

00463
29/



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
DIVISION DE ESTUDIOS DE POSGRADO

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL AMBITO MUNICIPAL

"UNA OPCION PARA MEJORAR LA FUNCION DE GOBIERNO Y DEMOCRATIZAR LAS DECISIONES PUBLICAS"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:

MAESTRO EN ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

DAVID AGUILAR RODRIGUEZ

DIRECTOR DE TESIS: MTR. ROBERTO MORENO ESPINOSA



CIUDAD UNIVERSITARIA. MEXICO, D. F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

266181



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.

Indice

Pág

Prefacio	i
Introducción	vii
I.- PERFIL TEORICO-CONCEPTUAL.....	1
1.1 Aproximación y usos sobre el concepto de participación.....	1
1.2 Precisiones jurídicas.....	14
1.3 Objeto e importancia.....	23
1.4 Fines y objetivos.....	24
1.5 Requisitos y premisas.....	26
II.- LA PARTICIPACION CIUDADANA: FORMAS Y MECANISMOS.....	30
2.1 Formas y mecanismos de participación ciudadana.....	30
2.2 Participación formal.....	31
2.3 Participación espontánea.....	32
2.4 Participación organizada.....	33
2.5 Participación política.....	38
2.6 Participación política y representatividad.....	39
III.- CONTEXTOS Y DESAFIOS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA	42
3.1 La Reforma del Estado.....	42
3.2 El concepto de lo Público.....	46
3.3 Federalismo y descentralización.....	50
3.4 Solidaridad ¿ para qué ?.....	54
3.5 Democracia y participación.....	58
IV.- FUNCION DE GOBIERNO Y PARTICIPACION CIUDADANA.....	62
4.1 La función de gobierno.....	62
4.2 Gobierno eficiente - sociedad participativa.....	63
4.3 Instituciones y personas.....	65
4.4 ¿ En qué puede participar la sociedad ?.....	75
4.5 Declive de la <i>participación de papel</i>	77
4.6 Experiencias municipales sobre participación ciudadana.....	80

V.- PROPUESTA PARA DEMOCRATIZAR LAS DECISIONES PUBLICAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES.....	95
5.1 Llevar el gobierno a la comunidad.....	96
5.2 Planes de trabajo para los organismos auxiliares.....	98
5.3 Reportes Operativos Comunitarios (ROCS).....	101
5.4 Creación de una <i>instancia integral</i> que contemple el fomento a la participación, la <i>capacitación</i> ciudadana, la <i>acción cívica</i> y la <i>atención</i> de los asuntos comunitarios.....	103
Conclusiones.....	107
Epílogo.....	113
Bibliografía.....	121

DEDICATORIAS

A mis padres:

Amparo y Gerardo, con todo mi amor, respeto y gratitud.

A mis hermanos:

Laura y Gerardo, con fraternidad, amistad y cariño.

Al pequeño Alfonso ☽:

En su memoria; por las sonrisas y los juegos que compartimos en nuestra infancia.

A mis sobrinos:

Viridiana, Diego, Paola y Nahomi, para que busquen y encuentren el sendero del conocimiento.

A dos seres en especial:

Karla Daniela, mi tierna y pequeña hija, por toda la alegría y el amor que ha traído a mi diario vivir.

Patricia Torres, mi esposa, por el entusiasmo y confianza que imprime a nuestros proyectos.... por permitirme distraer tiempo familiar para la elaboración de este trabajo.... por regalarme su compañía..... por haber llegado a mi vida.

AGRADECIMIENTOS

*En especial, expreso mi gratitud al **Mtro. Roberto Moreno Espinosa**, coordinador del Posgrado en Administración Pública y director del presente trabajo de tesis, por haberlo acogido, dando cabida en sus múltiples ocupaciones, un espacio de tiempo para efectuar las revisiones correspondientes y enriquecerlo con sus comentarios y observaciones.*

*Al **Dr. Ricardo Uvalle Berrones**, por compartir sus conocimientos y sapiencia con quienes hemos sido sus alumnos; por las valiosas observaciones y puntuales recomendaciones que me hizo para hacer llegar a buen término la presente investigación.*

*Al **Mtro. Rigoberto León Berber**, por sus comentarios y visión crítica en la revisión del trabajo; por sugerirme incorporar aspectos que había dejado al margen.*

*Al **Mtro. José Martínez Vilchis**, por sus comentarios positivos y otorgarme su confianza.*

*Al **Mtro. Rolando Barrera Zapata**, por su voto inicial a la presente investigación; por su confianza y apoyo.*

*Al **Dr. Guillermo Haro Bélchez**, por el apoyo que me ha brindado en mi desarrollo profesional.*

Prefacio

En el presente, en la concepción de las ideas sobre la participación, tiene cada día más adeptos y seguidores el enfoque que plantea que ésta constituye un instrumento de construcción y consolidación de la ciudadanía, un ejercicio y método de gobierno, una forma distinta de hacer política, que se contraponen a las viejas prácticas e ideas de verla como una coartada establecida "desde arriba", mediante la cual se eliminan en lo posible todos aquellos factores que afectan el buen funcionamiento en la acción del Estado.

La vida del ser humano en el mundo moderno sólo puede comprenderse a partir de la existencia de sociedades, mismas que en la actualidad presentan formas de organización más complejas en las cuales se percibe una constante y creciente presencia de conflictos, inconformidades, demandas, etc., entre individuos y grupos igualmente cada vez más complejas; así, ante este contexto, una interpretación *poco optimista* concebiría que el Estado crea un ambiente propicio para que esta explosión de complejidades no altere el orden del cuerpo social, mientras por otra parte refuerza la columna vertebral de la sociedad que es la jerarquía. "La cual es resultante de la dominación y de la sumisión en los diferentes órdenes, niveles y expresiones de la vida social, desde el orden internacional y nacional hasta el regional, local y comunitario; desde el nivel del Estado y de la familia, hasta el de la persona individual; desde la expresión intelectual y moral hasta la pasional, la emocional y la onírica".¹

¹ Olmedo Carranza, Raúl. *La Jerarquía (el deseo de dominar y ser dominado)*, p. xi

Explicar que la participación ciudadana en el actual contexto constituye una expresión que ha sido creada desde el centro (Estado) con el propósito de que las colectividades sociales mantengan en nivel aceptable su *movilidad social*, implicaría concebir que el accionar del Estado materializa el movimiento perpetuo entre la dominación y la sumisión a través del símbolo supremo: **el poder**, y este como se sabe, *cumple la función distribuidora de superioridad e inferioridad*, como forma elemental de ordenamiento de las cosas y de los hombres, adquiriendo su representación en la **ideología**³ y postulando el mantenimiento del orden. De ahí que "la relación entre inferioridad y superioridad constituya el núcleo regulador del comportamiento social en aquellas sociedades divididas en clases, donde una clase es la superior y las demás las inferiores. Sin embargo, detrás de la superioridad y la inferioridad se encuentra el origen de esta división: la dominación".⁴

Continuando con esta línea interpretativa en todas las sociedades (desde las que están poco desarrolladas y por lógica dominadas, hasta las más adelantadas y poderosas) siempre han existido dos actores fundamentales: los que gobiernan y los gobernados; lo anterior, en la vida práctica se reconoce, pues resultaría una ilusión negar la existencia de los grupos gobernantes ya que éstos existen en todos los países, y en realidad nos costaría mucho trabajo concebir un

² La movilidad social constituye un proceso de cambio completo que ocurre substancialmente en sectores de la población, en los países que se mueven de una forma de vida a otra moderna. Comprende además, cambios de residencia, ocupación, establecimiento social, asociaciones cara a cara, papeles y formas de actuar, experiencias, expectativas y recuerdos, hábitos y necesidades personales, incluyendo incentivos para nuevos patrones de afiliación y nuevas imágenes de identidad personal.

³ "La ideología tiene precisamente por función, al contrario que la ciencia, ocultar las contradicciones reales, reconstruir, en un plano imaginario, un discurso relativamente coherente que sirva de horizonte a lo vivido de los agentes, dando forma a sus representaciones según las relaciones reales e insertándolas en la unidad de las relaciones de una formación" (...) "Se puede así determinar exactamente en las sociedades divididas en clases el sentido de la relación entre la ideología dominante y la clase política dominante. La función originaria de la ideología está sobredeterminada, en esas sociedades, por las relaciones de clase en las que las estructuras distribuyen a los agentes. La correspondencia de la ideología dominante y de la clase políticamente dominante no se debe de ningún modo, como tampoco la coherencia interna propia de esa ideología, a ninguna relación histórico-genética". Poulantzas, Nicos, **Poder político y clases sociales en el estado capitalista**, pp. 263-265

mundo real organizado de otro modo, un mundo en que todos los individuos estuvieran directamente sometidos a una sola persona sin relaciones de superioridad o subordinación, o en el que todos los individuos compartieran por igual la dirección de los asuntos políticos. En este sentido, se puede plantear que "el resultado de la jerarquía es la creación de un ser o elemento superior a todos los demás elementos, por encima del cual no existe otro ser o elemento superior".⁵

Así, el Estado aparece aquí, como **cúspide y centro a la vez**, como la parte superior de un triángulo equilátero en cuyo muy pequeño vértice se consolida un espacio en el que se organizan las relaciones entre gobernantes y gobernados. El papel del Estado entonces, bajo sus tres niveles de gobierno (también orientados jerárquicamente) es organizar a la sociedad, impulsarla y sobre todo encuadrarla en organizaciones con objetivos explícitos y bajo la normatividad jurídica plasmada en la ley, con el objeto de moldear su acción y conformar determinados vínculos con el propio Estado. "La dominación es el centro, punto fijo en torno al cual giran, atados los elementos. El centro reúne y anuda los hilos de control de la existencia del cuerpo social. Es el ombligo de la sociedad, el vínculo que realiza la transmisión de la vida desde la matriz dominante hasta el cuerpo procreado. La pirámide, el ombligo, en centro solar, son las imágenes de la dominación de un poder desprendido del cuerpo social y puesto por encima de él".⁶

La *participación ciudadana*, entonces desde la anterior perspectiva no constituiría un buen elemento o factor positivo para dar solución a las principales demandas del conjunto social, sino más bien, se le concebiría como un *factor paralizante de la energía social*, un *elemento de desmovilización* desde el centro e incluso como un *signo de debilidad e incapacidad institucional*. En suma se trata de una visión que niega la existencia de la participación argumentando que en la

⁴ Olmedo Carranza, Raúl. op. cit. p. 57.

⁵ *Ibid.*, p. 60.

actualidad ésta únicamente constituye una *moda artificial* que ha sido preparada por las instancias del gobierno en aras de alcanzar cierto grado de *legitimidad* o incluso *gobernabilidad* mediante la modalidad predominante de un discurso con efectos ideológicos, evidenciando así una *estrategia inducida* de las distintas instancias y niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) por hacer de la participación genuina de la sociedad una apariencia reflejada en un espejo.

Hasta aquí una primera interpretación, que a nuestro parecer no satisface el requerimiento de dar una explicación positiva y amplia sobre lo que constituye la esencia de nuestro objeto de estudio, sin embargo, tampoco podemos caer en posiciones extremas y señalar que la participación ciudadana constituye un hecho que existe independiente de la esfera estatal, pues aunque existe la denominada *participación espontánea*, no se debe perder de vista que este tipo de participación normalmente opera en *situaciones especiales o de emergencia* tales como inundaciones, incendios, sismos, tomados, ciclones, heladas, epidemias, etc. Así, en base a lo anterior se puede afirmar que *la excepción no hace la regla*, de ahí la necesidad de buscar una explicación más amplia y mejor sustentada.

En este mismo orden de ideas, si bien es cierto que en la actualidad la participación independiente⁷ (esto es aquella que surge y se organiza fuera del control gubernamental) ha tomado fuerza sobre todo con la aparición de buen número de las denominadas *Organizaciones No Gubernamentales* (ONGs), es importante considerar que este tipo de participación sólo en su esencia puede considerarse ajena a la esfera estatal, pues siempre será necesario que tenga

⁶ *Ibid.*, p. 323.

⁷ "Hoy en día es en la calle donde se forman los nuevos cuadros, es en la calle donde se generan nuevas formas de organización ciudadana, ya no tanto en los foros, ya no en los sindicatos, ya no en las fábricas, ya no en las universidades. Es en el ambulantaje, en el vecindario, en las barriadas o conglomerados populares. Esta nueva forma tiene su origen espontáneo, con propósitos específicos, con gran capacidad de coordinación, con ductibilidad, abierta a soluciones o problemas concretos, con actitud propositiva, reivindicativa, con auténtico cuestionamiento. Con auténtica solidaridad. Con capacidad de multiplicarse, diluirse, retrotraerse, minimizarse según el caso. En las nuevas formas de organización ciudadana las colectividades acumulan un gran contenido: los hombres y las mujeres, y son numerosas las

como interlocutor al poder público para que éste a través de la función de gobierno intente resolver parte de sus necesidades vitales.

Sin pretender asumir una postura terminal, consideramos necesario apuntar que el anterior enfoque interpretativo pareciera estar ubicado en un contexto distinto al que estamos viviendo, ya que el contexto actual es el de las sociedades y gobiernos abiertos y no el sistema de control antiguo de la sociedad industrial cuyo sustento se encontraba en la jerarquía, la distancia y el secreto; a nuestro parecer la participación ciudadana es producto en gran medida de las transformaciones emprendidas por la evolución histórica de la sociedad, pero fundamentalmente por las formas y matices que se han derivado del papel que ha tenido el Estado respecto a la sociedad, en donde éste constituye un cuerpo que se transforma (léase perfecciona).⁸

En la actualidad, el debate en torno al papel del Estado en nuestro país y su capacidad de gestión frente a los requerimientos crecientes de la sociedad en su conjunto, ha puesto en evidencia la imperiosa necesidad de que el gobierno (en sus tres niveles) pero sobre todo en el ámbito municipal tengan que adecuar los medios y mecanismos a su alcance para que su instrumentador (la administración pública) realice e implemente los cambios necesarios que demanda la nueva realidad de la sociedad abierta⁹.

que se suman espontáneamente, nutren su existencia con compromisos incuestionables sin requerir de instituciones o instancias que les den vida". Jeannetti Dávila, Elena. "La mujer en la vida política de México", p. 134.

⁸ "Además de caracterizarse como institución necesaria, cabe reconocer que también se encuentra en fases donde tiene su esplendor y otras donde declina su efectividad, la cual no favorece a la sociedad. Como obra humana perfectible, el Estado no es ajeno a los ajustes y transformaciones que se dan en la vida social. Por el contrario, en cuanto expresión organizada de la sociedad, el estado se encuentra inmerso en los procesos de cambio que afectan las relaciones y procesos de la propia sociedad". Uvalle Berrones, Ricardo, **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, p. 77.

⁹ "Los tiempos de la evaluación cerrada no son recomendables. Una sociedad abierta, como la contemporánea, no admite que la evaluación gubernamental en sí misma sea opinión concluyente (...) Por el contrario, la evaluación democrática y confiable es aquella donde la sociedad con el concurso de sus organizaciones ciudadanas conoce qué hace el gobierno, cómo lo hace y por qué lo hace. La decisión unilateral y centrista son incompatibles con los vientos de la renovación democrática que soplan en el mundo. El estado contemporáneo no puede dejar de oír ni ver a las organizaciones sociales pues necesita de ellas en materia de información y cooperación". Uvalle Berrones, Ricardo,

En el presente, se ha diluido la noción del fuerte intervencionismo estatal para aparecer una idea sustituta de un Estado, cuyos objetivos fundamentales sean garantizar el máximo grado de bienestar social y promover y alentar en forma inteligente la participación de los individuos, los grupos y las organizaciones; de facto la exigencia es contar con un Estado capaz de organizar a la sociedad y movilizarla hacia a la atención de problemas sociales, como la pobreza o marginalidad, las necesidades en servicios de salud, educación, vivienda, etc; y para ello, no se requiere un estado con participación directa, sino un núcleo organizativo de la sociedad, donde existan elementos institucionales capaces de cohesionar y generar una dinámica participativa para proveer servicios colectivos y mejorar las condiciones de la sociedad en su conjunto.

