queremos manejar nuestra propuesta para Tepeji del Río de Ocampo municipio del estado de Hidalgo.

1.4. La Participación Ciudadana en el Contexto Actual.

La Sociedad es la unión de los hombres basada en los individuos a través de los distintos lazos de solidaridad⁴⁶. Pueblo y nación son conceptos particulares de la sociedad examinada desde puntos de vista especiales. Pero

⁴⁵ Gustavo Martínez Cabañas. El ayuntamiento como promotor del Desarrollo. 1986. p. 22.

⁴⁶ “Actitud que supone el intercambio y la reciprocidad entre personas que comparten un conjunto de juicios de valor. La solidaridad en la sociedad significa que los organismos gubernamentales y no gubernamentales se hacen cargo de las necesidades de los grupos de la población más vulnerables, pero buscan la participación de las comunidades en tareas sociales y acciones colectivas. La solidaridad social siempre ha estado presente en la vida social.” José Ayala E. Economía Política... Pp.331-332.

ambos conceptos tienen como género supremo, a la sociedad y a su vez los entes particulares que la forman, que son los ciudadanos.

“De tal forma la sociedad se presenta como una red de relaciones jerarquizadas de individuos, grupos y clases sociales; de estructuras, formas y canales de movilidad social; de procesos de creación y modificación de todas ellas. La jerarquía diferenciada es a la vez colectiva (clase, casta, estamento, y otros grupos). Desde este punto de vista el sistema se identifica como una macroestructura a la vez centralizada y descentralizada, que permite simultánea pero contradictoriamente la reunión y dispersión, la praxis colectiva y la iniciativa individual.”⁴⁷

La palabra ciudadano ⁴⁸ deriva de la voz latina *civis*, que fue usada en la antigua Roma para referirse al hombre libre que habitaba la ciudad. La palabra ciudadanía proviene de *civitas* y se refería al cuerpo de leyes que regían a los ciudadanos. La voz *civitas* también se aplicaba al conjunto de ciudadanos que vivían bajo una ley común.

Duverger lanzó la idea de que el nuevo ciudadano se puede dividir en dos grupos, dependiendo de la caracterización de sus demandas. “El primer sector es el de los insatisfechos, la clase plural u oprimida, los pobres, los

⁴⁷ Marcos Kaplan. *Estado y sociedad*. 1980 Pp.89-90.

⁴⁸ “...son los ciudadanos quienes deben saber lo que es mejor para su país en determinado momento. Cada uno de ellos debe hablar, votar, y exigir aquello que está convencido es necesario”. Richard Ketchum M. ¿Qué es la democracia?, p.129.

desgraciados. Para ellos el orden establecido es de opresión y la política es de lucha. Para el otro gran sector, los satisfechos, el orden establecido es garantía. La política aquí es vista como integración”.⁴⁹

Las conceptualizaciones anteriormente descritas abren la posibilidad de describir, en cierto sentido, la relación formal que se da entre el estado y la sociedad, es decir lo que supuestamente son las atribuciones y los fines específicos estatales, para con el conjunto social evidenciado para dar satisfacción a cada uno de los ciudadanos. Es por esto, que reforzamos la idea de que los propios ciudadanos de una nación deben de incidir directamente, con su participación, en decisiones más elaboradas por parte de la autoridad, para que con esto se puedan alcanzar los objetivos del estado vía gobierno.

En la época actual el ciudadano es muy distinto; ya que ahora participa directamente desde el proceso electoral otorgando su voto al partido que tiene la mejor propuesta para solucionar sus problemas.

En estos tiempos la ciudadanía tiende a ser más consiente y responsable al tomar las decisiones más convenientes respecto a su propio destino y el de su descendencia, es crucial defender las libertades individuales y tener el control del gobierno mediante un sistema de equilibrios.

⁴⁹ Federico Reyes Heróles. El poder, La democracia difícil. 1991.p. 95.

La libertad de opinión, decisión y expresión son esenciales para la búsqueda de una calidad de vida, por lo tanto, tenemos una gran responsabilidad de lo que se está realizando y lo que se realizará en el futuro; porque el destino del país es responsabilidad de todos.

Podríamos decir que la participación ciudadana tiene como objetivo o como fin, el contribuir con la colaboración de los miembros de una comunidad determinada, apoyar el ejercicio del poder o del Gobierno; con el planteamiento y la solución de muchos de los problemas que aquejan a ese determinado territorio, y básicamente encuentra su fundamento en la crisis de eficacia del país, en los términos anteriormente planteados de funciones y fines específicos. Sin embargo cabría partir de la siguiente cuestión ¿Qué es participar?. Participar es intervenir voluntariamente en acciones que buscan satisfacer necesidades y aspiraciones personales o comunes.

Cabe preguntarnos hasta que grado se satisfacen las necesidades humanas normales, a través de programas sociales; y hasta qué punto está garantizado políticamente un nivel de vida adecuado por parte de las autoridades, sin hacer a un lado sus acciones, en virtud de sus principales atribuciones y como respuesta tenemos, que esos fines y objetivos del estado vía gobierno no se llegan a concretizar para la comunidad en lo global.

La historia del hombre ha enseñado que solamente un grupo puede sobresalir, fortaleciendo con esto su vida en sociedad, por lo tanto, conjuntando esfuerzos

en pro de la misma colectividad se logró un mayor bienestar. Según Senties, en los estudios que han realizado existen sistemas tradicionales de ayuda mutua que son dignos de mencionarse como son: Dar mano, fajina, tequio, guelaguetza, mayordomía.⁵⁰

Como ejemplo podríamos analizar el sistema tradicional “dar mano” el cual no tiene ninguna retribución monetaria, y solo cuenta con la promesa de cumplimiento de la persona a quien se auxilió, cumpliéndose así el fenómeno de reciprocidad que hace posible tal actitud; “ La mano vuelta, obliga a la que la pide a dar de comer a los que la dan y funciona con relación a la escasa demanda que – en la relación indígena- tiene el trabajo asalariado, además los vínculos de parentesco permiten y generan la reciprocidad laboral de mano vuelta, situación que hace que sea una sociedad de comunidad cooperativa”.⁵¹

Existen diversas modalidades de participación ciudadana: la legal o formal, la espontánea y la organizada. La primera se refiere a los derechos de los ciudadanos a elegir a sus gobernantes y a participar de manera conjunta con ellos en la toma de decisiones. En nuestro país se exige que los planes de desarrollo sean realizados a través de la consulta popular, de esta forma se toman en cuenta las demandas y aspiraciones de los ciudadanos, sin embargo, en el proceso de toma de decisiones los ciudadanos no han ejercido la facultad de toma directamente las decisiones.

⁵⁰ Yolanda Senties. Organización de la participación ciudadana municipal, 1987.p 32.

⁵¹ *Ibid.* p. 34.

La participación ciudadana corresponde a la iniciativa de la comunidad o a uno de sus grupos, ya sea por sí mismos o mediante una propuesta del ayuntamiento. Este tipo de participación es muy singular en situaciones de emergencia. Por último, la participación organizada es aquella promovida por algún mecanismo o institución, como pueden ser:

- “Las asociaciones⁵² de colonos; Se integran por los jefes de comités de manzana en cada colonia, pueblo o localidad del municipio, de acuerdo con la convocatoria que expida el ayuntamiento y con el fin de participar en la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la comunidad. Estas podrían contar con una directiva integrada por un presidente, un secretario y tres vocales.

Sus principales funciones son: identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas a la junta de vecinos. Organizar a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de servicios públicos. Informar a los colonos de las gestiones que se realicen en el ayuntamiento para atender sus peticiones y demandas.

- Comités de manzana; Representan una forma de organización básica a través de la cual los habitantes de cada una de las manzanas de las diversas

⁵² “Es la agrupación voluntaria de los individuos con intereses similares para procurarse un bien público. La asociación voluntaria es un mecanismo mediante el cual los individuos pueden expresar sus preferencias al asociarse a la organización que mejor la represente, por ejemplo los clubes.” José Ayala E. Economía Pública..., p. 214

localidades del municipio, participan en la ejecución de acciones de beneficio colectivo. Los comités de manzana se integran por elecciones populares, mediante convocatorias que hacen las autoridades municipales; cada comité puede contar con un jefe de manzana, un secretario y tres vocales.

Las principales funciones son captar las demandas de los habitantes de las manzanas y remitirlas a la asociación de colonos para su gestión, recopilar las aportaciones económicas y materiales de quienes viven en las manzanas correspondientes. Organizar y coordinar la realización de acciones de los miembros correspondientes a cada manzana, informar al ayuntamiento y a los miembros de las manzanas sobre los resultados obtenidos.

- Juntas de vecinos; En los barrios, pueblos o localidades de los municipios se integran juntas de vecinos, con la participación de las directivas de las asociaciones de colonos, la directiva de la junta de vecinos puede integrarse por un presidente, un secretario y tres vocales, que son electos en asamblea convocada por el ayuntamiento y en la que participan todos los presidentes de las asociaciones de colonos.

Sus funciones son: Conocer los problemas y necesidades en materia de servicios públicos y comentarlos con el consejo de colaboración municipal; proponer al presidente municipal las medidas para mejorar la prestación de los servicios; informar al consejo de colaboración municipal de problemas

administrativos y de servicios que no se hayan resuelto; conocer los programas de obras y servicios del ayuntamiento y proponer mejoras para los mismos.

- Consejos de colaboración y el gobierno municipal. En este sentido, “las instituciones o mecanismos que le dan pie a la acción organizada se han visto rebasados o bien, no han podido enfocar las demandas que tienen los ciudadanos. Este es el caso de los partidos políticos que aunque tengan la organización, metodología, recursos disponibles, y otros elementos; no han logrado representar y garantizar un bienestar a los ciudadanos en general.”⁵³

Por otra parte Weiner y Harmon dicen que: “Más allá de la diversidad de modalidades que pueden revestir la participación, pueden distinguirse dos grandes categorías: en la primera, la participación no tiene en definitiva más que un valor de consulta y su práctica consistiría en un simple ordenamiento del poder vigente; en la segunda, la participación asocia a los ciudadanos a la toma de decisiones, y no sólo a su preparación. En este caso la autoridad administrativa no puede decidir a discreción luego de haber consultado a los ciudadanos y aparece una verdadera distribución del poder, en las modalidades de las diversas categorías se encuentran la consulta, la concertación y el refrendo consultivo, entre las de seguridad se encuentran la cogestión, la devolución de poderes y el refrendo de decisión”⁵⁴

⁵³ José Antonio Torres Herrera. Apuntes de la materia Administración Federal, Estatal y Municipal 1995.

⁵⁴ C. Weiner y F. Hammon. La participation et les activites et culturelles. Citado por Misaél Hernández Torres, Servicios municipales: una experiencia de concesión. 1994. p.7

De lo anterior podemos remitir a la participación ciudadana al asunto de toma de decisiones; en donde encontramos tres clasificaciones de participación:

- A) “La participación orgánica, en la que el ciudadano se incorpora a los órganos de la administración, en este caso, al municipio;
- B) “La participación funcional, donde la comunidad se integra a la realización de funciones administrativas sin perder el carácter privado, y
- C) Participación cooperativa, en la cual los gobernados, a través de su actividad privada, se constituye en agentes promotores del interés de la comunidad.”⁵⁵

La participación ciudadana organizada es la que tiene más posibilidad de llegar a objetivos concretos y viables, en donde todos los niveles de gobierno, en este caso el municipal, juegue el papel de coordinador de esfuerzos percatándose de lo que la ciudadanía demanda; de esta forma se vincula a los ciudadanos a la directa toma de decisiones.

En muchas ocasiones se ha constatado que por falta de recursos y únicamente con participación social⁵⁶, deseos y ganas de hacer las cosas, no se alcanza lo

⁵⁵ Misaél Hernández Torres Ob. Cit. 1994. p.8

⁵⁶ “ La participación social es la participación de las personas que integran la comunidad con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar su nivel de vida.” José Antonio Torres Herrera. Apuntes de la materia Administración Federal, Estatal y Municipal. 1995.

deseado, en donde son principalmente los recursos financieros los que brillan por su ausencia, para el cumplimiento de los ideales de la participación ciudadana.

La realidad es que en el “México contemporáneo se toman decisiones de interés nacional, cuando se analiza su impacto en la estructura global, no sólo se ve que han sido insuficientes para romper con nuestra dependencia, nuestra desigualdad interna y nuestro desarrollo, sino que frente a ellas están las decisiones realistas en materia de desarrollo, que están en función del poder económico y político de los gobiernos beneficiarios”.⁵⁷

Es por lo anterior, que sin desentenderse de la problemática causada por los escasos recursos con que cuenta el país; se forza la idea de que la participación ciudadana es el elemento principal de acción, para lograr un mayor desarrollo en las sociedades municipales, y un bienestar social con desarrollo continuo para México.

⁵⁷ Jordi Borja. Descentralización y participación ciudadana, 1987. p. 153.

CAPÍTULO II

EXPERIENCIA INNOVADORA EN PARTICIPACION

2.1 El caso de León Guanajuato.

Para iniciar este capítulo es importante destacar el modelo de participación ciudadana utilizado en el Municipio de León Guanajuato, ya que de alguna forma u otra dio pie a pensar que existía una real voluntad política acorde con los cambios y reestructuraciones que está sufriendo nuestro país en la actualidad.

Debido a lo anterior, cabe reflexionar sobre los elementos y aspectos que dieron origen a este cambio de imagen hacia sus gobernados, como es el hecho de que un partido de la oposición (en este caso panista) alcanzara el gobierno municipal y tratara de innovar en muchas de las áreas para mejorar su administración y gestión, sin que permeé el objetivo central de dar servicios

públicos¹ y satisfacer las necesidades por encima de la detentación del poder y por lo tanto de su no sucesión.

Se hace interesante entonces, acotar algunos aspectos generales del Municipio para posteriormente concretarse a los mecanismos de participación social generados por esta administración.

2.1.1 Principales Características de la Localidad.

La ciudad de León, Guanajuato, es de gran importancia, debido a que está clasificada como la quinta ciudad en tamaño de los Estados Unidos Mexicanos. Se encuentra ubicada en la región del bajo y su extensión es de 1,183.20 Km², lo que representa el 3.87% de la superficie del Estado.