Así, el enfoque que conducirá la presente investigación será de tipo optimista, pues consideramos que la participación ciudadana en el actual contexto puede desempeñar un importante elemento que ayude a mejorar el rendimiento de los gobiernos municipales, ya que en la medida que la sociedad moderna se integra más por ciudadanos activos y por una pluralidad de organizaciones no gubernamentales que han ganado espacios antes inexistentes, aunado a la redefinición en los alcances del Estado y en la necesidad de este por atender los reclamos más urgentes de la sociedad, en esa medida se podrá mejorar el accionar de los gobiernos municipales a partir de la propia evaluación de la sociedad (aquí más cercana al gobierno) en los resultados finales derivados de la acción del poder público.

"Formación de directivos y calidad total en los servicios", en, **Revista IAPEM**, México, IAPEM, octubre-diciembre de 1994, No. 24. p. 31.

Introducción

En nuestros días, uno de los conceptos que mayor uso tiene cotidianamente es el de la *participación*, ya que este se utiliza para hacer referencia en el ámbito internacional a los procesos de integración y/o globalización tecnológica y financiera, pues es evidente que las naciones de todo el orbe *participan* en la configuración de regiones y bloques económicos que denotan un proceso de mundialización en donde las distancias físicas y geográficas se reducen y la interdependencia aumenta, pues como bien señala Ricardo Uvalle :

“La mundialización es un modo de convivencia con alcance planetario que enfatiza la integración y cooperación humana para que se instituya un nuevo orden de vida que permita enfrentar mejor los problemas, carencias y males sociales que las soluciones individualistas o estatistas no han logrado solucionar. Es también una tendencia que tiene por objeto no ser ajeno a aquello que nos identifica inevitablemente, evitando en la solución de los problemas y en la ruta de los itinerarios comunes, que prevalezcan las prácticas deshumanizadas que dañan la civilización. Es en suma, un nuevo modo de vida al que los gobiernos y las sociedades se adaptan para asegurar su supervivencia compartiendo esfuerzos, recursos, capacidades e información, tomando en cuenta que la vida del planeta y del género humano es una empresa conjunta”.¹⁰

Este proceso de mundialización ha ocasionado el derrumbe de las sociedades cerradas¹¹ de las del tipo que prevalecieron en Europa oriental hasta hace unos años y ahora, con los vertiginosos procesos de transformación y cambios tecnológicos el mundo en su conjunto experimenta mediante las aperturas externas, la globalización y la conformación de regiones económicas una singular dinámica con mayor interdependencia que ha dado pauta para que en nuestros días y seguramente de cara al futuro inmediato predominen las sociedades abiertas, cuyo signo característico es tener como centro de sus

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, “El mundo actual de la ciudadanía, el Estado y la administración pública”, p.123.

¹¹ “A diferencia de la sociedad abierta, en la sociedad cerrada propia de estatismos protéticos y cenáculos burocráticos, predominan los colectivismos, la práctica de castas, la prédica de tabúes; Además el individuo es desvalorizado por las costumbres y relaciones tribales y tienen vigencia métodos e instituciones totalitarias. La sociedad cerrada es la negación de las capacidades individuales y por consiguiente no hay opción para impulsar acciones racionales y

valores fundamentales al individuo, el ejercicio institucional de la libertad y la crítica, la seguridad de los individuos, la responsabilidad personal, la confianza en la razón y el orden legal para crear y reformar de las instituciones con el objeto de garantizar el predominio del Estado de Derecho, la civilidad, la democracia, la justicia y la opción de que impere el humanismo.¹²

Hoy, existe un número considerable y creciente de individuos que día con día participan cada vez más en un mayor número de actividades y áreas, esto tiene que ver con la complejidad que ha adquirido el rediseño y *redimensionamiento*¹³ del Estado (los alcances y límites en las tareas que realiza) pero también, por las nuevas actividades y roles que ahora tiene una sociedad cada día más urbana, alfabetizada, participativa, politizada, contestataria, informada, abierta y en cierto sentido intercomunicada gracias al avance vertiginoso de los medios de comunicación y el *cómputo en red* que evidencian a todas luces :

“que con la innovación tecnológica sobreviene el declive de los sistemas de comunicación e intercambio sustentados en la jerarquía, la distancia y el secreto en un mundo, que como en el actual, es diferente, dado que se rige por la apertura de las economías; la publicitación de los sistemas de comunicación, por la formación de comunidades de estados; por grandes intercambios en los procesos de mercado y por la constante renovación de los patrones de calidad y productividad”.¹⁴

Ante este contexto y de cara al nuevo milenio el mayor reto y exigencia que se le plantea a la administración pública en el proceso mundial de reforma estatal, será el encontrar el justo espacio y campo de acción propicio en el que deberán incidir y accionar las fuerzas estatales y sociales, de ahí que la necesidad de transformar los procesos y mecanismos en los gobiernos deba estar orientada a

razonables de cooperación en favor del interés y el bien público”. Uvalle Berrones, Ricardo, **Los nuevos derroteros...** p. 110.

¹² *Ibid.*

¹³ Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F., “Estudio Introductorio”, en, **El Estudio de las Políticas Públicas**, México, Miguel Angel Porrúa, 1994. p. 21.

¹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo, **Los nuevos derroteros...** p. 94

lograr su revitalización y adecuación a los requerimientos que surgirán de la nueva relación que asumirá el Estado con la sociedad.

Los desafíos y las nuevas oportunidades con las que convivirán los gobiernos se contextualizan en escenarios que se generalizan y extienden en las distintas partes del orbe: avance científico y cambios tecnológicos, la globalización de las economías, existencia de bloques geopolíticos, nuevos patrones de consumo, nuevas formas de vida, nuevos valores sociales y modalidades de organización política, la revalorización de la libertad de los individuos, la caída y derrumbe de sistemas autoritarios, el predominio de la ideología capitalista ante el desmoronamiento del socialismo, la participación creciente y en ascenso de las organizaciones y grupos no gubernamentales en los asuntos de interés general, entre muchos otros singulares eventos, son algunos de los factores que dan cuenta por qué la necesidad de revisar el contenido y significado que deberá adquirir la gestión estatal y por ende la administración pública del nuevo milenio.

Precisamente es en este complejo marco internacional, en el que México busca participar para no quedar al margen y rezagado en el nuevo concierto de las naciones en la era de la globalización, de ahí que el desarrollo de nuestro país en los últimos años haya tenido como rasgo distintivo sobre todo un muy dinámico, acelerado y creciente proceso de apertura económica, ya que el mundo avanza con prontitud en el final de este siglo hacia nuevas formas de convivencia internacional ante la conformación de una economía mundial cada vez más interdependiente.

No hay duda, de que los cambios que se vienen operando en distintas partes del orbe, constituyen hechos concretos que han desencadenado impresionantes procesos de transformación y cambio, que demandan mayor creatividad, innovación, participación y optimismo de los actores sociales con miras a encarar positivamente el futuro.

Para nuestro país permanecer estático, significaría tanto como negar su incorporación en términos favorables a estos singulares procesos o hacerlo en forma tardía y subordinada, de ahí la importancia de concebir el tránsito hacia el siglo XXI como una oportunidad para iniciar una serie de transformaciones profundas no sólo en el ámbito económico, financiero y comercial sino también en el renglón político y social, pues de esto dependerá en gran medida poder aspirar a conservar la esencia de nuestra Nación.

Por ello, así como nuestro país registra actualmente transformaciones significativas en los distintos ámbitos de la vida política, económica y social, se requiere que estas logren permear e impactar positivamente a las distintas esferas de la sociedad, a los sectores productivos y por supuesto a los distintos ordenes de gobierno, pero particularmente al municipio ya que dicho espacio territorial constituye el lugar en donde el trabajo organizado y compartido de la sociedad puede representar una alternativa para promover el desarrollo regional, superar los rezagos que propician la marginalidad y pobreza, fortalecer a los grupos civiles y autoridades locales para que ambos asuman el compromiso por el desarrollo comunitario, mejorar y fortalecer la gestión participativa en los servicios públicos, hacer corresponsable a gobierno y sociedad por el mejoramiento constante en las condiciones de vida.

En buena medida, las ideas expuestas líneas arriba constituyen el centro motriz que ha despertado un interés particular por desarrollar el presente trabajo, el cual tiene como *apuesta intelectual* defender la tesis que señala que en el ámbito municipal (donde la cercanía de gobierno y sociedad es más intensa) el mejoramiento de la función de gobierno y la democratización de las decisiones públicas, tienen una opción viable y positiva en la participación ciudadana.

Entendemos por función de gobierno la parte operativa y en acción del Estado que tiene como fin primordial contribuir a generar las condiciones idóneas para que la confianza ciudadana en las instituciones públicas sea cada día más amplia, la depositaria de los valores fundamentales de la convivencia ciudadana, el medio que posibilita ganar la confianza de los ciudadanos, o bien la vía para que éstos la retiren, en suma la forma y el estilo a través del cual se puede ejercer o no el poder público eficazmente.

La idea de la democratización la vinculamos con un proceso activo, constante y permanente mediante el cual la sociedad civil organizada puede reconstruir la naturaleza pública de la función del gobierno, para liberar a éste de los grupos de interés que lo han tenido en cautiverio y para disuadirlo de aventuras, ficciones e improvisaciones, ante la expectativa de sanciones electorales de desalojo y alternancia. Asimismo, la democratización se concibe como el medio posible para crear los contextos y condiciones que permitan atender con eficiencia los males, necesidades y problemas públicos. Sin embargo, debemos tener presente la acotación que bien realiza Luis F. Aguilar cuando apunta:

"la democracia no es de suyo garantía contra el error y la ineficiencia decisoria, pero desalienta el atropello a las libertades y desaconseja frivolidades legales, laxitudes financieras y decisiones alegres. Resuelve positivamente la cuestión de elegir quienes serán los pocos decisores que en representación de millones tomarán las decisiones colectivas. Exige e inspira el trabajo de análisis y diseño de políticas, no lo sustituye. Pide además rendimiento de cuentas, sin dejar impunes las decisiones erróneas y nocivas. Y sustituye a legisladores y gobernantes ineptos. Sobre todo, por su dinámica de discusión,

elección y revisión de las decisiones públicas, es un proceso de aprendizaje colectivo permanente. Aumenta la probabilidad del buen gobierno, de políticas idóneas y gestión eficiente, en la medida en que, por la pluralidad y debate de sus enfoques y propuestas, despierta nuevas ideas y empresas".¹⁵

Por otra parte, haciendo referencia a un sentido e interpretación de lo público, se plantea aquí, que las *decisiones públicas* tienen que ver con una forma peculiar de decidir, que es producto de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones y acuerdos (inexorablemente abiertos y visibles) mediante los cuales los ciudadanos están en posibilidad de ejercer y realizar sus libertades públicas de reunión, asociación, opinión, expresión y manifestación destacando como supuestos y exigencias para este estilo de decisión:

"la democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero, sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de las oportunidades y los canales de acceso a individuos y grupos marginados para participar en el diseño e implementación de políticas, cultura de la pluralidad y la tolerancia, resistencia a la seducción integrista, disciplina en el deseo infantil propio de la política social peticionaria que quiere todo aquí y ahora".¹⁶

Finalmente, es necesario apuntar que la *participación ciudadana* se considera *una opción*, porque tenemos la firme convicción de que *existen otras importantes, complementarias y necesarias* para que ésta se concrete. Algunas de estas son: el desenvolvimiento de un auténtico Estado Liberal (promotor y regulador), el uso de las nuevas tecnologías del poder¹⁷, la organización activa de la sociedad, la conquista del cuerpo social de más espacios públicos, la adecuación, transformación e incluso el cambio de las instituciones sociales y de quienes las conducen, pero sobre todo la necesidad de que el poder público

¹⁵ Aguilar Villanueva, Luis F, op. cit. p. 21

¹⁶ *Ibid.* p. 35

¹⁷ Las tecnologías del poder, constituyen un instrumento al servicio de los gobiernos abiertos, los cuales se contextualizan en el marco de las nuevas relaciones del Estado con la sociedad, a partir de la óptica de un poder inteligente (gobierno más racional, progresista y democrático) que sabe incorporar la opinión ciudadana en las actividades del poder público. En el capítulo IV, se hará referencia a las políticas públicas y las gerencias social y pública como las tecnologías del poder que pueden coadyuvar en el mejoramiento de la función de gobierno y la democratización de las decisiones públicas.

asuma con voluntad, compromiso y convicción política suficiente no sólo respetarlos sino también garantizar la apertura de nuevos y mayores espacios, mediante el impulso de estrategias y mecanismos que sustentados en la creatividad y la innovación permitan que la relación gobierno-sociedad sea revalorizada y que las decisiones públicas (que afectan y benefician a distintos públicos) sean más abiertas, equitativas y democráticas.

Concebir que la participación ciudadana representa un proceso mediante el cual se pueden democratizar las decisiones públicas en el ámbito municipal, no representa una idea retórica, pues como se podrá ver durante el desarrollo de este trabajo en este singular espacio de la vida social y política del país la posibilidad de sumar voluntades particulares a una voluntad colectiva resulta más factible, ya que justamente aquí las relaciones entre los individuos son más estrechas y directas a través de la convivencia, el trabajo y construcción de sus destinos a partir del principio ineludible denominado **identidad** :

"El principio de identidad, al que aspira la democracia, se hace más evidente, en las comunidades que comparten un territorio de pequeñas dimensiones, con problemas y necesidades más o menos comunes, donde el significado de interés colectivo y el destino común es algo más que un conjunto de símbolos. No hay duda de que la democracia y el desarrollo municipal son tareas afines, porque ambas dependen de la voluntad de los individuos, de los tiempos y de las formas que en cada municipio adopten las comunidades que los integran para conducir su propio destino a partir de sus modos particulares de convivencia".¹⁸

Así, el propósito de este trabajo lo constituye el ofrecer algunos planteamientos básicos acerca de cómo la participación ciudadana en el ámbito municipal puede representar una alternativa para mejorar el desempeño de los gobiernos locales y hacer que estos vean en la participación organizada de la comunidad un método que coadyuve a orientar democráticamente las decisiones públicas. De tal forma que gobierno y sociedad se conciban uno a otro como elementos complementarios y corresponsables en la atención de los asuntos de interés público.

Cabe señalar de una vez, que si bien el trabajo pretende aportar algunos elementos a nivel teórico informativo habrá que tener presente que los planteamientos y la propuesta final se orientan a municipios de tipo urbano o semi-urbano, de ahí la necesidad de que los esquemas en lo relativo a la **forma** en que han sido concebidos requieran ser re-orientados en **contenido** tomando en consideración el contexto referencial para otro tipo de municipio en particular.

A pesar de esta delimitación deliberada y de las involuntarias en que seguramente se incurre, el presente trabajo espera contribuir de forma muy modesta a un mejor conocimiento y una discusión más amplia, informada y reflexiva sobre la importancia de la participación ciudadana en los gobiernos municipales. Así, para efectos de exposición se ha considerado conveniente estructurar las ideas mediante los capítulos y contenidos siguientes:

En el capítulo I, se realizan algunas *precisiones conceptuales* en torno a nuestro objeto de estudio. Así, tomamos como punto de partida el acceder a una idea general sobre el *significado del término participación*, para posteriormente desarrollar aspectos más específicos del mismo tales como : su *fundamentación jurídica*, haciendo mención y describiendo lo relativo al marco legal que a nivel de la Carta Magna, las Constituciones Locales, Leyes, Reglamentos y Bando Municipal, cumple con la función no sólo de organizar y procurar la convivencia armónica de los hombres y la regulación de las relaciones políticas y sociales sino también la de garantizar la participación libre y democrática de los ciudadanos en los procesos de gobierno y diversos ámbitos de la vida.

¹⁸ González Pedrero, Enrique, *La democracia de carne y hueso*, p. 16.

Puntos también importantes en este primer capítulo son los que tratan *el objeto e importancia de la participación ciudadana*, *los fines de esta*, para concluir con el punto *requisitos y premisas* en donde se señala que para lograr la participación y colaboración de la ciudadanía en los asuntos de gobierno es necesario que los individuos, grupos y organizaciones que confluyen en el cuerpo social tengan previamente cubiertas y satisfechas sus necesidades básicas en lo individual y familiar, pues de no ser así las posibilidades de participación son prácticamente nulas.

El capítulo II, Muestra la heterogeneidad y especificidad de formas que puede adquirir la participación ciudadana y que para los fines y propósitos de este trabajo se agrupan en tres tipos: 1) *participación formal*; 2) *Participación espontánea*; y 3) *Participación organizada*, esto es aquella que promueven los grupos comunitarios, organizaciones políticas, civiles y los partidos políticos, y que se caracteriza por ser un elemento valioso de colaboración ordenada y permanente de la sociedad para con el gobierno. Así posteriormente se hace referencia a los mecanismos institucionales que contemplan algunas **leyes orgánicas** como son : los Consejos de Participación, las Comisiones del Ayuntamiento, la Comisión de Planeación para el Desarrollo y los Consejos Municipales de Protección Civil.

Este segundo capítulo finaliza tratando en forma separada y por su importancia una vertiente de la participación organizada: *la participación política*; esto es, aquella que promueven las instituciones políticas (partidos) cuya función y rol en las sociedades abiertas y plurales se acentúa en nuestros días y que tiene que ver con aspectos tan significativos como la representatividad y la conformación de gobiernos democráticos.

El capítulo III, analiza el tema de la Reforma del Estado, señalando que éste hoy en día, se encuentra en una etapa de rediseño y revisión en su relación con la sociedad, con el objeto de devolverle su misión histórica y útil para la cual la propia sociedad lo formó, y que es la de estimular el desarrollo de las iniciativas particulares, públicas y sociales, asegurar la convivencia armónica entre los distintos públicos, propiciar el bien común y hacer que la promoción del *interés general* sea el objetivo principal de su acción y desenvolvimiento.

Asimismo, se hace referencia a *lo público* (concepto un tanto descuidado en la propia administración pública) que desde el ángulo de la función de gobierno esta ligado a la *gestión del bien ciudadano*, la satisfacción de las necesidades colectivas y a una forma de vida en que la ciudadanía es orientada e informada por la administración pública para que los ciudadanos y sus representantes participen en la configuración de esquemas, instrumentos y mecanismos para hacer frente a los problemas públicos.

Otro punto de este tercer capítulo está dedicado al análisis de dos formas de organización político-administrativa mediante las cuales el Estado ejerce y distribuye su poder público: *el Federalismo y la Descentralización*. El punto de partida es que una auténtica reforma del Estado exige incluir en su agenda la revisión de la relación del Poder Federal con las otras instancias de gobierno, y que sólo el otorgamiento de espacios, facultades y recursos del centro hacia las entidades y de estas a los municipios permitirá fortalecer la gobernabilidad y democracia en las entidades, regiones y por consiguiente en toda la Nación.

En otro orden de ideas, el penúltimo punto de este apartado, tiene como inicio el cuestionamiento *solidaridad ¿para qué?*, esto se hace con la intención de plantear la necesidad de revalorizar dicho concepto que durante la anterior Administración Federal fue utilizado como etiqueta de un programa social para afrontar el grave y difícil problema de la pobreza en nuestro país. Así, se menciona

que el concepto de solidaridad no es un término nuevo o de uso reciente en el mundo, pues este constituyó un postulado implícito en los principios de *Libertad, Igualdad y Justicia* que enarboló la Revolución Francesa. Sin embargo, con el uso excesivo que dicho término tuvo en el sexenio anterior, hoy pareciera que la *solidaridad* como concepto ya no resulta tan necesario y útil para la sociedad y el gobierno, pero en realidad no es así, pues dicho concepto representa un valor y riqueza esencial de la humanidad, ya que este hace alusión a la fuerza colectiva, a la sensibilidad personal de una sociedad cooperativa, accesible y participativa. Por ello, se sugiere *recrear* la solidaridad como un *ejercicio ético* y que ésta se constituya en el *motor de la dimensión social*, pues *sólo siendo solidarios estaremos en posibilidad de construir un mundo más habitable* fundamentalmente para quienes menos tienen.

Este capítulo se cierra analizando el nexo existente entre los conceptos *democracia y participación*, cuyo vínculo formal lo analiza la teoría de la representación, que tiene que ver con el derecho de los ciudadanos a ejercer mediante el voto su participación en la conformación de gobiernos democráticos y eficientes. Por ello, se apunta que la democracia como un sistema de reglas posibilita el accionar más gobernable de las administraciones municipales, pues permite que estas desahoguen y contengan los conflictos que genera el ejercicio de gobierno y por otra parte permite gobernar sumando voluntades, es decir, haciendo de lo individual una voluntad colectiva.

El capítulo IV, incursiona en el tema de la función de gobierno, la cual constituye el medio a través del cual el poder público gana o pierde consensos. Así se destacan algunos elementos que la administración pública debe operar para otorgar a la sociedad un papel más dinámico y participativo y conducir a la esfera de lo común e institucional la propia diversidad que nace de la convivencia entre individuos, grupos y organizaciones. En el siguiente punto, *gobierno eficiente-sociedad participativa* se plantea, que para hacer a la función pública

más eficiente es imperativo que existan gobiernos abiertos, receptivos, plurales y democráticos; para lo cual se requiere una *administración pública diferente*, que se identifique con el desarrollo y uso de novedosos medios tecnológicos, *orientada a asegurar el mejoramiento constante de las condiciones de vida de la sociedad*. Por ello, se apunta que a idea de hacer buen gobierno alude a un gobierno eficiente que va en busca de la sociedad y que propicia que esta participe mediante el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

En el punto *instituciones y personas* se hace referencia a la importancia que estos dos elementos tienen en el proceso de mejorar la función de gobierno, pues se considera que no basta apostar al fortalecimiento de la sociedad, a la apertura democrática y a la publicitación del poder. Este cuarto capítulo concluye señalando por una parte la necesidad de *llevar a la práctica la participación de papel* esto es, aquella que está reconocida en los distintos ordenamientos jurídicos pero que en la vida cotidiana no ha sido puesta en marcha. Asimismo, incluye algunas experiencias en el ámbito municipal en nuestro país y en otros contextos, relativas a la participación ciudadana, retomando para ello el análisis de algunas acciones que han venido desarrollando algunos gobiernos municipales que consideramos pueden incidir favorablemente en la institucionalización y fomento de la participación.

El V capítulo, incluye un *ejercicio a nivel teórico y práctico* cuya intención es plantear en primer término la necesidad de que la autoridad municipal se acerque a la sociedad, esto es *llevar el gobierno a las comunidades* para lo cual se propone la realización de audiencias públicas comunitarias, cuyo objetivo principal sería propiciar la organización hacia el interior de las comunidades. En suma, se trata de mecanismo no sólo para hacer saber al gobierno lo que *realmente quiere y necesita la comunidad*, sino también una forma en que la comunidad puede tomar parte en los procesos de gobierno.

Otro mecanismo que se propone con esta misma intención, es la puesta en marcha de *Planes de Trabajo* para los organismos auxiliares (Consejos de Participación, Asociaciones de Colonos u otras organizaciones) los cuales representan una herramienta que el gobierno municipal puede poner a disposición de estos.

Un tercer mecanismo propuesto es la instrumentación de los *Reportes Operativos Comunitarios (ROCS)*, los cuales se conciben como un elemento complementario y útil para conocer mediante el diseño y aplicación de una cédula (específica para cada municipio), los principales problemas y demandas que afectan a cada comunidad; se trata de un mecanismo que operaría la autoridad municipal mediante un *área de estudios a nivel de campo y gabinete* con el objeto de tener actualizado el perfil de necesidades y requerimientos en servicios públicos y/o tipo de problemas sociales que presenta cada comunidad. Por último se sugiere la creación y/o adecuación de una *dependencia integral* en la estructura administrativa de los municipios que se encargue de *promover* la participación ciudadana, y que rompa con la visión equivocada de interpretar a esta como el simple acto de convocar a la sociedad para cubrir actos oficiales.

Asimismo, se incluyen las conclusiones del trabajo y finalmente se incorpora un epílogo cuyo propósito es ofrecer algunas consideraciones finales en torno a nuestro objeto de estudio, así como una serie de precisiones que por el propio perfil y carácter de nuestro trabajo de investigación no fue posible tratar en forma amplia. Así se dedican algunas líneas para referirnos al panorama participativo en el ámbito municipal para los países latinoamericanos en el futuro inmediato, toda vez que a nuestro parecer existe un signo común y constante para los países de la región que tiene que ver con las manifestaciones del cambio en la dinámica social que se orienta a propiciar nuevas formas de interacción entre la sociedad y el estado.

Finalmente se presentan las referencias bibliográficas, hemerográficas; las leyes, reglamentos y las disposiciones jurídicas que fueron utilizados como material de apoyo y consulta para la realización de la presente investigación.

I.- PERFIL TEORICO-CONCEPTUAL

1.1 Aproximación y usos sobre el concepto de participación.

En nuestros días, se observa una presencia importante y una aceptación muy favorable y positiva acerca de la idea de la participación, diríamos incluso que dicho concepto goza de buena salud y cierta fama¹; pues cotidianamente lo aludimos y relacionamos cuando una persona vierte libremente su opinión o cuando la ciudadanía y los grupos sociales se reúnen para dirimir problemas específicos buscando encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola que las logre recoger e incluir.

Esta importante presencia que ha adquirido el concepto de participación se muestra no sólo por el uso tan frecuente que tiene, sino además por la considerable lista de artículos periodísticos, ensayos, conferencias de especialistas, memorias de encuentros, mesas redondas con estudiosos e intelectuales, simposiums que organizan Universidades e Institutos sobre este tópico, por ello, tal vez pueda parecer absurdo formular la pregunta ¿Qué es la participación?; sin embargo, la cuestión no sólo es importante sino fundamental para el estudio y análisis del presente trabajo, así tomaremos como punto de partida, el acceder a una idea general de la participación, para posteriormente ubicar y vincularla con algunos otros temas que nos permitan comprender el por qué de ésta, contextualizarla e incluir nuestra definición particular, para lo cual retomaremos una serie de posiciones e ideas que diversos estudiosos e intelectuales han vertido sobre el tema.

¹ "Es una invocación democrática tan cargada de valores que resulta prácticamente imposible imaginar un mal uso de ella, de ahí que suela ligarse con propósitos transparentes (públicos en el sentido más amplio del término) y casi siempre favorables para quienes están dispuestos a ofrecer algo de sí mismos en busca de propósitos colectivos. La participación es, en ese sentido, un término agradable". Véase Merino Huerta, Mauricio, **La participación ciudadana en la democracia**, p. 9.

Comenzaremos señalando que participar es un término que etimológicamente proviene del latín *participare*, cuyo significado puede aceptarse como la posibilidad de tener parte en una cosa o acción. Es decir, un acto bajo el cual una persona desempeña determinado papel y establece cierta relación con otras personas que forman una colectividad. Así, en forma amplia puede decirse que el término *participación* hace referencia a la acción, influencia y efecto que un individuo ejerce al relacionarse voluntariamente con otros miembros de su entorno común, ya que "la participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede *ser parte* donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar".²

Efectivamente, *participación* es sin duda un concepto muy amplio, cuyo significado y connotación general permite asociarlo con una serie de categorías tales como: colaboración, esfuerzo coordinado, compromiso conjunto, suma de voluntades, ayuda colectiva, trabajo, cooperación, organización, solidaridad, etc. Incluso, nos remite a encontrar ciertas similitudes y semejanzas con otros conceptos (amplios y controvertidos) que han sido empleados en otra temporalidad, latitud y contexto, tales como democracia o representación, este último en su momento considerado el antecedente inmediato de lo que ahora denominamos cotidianamente como participación, o dicho en otros términos su equivalencia entre los antiguos griegos. Sin embargo, es necesario recordar, como en aquella época no cabía ni remotamente la idea de igualdad entre las personas, ya que no todos gozaban de la condición de ciudadanos.

² Ibid.

Sin pretender recrear aquí totalmente el proceso histórico mediante el cual se estableció la transición entre la representación política y la participación ciudadana, realizaremos un recuento muy breve que permita dar cuenta que la diferenciación actual entre ambos conceptos es relativamente reciente.

En algunas ciudades de la antigua Grecia (las más civilizadas), se practicaba un tipo de participación a la que algunos denominaban democracia directa, pero en esas ciudades no había ninguna dificultad para distinguir entre representación y participación, porque la asamblea abarcaba a todas las personas que entraban en la categoría de ciudadanos, y como estos no eran un número muy considerable no se requerían celebrar elecciones para nombrar los cargos públicos, sino sorteos para poder adquirir algún tipo de representación. De modo que en esas ciudades tampoco había conflictos entre mayorías y minorías, pues las decisiones se tomaban por consenso. Así la participación y la representación aparecían fundidas en una sola asamblea: todos los ciudadanos se representaban a sí mismos, y todos estaban obligados a la participación colectiva.

Posteriormente en el largo período Feudal, la representación fue una idea nada vinculada a la de participar en la toma de decisiones comunes (como en las antiguas ciudades griegas) sino más bien sometida a la voluntad final de los Reyes y Monarcas en los que recaía la soberanía del Estado. De ahí que la representación no estuviera asociada a las tareas de gobierno: lo que representaba, en todo caso, era una forma de sustituir la presencia de los intereses aislados ante la soberanía del Rey, y un cerrojo para nunca dar acceso o siquiera influir en las decisiones finales del gobierno. Esto porque la soberanía del gobernante no provenía del pueblo, sino de la herencia y en última instancia de lo divino.

Lo anterior, cambió radicalmente con la instauración de la representación moderna, teniendo su primer impulso no solo cuando se despojo el concepto de soberanía de las *casas reales* hacia la voluntad popular, sino en la transición histórica que marca el hecho de que los gobernantes y estamentos dejaron de representarse a sí mismos para comenzar a representar los intereses de toda la nación. Y es en este punto donde comienza a plantearse la relación dialéctica entre las ideas de representación y participación:

“Para nosotros ya no cabe la idea de representación más que ligada al gobierno: nuestros representantes son nuestros gobernantes, y solo pueden ser nuestros gobernantes si efectivamente nos representan. Se trata de la primera idea cabalmente democrática que acuño la humanidad y hasta la fecha sigue siendo la más importante de todas: arrebatárselo el mando político, la soberanía, a un pequeño grupo de gobernantes para trasladarlo al conjunto del pueblo.”³

En general, todas las palabras que usamos para explicar nuestra convivencia humana han servido para nombrar realidades muy distintas, según la época en que se hayan empleado, de ahí que una misma palabra haya tenido diferente interpretación, significado, aceptación y aún despertado entusiasmo en una determinada realidad y no así en otra⁴. Un ejemplo claro de la evolución y cambio en el significado e interpretación de un mismo concepto lo encontramos precisamente en el de participación ciudadana, el cual en las sociedades democráticas es la pareja indispensable de la representación política, pues como apunta Mauricio Merino “ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia. No obstante la primera es mucho más flexible que la segunda y es también menos conocida, aunque su nombre se pronuncie con más frecuencia”.⁵

³ Ibid.

⁴ En el campo de la ciencia política, la administración pública y en general en las ciencias sociales son pocos los conceptos que no han sufrido cambios o adecuaciones con el correr de los tiempos en su intento por comprender y explicar las nuevas realidades. Lo que hoy conocemos con el nombre de democracia dista mucho de ser o siquiera parecerse a lo que significaba en épocas anteriores.

⁵ Ibid

Así, cuando en la actualidad empleamos el término de participación ciudadana, es necesario en primer lugar señalar que la categoría de ciudadano (desde el punto de vista tradicional liberal) denota como la vida pública alentada en las ciudades se va uniendo e integrando hasta conformar una red de dependencias, capacidades, intereses y energías para hacer frente a problemas y necesidades comunes, que no pueden resolverse por la heterogeneidad de intereses y valores de los individuos que concurren en la sociedad y porque la libertad económica (de industria y comercio) no puede encarar las imperfecciones que surgen de la convivencia humana. De ahí la necesidad imperiosa de la asociación y cooperación de los individuos.⁶

Se es ciudadano por el hecho de haber nacido en de determinado Estado-Nación. A partir de esta adscripción básica, el ciudadano adquiere los derechos y responsabilidades que en dicho país se reconocen. A causa de esto, la ciudadanía posee tanto un referente territorial, como jurídico y político. Pero la ciudadanía consiste, sobre todo en una actitud o posición, es decir la conciencia de pertenencia a una colectividad fundada sobre el derecho y la situación de ser miembro activo de una sociedad política independiente.