¹ “Actividad cuyo cumplimiento debe estar asegurado, regulado y contratado por el Gobierno. Estos servicios resultan indispensables para la realización y desarrollo de la vida económica y social, y el sector privado no puede realizarlos. Muchos de los servicios personales son o serán disposición del usuario potencial, al que deberán considerar como un “consumidor”, no como un “paciente” o “cliente”. El derecho al servicio viene dado por una categoría (niños de edad preescolar, presidente de una comunidad, pensionado, etcétera). Los servicios públicos, en su mayor parte, son programas que realizan el desarrollo y la socialización o proveen formación y acceso. Por su carácter los Servicios Públicos son programas universales que están pensados para gente corriente ante circunstancias ordinarias.” José Ayala E. Política Económica, p. 331.

Derivado de los datos del más reciente censo, tiene una población de 872,453 habitantes, lo cual significa un 22.6 % de la población total del Estado². León es el municipio más poblado de la entidad al aumentar sus habitantes de 1.07 millones en 1996 a 1.26 millones para 2010; su participación total en el Estado se incrementará de 23.6% a 24.2% aproximadamente, por lo cual su tasa de crecimiento es superior al 6% y su densidad demográfica es de 855 habitantes por Km².

La delimitación del municipio de León es como sigue: al norte San Felipe, al este con Guanajuato, Silao, Romita y San Francisco del Rincón y al noreste con San Francisco del Rincón y con el estado de Jalisco. El municipio leonés cuenta con 242 localidades.

Su principal actividad económica nos refiere al sector secundario, que es el industrial, en particular la fabricación de calzado y el curtido de pieles ámbito en el que se distingue a nivel nacional e internacional, al margen de que también es un municipio que desempeña un ramo comercial muy avanzado por tener más de 25 ciudades a menos de 250 Km² a la redonda, lo cual posibilita una rica dinámica de bienes de intercambio; existen también industrias extractivas de arena, arcilla y de otro tipo de materiales para la industria de la construcción; productos alimenticios y prendas de vestir.

² INEGI. Censo Nacional de Población y Vivienda, 1990. p. 15.

Por otra parte, la actividad ganadera se ha enfocado de manera preponderante a la cría de especies menores, y es extensiva en su mayoría; su principal producción se basa en el ganado porcino, caprino y avícola. También se da una alta producción lechera, la cual es comercializada en la región y en el Distrito Federal, además de contar con un excedente para su auto consumo.

En cuanto al ramo de la agricultura el municipio tiene una importante producción de alfalfa y papa, con un menor nivel de producción se encuentra el girasol, melón, sandía, cacahuate, camote, cebolla, fresa, garbanzo, sorgo y el trigo.

Para comprender las características políticas del municipio, se parte de la consideración de que en 1989 sube a gobernar al Ayuntamiento de León el Partido Acción Nacional (PAN), después de una larga historia de hegemonía única de partido gobernante en el poder (cuadro #1), y que perméa aún en muchas de las administraciones locales por parte del Partido Revolucionario Institucional.

CUADRO #1

CRONOLOGÍA DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES

<i>Rodrigo Moreno</i>	<i>(1948-1949)</i>
<i>Herculano Hernández</i>	<i>(1950-1951)</i>

<i>Enrique Aranda Guedea</i>	<i>(1952-1954)</i>
<i>Enrique Gómez Guerra</i>	<i>(1955-1957)</i>
<i>Irineo Duran Pérez</i>	<i>(1958-1960)</i>
<i>Ramón R. Martínez</i>	<i>(1961-1963)</i>
<i>Angel Vázquez Negrete</i>	<i>(1964-1966)</i>
<i>Lorenzo Rodríguez Garza</i>	<i>(1967-1969)</i>
<i>Arturo Valdés Sánchez</i>	<i>(1970-1972)</i>
<i>Serguio Cano Meléndez</i>	<i>(1972-1973)</i>
<i>José Arturo Lozano</i>	<i>(1974-1976)</i>
<i>Roberto Plasencia Saldaña</i>	<i>(1977-1979)</i>
<i>Harold Gabriel Appelt</i>	<i>(1980-1982)</i>
<i>Rodolfo Padilla Padilla</i>	<i>(1983-1984)</i>
<i>Antonio Torres Gómez</i>	<i>(1984-1985)</i>
<i>Antonio Hernández Órnelas</i>	<i>(1986-1987)</i>
<i>Arturo Villegas Torres</i>	<i>(1987-1989)</i>

PANISTAS

<i>Carlos Medina P.</i>	<i>(1990-1992)</i>
<i>Eliseo Martínez P.</i>	<i>(1993-1995)</i>
<i>Jorge Carlos Obregón Serran</i>	<i>(1996-1998)</i>

FUENTE: INEGI. *Los municipios de México*. 1988. P.114.

Uno de sus principales estandartes del PAN fue la participación ciudadana como base de todo un sistema de gestión y decisión, dando una idea de búsqueda eficaz de objetivos por parte de la administración municipal, para la satisfacción de las necesidades del municipio. Por lo que García del Castillo dice: "El ayuntamiento trabajó hacia adentro bajo el sistema de desarrollo organizacional y sistemas participativos, basándose en la definición y conformación de una gran misión como elemento de identidad del grupo encargado de atender las necesidades y trámites de la comunidad y en un

decálogo que se refuerza y se reiteraba a través de reuniones y sistemas cuya finalidad era consolidar el espíritu de grupo”.³

2.1.2 Diseño Institucional del Ayuntamiento.

El municipio leonés tiene un gobierno compuesto y organizado por:

- Un Presidente municipal: Que es el representante político y administrativo del ayuntamiento, responsable de ejecutar las decisiones y los acuerdos del propio ayuntamiento con base en los criterios y las políticas establecidas por éste, en general es el encargado de realizar la administración del municipio.

- Dos Síndicos: Responsables de vigilar los aspectos financieros del ayuntamiento, además de representar jurídicamente en los litigios o asuntos en los que la autoridad municipal tome parte, procurar los intereses municipales y ocasionalmente realizar funciones de auxiliar de

³ Rodolfo García del Castillo y J. Mejía. El desarrollo organizacional en la administración municipal: el caso de León, Gto.". En José Mejía Lira, Problemática y desarrollo municipal. 1994. p. 157.

ministerio público: en los casos en donde no existieren los agentes encargados correspondientes.

- Doce Regidores: Estos asumen un doble papel en su calidad de autoridades municipales: Primero, al formar parte del ayuntamiento y participar en las decisiones que este toma en pleno; en otro término, como titulares responsables de las comisiones formadas para atender las distintas ramas de actividad pública⁴ que afectan y determinan la vida municipal señaladas en la Ley Orgánica Municipal. También cuando los regidores en su carácter individual, asumen la titularidad de alguna comisión encargada de atender las distintas ramas de la actividad pública.

Las direcciones generales que dependen directamente del Presidente Municipal son las siguientes:

- “Desarrollo social

- Desarrollo rural

⁴ “Conjunto de acciones realizadas por las dependencias administrativas integradas por el Presidente de la república, las secretarías de estado, los departamentos administrativos que determine el titular del Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República y los poderes legislativo y judicial.” José Ayala E. Op. Cit. p. 109.

- **Obra pública**

- **Acción deportiva**

- **Desarrollo urbano**

- **Tesorería**

- **Educación**

- **Salud**

- **Vivienda**

- **Fomento económico**

- **DIF (Desarrollo Integral de la Familia)**

- **Planeación y Desarrollo**

- **IMPLAN (Instituto Municipal de Planeación)**

- **Comunicación Social**

- **Integración ciudadana**

- Recursos humanos
- Desarrollo organizacional
- Informática
- SAPAL (Sistema de agua)
- Secretaría del ayuntamiento, de donde dependen las direcciones de policía y tránsito.”⁵

2.1.3 Estrategia de Participación Ciudadana

Los lineamientos⁶ estratégicos de la administración pública de León, buscan la integración de los ciudadanos a los procesos de gobierno en el municipio y de la interrelación de los elementos administrativos del ayuntamiento con la sociedad.

⁵ Información proporcionada por el Lic. Pablo Gutiérrez de la Representación del Estado de Guanajuato en el D.F. 1998.

⁶ “Directrices específicas que en materia de gasto público comunica la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a las entidades de la Administración Pública federal, para que los trabajos orientados a la formulación, ejercicio y control del presupuesto de egresos de la Federación se ajuste a las políticas económicas definidas por el titular del Ejecutivo Federal, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.” José Ayala E. Política económica... p.124.

Las estrategias que encausaron la participación ciudadana por parte del ayuntamiento panista de León fueron las siguientes:

- “- Inclusión de oportunidades de participación ciudadana en los planes de trabajo municipales.

- Información de temas y aspectos sobre los cuales la ciudadanía participará.

- Campañas de fomento y promoción.

- Adecuación de sistemas o procedimientos para permitir la participación.

- Incentivar el intercambio de experiencias en casos éxito.

- Acercamiento a los individuos o grupos de participación potencial.

- Educación y capacitación en la organización para fomentar la participación.

- Orientación y concientización en funcionarios⁷ y mandos intermedios

⁷ “Trabajador al servicio del Estado que presenta las siguientes características: a) su función está determinada por la ley; b) tiene poderes propios de la función que desempeña; c) dentro de los límites de sus facultades su

acerca de la importancia de la participación ciudadana.”⁸

Las estrategias anteriores dieron como resultado una serie de concretas y tangibles experiencias, en donde la diversidad de los grupos que interactúan fue manifiesta y en donde las instancias suscitadas para esta participación fueron las siguientes:

INSTANCIAS (ACTIVIDADES)	PARTICIPANTES
1.- METAS Y PROPOSITOS	
<ul style="list-style-type: none"> • Aprobación de programas • Revisión de programas 	<ul style="list-style-type: none"> • Delegados municipales Organismos intermedios e intelectuales.
2.- EN ADMINISTRACIÓN	
<ul style="list-style-type: none"> • Asesoría, supervisión • Dirección, administración 	<ul style="list-style-type: none"> • Consejo cívico y consultivo Idem.

voluntad y su acción trasciende como voluntad y acción del estado; d) participa en consecuencia en la formación de voluntad pública, y e) tiene representatividad ante el pueblo.” *Ibid.* p.121.

⁸ Carlos Medina, Javier Cordero y Carlos Gadsen, La oposición en un gobierno municipal en México, 1991. p. 201.

3.- APORTACIONES ECONÓMICAS

- Pavimentación de calles
- Alumbrado público
- Creación parques y jardines
- Construcción de aulas
- Equipamiento de aulas
- Creación de instalaciones deportivas
- Mejoras en instalaciones o equipo municipal.

- Ciudadanos y comités
- Idem
- Idem
- Empresarios y colonos
- Organismos intermedios
- Idem
- Empresarios y ciudadanos
- Usuarios, sindicatos.

4.- ACCIONES DE MEJORA

- Trabajo físico en obra
- Tareas de alcance inmediato

- Ciudadanos y campesinos.
- Colonos chavos banda.

5.- LEGISLACIÓN⁹

Elaboración de proyectos¹⁰ de reglamentos.

- Sectores involucrados.

⁹ "Reúne todas las disposiciones jurídicas y normativas en materia fiscal (o de otro ámbito), que debe aplicar y cumplir los agentes de una economía." *Ibid.* p. 158.

¹⁰ "Conjunto de obras que incluyen las acciones del sector público necesarias para alcanzar los objetivos y metas de un programa o subprograma de inversión, tendientes a la creación, ampliación y/o conservación de una entidad productiva perteneciente al patrimonio nacional. Permite identificar el origen de los recursos que requiere la ejecución de los proyectos de inversión física, necesarios para la construcción, ampliación o remodelación de inmuebles, y los estudios de preinversión, ya sea por contrato o por administración. *Ibid.*p.129.

6.- EDUCACIÓN TOMA DE CONCIENCIA

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Elaboración de campañas• Realización de campañas | <ul style="list-style-type: none">• Profesionistas• Colonos y escuelas |
|---|---|

Carlos Medina, Javier Cordero y Carlos Gadsen, La oposición en... Pp. 201-202

Para introducirnos en la presente investigación es muy importante familiarizarnos, con el conglomerado de la administración municipal, de la Dirección General de Integración Ciudadana, cuyo principal objetivo es precisamente propiciar la democratización¹¹ de la sociedad leonesa a través de la participación para lograr el desarrollo social y cultural, fomentando la organización ciudadana en el compromiso de hacer juntos buen gobierno y elevar el nivel y la calidad de vida centrado en la dignidad de la persona en torno al bien común.

Es muy notoria esta vinculación formalizada del ayuntamiento de León con la creación de esta Dirección, ya que se tuvo el propósito de establecer una estructura bien definida, con fines y organizaciones para la generación de procesos de participación social.

¹¹ "En un sistema federalista la descentralización puede ampliar los mecanismos de participación política de una manera democrática, propiciando una mayor intervención de los gobiernos locales y de los ciudadanos en la toma de decisiones." José Ayala. Op. Cit. p.291.

Con el paso del tiempo la Dirección General de Integración Ciudadana ha tenido modificaciones notorias; en la administración del presidente municipal, ciudadano Eliceo Martínez P., se contaba con 4 Direcciones que son: Educación, Barrios y colonias, Promoción rural, y Desarrollo juvenil. Posteriormente en la actual Administración del C.P. Jorge Carlos Obregón Serrano se apoya en seis Direcciones, para la conformación de cauces de la participación social y que son las que a continuación se describen:

- “Programa convive.
- Barrios y colonias.
- Promoción rural.
- Educación.
- Obras de cooperación.”¹²

La Dirección de Barrios y Colonias es la más importante ya que es la punta de lanza que da movimiento a la participación social, promoviendo la integración de comités de colonos, que es su herramienta fundamental. Funge como la coordinadora de los comités y de enlace directo con la presidencia

¹² Datos proporcionados por el Lic. Pablo Gutiérrez de la Representación del Estado de Guanajuato en el D.F. 1998.

municipal, fomentando al mismo tiempo, el óptimo logro de las obras a través de la cooperación entre el municipio y la sociedad.

La organización ciudadana es el eje central del actual desarrollo municipal, este sistema organizacional está integrado por el conjunto de organizaciones formales de colonos, reconocidas por la presidencia municipal la cual se compone por comités, asociaciones civiles y cooperativas; éstas trabajan y promueven el aumento y creación de la participación activa de los integrantes de la sociedad para la resolución de las necesidades de cada uno de los miembros de la comunidad. El sistema esta integrado por 165¹³ organizaciones de colonos.

Los objetivos de la dirección se basan en:

- “Aumentar, mantener y consolidar el sistema de organización ciudadana.
- Fomentar la participación ciudadana para el desarrollo de un proceso de formación de la organización social.
- Diagnosticar y evaluar el trabajo de sistema de organización ciudadana de manera permanente.

¹³ Ibid.

- Actuar como asesor y apoyo, para obtener respuestas por parte de las dependencias municipales al sistema de organización ciudadana.”¹⁴

La Dirección de barrios y colonias del municipio de León, identificó la existencia de tres tipos de organización ciudadana, las cuales son: Las asociaciones civiles, los comités de colonos y los grupos de participación ciudadana.

El primer grupo se refiere a grupos autónomamente organizados, que incluso ya existían antes de que comenzara el gobierno panista estudiado.

El segundo tipo de grupo son las formas de asociación que la Dirección se ha encargado de constituir para instaurar la participación ciudadana en el municipio.

El tercer grupo son aquellos que no han podido caracterizarse como comités de colonos ni como asociaciones civiles.

¹⁴ Ibid.

Por otra parte, el ayuntamiento de León construyó un proceso de control de gestión gubernamental basado en resultados y procesos de retroalimentación que se derivan de la ciudadanía, para tal efecto, se crearon diversos mecanismos y herramientas con los cuales se verifica el impacto de las políticas de decisión; maneja un proceso de comunicación permanente en donde, por efectos de retroalimentación, las autoridades modifican determinadas políticas y redireccionan sus acciones.

Algunos de estos mecanismos de control y retroalimentación son los que ha continuación se mencionan:

- “Recorridos personales del presidente municipal y de funcionarios por las calles del municipio;
- Audiencias públicas en el recinto municipal por parte del alcalde;
- Programas de radio;
- Programas de televisión;
- Información a través de medios impresos (periódicos);
- Reuniones mensuales con los comités de colonos;

- Sistemas computarizados de números telefónicos abiertos.”¹⁵

Cabe mencionar que en estos momentos ninguna reforma administrativa¹⁶ o cualquier implementación de gestión gubernamental, como por ejemplo la incorporación de programas de participación ciudadana, se ha considerado como exitosa, porque no ha aumentado en cierto tiempo el nivel o calidad de vida de la población, pero si se han tenido ciertos logros en el desarrollo social, cultural, asistencial y una mayor democratización en los gobiernos locales.

En este capítulo podríamos concluir que, si bien es cierto que se redimensionó la actuación del gobierno local de León para con los ciudadanos en función de dar mayores oportunidades de participación y de injerencia para él mejor desempeño del ayuntamiento, no se ve una forma concreta y tangible en el que el ciudadano aparezca como un sector que decida, de manera formal, en el proceso de toma de decisiones, sin embargo, es posible la conformación, por parte del ayuntamiento, de nuevos y reales canales de participación hacia la ciudadanía, en donde la idea de hacer gobierno con la gente, por la gente y para la gente sea una constante en todos los ayuntamientos del país.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ “Proceso de transformación de actitudes, funciones, sistemas, procedimientos y estructuras administrativas para hacerlas compatibles con la estrategia de desarrollo y fortalecer la capacidad ejecutiva del estado en un contexto de planeación”. José Ayala E. Política Económica... p.130.

En el siguiente capítulo se abordarán las características principales que tiene el gobierno municipal de Tepeji del Río de Ocampo, Hidalgo; para posteriormente retomar aspectos innovadores de la gestión de León, Guanajuato, lo cual permitirá crear una propuesta de participación ciudadana para el caso de Tepeji.

CAPÍTULO III.

DESCRIPCIÓN DEL MUNICIPIO DE TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO¹, HIDALGO.

Es en este apartado de la presente investigación se busca dilucidar aquellos aspectos esenciales de la gestión del municipio que en cierta medida nos muestra las características singulares de ésta, y algunos elementos particulares de su problemática, diagnosticando en que grado o nivel de participación se encuentra la sociedad del municipio, y saber cuales son las instancias que el actual gobierno pone a disposición de los miembros de la comunidad para encauzar su participación.

3.1 Características y Generalidades del Estado de Hidalgo.

La región donde se asienta hoy el estado de Hidalgo quedaba comprendida dentro del área mesoamericana, zona en la que florecieron las altas

¹ Su nombre significa "Lugar de peñasco". En el año de 1861, en la hacienda de Caltengo, fue asesinado Melchor Ocampo, por el general Leonardo Márquez. Posteriormente siendo gobernador del Estado Manuel Sánchez Vite, por decreto de la legislatura local, se le dio el nombre de Tepeji del Río de Ocampo, como un reconocido homenaje al mártir de la Reforma. Colección Los municipios de México 1988. p 222.

civilizaciones prehispánicas de México. La más importante y predominante en esta zona, fue la cultura Tolteca en donde existieron pueblos Chichimecas; Huastecos, y Aztecas.

Es en el año de 1868 cuando el Congreso de la Unión aprobó la creación del Estado, y es el 15 de enero de 1869 cuando se expide el decreto respectivo para que el Presidente Benito Juárez el 16 de enero de ese mismo año lo promulgara.²

El Estado se localiza en la parte central del país en donde limita al norte con San Luis Potosí, bajo el común denominador de la tierra Huasteca³, al este con Puebla ligándose a través de la Sierra Madre Oriental, al oeste con Querétaro y al Sur con el Estado de México.

En cuanto a su extensión territorial cuenta con 20,870 Km² lo que representa el 1.06% de la superficie total del país, ocupando el número 26 en tamaño entre las 32 entidades federativas. Tiene una longitud de 164 Km. De norte a sur y de este a oeste de 203 Km. En el estado se conjugan los tres principales climas que dominan la república mexicana y que son: caliente, con temperaturas de hasta 44° centígrados, templado de la llanura teniendo una temperatura de 29° centígrados y la media mínima de 16° centígrados.

² Colección: *Los municipios de México. Los municipios de Hidalgo*. 1988. p 8.

³ La región huasteca comprende a los Estados de Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Querétaro y Puebla.

Al Estado se le puede dividir en las siguientes regiones:

- Planicie costera del golfo, a la que corresponde la Huasteca.
- Sierra Madre Oriental, que comprende la Sierra Alta, La Sierra Baja, La Sierra Gorda, La Sierra de Tenango y la Cuenca Minera.
- Altiplano Meridional, abarca la altiplanicie Pulquera, la Cuenca de México y el Valle del Mezquital.

Las principales actividades económicas están orientadas principalmente al cultivo de maíz, trigo, frijol, jitomate, avena, forraje, cebada, chile, caña de azúcar, calabaza, alfalfa, trigo, y frutas; a la industria extractiva para la explotación de oro, plata, plomo, cobre, zinc, magnesio, cadmio, mercurio, caliza, caolín, arcilla refractaria, calcita, diatiónita a la industria pesada la de transformación y fundición, fabricación de partes, vehículos automotores, fabricación de textiles, cemento; por otra parte se dedican a la cría de ovinos, caprinos y bovinos.

El estado cuenta con 84 municipios (anexo #1) y es precisamente en uno de ellos, Tepeji del Río de Ocampo, donde centraremos nuestra investigación.

3.2 Breve Contextualización del Municipio.

El municipio de Tepeji del Río de Ocampo es de gran importancia, porque pertenece a uno de los Estados menos desarrollados en lo económico, social, y cultural, Ya que Hidalgo ocupa el 5º lugar después de Chiapas, Oaxaca, Tlaxcala y Guerrero.

Tepeji del Río de Ocampo colinda al norte con el estado de México, el municipio de Tula de Allende y Atotonilco de Tula; al este con el municipio de Atotonilco de Tula y el Estado de México; al Sur con el Estado de México; y al oeste con el Estado de México.

Partiendo del más reciente censo, Tepeji del Río cuenta con una población de 61,950 habitantes, lo que significa el 3.28% de la población total del Estado que es de 1 888,366 habitantes ⁴. El municipio tiene repartido su territorio en 20 pueblos, 14 ejidos y 15 barrios (ver anexo 2).

Retomando estadísticas del último censo, la Población Económicamente Activa (PEA) de la ciudad es de 14,803 habitantes, y su principal actividad nos refiere al sector secundario con un 59.94%, seguido por el sector terciario con un 21.25% y el sector primario con un 15.07%, y el resto de la actividad

⁴ INEGI Anuario Estadístico del Estado de Hidalgo. 1997. p 58.

municipal es de un sector no especificado con un 3.74%, lo que no sucede en el estado en donde la generalización de actividades se centra en el sector primario.⁵

En el ámbito político el ayuntamiento, que es la autoridad y el órgano administrativo del municipio ha sido dirigido siempre por el Partido Revolucionario Institucional (Ver cuadro #2). El trienio que nos concierne comprende el periodo del 16 de enero de 1997 al 15 de enero del año 2000 encabezado por el ciudadano Salvador Rojas Salgado.

CUADRO #2

<i>CRONOLOGÍA DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES</i>	
Antonio Miranda S.	(1967-1969)
Agustín Olvera Soto	(1970-1973)
Antonio Castillo Zúñiga	(1973-1975)
Teodoro Ortíz Montaña	(1976-1977)
Esteban Sánchez Rojo	(1977-1978)
Fernando Jiménez	(1979-1981)
Fidencio Miranda García	(1982-1984)
Dionisio Guerrero C.	(1985-1987)
Liceo Briseño Castillo	(1988-1990)
Lauro Olguín	(1991-1993)
Sergio Olvera González	(1994-1996)
Salvador Rojas Salgado.	(1997-1999)

INEGI Colección "Los municipios de México. 1988. P 224.

⁵ El Sector Primario está constituido por: ganadería, agricultura, silvicultura, caza y pesca. Secundario: Minería, extracción de petróleo y gas, manufactura, construcción y generación de energía eléctrica. Terciario: comercio y servicios.

3.2.1 Características del Gobierno Municipal.

La administración municipal de Tepeji del Río de Ocampo es presidida por el ayuntamiento, el cual se compone por un presidente municipal, un síndico procurador y 14 regidores, los cuales forman el H. Asamblea Municipal. El ayuntamiento cuenta con 214 empleados⁶, siendo que en los últimos dos años la plantilla laboral ha sido reducida en un 5% en razón de la carencia de recursos económicos.

Dependen directamente del presidente municipal las siguientes direcciones: (ver anexo # 3).

- **“Dirección de Obras Públicas**, que cuenta con una subdirección y siete áreas, de las cuales las más importantes son limpias, alumbrado, agua potable, alcantarillado, previsión y sanidad.

- **Dirección de Planeación y Presupuesto**, que es actualmente una de las áreas de suma importancia en la gestión gubernamental la cual cuenta con tres áreas, entre las que se encuentran la de desarrollo municipal que se encarga de establecer los planes tanto sociales como de desarrollo urbano en la localidad y en la conurbación.

⁶ Dato proporcionado por el Doc. Erasmo Betancourt Huesca, Secretario particular del presidente municipal de Tepeji del Río de Ocampo durante la entrevista.

- **Tesorería**, cuenta con cinco áreas para la atención de sus atribuciones: contabilidad, ingresos, egresos, predial y adquisiciones.
- **Dirección Jurídica y de Gobierno**. De la cual dependen las áreas de: gobierno, reglamentos y espectáculos.
- **Registro del Estado Familiar**, la cual cuenta con tres áreas a su cargo: matrimonios, nacimientos y defunciones.
- **Secretaría Municipal**, está integrada por una Subdirección y con seis áreas.”⁷

En el artículo 115 fracción tercera de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se describe que los municipios, con el concurso de los estados, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- A) “Agua potable y alcantarillado.
- B) Alumbrado público.
- C) Limpia.
- D) Mercados y centrales de abasto.
- E) Panteones.
- F) Rastros.
- G) Calles, parques y jardines.
- H) Seguridad pública y tránsito, y

⁷ Datos proporcionados durante la entrevista realizada al presidente municipal Salvador Rojas Salgado.1998.

I) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”⁸

Tomando en consideración el artículo 142 Bis. de la Constitución Política del estado de Hidalgo, los servicios públicos municipales serán los siguientes:

- “Agua potable y alcantarillado;
- Alumbrado público;
- Limpia;
- Mercado y centrales de abasto;
- Panteones
- Rastros;
- Calles, parques y jardines;
- Seguridad pública y tránsito;
- Protección de la flora, la fauna y el medio ambiente;
- Fomento al turismo y a la recreación; y
- Las demás que la legislatura local determine según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.”⁹

⁸ Poder Ejecutivo Federal. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1997. p 106.

⁹ Poder Ejecutivo Federal. Constitución política del Estado de Hidalgo 1993. p. 36.

Para el caso específico de Tepeji del Río de Ocampo en los bandos municipales, publicado en el periódico oficial el 26 de julio de 1991, en el artículo 79 se marca que los servicios que debe prestar el ayuntamiento son:

- I. “Rastro.
- II. Mercados.
- III. Saneamiento de los centros de población, vías y lugares públicos de uso común como son: limpieza, recolección transporte y destino de residuos.
- IV. La seguridad y vigilancia del orden público
- V. El embellecimiento y conservación de áreas verdes recreativas y deportivas.
- VI. Protección y mejoramiento del medio ambiente dentro de la esfera de su competencia.
- VII. Panteones.
- VIII. Alumbrado de vías y lugares públicos.
- IX. Agua potable, drenaje y alcantarillado.
- X. Los demás servicios públicos que el ayuntamiento apruebe para beneficio social de la población.”¹⁰

Es dentro del análisis de la problemática municipal donde se tratarán algunos de estos servicios públicos.

¹⁰ Diario Oficial de la Federación. Bandos Municipales de Tepeji Del Río de Ocampo. 1991. p 7.

3.2.2 Análisis de la Problemática Municipal Actual.

Uno de los principales problemas comentados en las entrevistas realizadas con el Presidente Municipal, ciudadano Salvador Rojas Salgado (Ver anexo #4) y con el Doc. Erasmo Betancourt Huesca¹¹, fue el aumento en la población. En 1970 la ciudad contaba con 24,139 habitantes, con una tasa de crecimiento del 2.6%.