Desde esta óptica, la ciudadanía significa fundamentalmente participación e integración, ya que un "ciudadano es también aquel individuo que es capaz de organizarse para plantear demandas en diferentes campos de la vida social (de salario, de vivienda, de servicios públicos, así como reclamos que rebasan el plano material, tales como la expansión de derechos y libertades civiles), no es

⁶ "Ser ciudadano implica que la sociedad civil es el ámbito donde se instituyen sus derechos y obligaciones y la misma tiene como base de su organización al estado de Derecho". Uvalle Berrones, Ricardo, "El mundo actual de la ciudadanía, el Estado y la administración pública, p. 116.

alguien que espere a que los jefes o las autoridades decidan hacer las cosas, sino alguien con disposición a participar en la vida pública.”⁷

Como consecuencia, ser ciudadano es sentirse responsable del buen funcionamiento de las instituciones que amparan los derechos en el país al que se pertenece. En este contexto, el ciudadano ideal es el que interviene en la vida pública⁸ y esta dispuesto a someter su interés privado al interés general de la sociedad; por ello, derechos⁹ y obligaciones son siempre correlativos.¹⁰ Así, el concepto de ciudadanía, que adjetiviza y diferencia a nuestro objeto de estudio, hace referencia a uno de los componentes de la cultura política democrática¹¹, el cual implica, ir más allá del espacio privado, que es el área de las necesidades más inmediatas del hombre y de la lucha por satisfacerlas.

⁷ Peschard, Jaqueline, **La cultura política democrática**, p.28

⁸ “Mientras que en la vida privada predomina la práctica del individualismo, en la vida pública es importante diluirlo para que, mediante la participación y corresponsabilidad, se aseguren los fundamentos de la civilidad social y política. En este punto es donde hay que situar a la administración pública, ya que su contenido, atribuciones y límites tienen como referencia precisamente el espacio de lo público”. **Ibid**

⁹ Visualizada desde los derechos, “la ciudadanía, según Arendt, es el derecho a tener derechos, los cuales solo es posible exigir a través del pleno acceso al orden jurídico que únicamente la ciudadanía concede”. La relación entre derechos y ciudadanía, es que sin la conciencia de los primeros no es posible la segunda. Frente a las concepciones y prácticas de las monarquías absolutas y de las dictaduras, que consideran al hombre como objeto de gobierno, es decir como súbdito, en los gobiernos republicanos y democráticos la ciudadanía estriba en valorarlo como sujeto de derechos. En consecuencia, ciudadano es quien conoce sus derechos y los defiende. La centralidad de los derechos es el asunto nodal de la sociedad civil democrática. Tomado de Ramírez Saíz, Juan Manuel, “Las dimensiones de la Ciudadanía”, p. 190.

¹⁰ **Ibid**

¹¹ “La cultura política de una nación es la distribución particular de patrones de orientación psicológica hacia un conjunto específico de objetos sociales (los propiamente políticos) entre los miembros de dicha nación. Es el sistema político internalizado en creencias, concepciones, sentimientos y evaluaciones por una población, o por la mayoría de ella. En principio la cultura política democrática está sustentada en la noción de ciudadanía (un grupo de individuos racionales, libres e iguales ante la Ley que conforman el sujeto por excelencia de la cosa pública y de la legitimación del poder), puesto que la fuente primaria y última del poder es la voluntad del pueblo, es decir, de la ciudadanía. Es una noción que en su sentido más profundo condensa los rasgos y factores que dan forma a una cultura política democrática”. Peschard, Jaqueline, op. cit. p. 10

En el mundo moderno, caracterizado por la diferenciación entre lo privado y lo público, el hombre tiene una existencia privada que lo hace ser miembro de una clase determinada, mientras que en el espacio público aparece alejado de dichas determinaciones y reconocido formalmente como individuo sin distinciones étnicas, raciales, sociales, ideológicas, económicas, porque ser ciudadano, significa en primera instancia poseer una serie de derechos a la par de una serie de responsabilidades y obligaciones sociales. Lo cual hace posible que en las sociedades modernas el ciudadano sea "el protagonista de la esfera pública ya claramente diferenciada de la privada. Adicionalmente, ya no es un súbdito del Estado que solamente está llamado a obedecer los dictados del poder o a someterse bajo el imperio de la fuerza, sino que participa directa o indirectamente en el diseño de dichos dictados y, desde luego, en la fundamentación misma del poder del Estado, al ser el titular de la soberanía"¹²

De ahí que el elemento principal para entender la participación ciudadana sea la noción de ciudadano¹³, ese sujeto activo, miembro de la sociedad que dispone a la capacidad para nombrar a sus representantes y a sus gobernantes; y que además busca organizarse en defensa de sus derechos, para ser escuchado por el gobierno y, en fin, para influir en los rumbos y direcciones de la vida cívica¹⁴ y política.¹⁵

¹² *Ibid.* p. 12

¹³ La noción de ciudadano se expresa nítidamente en el término elector (o votante), que es una categoría jurídico-política básica que iguala a los individuos entre sí, puesto que desde que se instauró el sufragio universal y secreto en el curso del siglo XIX y principios del XX, cada elector, independientemente de su situación social particular, tiene el mismo peso al ejercer su derecho al sufragio. Sin embargo, hay una diferencia cualitativa entre pensarse y actuar como elector y hacerlo como ciudadano, ya que actualmente ambas categorías se identifican jurídicamente, puesto que el ciudadano (en la Constitución Mexicana, por ejemplo, es el mexicano que ya cumplió 18 años y tiene un modo honesto de vivir) es justamente aquel que tiene derecho a sufragar y, por ese conducto, a elegir a sus gobernantes, el significado de elector se reduce a ese derecho. El término ciudadano tiene una connotación que rebasa la mera formulación normativa para alcanzar una dimensión política en sentido estricto". *Ibid.*

¹⁴ "La participación ciudadana orientada a fomentar la convicción y el espíritu cívico tiene como propósito participar, cooperar y compartir responsabilidades en todo aquello que se relaciona con las insuficiencias, deficiencias, necesidades o carencias de la vida pública. Es un tipo de participación que no es *pro-estatal*, ni *pro-paraestatal* o *pro-gubernamental*, sino que es diferente a lo estatal y gubernamental, que se sustenta en Organizaciones no Gubernamentales (ONGS). De ahí que la participación cívica se haya convertido en los últimos años en una confluencia de energías que

Los usos del concepto.

Una primera aproximación (aunque muy sencilla y amplia) es la que señala que "por participación podemos entender el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos políticos, económicos y sociales de una comunidad".¹⁶ De lo anterior se desprende, que la participación no se da en forma homogénea entre los hombres, que ésta se da en forma colectiva y que además la participación como proceso humano está presente en todos los ámbitos de la vida, de ahí que para José Mejía Lira la participación se conciba como...

"el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos y organizaciones sociales. Todos ellos con una convergencia de actuación en un punto o zona determinados" (...) y atendiendo un principio que "se basa en la enorme posibilidad de la armonización, definiéndose en términos de cooperación y consenso, más que en el conflicto y la confrontación. Mediante estrategias basadas en órganos consultivos, procedimientos de consulta, procesos de concertación y mecanismos de negociación que pueden favorecer ampliamente los niveles de bienestar social en las comunidades".¹⁷

Otra definición igualmente sencilla y general es la que da Nuria Cunill al indicar que la participación ciudadana "se refiere siempre a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales".¹⁸ La anterior definición llama la atención por la diferenciación que hace del ciudadano individual como sujeto que tiene derechos y obligaciones que sólo puede materializar en un ámbito colectivo-público, ya que la organización siempre supone la participación de más de uno, pues ésta inexorablemente será la suma o resta de voluntades colectivas.

transforman la vida social, lo cual obliga a que la administración pública sea reformada para que responda con más capacidades a los imperativos de gobernar bien a la sociedad". Uvalle Berrones, Ricardo, "El mundo actual de la ciudadanía... p.120

¹⁵ "La participación ciudadana orientada a la política, se refiere a aquellos sectores o grupos interesados en la búsqueda, conquista y retención del poder a través de los partidos políticos y la contienda electoral para acceder a los parlamentos o a la dirección del gobierno. Es una participación donde la ideología, las estrategias de acción y la cultura política son los elementos que orientan la toma de poder". Ibid.

¹⁶ Moya Palencia, Mario, **Democracia y Participación**, p.21

¹⁷ Mejía Lira, José, "Propuesta para el mejoramiento de los servicios públicos", p. 262.

¹⁸ Cunill, Nuria, **Participación Ciudadana**, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

Al respecto, conviene precisar que para Nuria Cunill, el concepto de participación (sin adjetivar) implica que se está **tomando parte**, y que para el caso de la participación ciudadana ésta supone que los individuos en tanto **ciudadanos** toman parte en alguna actividad pública. Por ello, para esta estudiosa del tema, en principio tres categorías quedarían excluidas de la problemática específica de la participación ciudadana¹⁹ :

a) **La participación social**, ya que ésta se refiere a los fenómenos de agrupación (estado o situación de pertenencia) de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales, de ahí que la diferencia con la participación ciudadana estriba en que en la primera los individuos se relacionan no con el Estado, sino con otras instituciones sociales.

b) **La participación comunitaria**, que en forma similar a la participación social no implica necesariamente actuar con el Estado, dado que si bien ésta tradicionalmente supone cercanía con el Estado bajo un impulso fundamentalmente de corte asistencial, las acciones (vinculadas a cuestiones inmediatas) normalmente las realizan y ejecutan los propios ciudadanos.

c) **Experiencias autónomas de la sociedad civil**, pues si bien es cierto que recientemente han aparecido movimientos sociales de reivindicación con ideas de autogobierno, y experiencias de organización de la comunidad que surgen y se resuelven bajo su propio seno, éstas tampoco pueden ser entendidas bajo el concepto de participación ciudadana, ya que en los casos antes descritos la "autonomía" es ilusión, en la medida en que ésta por definición implica la intervención de un sólo sujeto social, y como sabemos la participación y lo comunitario implica al menos la intervención de dos sujetos.

Como se puede ver, la participación entendida como la intervención ciudadana en actividades públicas, permite en principio seguir avanzando en la búsqueda de otras ideas. Así, por su parte Yolanda Sentíes escribe que el concepto de participación se refiere a forma en que las personas que integran las comunidades se organizan con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes tales como desarrollo y bienestar, teniendo como base al individuo, los grupos y las comunidades más vulnerables con el objeto de incorporar soluciones factibles y eficaces que, fundadas en un sistema y en acciones programadas, concreten actividades promocionales, preventivas,

¹⁹ Véase **La Participación Ciudadana (Serie Antologías)**, México, coeditado por el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" y la Fundación Friedrich Ebert (representación en México), 1996, pp. 69-76

correctivas o rehabilitatorias dirigidas a elevar el nivel de la calidad de vida de la población, evitando que existan factores generadores de pobreza y marginalidad.²⁰

Así, se observa que bajo su enfoque la participación se sustenta en la convivencia del hombre, en el espacio físico y geográfico que comparte con otros individuos y sobre todo destaca su idea de que la participación constituye el medio a través del cual las colectividades pueden acceder a una etapa de crecimiento y mejoramiento constante en su forma de vida, pues en la idea de desarrollo va implícito el propósito de los individuos por superar los rezagos, resolver los problemas que comparten y alcanzar un objetivo en común.

Para Ricardo Uvalle tratar lo relativo a este tema implica reconocer que en la democracia moderna hay formas de complementación y expresión que dan vigor a los sistemas de gobierno y la participación ciudadana constituye una opción que permite acercar el gobierno a los propios ciudadanos para fortalecer su representación e intervención en los asuntos de orden común, pues en la medida en que la ciudadanía se informa, interesa y toma parte en el destino que tiene que compartir, se manifiesta la voluntad del gobierno y la administración pública como entes receptivos y abiertos a los valores y la dinámica de la vida pública.²¹

En la óptica de éste autor, se observa un amplio sentido positivo que otorga a la participación ciudadana, pues la vincula por una parte, con el fortalecimiento de las instituciones públicas y por otra, la ubica como un medio a través del cual la representación de los ciudadanos adquiere vigor, en la medida en que tienen acceso a tomar parte en la atención de los problemas y asuntos públicos que los afectan. Asimismo bajo su enfoque se percibe que en la medida en que el poder público sea abierto y receptivo podrá alentar la organización, iniciativa e

²⁰ Senties E., Yolanda, **La organización de la participación ciudadana municipal**, (Premio de Estudios Municipales 1986), México, Centro Nacional de Estudios Municipales/Secretaría de Gobernación, 1986. p. 24.

²¹ Uvalle Berrones, Ricardo, "El mundo actual de la ciudadanía... p. 118.

intervención de los ciudadanos para sumar (compartir y complementar dice él) los esfuerzos de ambos.

Otra definición interesante y muy puntual, es la que precisa que desde un punto de vista general la participación ciudadana "es la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento".²²

Como se puede observar, la anterior definición incorpora una serie de elementos, que permiten dar cuenta en primera instancia que la participación en el ámbito municipal alude a la elección que realiza un grupo de personas (organizadas) con el objeto de colaborar en la solución de su problemática y necesidades comunes. Es decir, bajo esta visión se concibe a la sociedad como el *sujeto activo y corresponsable* en la atención de los asuntos del gobierno. Sugiere el abandono de posturas paternalistas por parte del gobierno, puesto que abre la posibilidad de que la iniciativa y el vigor de los ciudadanos constituyan un elemento complementario y auxiliar para la autoridad. Además de que reconoce y alienta por una parte el derecho de la ciudadanía para expresarse (mediante sus propuestas e iniciativas) y por otra sugiere la necesidad de una sociedad informada a través del conocimiento no sólo de sus derechos sino también de sus obligaciones. Para finalmente otorgar a la organización ciudadana la *posibilidad real de tomar parte*, es decir, *participar* en la etapa medular de los procesos de gobierno: la toma de decisiones.

²² INAP, La participación comunitaria municipal, p. 4

Interesante también, puesto que incorpora otro tipo de elementos y variables, es el concepto que el estudioso y analista de problemas urbanos y de las grandes ciudades Jordi Borja da sobre el concepto de participación ciudadana, al señalar que ésta es un derecho de los ciudadanos, no una obligación²³, un método para conocer lo que quiere la gente para controlar y cooperar en la gestión de los servicios y la realización de actividades²⁴, para hacer posible la creatividad social, que supone aceptarse mutuamente, defender algunos objetivos comunes, pero también asumir las diferencias y hasta las contradicciones, como hechos naturales y generadores de vida.

Así, en la definición anterior, la participación aparece como instrumento (en positivo) al servicio del poder público que le permite obtener información real de lo que requiere el cuerpo social, pero además se intuye que también se ve a la participación como medio, es decir como la forma o el camino por el cual la gente puede tomar parte y cooperar (no sólo opinando sino interviniendo directamente) en aquellos asuntos que son de su interés y le afectan. De ahí que para el autor esta suma de intereses sea lo que motive y fomente la creatividad colectivamente hablando.

²³ Cfr. con el trabajo de Herrasti, Ma. Luisa. "Participación ciudadana ¿Derecho u obligación?, en, *Suplemento del Boletín "Art. 115"*, México, CESEM "Heriberto Jara", agosto-septiembre de 1994.

²⁴ Esta definición coincide, en lo general, con la planteada por el actual Gobernador del Estado de México, César Camacho Quiroz quien bajo un enfoque más amplio, positivo e integral señala: "la participación ciudadana, es no sólo la colaboración de los vecinos en la ejecución de la obra pública, es mucho más; es asumir cabalmente el papel que todos tenemos en la búsqueda de mejores condiciones de vida, es cumplir nuestras obligaciones fiscales, cuidar el ambiente y acatar las normas de tránsito y quizás, muy especialmente, observar los llamados por la Constitución, reglamentos gubernativos y de policía, que en los municipios prevén las obligaciones de los ciudadanos frente a sus iguales: no obstruir la vía pública, pintar las fachadas de sus casas, no desperdiciar el agua, no romper la arquitectura urbana, hacer uso de la acción popular para denunciar a quienes atenten contra la ecología, etc". Camacho Quiroz, César. "Participación ciudadana en el desarrollo municipal", p. 184

Asimismo, en esta definición se manifiesta la posibilidad de participar no participando, pues al concebirse más como un derecho que como obligación, se da la idea de que constituye un derecho que nada más podrán ejercer los ciudadanos informados, "si hay una fuerte iniciativa pública capaz de producir beneficios sociales individualizables y si tienen la posibilidad de participar efectivamente en la toma de decisión y en la ejecución de actividades que les interesan directamente".²⁵

Así, bajo el marco de las anteriores definiciones (la mayoría optimistas) resulta conveniente retomar las precisiones que realiza Vendrell Tornabell cuando señala que "en cualquier caso, una cosa parece clara: la participación no es una alternativa a la democracia representativa y al estado de partidos, sino un complemento o un correctivo parcial de la misma. La participación no supone disolver la administración en el cuerpo social; al contrario es cosa de los dos, las instituciones y la sociedad que permanecen distintas y no confundidas, aunque ahora comunicadas y en contacto permanente".²⁶

Con lo expuesto hasta aquí, podemos apuntar una definición propia acerca de la participación ciudadana en el ámbito municipal, señalando en primer lugar que ésta constituye un elemento indispensable para el desarrollo de las comunidades. Es una actividad que representa un derecho del individuo y un deber de la sociedad. Y que se relaciona con la organización y el trabajo colectivo de un grupo de individuos que comparten un espacio físico en común, con objetivos *individuales semejantes* que los impulsan voluntariamente a compartir esfuerzos, compromisos, anhelos y problemas con otros miembros de la comunidad.

²⁵ Borja, Jordi, "Políticas y gobierno en las grandes ciudades", p. 667.

²⁶ Vendrell Tornabell, Monserrat, "Participación ciudadana para el desarrollo comunitario", p. 168

Es una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de decisiones y de tomar parte en los procesos de planeación y acción del gobierno. Por ello la importancia de que el poder público la conciba como un método inmejorable para percibir y captar el sentir más real de las necesidades de los gobernados²⁷ y que vean en ella *una forma de vida y sustento de la democracia*. Un ejercicio colectivo de los individuos por organizar sus vidas como *sujetos activos*, el encuentro armonioso de las organizaciones sociales (gubernamentales o no), instancias administrativas, instituciones políticas y representativas.

1.2 Precisiones jurídicas.

En este apartado del trabajo se apuntarán algunos elementos de carácter jurídico, que permitirán dar cuenta que las bases normativas fundamentales para iniciar esta nueva ruta hacia la *cultura democrática-participativa* en el ámbito municipal ya están dadas, y que éstas garantizan plenamente la existencia de un marco legal y democrático amplio para que la sociedad se incorpore plenamente en las tareas del gobierno. No obstante que existen algunas limitantes para ejercer una plena autonomía municipal²⁸, en nuestro país los Ayuntamientos, llevan a cabo su participación en el proceso de planeación a través de mecanismos e

²⁷ "Ello permite que el gobierno y la administración pública no antagonicen con el caudal de energías ciudadanas que también desean ocuparse de la atención de los problemas públicos, pues es evidente que la complejidad de éstos no puede encararse únicamente con la propia administración pública, sino que es indispensable dar cabida a la iniciativa ciudadana para sumar esfuerzos y aprovechar mejor los recursos escasos. Cuando la administración pública formaliza la participación ciudadana, responde mejor a los reclamos públicos, ensancha las expresiones de la representación social y evita distanciamientos o divorcios que dañan su credibilidad". Uvalle Berrones, Ricardo, "El mundo actual de la ciudadanía, ... p.119.

²⁸ Sin duda alguna parte importante y elementos decisivos para revertir las políticas centralizantes fue la Reforma Constitucional al Artículo 115 impulsada en 1983, que sumada a la implantación del Sistema Nacional de Planeación Democrática (como el instrumento orientador de las acciones del gobierno) se constituyeron en dos pilares básicos para intentar devolver al municipio su capacidad de decisión y participación dentro del proceso del Desarrollo Nacional.

instrumentos tales como la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Centro de Población Estratégico.

Con lo hasta aquí expuesto, se desprende la necesidad de enumerar en primera instancia los fundamentos jurídicos vigentes que sientan las bases del Sistema Nacional de Planeación, dichos fundamentos los encontramos en: **La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** en los artículos 25, 26, 27, 115 fracc. II, III, V y VI; **La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** en su artículo 22; **La Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos**, en el artículo 1º, fracc. II, III, IV y V; 2 fracc. I, II, III, IV, V, VI; 3, 13, 14 fracc. III; 33 y 34 fracc. II y V; extendiéndose dichos fundamentos a cada una de las correspondientes **Constituciones Políticas y Leyes Orgánicas ; de Planeación; y de Asentamientos Humanos de las distintas Entidades Federativas**, en sus artículos y fracciones correspondientes.

Por otra parte, a continuación se mencionan aquellas leyes y disposiciones jurídicas en donde se reconoce puntualmente la importancia de la participación ciudadana como elemento auxiliar y complementario en las tareas y ejercicio del gobierno, dichos ordenamientos jurídicos son: **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**²⁹, artículos: 1, 4, 6, 8, 9, 25, 26, 31 fracc. II y IV; 35 fracc. I, II y III; 36 fracc. I, III, IV y V; y por último el 41; **Constituciones de las Entidades Federativas; Leyes Orgánicas Municipales y en los correspondientes Reglamentos y Bandos Municipales** en sus artículos y fracciones específicos.³⁰

²⁹ Además de representar la Ley Suprema que sienta las bases para que la convivencia y desenvolvimiento de la sociedad en su conjunto se dé en forma equitativa, democrática y justa. Conviene señalar que en nuestra Carta Magna en el capítulo correspondiente a *las garantías individuales* se encuentran precisados los aspectos fundamentales que otorgan a los ciudadanos mexicanos las bases para hacer patente su participación en los distintos ámbitos de gobierno.

³⁰ Al respecto vale la pena señalar que la mayoría de **Leyes Orgánicas Municipales** tienen un apartado correspondiente a las **atribuciones de los ayuntamientos**, en donde se indica que constituye una atribución de éstos expedir y reformar el Bando Municipal así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los

A continuación, se ofrece un panorama general acerca de la forma en las distintas entidades federativas del país, conciben a los órganos de participación y colaboración ciudadana, para ello hemos revisado la totalidad de las Leyes Orgánicas, y se ha observado que en la mayoría de estas de manera muy puntual se alude a los mecanismos institucionales por medio de los cuales se organiza, fomenta y orienta la participación ciudadana en cada territorio. Así, con la intención de exponer la integración y forma de operación de dichos mecanismos, se presentan en orden alfabético las particularidades de cada Ley correspondiente.

1.- Aguascalientes. La ley Orgánica, remite a la Ley de Planeación y Urbanización estatal, en la cual se contempla por una parte el establecimiento de organismos auxiliares, que son los Comités de Desarrollo Urbano y Rural que asesoran y proponen estudios al ayuntamiento sobre la materia; y por otra el funcionamiento en cada municipio de un Consejo de Colaboración Municipal, que representa y coordina a los particulares para colaborar con las autoridades municipales, teniendo la obligación de informar al pueblo y al ayuntamiento sobre los proyectos y situación de las obras realizadas, así como del estado financiero de los fondos que la sociedad pudiese haber aportado.

2.- Baja California Norte. La Ley contempla la existencia de un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal por cada ayuntamiento, se integran con representantes de los sectores público, social y privado; tiene como función asesorar a los ayuntamientos en la planeación de sus actividades. De igual forma la participación ciudadana se considera a partir del establecimiento en cada Delegación municipal de un Consejo, electo de manera directa, conformado por cinco ciudadanos propietarios con sus respectivos suplentes, todos ellos residentes en la delegación y preferentemente representativos de los jóvenes, obreros, campesinos, comerciantes, vecinos; le corresponde proponer al ayuntamiento acciones de mejoramiento, motivar la participación ciudadana en distintas actividades, supervisar la prestación de los servicios públicos, así como apoyar al Presidente municipal y la gestión del Delegado municipal.

servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones. Estableciéndose que los bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios que se estime conveniente. Es necesario no perder de vista que por las características de cada municipio y por las atribuciones que la Ley contempla, estos tienen oportunidad de elaborar su propio Bando Municipal, de ahí que no exista homologación en la estructura del mismo en la generalidad de los municipios. Sin embargo, en la mayoría de ellos se destinan espacios para incorporar en sus respectivos TÍTULOS Y CAPÍTULOS lo relativo a la población, la condición política de las personas, los derechos y obligaciones de estas y también hacen referencia a las autoridades y los organismos auxiliares.

3.- Baja California Sur. La Ley contempla que cada ayuntamiento decidirá la existencia de uno o varios Consejos de Colaboración Municipal, mismos que son considerados *órganos de promoción y gestión social*; se integran por tres o más ciudadanos y en ellos pueden estar representadas las organizaciones sociales de los diversos sectores del lugar; sus integrantes son electos democráticamente y entre sus atribuciones están coadyuvar en el cumplimiento de los planes municipales, fomentar la participación social y tomar parte en la elaboración, formulación y modificación de los planes de desarrollo urbano.

4.- Campeche. De manera muy similar a lo estipulado en la Ley anterior, se contempla aquí el funcionamiento de uno o más Consejos de Colaboración Municipal, además se precisa la existencia de Comisiones de Planificación y Desarrollo, que se integran por ciudadanos pertenecientes a los sectores más representativos de la comunidad, con funciones de asesoría para los ayuntamientos.

5.- Coahuila. Se observa que el ordenamiento correspondiente señala que los ayuntamientos pueden establecer (no es obligatorio) Consejos de Colaboración Municipal con participación ciudadana; las facultades de estos (aún ya en funcionamiento) no posibilitan que sus recomendaciones u opiniones sean acatadas por el ayuntamiento en forma obligatoria, sobre todo considerando que los mecanismos para su integración y funcionamiento son muy imprecisos.

6.- Chiapas. La Ley contempla diversos tipos de Consejos de Participación y Colaboración municipal, entre los cuales se encuentran los de manzana o unidad habitacional; de colonia o barrio; de ranchería, caserío o paraje; de ciudad o pueblo y de municipio. Dichas asociaciones deben participar y colaborar con las autoridades municipales en la consecución del bien común, la tranquilidad, la salubridad, la seguridad y el orden público. Es importante mencionar que la Ley reglamenta muy puntualmente todo lo concerniente a los Consejos, precisando las atribuciones en lo particular tanto para los de *participación* como para los de *colaboración vecinal* del municipio.

7.- Chihuahua. Para el caso de esta entidad federativa es el Código Municipal del Estado el que reglamenta las disposiciones relativas a los Municipios, haciendo referencia a los órganos de colaboración en los siguientes términos: En cada Municipio, podrán funcionar los comités de vecinos, que estarán integrados por cuando menos 3 miembros, que son electos en forma directa. Los comités serán órganos de información, consulta, promoción y gestión social y tendrán las siguientes atribuciones: Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los programas parciales y generales de gobierno; Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en la realización de obras o prestación de los servicios de interés colectivo; Dar a conocer a la autoridad municipal los problemas que afectan a sus representados, proponer las soluciones pertinentes e informar a las autoridades sobre deficiencias en la ejecución de los programas de obras y servicios; y las demás que les señalen las leyes y sus reglamentos. Además, se establece que cada municipio podrá contar con un Consejo de Planeación Urbana Municipal, que se integrará con representantes de los sectores público, social y privado de la comunidad y servirá de auxiliar al Municipio en la planeación urbana.

8.- Colima. La Ley no establece ninguna precisión relativa a la organización, funcionamiento e integración de los organismos de colaboración y participación ciudadana. Sin embargo vale la pena señalar la existencia del *Reglamento para la integración, organización y funcionamiento de los comités de barrio*, documento publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Colima, el 1º de febrero de 1986. Este reglamento se origina de la necesidad de regular el funcionamiento de los organismos de participación ciudadana que coadyuvan para el cumplimiento eficaz de los programas parciales y generales de gobierno que formulan el Cabildo y el Presidente Municipal. El reglamento se aplica en todo el municipio mediante los Comités de Barrio, como órganos de consulta, información, promoción y gestión social. Por cada vecindario o barrio se constituye un Comité de Barrio que se encarga de analizar la vida comunitaria, canalizando las inquietudes de sus habitantes a la Junta General de Barrios o a la Dirección de Cultura y Bienestar Social.

9.- Durango. La Ley establece la figura de las Juntas Municipales y las Jefaturas de Cuartel y de Manzana, cuyas Jurisdicciones se determinarán en el Bando de Policía respectivo. Para ocupar cualesquier cargo de la Junta Municipal o las Jefaturas se requiere: ser mayor de 18 años de edad; ser vecino de la circunscripción de la Junta Municipal con residencia efectiva dentro de la misma cuando menos de seis meses inmediatamente anteriores; saber leer y escribir; y ser de reconocida probidad. Son facultades y obligaciones de las Juntas Municipales atender y procurar en general, todo aquello que tienda a realizar el bienestar de la comunidad. En tanto que a las Jefaturas de Cuartel y de Manzana les corresponde actuar como conciliador en los conflictos que los ciudadanos les presenten; auxiliar a las Autoridades en el desempeño de sus atribuciones; realizar las actividades que tiendan al beneficio de la comunidad; y todas las demás que les señalen las Leyes y Reglamentos. En ambos casos no se precisa la forma en que se elige o nombra a los integrantes de las Juntas y Jefaturas.

10.- Guanajuato. La Ley no contempla aspectos específicos a los organismos de participación y colaboración ciudadana, pero sabemos que la Administración Municipal de León 1992-1994, elaboró a través de su Dirección de Integración Ciudadana y Educación un *Manual de Organización Ciudadana*.

11.- Guerrero. La Ley establece una gran diversidad de organismos para participar, entre ellos se encuentran: a) Los Consejos Consultivos de Ciudadanos de las Delegaciones Municipales que opinan sobre los programas de obras públicas sobre la prestación de servicios públicos de interés para la Delegación, y fomentan la participación ciudadana; b) Consejos de Colaboración Municipal que promueven, cofinancian y apoyan a ejecutar obras públicas, o prestar conjuntamente servicios públicos; c) Consejo Consultivo de la Ciudad que promueve la participación de la comunidad en programas y proyectos de beneficio colectivo; d) Comités de Participación Ciudadana que están orientados a promover la cooperación popular en la atención de asuntos municipales; y e) Consejos de Presidentes de Colonias, que apoyan en la ejecución de obras de mejoramiento urbano a las autoridades municipales y formulan recomendaciones a las autoridades competentes, respecto de la prestación de servicios públicos o la ejecución de obras de mejoramiento urbano.

12.- Hidalgo. De manera muy similar a lo establecido en las leyes de orgánicas municipales de Baja California Sur y Campeche, la del estado de Hidalgo contempla el funcionamiento en cada municipio de uno o más Consejos de Colaboración Municipal, atendiendo las consideraciones de cada ayuntamiento.

13.- Jalisco. Si bien es cierto esta Ley no establece con precisión el funcionamiento de algún tipo de organismo de participación ciudadana, en general se observa que indirectamente los reconoce pues si contempla el funcionamiento de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, cuyas bases para la integración y funcionamiento se encuentran en la Ley de Planeación para el Desarrollo Estatal. Dichos Comités se integran con representantes de los sectores social, público y privado, atendiendo las siguientes funciones: de promoción y fomento de la participación de los habitantes del municipio en el desarrollo; y participando en el seguimiento y evaluación de los programas que se desarrollan en el municipio, etc.

14.- México (estado de). De manera similar a lo estipulado en las Leyes ya citadas de los estados de Baja California Sur, Campeche e Hidalgo, aquí se establece el funcionamiento en cada municipio de una o más Consejos de colaboración municipal o participación ciudadana. Asimismo, se considera la posibilidad de establecer una comisión de planificación para cada ayuntamiento, que se integran con todos y cada uno de los presidentes de los Consejos de colaboración municipal o participación ciudadana del respectivo municipio, y ciudadanos representantes de los diversos sectores de la comunidad, o profesionistas y técnicos de las agrupaciones civiles que pudiesen existir en el municipio.

15.- Morelos. La Ley indica que para coadyuvar en los fines y funciones de la administración pública municipal, los Ayuntamientos promoverán e integrarán comisiones, consejos de colaboración, juntas de vecinos y demás organismos afines, procurando que en la integración de estos queden incluidas personas pertenecientes a los sectores de mayor representación, calificación y preparación. Estos organismos estarán integrados por tres o más miembros de los cuales uno fungirá como Presidente. Las organizaciones o agrupaciones representativas de los principales sectores de la comunidad podrán formar parte de estos organismos. Los consejos de colaboración municipal serán organismos de promoción y gestión social de la Delegación, Intendencia o Ayudantía Municipal dentro de cuya demarcación territorial se constituyan y actuarán coordinadamente con la autoridad auxiliar municipal que corresponda y tendrán las siguientes funciones: Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas aprobados por las autoridades; Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; Presentar proposiciones al Ayuntamiento respecto de los planes y programas de desarrollo municipal y sus modificaciones, y colaborar en el mejoramiento y conservación de los servicios públicos municipales.