Hacia 1980 se tenía una población de 37,777 habitantes con una tasa de crecimiento anual de 4.4%, explicándose esto por el fenómeno de la migración campo-ciudad, donde la expulsión de la población es debido a los ingresos raquíticos que perciben las gentes del campo, lo que origino que la población se concentre en los centros urbanos más importantes. Para esta década la población promedio es de 51,199, lo cual refleja una disminución en el crecimiento poblacional, teniendo una tasa de crecimiento del 3.2%.

Esta situación se reforzó con la creciente deserción de la población, que expulsada por la mecanización en el campo, desplazó a la mano de obra, y buscó enfocarse a otras actividades dentro de las áreas urbanas.

¹¹ Quien funge como secretario particular del Presidente municipal de Tepeji del Río de Ocampo.

El aumento de la población trae consigo una serie de repercusiones que se convierten en problemas para alcanzar el buen logro de objetivos del gobierno municipal tales como: “el no poder llegar a cubrir del todo los servicios necesarios a toda la población”.¹² Así la actuación de los ayuntamientos sobre la vida de los gobernados, se percibe directamente en la cobertura y calidad de los servicios que presta, siendo este uno de los principales objetivos de cualquier gobierno municipal.

El área que se encarga directamente de todo lo relacionado con los servicios públicos es la Dirección de Obras Públicas, en donde la señorita Laura Salas, Directora de dicha área, nos subrayó lo siguiente:

Uno de los principales problemas que enfrentó el gobierno municipal, es lo referente a la salud, ya que el municipio contaba en 1996 con un limitado o casi inexistente servicio de salud, el cual refiere a 7 unidades de consulta externa y a un hospital de especialidades, por lo cual fue importante para el plan de gobierno.

Al respecto se realizó un estudio de las comunidades que no contaban con dicho servicio y se elaboró un proyecto para instalar centros de salud y mejorar los ya existentes.

¹² Comentario vertido por el Doctor Erasmo Betancourt Huesca.

La gestión municipal ha logrado un avance del 38% correspondiente a dos unidades de consulta externa, al respecto nos comenta el Doc. Erasmo Betancourt Huesca: “Es un gran paso para el desarrollo municipal, pero no es nada comparado con el mayor crecimiento poblacional previstos en las comunidades, el cual ha originado crecientes deficiencias de los servicios públicos municipales”¹³.

En cuanto al servicio de alumbrado público se explicó que con base en un censo de la Cía. de Luz y del ayuntamiento; al inicio de la gestión existían 9,000 luminarias, de las cuales 3,700 no funcionaban o lo hacían de manera deficiente, lo que significa un gasto aproximado de 2 millones de pesos anuales para su reparación y manutención, en este caso se realizaron las siguientes acciones:

Rehabilitación de luminarias con operación defectuosa o sin funcionar. Es de reconocer la participación de vecinos que bajo el esquema de aportación del 50% del costo, se hizo posible el logro de la restauración; también se sustituyeron 1,800 lámparas incandescentes por unidades de vapor de sodio, las que además de tener mayor intensidad luminosa, reportan ahorro de energía, lo cual significó un ahorro financiero importante para el ayuntamiento.

¹³ Comentario vertido por el Doctor Erasmo Betancourt Huesca.

Con respecto al servicio de saneamiento (limpia) se describió que existen dos turnos (mañana y tarde) ya que se recogen aproximadamente 230 toneladas de basura al día, en la entrevista se preguntó él porque no se había pensado en otra manera de prestar dicho servicio, como por ejemplo la concesión¹⁴ y el Doctor Erasmo Betancourt dijo que el municipio todavía no se encontraba preparado, meses antes se habían tenido platicas con una empresa interesada en prestar este servicio, sin embargo, al saber que la cantidad de basura recogida y que debía ser reciclada era tanta, desistió su interés.

Con relación al servicio de agua y alcantarillado éste es manejado a través de un organismo descentralizado, que depende directamente del gobierno del Estado. Se considera un servicio muy difícil de hacer llegar a todos, ya que el municipio no ha podido proporcionar el servicio a todas las comunidades; además de que llegan constantemente flujos migratorios que se establecen en las faldas de los cerros y en donde es muy complicado construir infraestructura dada la orografía del municipio, aunado a los escasos recursos con que cuenta el municipio.

Un obstáculo para la prestación efectiva de los diferentes servicios, es la falta de recursos económicos, que es ya una constante en la mayor parte de los municipios mexicanos, ya que los apoyos otorgados por el gobierno federal y

¹⁴ “Procedimiento por medio del cual una persona pública, llamada autoridad otorgante, confía en una persona física o moral, llamada concesionaria, el manejo de un servicio público bajo el control de la autoridad otorgante, mediando una remuneración que consiste, en la mayoría de los casos, en los ingresos que el concesionario percibe de los usuarios del servicio”. José Ayala E. Economía Pública... p.117.

estatal (a pesar de ser aproximadamente del 65% de los ingresos con que cuenta el municipio) se han visto reducidos frecuentemente.

Aunado a todo lo anterior, el área de obra pública nos informó que el ayuntamiento ha efectuado durante el actual periodo de gobierno, otra serie de obras públicas las cuales se encuentran plasmadas en el Anexo # 5.

Terminada esta primera descripción sobre los servicios públicos más relevantes en el municipio de Tepeji del Río de Ocampo; nos remitimos de inmediato al área de Tesorería, en donde se gestiona la recaudación, contribuciones y todas las demás formas de ingresos.

Se realizó una entrevista (ver anexo # 6) con el C.P. Tomás Mata Celia Tesorero municipal, quién comentó:

“Con relación al estado actual que guardan las finanzas públicas municipales se respondió que en este momento no se cuenta con la capacidad financiera para poder satisfacer en su totalidad las de obras y servicios públicos que requieren todas las localidades, debido a la situación económica por la que atraviesa nuestro país. También se comentó que en los rubros en que más gasta el gobierno municipal es en el COPLADEM¹⁵ en el cual se encuentran

¹⁵ Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

los servicios de: alumbrado público, salud, drenaje, educación, rehabilitación de edificios, pavimentación, tratamiento de aguas, dezasolve y salud”¹⁶.

Para tratar de solventar la falta de recursos económicos, el gobierno está tratando de hacer efectiva la recaudación total de los ingresos, que corresponden al municipio; y buscar la participación de la población, para mantener en buen estado al municipio, de esta forma se trata de minimizar los requerimientos en materia de desarrollo urbano, educación, salud pública, drenaje, limpia, así como obras públicas y los demás servicios.

Un aspecto relevante para verificar la sanidad de las finanzas públicas, que es la relación existente entre los ingresos¹⁷ y los egresos; en donde se comentó que se encuentran en equilibrio (y que de hecho se logro para el primer año de gestión) los ingresos con los egresos para no tener pasivos que afecten los siguientes años de esta administración; al respecto nosotros creemos que si el país ha sufrido un déficit representativo desde décadas anteriores, es difícil de considerar que un municipio cuente con finanzas públicas en equilibrio.

Por otra parte nos informó que la mayor parte de los ingresos que percibe el ayuntamiento provienen de los impuestos¹⁸ vía recaudación fiscal y las

¹⁶ Comentario realizado por el Tesorero del Ayuntamiento C.P. Tomás Mata Celia.

¹⁷“Son llamados también impuestos, y se dividen en impuestos directos o al ingreso, e impuestos indirectos o al consumo.” José Ayala E. *Economía Política* p.158.

¹⁸ “El impuesto es una aportación, prestación, extracción o contribución expresada en la ley que grava a los individuos, propiedades, consumo, ventas, donaciones, herencias, legados, etcétera. Los ingresos tienen como fuente inmediata la voluntad del Estado, es decir, son de carácter obligatorio o compulsivo, ya que no queda a voluntad particular de los causantes cooperar o no a los gastos del estado, sino que es el estado el que impone

participaciones federales¹⁹, las cuales ascienden al 65% aproximadamente del total de los ingresos del municipio, las participaciones federales equivalen aproximadamente a 19, 810.4 miles de pesos por mes.

Algunos de los impuestos que obtiene mayores beneficios para el ayuntamiento son: el impuesto por traslado de dominio (cobro por transferencia de bienes patrimoniales), el cobro al impuesto predial y el catastro²⁰, (que es el control de predios existentes en la ciudad), el cual está actualizado en un 60% dejando de percibir en este momento el 40% aproximadamente, del total de los impuestos por predio cobrables; además muchas personas no pagan el predio lo cual es un problema sustantivo para la recaudación.

“Primero le paga a Hacienda porque es a quien más le teme la ciudadanía, después pagan sus impuestos locales, como por ejemplo el pago de la tenencia que se hace al gobierno del estado y al último dejan sus impuestos municipales como el predial, el traslado de dominio y algunos otros derechos que también tiene la presidencia.”²¹

de forma unilateral la obligación de hacerlo, y no necesariamente a una contraprestación específica. Según el código Fiscal de la Federación, en su artículo 2º “impuestos son las contribuciones establecidas en la Ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las aportaciones de seguridad social, de las contribuciones de mejoras y de los derechos”. José Ayala E. Ob. Cit. p. 144.

¹⁹“Asignación de recursos fiscales que otorga el Gobierno federal a los estados, municipios y Distrito Federal a través del Fondo General de Participaciones y de Fomento Municipal, destinado a cubrir la parte de los ingresos federales que recauden las oficinas receptoras que les corresponden de acuerdo con las disposiciones legales, y que se canaliza al cumplimiento de objetivos nacionales”. José Ayala E Ob.Cit. p. 126.

²⁰ El Programa Emergente de Modernización Catastral de la Secretaría de Desarrollo Social describe que todos los municipios se encuentran rezagados en lo referente al catastro y por consiguiente están mal en cuanto al sistema de recaudación. Comentario realizado por el tesorero municipal.

²¹ Comentario vertido durante la entrevista con el Tesorero Municipal C.P. Tomas Mata C.

3.3 Diagnóstico de Participación Ciudadana Local.

Visto desde diferentes perspectivas o enfoques, la necesidad de una participación ciudadana no es cuestionada en ningún sentido, sin embargo, debemos preguntarnos ¿Cómo podemos implementar y cuáles serán las instancias necesarias para lograr tal cometido?, podemos decir que la respuesta se encuentra en el artículo 7º. Fracción IX del Reglamento de gobierno municipal de Hidalgo, donde se establece como fin del ayuntamiento el “lograr la participación ciudadana en el desarrollo de los planes y programas municipales”,²²

Sin embargo y contrastando con lo apuntado en el segundo capítulo de la investigación, y a través de lo que se pudo constatar en la visita al ayuntamiento a Tepeji del Río de Ocampo, el aparato administrativo de este no tiene un área específica que se encargue y de pie a las acciones que debe tomar el gobierno municipal para encausar las demandas sociales. Se puede decir que no está formalizado quien debe atender los reclamos de la ciudadanía.

En el artículo 64 de la Ley Orgánica del Estado de Hidalgo, se describe que en cada municipio funcionará uno o varios consejos de colaboración municipal,

²² Véase Reglamento de Gobierno Municipal del estado de Hidalgo.

los cuales serán promovidos e integrados según lo acuerde el municipio (Art. 38 Fracción IV de la Ley Orgánica Municipal). Las organizaciones y agrupaciones representativas de los principales sectores sociales de la comunidad, podrán quedar integrados dentro de los consejos, en la actual administración funcionan tres consejos municipales los cuales son:

- El consejo municipal de ecología
- El consejo municipal del deporte
- El consejo municipal de protección civil

Los cuales son integrados por las distintas agrupaciones del municipio.

En el artículo 65 de dicha Ley se describe que los consejos serán órganos de protección y gestión social, y tendrán las siguientes facultades y obligaciones.

1. Coadyuvar para el cumplimiento de los planes²³ y programas²⁴ municipales aprobados;

²³ “Documento que contempla de forma ordenada y coherente las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas en tiempo y espacio, así como los instrumentos, mecanismos y acciones que se utilizan para llegar a los fines deseados”. José Ayala E. Economía Política, p.127.

²⁴ “Instrumento normativo del Sistema Nacional de Planeación democrática cuya finalidad consiste en desagregar y detallar los planteamientos y orientaciones generales del Plan Nacional de Desarrollo, mediante la identificación de objetivos y metas. Según el nivel en que se elabora puede ser global, sectorial e institucional; de acuerdo con su temporalidad y el ámbito territorial que comprende puede ser nacional o regional y de mediano y corto plazo, respectivamente.” José Ayala Ob. Cit. p.129.

2. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y
3. Presentar proposiciones al ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas, o para modificaciones en su caso.

Según los datos obtenidos en la entrevista realizada a los diferentes funcionarios, de las áreas más importantes de la administración pública municipal, se pudo constatar que para ellos es patente la poca participación de la sociedad de Tepeji en asuntos del ayuntamiento. Es decir la participación ciudadana que se da en esta sociedad se limita única y exclusivamente al Programa Nacional de Solidaridad²⁵ en donde se estipula que el 30% del costo de la obra debía corresponder a la mano de obra de la ciudadanía y que ese mismo 30% debía ser aportado por los beneficiarios de la misma.

También existe una figura muy representativa o estructura formalizada para la participación de la comunidad; que son los Jueces de Barrio (ver Anexo # 7), los cuales son representantes de colonias y fungen como enlace directo entre los habitantes y la autoridad municipal, son designados por el propio presidente municipal, sin embargo, según comentarios de algunos titulares, a veces son los propios vecinos los que designan a los representantes.

²⁵ El Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) fue un programa de desarrollo social (sin meternos en aspectos políticos) que funcionó durante la gestión de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), en el cual su principal propósito fue combatir la pobreza extrema y en donde basaba sus apoyos en mecanismos de participación comunitaria en mano de obra.

Podemos argumentar, con base en los artículos anteriormente descritos en las distintas normatividades, que la forma de representación ciudadana, como lo son los Jueces de Barrio, son unas figuras que representa al presidente municipal para con los ciudadanos y por lo tanto no es un verdadero representante de la sociedad. El Presidente municipal tiene la facultad de nombrarlo y de removerlo, es decir, depende directamente de éste y es autorizado a actuar conforme a lo estipulado en la Presidencia Municipal.

En este momento, cabe preguntarse ¿Por qué no participa más la sociedad tepijeña?, para responder tal cuestión se tendía que realizar un estudio más profundo para determinar y plantear una respuesta quizá más certera. Sin embargo, cabe comentar que esto no es un asunto que atañe solamente a la sociedad de Tepeji, sino a la sociedad mexicana en general, de lo cual no podemos abstraernos.

CAPÍTULO IV

LA PROPUESTA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES PARA EL MUNICIPIO DE TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO.

Al margen de la información plasmada en los capítulos anteriores, podríamos argumentar que este es el punto central de este trabajo. Por ende mucho de lo que aquí se señala es recuperado de los estudios de algunos autores, así como de elementos que la misma teoría ha aportado a la humanidad. Por otra parte nuestro acercamiento a la realidad concreta de un municipio, fue una experiencia enriquecedora para la comprensión clara de los elementos que fortalecen a la organización social como instrumento mediador en la relación estado sociedad.

Después de haber analizado cuales son las funciones sustantivas del municipio, los tipos y formas de participación ciudadana, además de una breve conceptualización del proceso de toma de decisiones, la experiencia innovadora en participación ciudadana en el municipio de León, Guanajuato y

una somera descripción del municipio de Tepeji Del Río de Ocampo, así como la problemática del ayuntamiento para el logro y cumplimiento efectivo de sus funciones, plantearemos nuestra propuesta de un mecanismo dinámico y permanente orientado a canalizar la participación de los habitantes del municipio de Tepeji del Río para una más acertada toma de decisiones.

Cabe recalcar que no pretendo que esta propuesta se constituya como algo terminado, ni tampoco que pueda ser aplicada en todas las circunstancias, solamente se busca enfatizar la necesidad de una más acentuada participación ciudadana en el municipio, exponiendo algunos elementos prácticos.

4.1 Aspectos del Mecanismo de Participación Ciudadana.

La propuesta que presento, busca determinar la forma en que podría regularse la participación ciudadana, siendo el ayuntamiento de Tepeji el creador de las instancias y mecanismos necesarios, a fin de cumplir con la meta final de elevar la calidad de vida de la población, además de una mayor y mejor prestación de los servicios públicos municipales, y que redunde en que los objetivos del ayuntamiento sean cumplidos exitosa y satisfactoriamente.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

En este sentido se pretende establecer herramientas e instrumentos óptimos, capaces de hacer más eficiente la gestión del gobierno municipal en cuanto a metas y objetivos. Cabe mencionar que no estamos sujetos a formas o maneras de comprobación ni a metodologías preexistentes que puedan exteriorizarse como exitosas.

Es importante mencionar que la historia, la cultura, las manifestaciones de pueblos indígenas en las localidades de Tepeji del Río de Ocampo, la problemática urbana y rural del municipio, la existencia de fuerzas políticas con límite de poder en la entidad en general, ha dado la pauta para el tipo de participación ciudadana que hemos visualizado.

En el municipio de Tepeji del Río de Ocampo la participación ciudadana es casi nula con relación a otro tipo de declaraciones de participación de algunas entidades del país. “La existencia de pluralismo¹, falta de canales de expresión, carencia de mecanismos legales para la presentación de demandas y protestas, ausencia de un ambiente de tolerancia para aceptar disidencias, estableciendo como único foro al PRI para dirimir divergencias y conflictos, evitando así la formación y desarrollo de agrupaciones sociales y partidos alternativos, coartaron la creación de una conciencia social crítica y participativa”²

¹ “Se refiere a las distintas concepciones políticas del federalismo. El método más útil para estudiar al federalismo como fenómeno político es examinar las características básicas de los sistemas, principios y procesos federales para ver cómo y en que dirección evolucionan. Ante todo, parece necesario identificar los diversos sistemas federales que existen en la actualidad o que han existido en el pasado; solo entonces podrían analizarse como sistemas políticos activos.” José Ayala E. Economía Política... p. 304.

² Irma Eugenia Gutiérrez, Hidalgo: Sociedad, Economía, Política y Cultura. 1990. p.103

4.2 Características del mecanismo propuesto.

Los municipios del estado de Hidalgo en su generalidad tienen una gran cantidad de costumbres y tradiciones, que guardan los pueblos indígenas al igual que muchos otros en el sur y sudeste del país, los cuales en gran medida definen la forma en que se desarrolla la participación de la comunidad. Sin embargo, la preservación de la riqueza cultural indígena tiene como principal dificultad, la extrema pobreza en que viven algunas de las comunidades.

Podemos decir que el modelo tradicional de estado de bienestar³ identificado por rasgos paternalistas⁴ y compensatorios, apoyado en la figura de un régimen político⁵ autoritario⁶, se ve reflejado en el nivel estatal y municipal.

³ "En sentido estricto se refiere a un concepto esencialmente político y moral que sirvió de marco para el logro de acuerdos y soluciones cooperativas entre los agentes sociales. Fue además una respuesta a la crisis económica de 1929 y a las manifestaciones más agudas de la recesión, cuestión que lo llevaría a constituirse en un modelo global de reestructuración del tipo de desarrollo económico y del estilo de gobernar. El Estado del Bienestar no desarrolla una teoría económica propia; sin embargo se ha reconocido que tomó su cuerpo teórico tanto de la vertiente económico-keinesiana (propugnaba la intervención del estado sostener la demanda y asegurar un alto nivel de pleno empleo), como de la social-Beveridge." José Ayala E. *Op. Cit* p. 28.

⁴ "La creencia de que los adultos pueden ser cortos de miras y necesitan la guía del Estado se llama paternalismo. Hay muchos economistas que no están de acuerdo con que el estado desempeñe un papel paternalista; creen que en la evaluación de la política pública sólo deben utilizarse las percepciones particulares de los individuos sobre el modo en que esa política afecta a su bienestar. Les preocupa la posibilidad de que, una vez que el estado asuma un papel paternalista, los diferentes grupos de presión intenten utilizar al Estado para fomentar sus propias ideas sobre la forma en que debe actuar la gente y los que debe consumir". José Ayala. *Ibid.* p. 203.

⁵ "Define las características específicas de un sistema político: papel del Ejecutivo, presidente, equilibrio de poderes, parlamento o congreso, partido político, grupo de presión, sistemas electorales, entre otros. A partir de sus características dominantes un régimen político puede ser parlamentario, presidencial, liberal, bipartidista, corporativo. Esta definición es más restrictiva que las de sistema político." *Ibid.* p.41.

⁶ "Es un estilo de gobierno de acuerdo con el cual se imponen las decisiones públicas sin deliberación, negociación o persuasión, sino únicamente como un acto de la autoridad pública. Un gobierno autoritario, a diferencia de las democracias liberales, no toma en consideración los derechos y libertades individuales, o los coloca en un lugar muy secundario". *Ibid.* p.22.

Esto no permite un dinamismo el desarrollo de acciones participativas de la sociedad, en la toma de decisiones del gobierno, ni en acciones en forma de participación ciudadana, debido a que no se cuenta con recursos en el ámbito estatal y municipal.

Por otra parte, se puede decir que es destecnocratizador⁷, porque los técnicos y profesionales en la materia (como autoridades del gobierno), deben ser los únicos involucrados en el asunto de la toma de decisiones; las metas son alcanzar decisiones más acertadas armonizando los aspectos científicos o racionales de los profesionales con los de los ciudadanos, los cuales son más empíricos y que se constituyen como las receptoras de lo acertado o no de la toma de decisiones.

Este mecanismo debe generar una cultura de corresponsabilidad entre la sociedad y el Estado ante los problemas del municipio.

Ante este escenario de apertura del proceso de toma de decisiones, deberán de cambiar de manera positiva las relaciones entre el gobierno del municipio y la sociedad tepijeña, el resultado deberá ser una administración con más eficacia, mejores y mayores niveles de vida para la población, y un estrecho e incesante interés público en las decisiones de la gestión pública municipal.

⁷ “Literalmente el gobierno de los técnicos. Por extensión se puede decir que es el gobierno basado en la técnica. Se ha afirmado que una de las tendencias en el gobierno del siglo XX es la participación creciente de expertos, técnicos y profesionistas de distinta naturaleza que dominan las decisiones del Estado, por encima de los políticos tradicionales sin entrenamiento profesional”. *Ibid.* p. 47.

4.3 Propósitos del Mecanismo.

Los propósitos fundamentales que se persiguen al implementar el mecanismo, son los siguientes:

- Fortalecimiento de la participación ciudadana, permitiendo la incursión directa en el proceso de toma de decisiones.
- Permitir a los ciudadanos ser corresponsables con las autoridades del municipio, para que esto permita mejorar sus condiciones de vida.
- Crear una conciencia en los ciudadanos, sobre el valor que tienen los servicios para la comunidad.
- Y por otra parte, garantizar la continuidad de la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones al término de cada gestión del gobierno municipal, aunado a la conformación de los órganos de participación, que enseguida detallamos.

Para poder realizar el mecanismo objeto de este capítulo, se debe de señalar lo siguiente:

En primer lugar, la plena voluntad política por parte del gobierno municipal para darle cause a las manifestaciones de la ciudadanía en el asunto de la toma de decisiones, para conseguir ser más certeros y eficaces.

La disposición política es uno de los principales puntos a considerar en la implementación de las acciones sobre participación ciudadana, es decir, si realmente no existe un verdadero compromiso con la democracia en el municipio y en el país en lo general, cualquier intento de acercarse a los mecanismos de participación ciudadana organizada será en vano. No obstante existen pronunciamientos por parte del Poder Ejecutivo Federal que nos hacen abrigar esperanzas hacia la codificación de paradigmas en la nueva relación sociedad estado, como son los expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo⁸

“Un propósito primordial de este plan es ampliar los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas sociales prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución, y evaluación correspondiente. La integración plural de los ayuntamientos y la fuerza de la participación ciudadana constituyen un gran activo para lograrlo. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad y de nuevas iniciativas; municipios con mayores responsabilidades públicas serán fuentes de mejores gobiernos”⁹

⁸ En México es el instrumento rector de la planeación nacional del desarrollo, que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del que hacer público, social y privado. Documento normativo de mediano plazo en el que se definen los propósitos, la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económicas y prioridades económico-sociales del mismo”. *Ibid.* p. 127.

⁹ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, p.61-62.

Lo anterior pretende concretizar una relación estado sociedad basada en el respeto, la honestidad y la corresponsabilidad de la población democrática¹⁰ hacia el estado, tratando de crear una sociedad autoadministrada, con poder de gestión y de toma de decisiones real.

Para tal efecto, nosotros proponemos algunos lineamientos a seguir; por el ayuntamiento del Gobierno Municipal de Tepeji, para que fomente la participación ciudadana:

- Primeramente, el ayuntamiento deberá elaborar un inventario de las agrupaciones u organizaciones civiles, sociales, culturales o voluntarias que se localizan en el municipio, para mantener actualizado el número, particularidades y fundamentos de cada una de éstas, (Siendo que el ayuntamiento carece de dicha información).
- Se requiere de una revisión del marco legal, para efectuar reformas realistas y actualizadas relativas a las funciones de participación ciudadana, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo y en los Bandos Municipales del estado de Tepeji del Río de Ocampo.

¹⁰ “Proceso mediante el cual se efectúa de manera permanente la consulta popular, con el propósito de que la ciudadanía participe activamente en las decisiones para definir objetivos, estrategias, metas y prioridades del desarrollo y, a su vez, proponer nuevas formas de vinculación, gestión y trabajo para mejorar los efectos de las acciones del sector público.” José Ayala E. Op. Cit. . p. 127.

- También es necesario reglamentar la participación ciudadana en el interior del municipio, la cual será formulada por el ayuntamiento en función.
- Se debe dar una especificación de los fines, integración, atribuciones y funcionamiento de la participación.
- Realización de una campaña de información y comunicación que incentive a la comunidad a participar en los programas que el ayuntamiento efectúa.
- Creación de un área específica o dirección de apoyo dentro de la administración pública municipal, que se encargue de informar a la población sobre los problemas a tratar, así como de recopilar información de los ciudadanos.

De esta manera el ayuntamiento se constituye como el coordinador general de los organismos de participación.

Retomando la información vertida en el capítulo anterior, referente a cómo se da la participación de la ciudadanía tepijeña, pudimos detectar que en el municipio no existen las llamadas formas de organización vecinal que se dan en la mayoría de los municipios y que se determinaron como viables en el segundo capítulo, como son: las asociaciones de colonos, los comités de manzana, las juntas vecinales etc.

Sin embargo si existe una forma de participación ciudadana que son los Jueces de Barrio, no obstante como se mencionó anteriormente, no es una forma de representación comunitaria para con la autoridad municipal, sino que es realmente una forma de representación del presidente municipal para con los ciudadanos en el ámbito de los servicios públicos.

4.4 Viabilidad del Mecanismo.

Derivado de lo anterior es insuficiente esta forma de participación en el municipio, siendo que no existen instancias permanentes y dinámicas de interacción autoridad- ciudadanía, en donde se busque realmente una mayor integración de los habitantes en función de un desarrollo global del municipio en todos los órdenes: social, asistencial, cultural y económico.

Por lo tanto en el municipio de Tepeji se hace indispensable la conformación de instancias de participación ciudadana como son:

1. Los comités de manzana.
2. Asociaciones de colonos.
3. Juntas de vecinos.

También se requiere de una labor más activa por parte de los consejos de colaboración municipal¹¹.

Todas estas instancias, al igual que los Jueces de Barrio, serían los responsables directos de hacer llegar todas las inconformidades, demandas y requerimientos a la presidencia municipal.

Por consiguiente, cabría hacer la pregunta ¿Cómo conformar los órganos de representación social en el municipio de Tepeji del Río de Ocampo?, y nos responderíamos que con base en la estructuración de una normatividad referida en la Ley Orgánica Municipal y del Bando Municipal, al margen de que además se deberá crear un reglamento de participación ciudadana para el municipio de Tepeji, que con base en las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le confiere al municipio en el Art.115¹², Frac II, el ayuntamiento tiene la facultad de expedirlo.