16.- Michoacán. Se precisa que la administración pública en las poblaciones fuera de la cabecera municipal, estará a cargo de jefes de tenencia o encargados del orden; propietarios y suplentes, que serán electos en plebiscito que se verificará con asistencia de los ciudadanos que sean vecinos de la tenencia o centro de población, cuya reunión será presidida por un representante del Presidente Municipal. Asimismo se menciona que se nombrarán jefes de manzana en aquellas poblaciones que lo ameriten a juicio del Presidente Municipal. Los jefes de manzana auxiliarán a la autoridad municipal en sus funciones, acatando las órdenes de los funcionarios municipales. Los jefes de manzana podrán designar auxiliares para el desempeño de sus funciones, con aprobación del Presidente Municipal. Para ser jefe de tenencia, encargado del orden, jefe de manzana o auxiliar, se requiere tener su domicilio en la respectiva circunscripción, modo honesto de vivir y saber leer y escribir. Los jefes de tenencia, encargados del orden, jefes de manzana y auxiliares, dependerán jerárquicamente en lo político y administrativo, del Presidente Municipal.

17.- Nayarit. La Ley establece la existencia de organismos de participación ciudadana auxiliares del ayuntamiento, mismos que adquieren manifestación a través de los Consejos de Colaboración Municipal y los Comités de Acción Ciudadana, éstos últimos electos por los vecinos de manera directa y democrática, con base en la convocatoria que expide el propio ayuntamiento. Entre las atribuciones que se le asigna a la acción popular destaca la posibilidad para denunciar las irregularidades en que incurrir los miembros de estos organismos.

18.- Nuevo León. La ley contempla la factibilidad de integrar organismos de participación ciudadana por designación de los habitantes del municipio, atendiendo a la convocatoria y requisitos que expida el ayuntamiento, quien además debe promulgar un reglamento que trate y norme lo relativo sobre la organización y participación ciudadana en las tareas a su cargo.

19.- Oaxaca. Esta Ley contempla las Comisiones de Planificación y Desarrollo y, los Consejos de Colaboración Municipal, en los primeros es el presidente municipal quien designa a sus integrantes, y sus funciones se contemplan en las leyes orgánicas municipales similares; las atribuciones de los segundos se incluyen en sus respectivos reglamentos.

20.- Puebla. Establece la formación de un Consejo Consultivo por cada municipio, cuyas funciones serán básicamente de asesoría, sin que sus dictámenes sean de carácter obligatorio para el ayuntamiento, los cargos de sus miembros son honoríficos; la ley cede a los reglamentos respectivos lo concerniente a los mecanismos de integración.

21.- Querétaro. En cada municipio se formará un sistema de Consejos Municipales de Participación Social que atenderá a la estructura sectorial, territorial y de tópicos específicos que integrará a las diversas organizaciones y agrupaciones civiles representativas de la comunidad y a los comités de participación social que se requieran para la operación de la estructura programática de la administración pública municipal. Su integración y funcionamiento se regirán por los reglamentos que al efecto se emitan. Los consejos atenderán los programas de acción que realice la administración municipal en materia de Desarrollo Social, Obra Pública, y de Concertación. En todos los casos el

objetivo fundamental será el de establecer espacios de participación de la comunidad para su propio desarrollo. Los consejos municipales de participación social se integrarán con vecinos de la comunidad o zona urbana en el marco del municipio, serán electos democráticamente y su participación dependerá de la vigencia particular del consejo del cual formen parte.

22.- Quintana Roo. Menciona tres órganos de participación ciudadana: a) Consejo Consultivo, b) Comités de Participación Ciudadana y c) Comités de Vecinos. El Consejo Consultivo como su nombre lo indica, es un órgano de consulta del presidente municipal, por ello es él quien decide quienes lo integraran. Los Comités de Participación Ciudadana se integrarán con aprobación del cabildo, con el fin de organizar a los integrantes de una comunidad para realizar obras públicas o para prestar algún servicio público definido, el tiempo que dure la obra o servicio, será el tiempo que dure el comité. En relación con los Comités de Vecinos, es el ayuntamiento quien decide su duración y funcionamiento, ya que son creados para mantener una relación armónica entre gobernantes y gobernados.

23.- San Luis Potosí. Señala que el ayuntamiento aprueba la creación de Consejos de Colaboración Municipal, Comisiones y Juntas de Vecinos, con el fin de promover la participación ciudadana en la elaboración de planes y programas municipales; se recomienda que los integrantes de dichos organismos sean individuos que pertenezcan a los sectores más reconocidos de la sociedad, el ayuntamiento se reserva el derecho de sustituirlos por otros en caso de que incumplan con sus obligaciones.

24.- Sinaloa. La Ley no contempla aspectos específicos a los organismos de participación y colaboración ciudadana.

25.- Sonora. La Ley no considera aspectos relativos a los organismos de participación social, sin embargo se observa que mediante la figura de los Comisarios Municipales que se designan cada tres años por los Ayuntamientos al iniciar éstos sus funciones se promueve la cooperación de los habitantes y vecinos, en la construcción y conservación de obras públicas, así como en la prestación de servicios públicos de competencia municipal; Además de fomentar la realización de actividades sociales, culturales y artísticas; y en general, la celebración de eventos que tiendan a exaltar el espíritu cívico y patriótico de la población.

26.- Tamaulipas. Se considera la creación de: a) La Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano, b) La Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material y, c) Los Consejos de Colaboración Vecinal. En lo relativo a La Comisión Consultiva de Desarrollo Urbano, se contempla el establecimiento de una comisión por cada municipio, la cual asesora y colabora con la labor de los integrantes representativos de cada sector. La Junta de Mejoramiento Moral, Cívico y Material tiene como finalidad estimular a los individuos a que cooperen en obras de beneficio colectivo, así como al mejoramiento moral, cívico y material del municipio, se recomienda la creación de una junta por cada cabecera municipal. Los Consejos de Colaboración Vecinal funcionan en cada municipio a consideración del ayuntamiento según su división administrativa, se le atribuyen tareas de organización de información, consulta, promoción y gestión social.

27.- Tabasco. No se contemplan aspectos específicos para los organismos de participación y colaboración ciudadana, pero evidentemente se reconoce como prerrogativa de los habitantes y vecinos el ejercer el derecho de petición ante las autoridades municipales; así como el participar en las actividades tendientes a promover el desarrollo Municipal, así como tener acceso a sus beneficios.

28.- Tlaxcala. La Ley Orgánica Municipal establece mecanismos de participación ciudadana incluso para la elección popular de los cargos que corresponden a la organización administrativa del municipio (Véase el apartado de experiencias municipales en el capítulo IV de esta investigación). Por otra parte, se menciona la existencia de Comités Municipales de Planeación y de Consejos de Colaboración Municipal.

29.- Veracruz. En términos generales establece las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material y, los Comités y Patronatos como organismos auxiliares de los ayuntamientos; los primeros se organizarán de acuerdo a su ley respectiva, y los segundos los integrarán los habitantes para realizar obras de beneficio colectivo.

30.- Yucatán. Señala como órganos consultivos del ayuntamiento a Las Comisiones de Planificación y Desarrollo Urbano y a Los Consejos de Colaboración Municipal, siendo el mismo ayuntamiento quien define las bases para su organización y funcionamiento.

31.- Zacatecas. Se establece que en cada Municipio funcionará uno o más Consejos de Colaboración Municipal, según lo determine el Ayuntamiento. Estarán integrados por el número de miembros que serán electos democráticamente en la forma y términos que resuelva el Ayuntamiento. Durarán en su cargo hasta que éste concluya su gestión. Las actividades de los Consejos de Colaboración Municipal tendrán como finalidad auxiliar a las Autoridades Municipales al mejor y eficaz cumplimiento de sus funciones de promoción económica, cívica, cultural, educativa, recreación y promoción de obras y servicios públicos municipales, así como la de ser canal de participación ciudadana en tareas de beneficio colectivo. Los Consejos serán de promoción y gestión social, con las siguientes facultades y obligaciones: Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; Promover la participación y colaboración de los habitantes del Municipio en todo aquello que concurra al beneficio social; y Presentar al Ayuntamiento proposiciones útiles para la fijación de las bases de los referidos planes y programas municipales; y en su caso, para modificarlos.

Como se aprecia, la mayoría de las Leyes orgánicas municipales definen, de manera explícita los mecanismos y formas institucionales por medio de los cuales se canaliza la participación social en su territorio. Siendo los estados de Colima, Guanajuato, Sonora, Sinaloa y Tabasco en donde sus respectivas Leyes Orgánicas no precisan información alguna sobre la integración y en funcionamiento de los organismos de participación y colaboración ciudadana.

1.3 Objeto e importancia.

En términos generales, podemos plantear que el objeto de la participación ciudadana se materializa en la colaboración de los habitantes de la comunidad en forma voluntaria, ordenada y constante en la solución de las principales demandas, problemas y aspiraciones de los vecinos del municipio, a la par de apoyar a la autoridad en la búsqueda de mecanismos que propicien el desarrollo y bienestar comunitario, de ahí que en el ámbito y la vida local resulte importante el fomento y la promoción a la participación en las tareas del municipio, toda vez que como indica González Pedrero: la participación ciudadana tienen menos posibilidades en los grandes conjuntos que en las comunidades pequeñas, pues aunque los medios de comunicación pueden "acercar" a la gente y constituirse en un poderoso elemento para la formación de la conciencia nacional e internacional, el interés individual en la cosa pública está más cerca de los problemas locales (donde vive cada quien) que en los asuntos relacionados con la totalidad de un país o del mundo entero porque el ciudadano los padece y comparte con sus vecinos. De ahí que "en la medida en que cada comunidad se convierta en sujeto activo de su propio desarrollo, la unidad nacional será más fuerte, por la semejanza de propósitos compartidos por la suma de todas las pequeñas comunidades".³¹

Para la vida municipal es fundamental promover la participación ciudadana en las tareas del gobierno. La noción de la participación toma como base al individuo, a los grupos, comunidades social y económicamente vulnerables; tiende a la incorporación de soluciones eficaces que fundadas en un sistema y acciones programadas, concretiza actividades promocionales, preventivas, correctivas o rehabilitatorias dirigidas a elevar el nivel de vida de la población, evitando que existan factores generadores de marginalidad.

³¹ González Pedrero, Enrique, op. cit. p. 17.

Mas aún, ante un contexto generalizado en los tres niveles de gobierno permeado por una crisis económica, una fuerte escasez de recursos públicos, las cada vez mayores necesidades socioeconómicas de nuestros habitantes, el municipio se enfrenta a problemas tan complejos que sería imposible pretender que solamente con los recursos con los que cuenta desarrollará óptimamente sus funciones. La posibilidad de ahorro en recursos financieros para la realización de obras y prestación de servicios públicos es posible si la comunidad participa con aportaciones de mano de obra voluntaria, recursos materiales o aportaciones económicas.

“La experiencia nos muestra que sin la participación popular se debilitan los vínculos de vecindad y la identificación entre gobierno y comunidad; se propicia la apatía y desinterés por parte de la ciudadanía con relación a su injerencia directa en la solución de los problemas existentes, a nivel municipal, estatal y nacional, por si fuera poco, veríamos más alejado el trazo de metas paralelas en estrecha relación comunidad-autoridad (...) la dimensión de desarrollo de una entidad, aumentaría considerablemente con la fusión de esfuerzos y la comunidad, canalizados al establecimiento de instituciones debidamente organizadas de participación popular, además se acabarían diversos aspectos de urgente necesidad, que en algunos casos, con la sola contribución de las autoridades gubernamentales es imposible satisfacer”.³²

1.4 Fines y objetivos.

Resulta importante, destacar ahora los beneficios y propósitos más significativos que lleva consigo la participación ciudadana en los asuntos de gobierno. Como primer punto tenemos que con la participación se refuerzan los vínculos de convivencia entre la sociedad y el gobierno, ya que el trabajo conjunto entre los vecinos y las autoridades estrecha la confianza de la población que al informar respecto a sus necesidades, demandas y sugerencias a las instancias de gobierno correspondiente permite que estas actúen y den soluciones a sus peticiones con base a un conocimiento real del entorno social. “Con su colaboración, la comunidad se hace responsable de su propio desarrollo y se

³² Sentíes E., Yolanda, op. cit. p. 27

origina una nueva actitud ante las autoridades al no esperar a que estas atiendan todos sus problemas, si no que la población mediante su participación colectiva procure resolver aquellos que están dentro de sus posibilidades, tratando en todo caso de asegurar el bienestar general".³³

En este orden de ideas, y de manera puntual, se puede decir que los fines que persigue la participación ciudadana son :

- Propiciar un sistema de comunicación permanente entre las instituciones del gobierno y la población en general;
- Constituirse en el punto de partida para propiciar la apertura en las decisiones públicas;
- Fomentar el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos;
- Proporcionar en los ciudadanos un sentido de dignidad y valor;
- Constituirse en una metodología importante para promover el desarrollo socio-económico de las comunidades;
- Posibilitar que las obras necesitadas, solicitadas y realizadas por la gente, sean utilizadas y conservadas por ella misma;
- Propiciar una actitud de cambio, e interés de la población en los asuntos de orden colectivo;
- Fomentar la organización, cohesión y solidaridad entre los habitantes de una misma comunidad;
- Favorecer la expresión pública, creando nuevos mecanismos, canales e instrumentos a través de los cuales la población pueda influir en la toma de decisiones;
- Constituirse en el método ideal en que gobierno y sociedad trabajen conjuntamente con actitudes favorables y corresponsables en la búsqueda de desarrollo y bienestar social;

³³ INAP, op. cit. p. 5.

- Crear y recrear nuevas formas de gestión comunitaria, bajando los costos del desarrollo y propiciando el ahorro de recursos financieros en la realización de obras y prestación de los servicios públicos;
- Ampliar la base social y la gobernabilidad; favoreciendo el acercamiento del hombre hacia la democracia integral; y
- Hacer de los hombres y mujeres sujetos activos en la construcción de su destino.

1.5 Requisitos y premisas.

Para que la participación ciudadana se convierta en un elemento positivo en la vida municipal, en una actividad colectiva para colaborar organizadamente con el gobierno, en un método para saber lo que realmente quiere la gente, en un canal que una e identifique los fines públicos entre autoridad y sociedad, es importante en primera instancia que los individuos, organizaciones y grupos tengan previamente satisfechas las necesidades básicas individuales y de sus familias; tales como alimentación, casa, educación, salud y empleo. Ya que sin estas las posibilidades de la organización y participación ciudadana son muy reducidas. Asimismo, la participación requiere de la apertura política, de la existencia de gobiernos receptivos y abiertos e inscribirse en un sistema libre y democrático, con reglas claras y transparentes, en el que la misma sea considerada un principio rector de la forma y el estilo de gobernar.

En este mismo orden de ideas, es importante señalar algunos elementos identificados por Acosta Arévalo como *inhibidores de la participación ciudadana*, es decir aspectos que propician una débil organización y participación social entre las cuales destacan: la ausencia de una educación cívica, la falta de conocimiento por parte de las autoridades del entorno municipal, la presencia de una cultura de desmovilización ciudadana, y el hecho de que las instancias y mecanismos de participación ciudadana que normalmente se promueven desde el gobierno local,

actúan la mayoría de las veces como órganos de información y consulta que no otorgan a la población participante ninguna capacidad resolutive.³⁴

Así, bajo nuestra óptica, una *forma y estilo de gobierno participativo* en la sociedad actual deben tener como elemento distintivo y complementario el accionar coordinado e inteligente de ambos actores (autoridad y sociedad) y que estos además, tengan presente y consideren como su marco común algunos de los siguientes requisitos y premisas.

Como gobierno y sociedad :

- a) cumplir en apego estricto a la norma jurídica con las obligaciones y responsabilidades ante el ayuntamiento;
- b) cumplir en apego estricto a la norma jurídica con las obligaciones y responsabilidades ante la sociedad.