La normatividad a la que nos referimos deberá considerar elementos esenciales para los Órganos de Representación, como:

¹¹ Es un órgano de participación de la sociedad que se integra por los presidentes de juntas de vecinos en cada colonia, pueblo o localidad del municipio. Podrá integrarse por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales. Sus funciones son: colaborar con el ayuntamiento para la mejor administración y prestación de los servicios públicos. Proponer al presidente municipal proyectos de leyes y reglamentos, y opinar sobre los ya existentes. Opinar sobre estudios de planeación del desarrollo urbano. Coordinar los trabajos de las juntas de vecinos. Recibir las demandas y necesidades de la comunidad, planteadas por las juntas de vecinos y canalizarlas al ayuntamiento para su gestión. Informar periódicamente a la comunidad, sobre los resultados de su trabajo. José Antonio Torres Herrera. Apuntes de la materia Administración Federal, Estatal y Municipal. 1995.

¹² Poder Ejecutivo Federal. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 1997. p. 91.

- ◆ Los integrantes deben ser electos democráticamente por los vecinos,
- ◆ No pueden ocupar otro cargo público,
- ◆ Deben habitar en el pueblo, ejido o barrio donde se constituye el comité,
- ◆ Los integrantes deben tener reconocimiento de la comunidad y tener capacidad de convocatoria,
- ◆ Deben ser honestos y responsables.
- ◆ Además de estar dispuestos a trabajar para resolver los problemas de su pueblo, ejido o barrio.
- ◆ Se debe considerar una pequeña parte presupuestal para este rubro (participación ciudadana).

Como referencia podría retomar para tal efecto, la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal en donde el Art. 1º. dice “La participación de los habitantes y de los ciudadanos del Distrito Federal, se realizará conforme a las funciones del estatuto de gobierno del Distrito Federal, de esta ley y de las demás que resulten aplicables a través de las siguientes instancias:

- I. Los consejos de ciudadanos, en las funciones que les otorga el mencionado estatuto de gobierno y aquellos programas de la administración pública del Distrito Federal que para las delegaciones determinen el propio estatuto de gobierno y las leyes;
- II. Audiencia pública;
- III. Difusión pública;
- IV. Colaboración ciudadana;
- V. Consulta vecinal;
- VI. Quejas y denuncias;
- VII. Recorridos periódicos del delegado; y
- VIII. Los órganos de representación vecinal por manzana, colonia, barrio o unidad habitacional.”¹³

Cabe mencionar que en cada uno de los anteriores apartados de la Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal, el ayuntamiento de Tepeji tiene instancias que proceden, por ejemplo, el presidente municipal tiene audiencias

públicas los días jueves a partir de las 10:00 a.m. en donde recibe a ciudadanos que deseen establecer contacto directamente con él.

Por su parte, en lo concerniente a consulta vecinal, el ayuntamiento carece de herramientas para que se presenten propuestas y acciones en materia de desarrollo por parte de la ciudadanía.

Derivado de lo anterior, el presidente municipal tiene por norma el practicar caminatas en determinados trayectos todas las semanas, a fin de verificar por propia mano, las condiciones en que se encuentran los diferentes barrios del municipio y la forma en que se prestan los servicios públicos.

En cuanto a difusión pública, que es el medio a través del cual el ayuntamiento comunica a los habitantes sobre sus acciones, se cuenta con información escasa, como son los carteles. Se podría realizar un programa en los medios de comunicación, en el caso particular de Tepeji sería a través del radio local, en el cual se invitaría a los distintos funcionarios a exponer temas específicos, con el propósito de que exista un contacto real entre la sociedad y los responsables de tomar las decisiones en el ayuntamiento; además sería un medio para recibir todo tipo de quejas, comentarios y propuestas, referentes a la problemática del municipio.

¹³ Diario Oficial. Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal. P. 1

Para complementar lo anterior, los órganos de representación, se encargarían de elaborar folletos y de realizar reuniones con distintos organismos civiles y con la comunidad (grupos, fábricas, estudiantes y universitarios).

4.5 Estructura de Apoyo Administrativo.

Para obtener un mejor resultado en la gestión que realiza el ayuntamiento de Tepeji se deberá crear un departamento, área o dirección que bien podría llamarse Dirección de Organización Ciudadana, la cual tendría el mismo nivel jerárquico que la Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Planeación. Esta nueva área tendría una serie de responsabilidades y funciones, las cuales no fueron detectadas en ninguna de las áreas o Direcciones existentes en el actual organigrama del ayuntamiento.

Además, deberá contar con vínculo de comunicación constante entre la Dirección de Obras Públicas y la Dirección de Planeación en lo referente a recepción de demandas, planes, y programas que los ciudadanos deseen manifestar, para su incorporación a la agenda¹⁴ del ayuntamiento.

¹⁴ “Se refiere a una fase del proceso político de toma de decisiones en el gobierno. Es conocido el hecho de que los grupos sociales y políticos que logran introducir un sistema en la agenda y colocarlo en algún lugar de las prioridades del gobierno incrementan su poder político relativo. Por ejemplo, la lucha contra la corrupción en el gobierno puede no ser un tema de la agenda para el Legislativo, el Judicial y el Ejecutivo; en contraste un partido político puede proponerlo en una campaña política y convertirlo en un tema de la agenda.” José Ayala E. Ob. Cit. p. 213.

Esta Dirección deberá contar para su funcionamiento con: Director de la misma, dos Subdirectores, un departamento de análisis de necesidades con un equipo operativo (analistas y secretarías), un departamento de apoyo y vinculación ciudadana con un conjunto multidisciplinario que difunda la formación de órganos de representación, un departamento de comunicación social para informar y concientizar a la ciudadanía para que participe, así como un departamento de quejas y denuncias (Ver anexo # 9).

Con lo anterior no queremos abstraernos de la insuficiencia de recursos¹⁵, y mucho menos de los económicos, ya que en ocasiones es una limitante para concluir la obra.

Por otra parte, el doctor Erasmo Betancourt comentó que la planta laboral se redujo para 1995 en un 5% y se ve difícil el incorporar más burócratas¹⁶ en la administración pública municipal actual. para tales cometidos. Sin embargo todo lo anterior no debe ser una limitante para solucionar los problemas; debido a que se debe encontrar gestiones o nuevos canales públicos, privados o civiles que deseen cooperar.

¹⁵ "Asignaciones consignadas en el presupuesto de egresos de la Federación destinada al desarrollo de las actividades necesarias para alcanzar los objetivos y metas propuestos por las entidades para un periodo determinado". *Ibid.* p. 130

¹⁶ "Llamado también funcionario, es la persona que ejecuta las decisiones del gobernante. El burócrata es una persona como cualquier otra, profesional al que tradicionalmente se le atribuye una actuación libre de toda otra motivación que no sea el llamado "interés público". Sin embargo los modelos desarrollados dentro de la teoría de la elección pública que intenta explicar su comportamiento lo caracterizan como un agente que trata de maximizar su bienestar personal, como cualquier otro individuo". *Ibid.* p. 214.

Debido a lo anterior no hay que olvidar que existe en el ayuntamiento los **Jueces de Barrio**, que bien podrían integrarse a la Dirección de Organización Ciudadana, específicamente en el nivel de promoción, sin dejar de tener las funciones y atribuciones que en el presente tiene. No obstante, habría que elaborar normatividad en el sentido de que los Jueces de Barrio sean elegidos directamente por los ciudadanos y velen específicamente por las demandas e intereses del electorado, no pretendemos que siga siendo un representante del presidente municipal, sino que sea un representante de la comunidad.

4.6 Funciones de la nueva Dirección.

Con la creación de esta nueva Dirección se pretende encausar la participación de la ciudadanía para orientar la toma de decisiones del ayuntamiento por una parte, y por la otra la Dirección sería la coordinadora de todas las operaciones, y de los programas de desarrollo, por lo tanto las funciones básicas podrán ser las siguientes:

- Promoción para la organización y conformación de los órganos de participación descritos anteriormente.

- Asesoramiento para la constitución de los órganos de participación.

- Inventariar las actuales asociaciones y organismos sociales que funcionen dentro del municipio para el diálogo y concertación.
- Ser el área receptora de demandas o planes de desarrollo en todos los ámbitos que quiera hacer la ciudadanía, y ser la vinculadora directa de ésta y de las autoridades del ayuntamiento.
- Ser el promotor e informante de los asuntos públicos, para incentivar a la población a colaborar con el ayuntamiento en la toma de decisiones.

En otras palabras el mecanismo de participación propuesto es un puente entre las autoridades y los ciudadanos, dentro de un proceso de toma de decisiones que comparte la responsabilidad, asimismo permite que la misma sociedad influya sobre su futuro y no dependa de las decisiones implantadas unilateralmente por las autoridades.

Señalados estos puntos, en estos momentos cabría hacer la pregunta **¿Cómo echar a andar el mecanismo en el municipio?**

En primer lugar, para efectos de la conformación de los órganos de participación tendremos que remitirnos a la integración municipal (ver Anexo # 2) por pueblos, ejidos y barrios, las cuales, tendremos que cooptar vía Juez de Barrio, para informar las propuestas de organización ciudadana. Para efectos de lo anterior, los Jueces de Barrio tendrán que ser capacitados con

base en lo estipulado y apoyados con folletos, trípticos y carteles para labores de información.

Sin embargo, cabe preguntarse si ¿La sociedad tepijeña estará dispuesta a participar de esta forma?. A primera vista no podríamos afirmarlo, ya que no se cuenta con los datos de información para asegurarlo o bien negarlo.

Para tales efectos se tendría que realizar una encuesta (ver anexo #8) pública masiva a la población municipal, teniendo como fundamental objetivo:

Saber hasta que grado o nivel de la población de Tepeji esta dispuesta o interesada en participar en la toma de decisiones del gobierno municipal, por tal razón, la prioridad de la gestión del gobierno municipal estará determinada por el interés de los ciudadanos en cada problema.

Si no existe interés de la ciudadanía en ser copartícipes en la toma de decisiones junto con las autoridades, no habría necesidad de instrumentar lo convenido, sin embargo debemos de fortalecer esa conciencia ciudadana de hacer un buen gobierno, colaborando con sus autoridades, tratando de resaltar los problemas en los que se ve inmersa la administración pública municipal para el buen logro de sus objetivos.

Lo anterior “presupone la transformación del ayuntamiento y su estructura de gobierno, hacia funciones más activas e ingeniosas en el espacio municipal, implica hacer del ayuntamiento, como institución política, un espacio de discusión y de propuestas a problemas específicos, arena de interrelación social con propósitos de conducción colectiva hacia objetivos comunitarios”¹⁷.

Por último cabría aclarar que para dar una idea más explícita de las ventajas y beneficios que podría aportar el mecanismo de participación ciudadana en Tepeji Del Río De Ocampo se tendría que aplicar al caso particular, al mismo tiempo se tendrá que efectuar un proceso de evaluación y retroalimentación del programa implantado, el cual corregiría o mejoraría el mecanismo de participación ciudadana municipal.

¹⁷ Misaél Hernández Torres. Servicios Municipales una experiencia de concesión. 1997. P. 19.

CONCLUSIONES

1. - Es en el espacio de los municipios donde se puede consolidar el modelo democrático que tanto han buscado los mexicanos. Desde la década pasada se ha luchado por hacer real y efectivo el pluralismo y la democracia representativa en el ámbito municipal; prueba de ello es el elocuente avance que han tenido los partidos políticos de oposición para obtener ayuntamientos y gubernaturas en diversos Estados del país.

Desde una perspectiva externa del municipio, las relaciones de cooperación entre la comunidad y el gobierno local (más allá de la legalidad que logran las autoridades y de las elecciones), se genera un notorio ascenso en la imagen del ayuntamiento ante la población, debido a la cobertura alcanzada en la prestación de servicios.

2. - Existieron y seguirán existiendo formas de participación ciudadana que podríamos catalogar como tradicionales, en donde sin la colaboración de los ciudadanos, no se habrían conseguido resultados orientados a un estado de mayor bienestar, sin embargo, la participación no debe quedar simplemente como una colaboración para la construcción de obras o como simples consultas para la ejecución de planes y programas sociales.

La organización social promueve y apoya la participación de los integrantes de la sociedad de manera más amplia. Es decir, incluye grupos que anteriormente no participaban, como son los indígenas, la población de áreas urbanas marginadas, o campesinos no pertenecientes a congregaciones o asociaciones.

3. –En algunos municipios mexicanos se está viviendo una innovadora modalidad de gestión en la administración pública municipal, en donde se consideró como fundamental que el recurso humano de la sociedad, influyera de forma determinante en el gobierno de la localidad. Es muy viable esta forma de organización en función de la propia ciudadanía, sin embargo, cabría hacer un estudio más detallado sobre los resultados obtenidos, los cuales deben ser encaminados evidentemente a un objetivo final que redunde en mayor bienestar para la sociedad, a través de una mejor prestación de servicios públicos, para alcanzar las principales metas del ayuntamiento.

Las reformas gubernamentales son otro tipo de innovación en el ámbito municipal, como se ha demostrado con el caso de León, Guanajuato, ya que éstas solo pueden tener éxito cuando emanan o son aceptadas por el mismo municipio y por sus habitantes, sólo con la mediación democrática y plural de los ciudadanos, los gobiernos municipales lograrán incrementar sus capacidades para gobernar.

Por lo cual los gobernantes y gobernados deben determinar los puntos en los cuales habrán de trabajar para continuar con el proceso de transformación del Estado mexicano, a la vez que se establecen las medidas y acciones para reformar al gobierno.

4. – Las condiciones económicas, los actores sociales, la relación de fuerzas políticas, y las características culturales de cada uno de los municipios del país, obligan a aceptar que los procesos de participación ciudadana se enfrentan a vicios y fallas en su aplicación. Lo que se debe buscar es que la población de cada municipio valore la diversidad de factores que influyan en el proyecto, creación e implementación de las políticas públicas encaminadas al fomento de la participación ciudadana; lo cual permitiría más fácilmente, el logro del bien común y una madurez en la relación estado- sociedad.

Los postulados teóricos de las experiencias analizadas, demuestran que los gobiernos abiertos a la participación ciudadana, fomentan su legitimidad y su capacidad de respuesta frente a las demandas sociales teniendo mayor calidad, por tal razón la eficiencia gubernamental y la democracia son la pareja que puede ayudar al país a superar los grandes problemas que enfrenta, además de ser una herramienta para encarar la globalización mundial.

5. - En los años 80s se inició el auge ciudadano en México y en otros países, el cual ha hechado raíz y se ha visto incentivado por las transformaciones que ha sufrido el gobierno con la reforma del estado. Uno de los objetivos de dicha reforma es plantear las relaciones entre el estado y la sociedad, a través de la creación e implementación de programas sociales en los que la ciudadanía tiene un papel más activo. sin embargo, estas medidas han sido tomadas a la ligera por quienes detentan el poder.

Debe modificarse y actualizarse la normatividad municipal en lo correspondiente a la participación ciudadana, para delimitar los derechos y obligaciones, para eliminar vicios y corrupciones del estado y la sociedad, para así facilitar y optimizar la labor del municipio.

6. - Derivado de la investigación realizada, pudimos constatar que a las autoridades no les es de gran importancia el hecho de que las personas participen con relación a establecer quejas y sugerencias. Ya que no se han establecido canales informativos de participación, además de que existen muchos intereses personales de por medio.

Los raquíticos instrumentos de participación que han generado los funcionarios del ayuntamiento, adolecen de estructuración y se observa

que persevera la idea de mantener a distancia la participación ciudadana. Es evidente que la solución a los múltiples problemas que aquejan al municipio, no pueden solucionarse solamente con la participación de los habitantes y esto lo recalcan los funcionarios, pero tal parece que no desean una injerencia más allá de la labor de colaboración.

Por tal razón se debe fomentar un tipo de organización del estado a la sociedad que sirva como un mecanismo de control y captación de intereses, además debe canalizar los posibles conflictos sociales. Por su parte la organización de la sociedad hacia el estado proporcionará, en la medida que este último solucione las demandas planteadas, un cierto grado de legitimidad, de tal manera que se creará un equilibrio o estabilidad, mediante la organización social, que permitirá el mantenimiento del orden social.

Cabe acotar que también lo que no visualizan los miembros del ayuntamiento, es que se debe considerar a la participación ciudadana como una exigencia derivada de un contexto social complejo y cambiante, donde las necesidades son en verdad muchas y el rezago que representa la pobreza, de muchos de sus habitantes, no puede estar supeditada a la acción gubernamental.

Se requiere de una colaboración en conjunto estado vía gobierno y sociedad en donde existan procesos de solidaridad y apoyos de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones, el logro en la acción de los gobiernos para la sociedad, con la sociedad y en función de la sociedad, es en verdad todo un desafío que nos exigirá la apertura de medios, mecanismos, instancias y voluntades en función de conseguir lo anterior.

7. - Con base en el capítulo IV se planteó un mecanismo de participación ciudadana organizada en donde se realicen los objetivos centrales tanto del ayuntamiento como de la sociedad, los cuales provengan de una vinculación directa de ambos, lo que ayudaría a observar las debilidades y fortalezas de la gestión, además de romper con el tabú (de una vez por todas), de que las autoridades sean las únicas responsables de la toma de decisiones para las políticas y programas que repercuten en la comunidad.

8. - Sería deseable una reasignación del gasto público con el objeto de incrementar la eficiencia social, además de utilizar técnicas (como son las políticas públicas) para maximizar la cantidad y calidad de los servicios municipales imprescindibles sobre todo en lo que respecta a la alimentación, educación, medicina, vivienda y empleo para los grupos sociales más marginados.

Al integrar el recurso humano o la energía de los habitantes de la localidad, a las labores gubernamentales, se genera, amplía y diversifica la capacidad de respuesta de la sociedad y al mismo tiempo, se provoca una mayor eficiencia en el gasto público municipal.

Aunado a lo anterior, se debe dar un adecuado manejo de los limitados recursos con que cuenta el municipio, se debe capacitar constantemente a los encargados de las finanzas y a los responsables de implementar las obras públicas, para encausarlos a lograr una eficiencia en la administración de los recursos, con transparencia y apego a la normatividad establecida.

Otro factor clave que ayudaría al mejor aprovechamiento de los recursos, sería el promover e incentivar la posibilidad de dar continuidad a los proyectos y programas implementados en las anteriores gestiones de los gobiernos municipales, de esta manera se mejorarían los servicios existentes y se podría planear y realizar nuevos proyectos que den solución a otras necesidades sociales.

9. - Fomentando la participación se lograría que la comunidad desechara su papel pasivo y asumiera una dinámica activa en la solución de problemas específicos, pretendiendo que en el largo plazo, la población

se haga corresponsable de la creación, gestión y establecimiento de sus propios satisfactores, logrando así una autogestión social.

Se debe concientizar a la población sobre la importancia de los servicios públicos y de las limitaciones que el estado tiene para brindar los satisfactores, enfatizando que el estado de ninguna manera puede ni debe hacer todo por los ciudadanos, sobre todo en estos tiempos de crisis mundial.

De esta manera se puede lograr una nueva imagen de la gestión municipal y de funcionarios públicos, ya que estos asumirán el liderazgo social, a través de herramientas que les proporcionen capacidad de negociación, concertación y así lograr ser unos auténticos representantes de los intereses comunitarios. lógicamente a lo anterior se debe agregar la posibilidad de un cambio de mentalidad de los planificadores profesionales y técnicos que les permita visualizar de manera real la problemática municipal.

Posteriormente a la investigación, se observa que la participación social en la gestión del gobierno municipal, implica que en el fondo la administración y el gobierno local incorporen elementos sociopolíticos en sus actividades, al gestarse como el personaje protagónico de la

administración municipal, ya que obtiene el liderazgo político y la actuación coordinada y direccionadora de la labor ciudadana.

10. - Este mecanismo no es diferente a lo implementado en otras localidades. No obstante lo que proponemos es fomentar la participación de manera deliberada y consciente, para subsanar la resistencia que tiene la población hacia el cambio, hacia la participación, a ser participante activo y responsable del tipo y magnitud de bienestar social que tenga el país en el futuro.

ANEXO # 1.

DIVISION MUNICIPAL DEL ESTADO DE HIDALGO.

- | | |
|---------------------------|-----------------------------|
| 1 Acatlán | 35 Metepec |
| 2 Acaxochitlán | 36 S. Agustín Metzquititlán |
| 3 Actopan | 37 Metztitlán |
| 4 Agua Blanca de Iturbide | 38 Mineral del Chico |
| 5 Ajacuba | 39 Mineral del Monte |
| 6 Alfajayucan | 40 Misión, La |
| 7 Almoloya | 41 Mixquiahuala de Juárez |
| 8 Apan | 42 Molango de Escamilla |
| 9 Arenal, El | 43 Nicolas Flores |
| 10 Atitalaquia | 44 Nopala de Villagran |
| 11 Atlapexco | 45 Omitlan de Juárez |
| 12 Atotonilco el Grande | 46 San Felipe Orizatlán |
| 13 Atotonilco de Tula | 47 Pacula |
| 14 Calnali | 48 Pachuca de Soto |
| 15 Cardonal | 49 Pisaflores |
| 16 Cuautepec de Hinojosa | 50 Progreso de Obregón |
| 17 Chapantongo | 51 Mineral de la Reforma |
| 18 Chapulhuacán | 52 San Agustín Tlaxiaca |
| 19 Chilcuautla | 53 San Bartolo Tutotepec |
| 20 Eloxochitlán | 54 San Salvador |
| 21 Emiliano Zapata | 55 Santiago de Anaya |
| 22 Epazoyucan | 56 Santiago Tulantepec de |
| 23 Francixco I. Madero | Lugo Guerrero |
| 24 Huasca de Ocampo | 57 Singuilucan |
| 25 Huautla | 58 Tasquillo |
| 26 Huazalingo | 59 Tecozautla |
| 27 Huehuetla | 60 Tenango de Doria |
| 28 Huejutla de Reyes | 61 Tepeapulco |
| 29 Huichapan | 62 Tepehuacán de |
| 30 Ixmiquilpan | 63 Tepeji del Río de |
| 31 Jacala de Ledezma | Ocampo |
| 32 Jaltocán | 64 Tepetitlán |
| 33 Juárez Hidalgo | 65 Tetepango |
| 34 Lolotla | 66 Villa de Tezontepec |

- 67 Tezontepec de Aldama
- 68 Tianguistengo
- 69 Tizayuca
- 70 Tlahuelilpan
- 71 Tlahuiltonpa
- 72 Tlanalapa
- 73 Tlanchinol
- 74 Tlaxcoapan
- 75 Tolcayuca
- 76 Tula de Allende
- 77 Tulancingo de Bravo
- 78 Xochiatipan
- 79 Xochiacoatlán
- 80 Yahualica
- 81 Zacualtipán de Angeles
- 82 Zapotlan de Juárez
- 83 Zempoala
- 84 Zimpalán

ANEXO # 2.
DIVISIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE
TEPEJI
DEL RIO DE OCAMPO.

PUEBLOS

1. - Canoas
2. - Cañada de Madero
3. - Cantera de Villagran
4. - El Bando
5. - La Loma
6. - Melchor Ocampo
7. - Montecillo
8. - Ojo de Agua
9. - San Buenaventura
10. - San Ignacio Nopala
12. - San José Piedra Gorda
13. - Santa Ana Atzacapotzaltongo
14. - Santa María de los Quelites
15. - Santa María Magdalena
16. - San Mateo Buenavista
17. - Santiago Tlaltepoxco
18. - Santiago Tlapanolaya
19. - Santiago Tlautla

EJIDOS

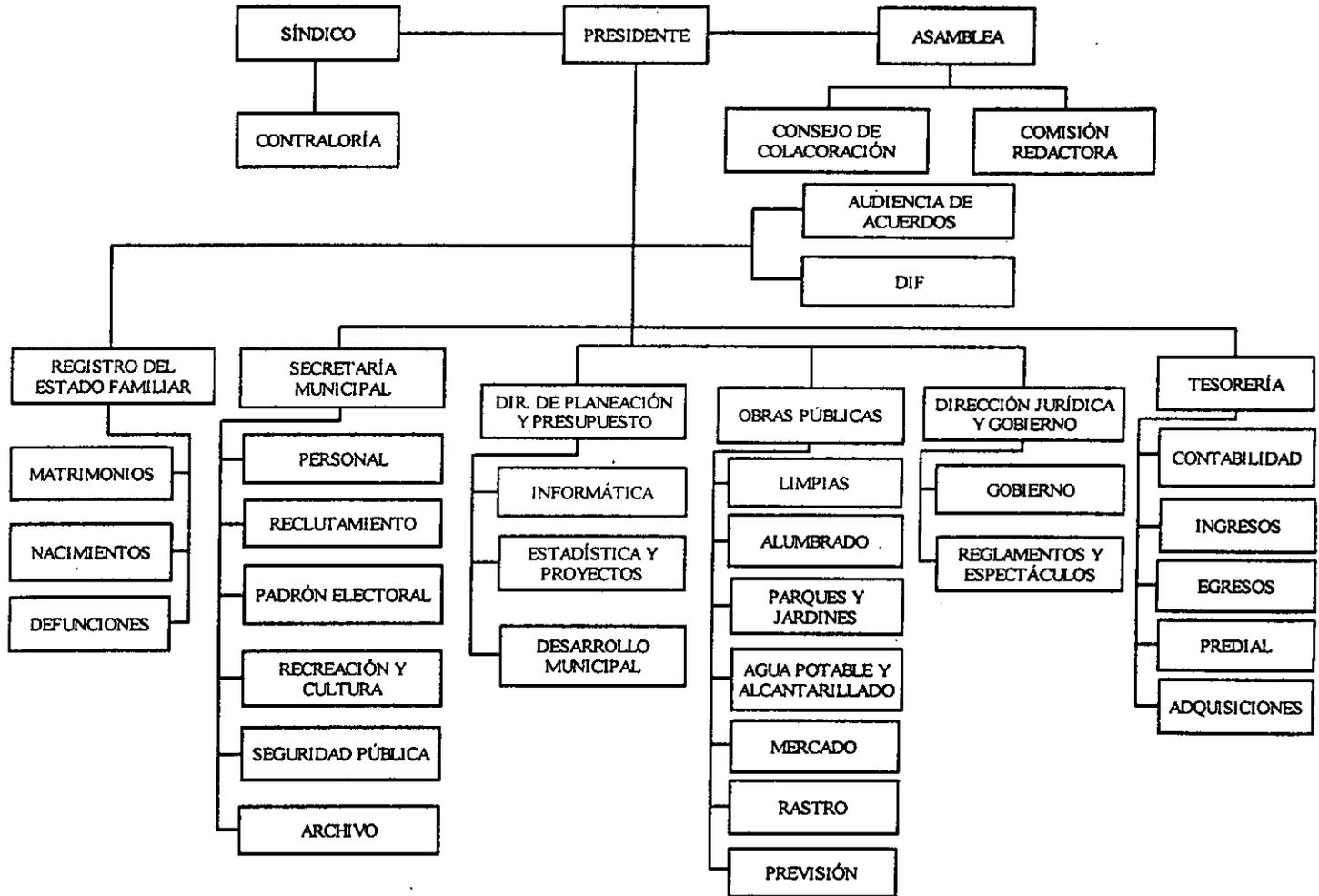
1. - Tepeji del Río
2. - Cañada de Madero
3. - Cantera de Villana
4. - Melchor Ocampo
5. - Melchor Ocampo
6. - Melchor Ocampo
7. - San Ildefonso
8. - San Ignacio Nopala
9. - Santiago Tlautla
10. - San José Piedra Gorda
11. - Santa María de los
Quelites
12. - Santa María
Magdalena
13. - Santiago Tlapanolaya
14. - Viga de Madero

20. - Viga de Madero.