³⁴ "De igual manera podríamos distinguir al menos dos grandes obstáculos que inhiben la participación ciudadana: 1) **Crisis de representatividad: representantes que no representan.** Nos referimos al divorcio entre los elegidos y los electores que evita la presentación autónoma de demandas, consideradas *no pertinentes*, en especial aquellas provenientes de sectores subalternos y que impide también su representación en las instancias decisorias, producto de una tradición patrimonialista del poder público, existencia de cacicazgos locales que identifican al gobierno con sectores minoritarios y frecuentemente con intereses antagónicos a las mayorías; ausencia de una ética del servicio público (administración privada de los fines públicos); fraudes electorales; escasa o nula comunicación entre el gobierno local con la ciudadanía; poca responsabilidad de los gobernantes (accountability); etc. y 2) **Brecha entre necesidades y los recursos.** Aspectos que tienen que ver con la incapacidad financiera y la dependencia económica del gobierno municipal que lo subordina al ejecutivo estatal y al Congreso, que violentando su autonomía le impide realizar las obras y servicios básicos para el bienestar comunitario. De igual forma esta brecha, provoca la escasa o nula participación real de los municipios en los planes de desarrollo nacional, estatales y regionales, en el diseño e implantación de las políticas públicas en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal; así como una cultura política que incluso ha permeado a la sociedad, producto de un sistema de partido de estado donde en innumerables casos la principal preocupación del alcalde es hacer carrera política o en el peor de los casos enriquecerse". Véase Acosta Arévalo, José Octavio. "Las relaciones políticas de los gobiernos locales", en *La Participación Ciudadana (Serie Antologías)*, México, coeditado por el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C. y la Fundación Friedrich Ebert - Representación en México -, 1996, p.11.

Como gobierno:

- a) dar a conocer los principios básicos (una especie de decálogo) que orientarán las acciones de gobierno;
- b) no debe de imponer las formas de organización comunitaria, más bien debe respetar las formas de organización tradicional que se dan entre los vecinos;
- c) crear los canales y mecanismos suficientes para mantener informada a la sociedad en su conjunto;
- d) promover con la mayor creatividad e ingenio la participación real de los habitantes del municipio en las tareas que el gobierno realiza específicamente en su comunidad;
- e) puede promover y alentar nuevas formas que surjan del consenso e idiosincrasia social;
- f) además de promover la participación, procurar afanosamente su reglamentación a efecto de propiciar que la colaboración de la sociedad sea permanente en las acciones de gobierno; y
- g) crear conciencia entre los habitantes del municipio sobre la importancia de la *unidad e identidad* como valores fundamentales para enfrentar los problemas en común.

Como ciudadano:

- a) estar informado sobre los principales problemas que tiene la comunidad que habita;
- b) concebirse como sujeto activo de su propio bienestar y no en mero objeto de la administración municipal; y
- c) mantenerse en comunicación con el gobierno, haciendo uso de sus derechos y utilizando los canales existentes para ello.

En base a lo anterior, se observa que la participación ciudadana es un asunto de interés entre gobierno y sociedad, un proceso que los une e identifica y que requiere para su positiva realización la existencia de canales institucionales y un contexto democrático para encontrar sentido y finalidad. La tarea es difícil y a nuestro parecer corresponde al gobierno sentar las bases para que la sociedad se desenvuelva más abiertamente y asuma que su organización y participación permanente, sistemática y voluntaria le otorgará la posibilidad de convertirse en constructor de su propio destino y no en mero espectador si asume una actitud pasiva y apuesta a la organización esporádica y casual.

II.- LA PARTICIPACION CIUDADANA: FORMAS Y MECANISMOS.

2.1 Formas y mecanismos de participación ciudadana.

Una clasificación muy interesante, amplia y con cierto grado de especificación sobre la participación ciudadana se puede encontrar en la exposición que realiza un autor de los EUA -1965- (Lester W. Milbrath) quien decía:

"la participación podía ser **abierta**, sin ningún tipo de restricción por parte de quienes se decidían a participar, o **cubierta**, en caso de que alguien decidiera participar apoyando a alguna otra persona; **autónoma**, a partir de la voluntad estrictamente individual de las personas, animadas a caso por las necesidades de su entorno inmediato, o **por invitación** de algún tipo de empresario político encargado de sumar voluntades en favor de algún propósito en particular; **episódica o continua**, y también **grata o ingrata**, de acuerdo con los tiempos que cada quien decide entregar a la acción colectiva y con el tiempo de recompensas individuales que recibiera como consecuencia de sus aportaciones al grupo de intereses comunes; **simbólica o instrumental**, tomando en cuenta las distintas formas de aportación individual a las tareas de la organización, o **verbal y no verbal**; La participación ciudadana podía, en fin, producir insumos al sistema político en su conjunto, o simplemente reaccionar frente a los productos de ese sistema. Y podía ser estrictamente individual, en tanto que alguien decidiera hacer alguna aportación por única vez a cierta causa común e incluso con carácter anónimo, o social, en cuanto que el partícipe optara por reunirse con otros para planear conjuntamente los pasos siguientes"³⁵.

Por otra parte para el ámbito municipal, la *guía técnica No. 14* (INAP 1986) tomando como premisa fundamental que dentro de una comunidad de personas (cualquiera que esta sea) desde el momento en que éstas confluyen en un mismo espacio geográfico comparten necesidades e intereses, y a partir de este hecho se organizan para tratar de hacer frente y dar solución a sus problemas fundamentales, indica que surge así la participación comunitaria, cuyas modalidades y formas son: la participación formal, espontánea y organizada.

2.2 Participación formal.

En términos generales, este tipo de participación es aquella que marca la Ley. Esto es, la que establece la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones Locales, el COFIPE y los correspondientes Códigos Electorales de las Entidades Federativas, con relación a los derechos que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, siendo el sufragio la manifestación política y social, por la cual se da la confianza al gobierno municipal. Por ello, esta situación lejos de debilitar tiende a fortalecer el vínculo establecido entre la comunidad y el Ayuntamiento sobre todo después de la elección.

En este tipo de participación formal la población tiene el derecho y la "responsabilidad" de ser agente activo en la toma de decisiones en forma conjunta con los gobernantes que eligió, contribuyendo de esta forma en la búsqueda de respuestas y soluciones favorables a los problemas que enfrenta. Un elemento característico de este tipo de participación, lo constituye el derecho de la comunidad para participar en la planeación, situación que deriva a que en los planes, programas y acciones que el Ayuntamiento emprenda deberán recoger invariablemente las demandas y aspiraciones sociales del municipio. En suma, esta forma de participación tiende a buscar un equilibrio entre los derechos y obligaciones de la comunidad y el Ayuntamiento con el propósito de encontrar una solución adecuada a problemas comunes.³⁶

³⁵ Tomado de: Merino Huerta, Mauricio. op. cit. p. 32

³⁶ Véase INAP, op. cit. p. 7

2.3 Participación espontánea.

Es la que se da de manera coyuntural y dispersa, pues se manifiesta cuando los vecinos de una comunidad sienten una necesidad o tienen que enfrentar un problema común, y entonces se coordinan para tratar de solucionarlo por sí mismos, o bien expresar a la autoridad municipal la medida o medidas más adecuadas según el sentir de la comunidad. Cabe señalar, que bajo este esquema, generalmente para que las acciones y soluciones respecto de un problema sean atendidas con prontitud, se requiere de un grupo de personas que trabajen de manera coordinada y constante hasta tener una respuesta (acción) satisfactoria por parte de la autoridad; este tipo de participación opera en un contexto muy singular: situaciones de emergencia, como son inundaciones, incendios, sismos, tomados, ciclones, heladas, epidemias, etc. Así como en acciones en que se requiere que la comunidad participe voluntariamente como campañas de vacunación, alfabetización, donación, reforestación entre otras.³⁷

Un signo característico de este tipo de participación es su débil articulación orgánica, ya que se sustenta por actos de tipo individual que empujan a los ciudadanos (más preocupados e informados) a tomar parte activa en la solución de los problemas y que ven en su posibilidad y acto de participar una suma parcial que aunada a la de otros impulsos y deseos de otros individuos puede coadyuvar en la solución de un problema muy específico. Así, encontramos por ejemplo actos como la donación espontánea y voluntaria a un banco de sangre, un donativo es dinero a la colecta de la Cruz Roja, la donación de juguetes, alimentos, cobijas, medicinas, etc. Lo cual indica hasta cierto punto la presencia de actitudes altruistas, de caridad y de preocupación por el prójimo (también en los casos y situaciones de emergencia señalados líneas arriba).

2.4 Participación organizada.

Este tipo de participación, tiene su soporte social en los grupos comunitarios y organismos públicos y civiles y es aquella que promueven las asociaciones de colonos, los clubes de servicios, los partidos políticos, los comités de manzana, las juntas de vecinos, los consejos de participación ciudadana y representa un apoyo muy importante de la sociedad hacia el gobierno municipal, sobre todo para apoyar el cumplimiento de los planes y programas de Gobierno y también en la realización de obras y acciones de beneficio colectivo.

Sus objetivos fundamentalmente son fomentar la colaboración ciudadana de manera ordenada, constante y permanente en la solución de los problemas sentidos por los habitantes del municipio y apoyar a las autoridades. De esta manera , permite al Ayuntamiento una mejor coordinación y eficiencia en las acciones que realiza, por ello "es recomendable que los Ayuntamientos la promuevan y reglamenten a efecto de asegurar su colaboración permanente en las acciones de gobierno".³⁸

Ahora, en las líneas siguientes, se hará alusión a los mecanismos y vías institucionales que contemplan las diversas Leyes Orgánica Estatales, algunos de arraigada tradición y otros novedosos, surgidos como respuesta del gobierno ante un contexto social distinto y en constante transformación, producto de un rápido crecimiento poblacional, la expansión de los procesos de urbanización y por supuesto por el papel más activo, exigente y protagónico que han asumido los ciudadanos en busca de mejores condiciones de vida, bienestar, desarrollo, justicia y democracia.

³⁷ *Ibid.* p. 8.

³⁸ *Ibid.* p. 9

Consejos de Participación Ciudadana.

Los Consejos de Participación Ciudadana, son considerados organismos auxiliares de los ayuntamientos para la gestión, promoción y ejecución de los diversos planes y programas que contempla realizar el gobierno municipal. Estos pueden integrarse hasta con cinco vecinos del municipio uno de los cuales tendrá el cargo de presidente del Consejo, y en su conjunto serán electos en las diversas comunidades por quienes las habitan.

Estos órganos auxiliares del gobierno, y medio de comunicación, enlace y colaboración entre la comunidad y la autoridad, tienen como atribuciones: Procurar que en la realización de las actividades y programas de gobierno participe la ciudadanía; Sugerir al Ayuntamiento aquellas acciones que puedan contribuir al buen cumplimiento de los planes y programas municipales; tomar parte activa en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; y mantener informados a sus vecinos (a quienes representa) por lo menos una vez cada tres meses, además de enterar al ayuntamiento sobre sus proyectos, actividades realizadas, y en su defecto hacer público el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

En términos generales, podemos decir que estas instancias auxiliares del gobierno municipal constituyen *células de organización comunitaria* y medios de comunicación, articulación y enlace entre los vecinos y la administración municipal tanto en actividades de supervisión de los servicios públicos, en la realización de obras comunitarias de beneficio social.

De igual forma, su razón de ser se justifica, a través propuestas y alternativas que hacen a la autoridad para que esta pueda cumplir eficazmente con los programas y planes. Sin embargo, su función debe ir más allá, pues bien pueden convertirse en generados de entusiasmo y capacitación.³⁹

Comisiones del Ayuntamiento.

Estas se integran por los propios miembros del Ayuntamiento, son nombradas por el mismo a propuesta del Presidente Municipal. Pueden ser permanentes y/o transitorias, las determina el Ayuntamiento⁴⁰ y tienen como responsabilidades: a) Coadyuvar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación; b) Estudiar, examinar y proponer al Presidente Municipal (pues carecen de facultades ejecutivas) los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal; c) Vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo; y, d) Llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales (previa autorización del Ayuntamiento) para que les informen, cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia.

³⁹ Ver las ideas que se desarrollan en el capítulo V de esta investigación.

⁴⁰ **Permanentes** : a) De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal; b) de planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal; c) De hacienda, que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno; d) de agua , drenaje y alcantarillado; e) De mercados, centrales de abasto y rastros; f) De alumbrado público; g) De obras públicas y desarrollo urbano; h) De fomento agropecuario y forestal; i) De parques , jardines y panteones; j) De cultura, educación pública, deporte y recreación; k) de turismo; l) De preservación y restauración del medio ambiente; m) De empleo; n) De salud pública; ñ) De población; o) De revisión y actualización de la reglamentación municipal; p) Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio. **Transitorias** : aquellas que se nombren para dar atención a problemas especiales o situaciones de emergencia o eventuales de índole diversa y se integrarán por los miembros que determine el ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

Comisión de Planeación para el Desarrollo.

Esta comisión en particular, representa una importante vía y mecanismo de participación que se constituye como un órgano colegiado de carácter técnico, propositivo, consultivo, y asesor de la autoridad municipal, cuyos objetivos fundamentales están orientados (por lo menos formalmente) para hacer más participativo y democrático el proceso de planeación municipal. Este órgano contará al menos con cinco miembros encabezados por quien designe el ayuntamiento y podrán participar en él ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio y también podrán incorporarse los miembros de los consejos de participación ciudadana.

Su encargo dura el período de la administración municipal y no se establece un límite respecto del número de miembros que la integran, pues podrá tener tantos miembros como se juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones. La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, en suma constituye un mecanismo que permite captar las demandas, valorar su pertinencia, encuadrarlas dentro de una estrategia de desarrollo municipal, priorizarlas y asignarles los correspondientes rubros programáticos en las actividades municipales.

A esta Comisión, normalmente se le asignan las siguientes atribuciones: a) Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal; b) Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales; c) Formular recomendaciones para la administración municipal y la prestación de servicios públicos; d) Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las tres encomiendas anteriores; e) Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que

regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo municipal; f) Comparecer ante el Cabildo cuando este lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente; g) Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de estos mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma; h) Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio les tume el ayuntamiento; i) formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados; y j) Proponer al cabildo su reglamento interior.

Empero, en la práctica la distancia de éstos propósitos bien intencionados de cara a la realidad cotidiana es muy significativa, ya que como bien señala Rolando Barrea todavía existen problemas que impiden *cumplir* los objetivos de esta comisión, siendo el principal el que en muchos ayuntamientos no se ha constituido este órgano y en los que sí, la comunicación y articulación entre Comisión-Ayuntamientos es deficiente o inexistente, lo cual ha suprimido un canal de participación haciendo que la planeación sea un mero ejercicio técnico (en el mejor de los casos) vertical y autoritario, sin posibilidad real de fungir como medio transformador de las condiciones de vida de los habitantes del municipio.⁴¹

Consejos Municipales de Protección Civil.

Cada ayuntamiento podrá formar un Consejo Municipal de Protección Civil, el cual será presidido por el ejecutivo municipal y tendrá funciones de órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado en lo relativo a la prevención y adopción de acuerdos, ejecución de acciones necesarias para atender situaciones de emergencia y desastre que dañen y perjudiquen a la

⁴¹ Véase el artículo de Barrera Zapata, Rolando, "La participación social en el desarrollo municipal del Estado de México", p. 8.

población del municipio. Entre las principales atribuciones y responsabilidades que tiene este tipo de órgano destacan:

- Elaborar y difundir (durante el primer año de gestión de cada ayuntamiento) un Atlas de riesgos municipal en donde se tendrán que identificar aquellos sitios que por sus características particulares puedan provocar situaciones de emergencia, desastre o calamidad públicas;
- Formular planes operativos para prevenir riesgos, auxiliar y proteger en forma eficiente y oportuna a la población en caso de desastre;
- Definir y poner en práctica en acuerdo con otras instancias de gobierno y los sectores social y privado los instrumentos de concertación necesarios para coordinar acciones y recursos que posibiliten una mejor ejecución de los planes operativos;
- Formar y establecer los órganos y medios que promuevan la participación de la sociedad, las decisiones del gobierno y acciones del Consejo, por medio de la creación del voluntariado de Protección civil.

2.5 Participación Política

Dentro del campo de acción de la participación organizada, se encuentra y destaca aquella promovida por los partidos políticos cuya importante función en las sociedades democráticas se acentúa en nuestros días. Así, desde nuestra óptica la participación política merece se le considere en forma separada, toda vez que en la actualidad el fortalecimiento de todas las instituciones políticas (en donde se incluyen los partidos) permitirán al país transitar hacia la democracia plena.