BARRIOS

1. - El Carmen
2. - Atenco
3. - El Cerrito
4. - El Edén
5. - San Francisco sección 1
6. - San Francisco sección 2
7. - San Mateo sección 1
8. - San Mateo sección 2
9. - Noxtongo sección 1
10. - Noxtongo sección 2
11. - Tianguistengo
12. - Tinajas
13. - Taxhido
14. - Tlaxinacalpan
15. -San Juan Otlaxpa

ANEXO # 3
ORGANIGRAMA DEL AYUNTAMIENTO DE TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO



ANEXO # 4
CUESTIONARIO APLICADO AL PRESIDENTE
MUNICIPAL
SALVADOR ROJAS ZALGADO

1. - Sr. Presidente Municipal, al inicio de su gestión ¿Cuáles fueron los resultados del primer diagnostico en general del municipio?
2. - ¿Cuáles fueron las áreas prioritarias que usted debía de atender?
3. - ¿En función de estas áreas cuáles fueron los principales problemas?
4. - ¿Cuál es el principal objetivo de su gobierno?
5. - ¿De que forma llegará a este objetivo?
6. - ¿Cuál es la visión que usted tiene de lo que debe ser la **Participación Ciudadana** en una localidad?
7. - ¿Cuál es la importancia de la **Participación Ciudadana**?
8. - ¿Cuál es la forma cómo usted a introducido la **Participación Ciudadana** en su agenda de gobierno?
9. - ¿En qué grado la sociedad de Tepeji participa?
10. - ¿De que forma?

11. - ¿Cómo han promovido ustedes la **Participación Ciudadana**?
12. - ¿En que sectores de la sociedad ha habido una respuesta positiva?
13. - ¿Cuáles son los beneficios de la **Participación Ciudadana**?
14. - ¿Podría mencionar algunos ejemplos tangibles de esta participación?
15. - ¿Cómo es medida la participación?
16. - ¿Qué tipo de problemas han tenido con la participación?
17. - ¿Cuáles han sido los alcances?
18. - ¿Cuál es su opinión con respecto a que debe de haber una mayor interlocución Estado vía gobierno-sociedad en función de dar una mayor y mejor calidad de los servicios y proporcionar a la población mayores satisfactores de vida?
19. - Con base en su plan de Gobierno ¿Qué metas se han alcanzado?
20. - ¿A qué metas no se ha llegado?
21. - ¿Cuáles han sido los problemas fundamentales que usted ha enfrentado?

ANEXO # 5

OBRAS PÚBLICAS REALIZADAS EN EL ACTUAL PERIODO DE GOBIERNO.

- Pavimento con sello asfáltico para el acceso a CAPUFE, terminada en 1998.
- Construcción del puente vehicular San Juan – San Francisco, en construcción.
- Rehabilitación del camino de acceso a la localidad La Loma, en proceso.
- Cercado perimetral de la U.H.C.T.M. y de la cancha deportiva, concluida en 1998.
- Empedrado ahogado en concreto de la calle 20 de Noviembre, concluido al 100% en 1998.
- Construcción del Centro de Justicia, en su primera etapa, 100%.
- Modulo de vigilancia Tianguistengo, concluido al 100%, en 1998.
- Escalinata de la calle Benito Juárez, en San Ildefonso, Terminada en 1998.
- Construcción de la plaza cívica en Melchor Ocampo, Terminada en 1998.

ANEXO # 6

CUESTIONARIO APLICADO AL TESORERO MUNICIPAL DE TEPEJI DEL RÍO DE OCAMPO

C.P TOMAS MATA CELIA.

1. -¿Cuales son las funciones a su cargo?
2. - ¿Cuál es el estado actual que guardan las finanzas públicas municipales?
3. - ¿En qué rubros gasta más el Gobierno Municipal?
4. - ¿A qué rubros se les da menor importancia?
5. - ¿Cuál considera usted que sea el problema sustantivo del actual gobierno municipal?
6. - ¿De qué forma le están solventando?
7. - Al igual que muchos otros municipios del país, el gasto corriente es muy alto ¿Cómo han tratado de minimizarlo?
8. - ¿Qué porcentaje de sus ingresos son las participaciones federales?

9. - Acorde a la Ley de ingresos ¿Cuál es su principal fuente?

10. - ¿Cuál es la relación existente entre ingresos y egresos?

11. - ¿Qué importancia le da a la **Participación Ciudadana** para la consecución eficaz de los objetivos del gobierno municipal?

ANEXO # 7

Descripción de las funciones del Sr. Manuel Hernández Salas, Juez de Barrio del Pueblo de Canoas.

Un juez tiene la obligación de efectuar recorridos por todo el poblado para verificar que es lo que hace falta en las calles, alumbrado público, para posteriormente hacérselo saber al responsable del alumbrado público.

En un caso especial, como lo son las calles, se acuerda una junta con los vecinos para acordar si se requiere de pavimento o bardas. Se efectúa la petición a la dependencia que corresponda. El tiempo estimado para recibir una respuesta es de 6 a 7 meses. Posteriormente se reúnen todos los jueces conjuntamente en la sala del cabildo, junto con un representante de la presidencia municipal y se hace un comité de procura con los vecinos.

El comité se conforma por un presidente, un secretario y dos vocales, ellos tienen la obligación de verificar la realización de la obra.

Como juez de barrio, hubo una ocasión en que se formaron talleres de trabajo y ahí toqué el tema de escrituración de terrenos y quedaron muy

satisfechos, del modo como quedaban registrados sus terrenos que eran patrimonio de sus hijos. Esta visita que se hizo por petición del presidente de la república se hizo por votación en la sala del pueblo, en el gobierno del Estado.

También tengo la necesidad de velar por mis semejantes. Cuando ocurre un siniestro, tengo que llamar a los bomberos para ir en su apoyo según sea la necesidad.

ANEXO # 8

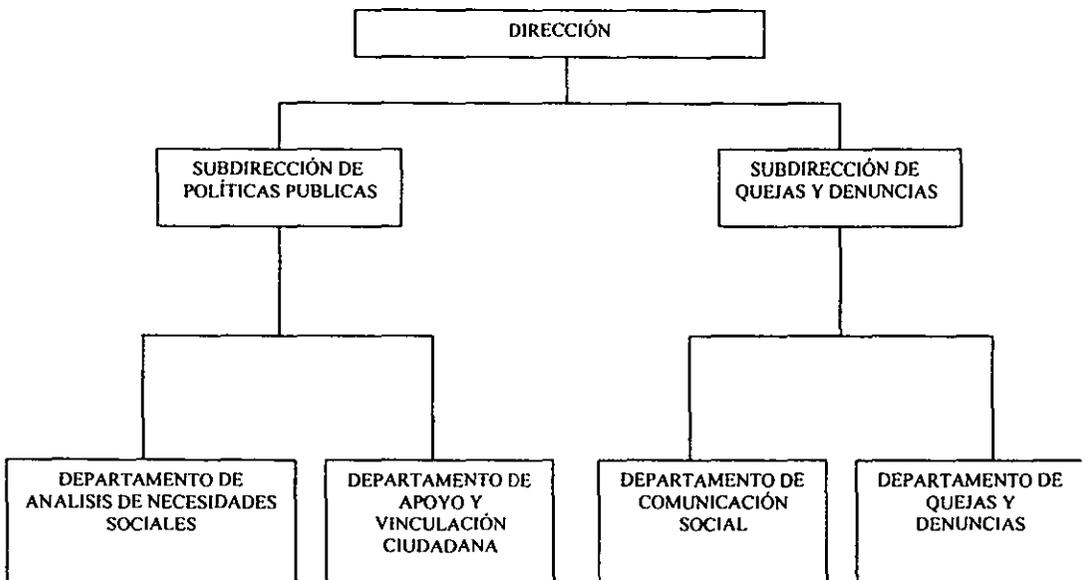
ENCUESTA

1. ¿ Le gustaría que el aspecto del municipio se mejorara?
2. ¿ En que aspectos?
3. ¿ Usted cuenta con todos los servicios públicos?
4. ¿Cuáles son deficientes o inexistentes?
5. ¿ Conoce las obras públicas que se están realizando actualmente en su comunidad?
6. ¿ Cómo se entero?
7. ¿Usted estaría dispuesto a colaborar con el ayuntamiento para mejorar los servicios públicos?
8. ¿De que manera cooperaría con el ayuntamiento?
9. ¿ Le gustaría ser copartícipe de las decisiones que tome el gobierno municipal, para mejorar las condiciones de su localidad?

Gracias por su colaboración

ANEXO # 9

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCIÓN DE ORGANIZACIÓN CIUDADANA



BIBLIOGRAFIA

1. **Aguilar Villanueva, Luis Fernando.** La hechura de las políticas. Porrúa. México, 1992.
2. **Ayala Espino, José.** Economía Política, una guía para entender al Estado. UNAM. México. 1997.
3. **Ayala Espino, José.** Límite de mercado, limite del Estado. INAP. México. 1994.
4. **Bobbio, Norberto. et. al. ,** Diccionario de Política, Siglo XXI, México, 1994.
5. **Bobbio, Norberto.** El futuro de la democracia, Siglo XXI, México, 1994.
6. **Bobbio, Norberto.** Estado, Gobierno y Sociedad; por una teoría general de la política. FCE. México.1992.
7. **Borja, Jordi.** “Descentralización y participación ciudadana,” Fareso, Madrid, 1988.
8. **Cabrero Mendoza, Enrique y Rodolfo García del Castillo,** La gestión de servicios urbanos: un reto a la innovación en los gobiernos locales, León Gto. CIDE, Documentos de trabajo No. 15, División de Administración Pública, México, 1994.

9. **Crociér, Michel.** Estado modesto, Estado moderno. FCE. México. 1986.

10. **García del Castillo, Rodolfo y Misaél Hernández Torres,** Formas clave para la presentación de los servicios públicos municipales. CIDE, Documento de trabajo No. 16, División de Administración Pública, México, 1994.

11. **González Casanova, Pablo.** La democracia en México. Era, México, 1986.

12. **Gurrieri, Adolfo.** Pobreza, Recursos Humanos, y estrategias de desarrollo. México. Compilación.

13. **Hernández Torres, Misael,** Servicios municipales: una experiencia de concesión. Documentos de trabajo No. 23, División de Administración Pública, CIDE, México, 1994.

14. **Kaplan, Marcos.** Estado y sociedad. De. UNAM. México. 1980.

15. **Ketchum M. Richard.** ¿Qué es la democracia?. Columbia. De. Bell.

16. **Martínez Cabañas, Gustavo.** El ayuntamiento como promotor del Desarrollo. En estudios Municipales. N°9. SEGOB. CEDEMUN. México. 1986.

17. **Martínez Silva Alvaro.** Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México. 1987.
18. **Mejía Lira, José. (Comp.).** , Problemática y desarrollo municipal. Plaza y Valdés/UIA, México, 1994.
19. **Mejía Lira, José.** Una perspectiva para el análisis y estudio municipal. México. 1994.
20. **Montaño, Agustín.** Manual de administración municipal, 2da. Edición, trillas, México, 1990.
21. **Ochoa Campos, Moisés.** El Municipio su evolución institucional. Colección de cultura municipal. México.1996.
22. **Porrúa Francisco.** Teoría del Estado. Porrúa, México, 1954.
23. **Ramírez, Alfredo y Campos, Ray.** Encuesta nacional de Gestión Municipal 1990: Informe Metodológico. Colección de Documentos de trabajo N°. 51.CIDE.México 1998.
24. **Reyes Heróles, Jesús.** En Busca de la Razón de Estado. Cuaderno de teoría política N°.1 De. Porrúa. México. 1982.

25. **Reyes Heróles, Jesús.** Elementos económicos de la Reforma del Estado. Compiladores. José Luis Barros. Transición a la democracia y Reforma del Estado en México. 1991.
26. **Sartori, Giovanni.** Teoría de la democracia. El debate contemporáneo. Alianza Universitaria, México, 1989.
27. **Secretaría de Gobernación.** Gobierno y Administración municipal en México. CEDEMUN. México. 1993.
28. **Sentíes, Yolanda.** Organización de la participación ciudadana municipal. SEGOB, México, 1987.
29. **Sulbrandt, José.** “La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales.” Compilación.
30. **Tena Ramírez, Felipe.** Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa. México. 1991.
31. **Uvalle Berrones Ricardo.** La calidad de la Administración Pública moderna. En Estudios Políticos, UNAM, Cuarta época Núm.2 Enero-Marzo 1994. Pag. 101-116.
32. **Uvalle Berrones Ricardo.** La teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública en México. Plaza y Valdés. México. 1992

33. **Uvalle Berrones Ricardo.** Liberalismo estatal y administración pública. En Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Núm. 161, Julio-Septiembre 1995. UNAM. México.
34. **Uvalle Berrones Ricardo.** Los nuevos derroteros de la vida estatal. Instituto de administración del Estado de México. 1994.
35. **Uvalle Berrones Ricardo.** La transformación del Estado y la Administración Contemporánea. IAPEM. México. 1998.

DOCUMENTOS OFICIALES

36. Anuario estadístico del estado de Hidalgo. INEGI. México. 1994.
37. Colección : Los municipios de México. Los municipios de Guanajuato. México. 1988.
38. Colección : Los municipios de México. Los municipios de Hidalgo. México. 1988.
39. Compilación de Informes de Gobierno Guanajuato en la voz de su pueblo 1917 –1995. Tomo IV. Talleres Gráficos del estado.

40. Cuaderno estadístico municipal León. Guanajuato. INEGI. México. 1995.
41. Cuaderno estadístico Municipal. Tepeji del Río de Ocampo, Estado de Hidalgo”. INEGI. México. 1995.
42. El Sistema Nacional de Planeación Democrática. Principios y organización. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, D.F. 1982.
43. Fortalecimiento y desarrollo municipal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Año.2, Nù.19 México, D.F., Noviembre de 1984
44. Fortalecimiento y desarrollo municipal. Secretaría de Programación y Presupuesto. Año 3,Nùm. 27,Mèxico.D.F. julio de 1985.
45. Guanajuato. Resultados definitivos, Tabuladores Básicos. INEGI. México. 1995
46. La reglamentación municipal. INAP. Guía Técnica Nùm. 2, México, D.F. 1985.
47. Plan Básico de Gobierno. “Compromisos con Guanajuato 1995-2000” Gobierno del Estado. México. 1995.
48. Plan Nacional de desarrollo 1995-2000. México. 1995.

49. Programa Estatal de Población, Guanajuato. Gobierno del Estado. México. 1995.

NORMATIVIDAD

1. Bandos Municipales. Municipio de Tepeji del Río de Ocampo. Publicado en el Periódico Oficial. México. 26 de julio de 1991.
2. Ley de participación Ciudadana del Distrito Federal. México. 1987.
3. Congreso de la Unión. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Delma. México. 1997
4. Ley Orgánica del Estado de Hidalgo. Diario Oficial. México. 24 de Septiembre de 1991.