Se puede decir, que la *participación política* partidista es la participación del ciudadano en un partido político, al que se afilia voluntariamente de acuerdo a la identificación ideológica y conforme a las estrategias de acción para concretizarla, sin duda alguna, resulta importante que en las comunidades se promueva tanto la

participación social como la partidista. Por ello la autoridad municipal debe alentarlas. Sin embargo, como fundamentalmente es responsabilidad de los partidos políticos, atender la participación partidista, un gran sector de la población se quedaría sin participación efectiva en las tareas municipales; al mostrar interés por participar en algún partido político; la comunidad lo hará procurando el mejoramiento de sus condiciones de vida municipal.

Para la vida municipal es fundamental promover la participación social en las tareas del gobierno. Sin olvidar,

“Desde luego que la primera forma de participar en la configuración de un gobierno democrático es mediante el voto; es decir, en las elecciones de las autoridades representativas de la comunidad, sea el ayuntamiento o las auxiliares. En la medida en que los procesos de elección sean claros y transparentes y el voto y la decisión sea respetada, en esa misma medida se estarán colocando sólidos fundamentos de corresponsabilidad social y para el fortalecimiento de la relación entre las autoridades y los ciudadanos. Así el voto va más allá de la expresión de la voluntad política personal y se configura en un compromiso social por el bienestar de todos”.⁴²

2.6 Participación política y representatividad.

En las líneas anteriores, se ha hecho referencia a la importancia que tiene en el actual contexto el proceso más racional y objetivo para la conformación de todo gobierno democrático: el voto. De hecho, cuando este se manifiesta en su espacio natural que es la participación política y esta lleva al poder, “se da el fenómeno de la representación, puesto que estos dos conceptos (participación y representación) están íntimamente vinculados con la idea de democracia, porque en su aspecto político, la democracia se identifica con la doble oportunidad de los gobernados de participar en los asuntos de la comunidad, y de convertirse en gobernantes mediante esa participación. De ahí la vinculación entre ambos conceptos de participación y representación política”.⁴³

⁴² Barrera Zapata, Rolando, op. cit. p. 3

⁴³ Moya Palencia, Mario, op. cit. p. 21

En el ámbito y la vida local resulta importante el fomento y la promoción a la participación en las tareas del municipio, toda vez que en este espacio las posibilidades reales de participación ciudadana son más amplias por la cercana convivencia de los individuos que habitan en espacios más comunes haciendo del interés colectivo la cosa pública. En este singular ámbito son más próximos los problemas y las aspiraciones comunes de los individuos y grupos, pues comparten más estrechamente el lugar donde viven, y los problemas que les afectan los conocen de primera mano y pueden (por ello mismo) tomar parte sugiriendo posibles alternativas para darles solución. Así, la suma de cada uno de los intereses individuales en favor del bien común hacen de los ciudadanos sujetos activos y organizados un factor importante para contribuir parcialmente a que cada una de las comunidades que habitan se sume al desarrollo regional, estatal y nacional.

Así como existe diversidad de conceptos sobre la participación ciudadana y también sobre la de tipo político, de igual forma las clasificaciones existentes de las mismas dan muestra cómo los hombres y los grupos asumen diversas formas y utilizan variados mecanismos para organizar su participación y tratar de que sus intereses comunes encuentren espacio en el cuerpo social. Estas formas, constituyen la representación más fiel de las partes diferenciadas de la misma sociedad y de los muchos intereses que unen y separan a las *unidades de participación*, que son las sociedades intermedias que vinculan al individuo con la superestructura del poder, con el Estado. Hay unas naturales, hay otras creadas por las necesidades del desarrollo.

Tradicionalmente se hablaba de que la sociedad intermedia natural, era la familia, pero con el desarrollo, la revolución industrial, el capitalismo, y después de las nuevas tendencias sociales, con la complejidad de la vida moderna, la tecnología, el intercambio, el comercio, las guerras, etc., en el último siglo y medio se han venido formando una serie de sociedades intermedias, de las cuales no

son las menos importantes, la escuela, la universidad, el partido político, el sindicato, los grupos de comerciantes, de productores, de distribuidores, de consumidores, los distintos grupos llamados de interés o de presión, las asociaciones gremiales, las profesionales, las culturales, más recientemente las ONGs, en fin, todos esos grupos en los que se descompone la sociedad, pero que contribuyen a integrarla y a formarla sirviendo de vínculo entre la estructura del poder y el individuo.⁴⁴

⁴⁴ Ibid. p. 34.

III.- CONTEXTOS Y DESAFIOS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA.

3.1 La Reforma del Estado.

En nuestros días, las páginas escritas en torno a la reforma, modernización, reordenación, rediseño y reestructuración del Estado, son en número muy considerables, y la razón se justifica a todas luces, ya que el tema resulta actual y de gran importancia en la agenda de la discusión en el ámbito internacional y nacional. Además de que las repercusiones de dichos procesos reformadores (en el caso específico de México) tienen una especial trascendencia en los tres órdenes de gobierno y en diferentes espacios y formas (incluida la participación y/o revitalización de los individuos).

En la actualidad, es evidente que la sociedad constituye uno de los problemas principales a cargo del Estado y de la administración pública, destacándose en el Estado el perfil de los servicios, es decir, de lo social, ya que en el presente, se ha diluido, la noción del fuerte intervencionismo estatal. De hecho, puede decirse que la octava década del presente siglo, marca el ocaso y declive del fuerte intervencionismo estatal, y da inicio a las nuevas formas de rediseñar las organizaciones públicas y a la participación creciente de los ciudadanos (la revalorización de lo individual). Es decir, la necesidad de impulsar los cambios, ya no constituye una iniciativa que necesariamente tenga que atribuirse al Estado, ahora son los individuos quienes tienen la oportunidad y la enorme carga de impulsar las transformaciones sociales. Siendo estos, quienes reclaman, más que nunca contar con un Estado eficaz, que responda con prontitud y expedita gestión a sus demandas fundamentales : educación, seguridad, salud, democracia, libertad de expresión, etc.).

El fin del Estado protéico, aquel Estado que podía tocarlo todo en la actualidad ha encontrado su límite. Su protagonismo omnipotente a través del dispendio de recursos ya no tiene cabida frente a una sociedad contemporánea cada vez más informada, exigente, cuestionadora y consciente. Ahora ante nuevas condiciones el estado debe de reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su injerencia e intervención, readecuar sus actividades estatales y su concepción sobre la propiedad pública, en suma debe reconsiderar el alcance y naturaleza de sus funciones.

Hoy en día, han aparecido nuevos paradigmas sobre la concepción del funcionamiento del Estado, predominando aquellas que plantean la idea de un **Estado modesto, socialmente necesario** e incluso **regulador** cuyos objetivos fundamentales sean el garantizar el máximo grado de bienestar social y promover y alentar en forma inteligente la participación de los individuos, los grupos y las organizaciones.

Como apunta Bernardo Kliksberg "se requiere, más que nunca, contar con un Estado eficaz. A su vez, el afianzamiento y el desarrollo de la democratización necesita de cambios profundos en el Estado actual a favor de dicho proceso, y de un replanteo integral de las relaciones Estado-sociedad. Ambas demandas exigen transformaciones de fondo, en el aparato público y una elevación substancial de su capacidad de gestión".⁴⁵

El **Estado modesto**, no es un Estado disminuido, impotente, reducido a la pobreza, sino al contrario, es un Estado más inteligente, más eficaz, capaz de llenar las funciones, cada vez más numerosas y considerables que exige una sociedad compleja post-industrial, sin aplastarla y asfixiar sus iniciativas.... Su modelo de funcionamiento estaría en concordancia con el de la sociedad. Al abandonar para la mayoría de sus actividades (todas la que no son de orden

regaliano) su arrogancia de poseedor del monopolio de la violencia legal, podría apoyarse en la sociedad, trabajar con ella y no en contra de ella.⁴⁶

El **Estado socialmente necesario**, es un estado que gobierna más y administra aquello estrictamente indispensable. Es un Estado que concede a particulares o grupos sociales servicios públicos que tenía a su cargo. Es un estado que concibe a la privatización por sus fines públicos que puede cumplir. En suma: es un estado que devuelve a la sociedad, los ciudadanos y a sus instituciones iniciativas que pueden cumplir con eficiencia. Es un estado que no pretende volver a situaciones de desconfianza ciudadana; de crisis en sus decisiones y de obtención de resultados no eficientes⁴⁷.

Para lograr la existencia del estado socialmente necesario, resulta indispensable gobernar con el apoyo y auxilio no sólo de la sociedad, los grupos y las organizaciones, sino además es necesario transformar sus medios para responder a las exigencias sociales, garantizando además el surgimiento y mejoramiento de las instituciones que promuevan con inteligencia los **cambios**⁴⁸ necesarios.

Un **Estado regulador**, como se puede intuir, es uno que desempeña principalmente actividades reguladoras: escoge y pondera bienes e intereses para que sean objeto de tutela, identifica y previene riesgos, y para ello diseña, dota de sanciones, adopta y practica reglas de conducta dirigidas a los consocios. Generalmente éstas se refieren a ámbitos de actividades en los que se establecen las condiciones de posibilidad y funcionamiento eficiente El Estado regulador

⁴⁵ Bernardo Kliksberg, *¿ Cómo transformar al estado ? Más allá de mitos y dogmas*, p. 8

⁴⁶ Véase : Crozier, Michel, "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad...", pp. 27-32

⁴⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros...* p.102-103

⁴⁸ Para North C. Douglass, típicamente el **cambio** consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, y cumplimiento obligatorio que constituyen el marco institucional. El autor, distingue dos tipos de cambio: 1) cambio discontinuo, es un cambio radical en las reglas formales, comúnmente resultado de una conquista ó revolución, 2)

también se hace responsable de evaluar la eficacia de sus propias medidas, además de prevenir los eventuales efectos indeseables de dichas medidas sobre otras esferas sociales⁴⁹.

Hay que destacar, que las tres vertientes anteriores, constituyen una crítica sustantiva al intervencionismo obsesivo y protagónico del estado, y que responden con heterogeneidad intelectual a la nueva lógica que se inserta la denominada sociedad post-industrial.

"De acuerdo a esto, el Estado de cara al presente y al futuro y de largo plazo, debe fungir como una institución que regule, coordine y estimule la vida social. No más Estado protéico, es lo que los ciudadanos y sus organizaciones reclaman. La misión del Estado debe considerarse útil, siempre u cuando contemple el esfuerzo de los particulares; cuando canaliza la participación ciudadana; cuando suma esfuerzos y recurre a las organizaciones sociales; cuando define y garantiza las reglas del mercado sin saturarlo con administración y burocracia; cuando le confiere a los recursos que tienen un sentido público en su asignación, aplicación y aprovechamiento".⁵⁰

La incapacidad del Estado moderno para hacer frente a los problemas estructurales de la economía, deriva en buena medida de la pérdida de confianza y la insolvencia (económica) del gobierno para satisfacer los servicios básicos de la sociedad, pero sobre todo a su incapacidad de adaptarse a una realidad que se ha modificado substancialmente y adquirido un grado de complejidad mayúsculo, que ha imposibilitado a los gobiernos cumplir con las expectativas y aspiraciones ciudadanas, y ocasionado la apatía y decepción social en general por su desempeño:

"El Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones. Parece haber un consenso general acerca de las funciones del Estado: o se trasladan a otras instituciones de la sociedad, o se exige su mejoramiento. El Estado debe optimizar las prestaciones que surgen directamente de él, o renunciar a ellas, ya sea porque es ajeno a

cambio incremental, significa el punto de llegada y consolidación de las modernizaciones, reformas y reestructuraciones por la vía de la no violencia.

⁴⁹ Majone, Giandomenico y La Spina, Antonio, "El estado regulador", p. 213.

⁵⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, "La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno", p. 99.

lo que hace o porque otras instituciones podrían hacerlo mucho mejor teniendo absoluta libertad de acción".⁵¹

La reforma de Estado entonces, debe estar orientada a devolver a éste su misión histórica : cumplir fines sociales y políticos, estimular el desarrollo de las iniciativas particulares, públicas y sociales, asegurar la convivencia armónica entre los distintos públicos que concurren en el cuerpo social, cumplir con sus deberes y acciones en base a lo que marca la constitución. Su misión como institución necesaria y obra humana perfectible (de ahí la cuestión de su revisión y perfil que ha tenido en distintas fases) debe ser siempre propiciar el bien común, promover el interés general. En suma hacer de **lo público** -el bien de los ciudadanos- y el objetivo primordial de su accionar y desenvolvimiento.

3.2 El concepto de lo público.

En primera instancia , es importante apuntar que en su sentido histórico "la idea y el valor de lo Público ha sido central en aquellas sociedades donde la cultura de libertades civiles y políticas individuales acompañó el proceso de formación del estado nacional. En ellas, la distinción entre lo privado y lo público ha sido fundamental para entender el sentido de la política y la naturaleza, función, ámbito y responsabilidad del estado (nacional). En esa perspectiva el Estado se hace cargo de lo público".⁵²

La Administración Pública entendida como actividad estatal, tiene por objeto primordial la gestión del *interés general*, **lo público** por excelencia se ocupa, por tanto de realizar aquellas actividades tendientes a la satisfacción de las necesidades colectivas, de ahí que el ámbito de lo público rebasa el ámbito de lo

⁵¹ Caiden E., Gerald, "Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público", pp. 83-84

⁵² Aguilar Villanueva, Luis F., op. cit. p. 27

privado.⁵³ Sin embargo, la idea de lo público como bien apunta Ricardo Uvalle no es equivalente a su naturaleza política en la cual ejerce su *imperium* sobre individuos, grupos y clases, sino que también alude en lo fundamental a un modo de vida donde sin enajenar su capacidad de dirección, el Estado posibilita el fomento de diversas formas de articulación que dan sustento a la vida ciudadana: En este sentido el valor de lo público se constituye en un espacio dedicado a la convivencia colectiva, plural y organizada a partir de la noción de ciudadanía.⁵⁴

La necesidad del Estado y por ende de su instrumentador y de quien materializa su accionar (la Administración Pública) se define con claridad en la búsqueda de la conciliación de los intereses, deseos, necesidades y voluntades colectivas y de hacer de la libertad individual y la libertad pública el objetivo de las instituciones que engendra el **hogar público**⁵⁵, y que da razón y sentido a la existencia estatal; en términos prácticos puede plantearse que el problema fundamental de *lo público* para la nueva Administración Pública, estriba no solo en lograr la optimización de los recursos públicos (gasto público); esto es, *hacer más con menos y hacerlo de la mejor manera*, sino en reconocer como bien apunta León Cortiñas-Peláez que “la naturaleza del Estado, sus objetivos supremos y las modalidades de su actividad sobre personas y cosas, configuran el eje de la reflexión de la moderna teoría de la administración pública. No se tratará de hacer filosofía sino de comprender los fundamentos y mecanismos del *gobierno en*

⁵³ “Lo público es diverso de los individuos pero no adverso a ellos. Más aun, el ámbito de lo público es el campo de las interacciones e interpretaciones en el que los ciudadanos individuales, por sí mismo o por los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas: definen las normas generales, dan forma a sus problemas y esquemas de solución, perfilan y eligen a los líderes del estado”. *Ibid.*

⁵⁴ “En lo público, la distinción entre individuo y ciudadano es trascendental. El individuo es reconocido por su libertad subjetiva para conseguir fines privados que no trascienden la esfera de lo particular. En tanto que como ciudadano, tiene derecho a ejercer su libertad subjetiva pública, lo cual significa que se desenvuelve más allá de su privacidad. Esto significa que ingresa a un ámbito donde se identifica socialmente con los demás. Es una identificación nacida de necesidades comunes y de valores metaindividuales”. Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros...* p. 69

⁵⁵ “El hogar público, tal como se expresa en el presupuesto gubernamental, es la administración de los ingresos y gastos del Estado. En términos más amplios, es el agente para la satisfacción de las necesidades y aspiraciones públicas, en contraposición con las aspiraciones privadas (...) Es el escenario para el registro de las fuerzas políticas de la sociedad”. Bell, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, p. 210

acción, de captar la médula sustancial de ese *hacer* concreto, de esos *quehaceres* cotidianos, de esa *galaxia* institucionalizada de **cometidos del Poder Público** que identificamos con la administración pública de nuestro tiempo".⁵⁶

Lo anterior, implica que la administración pública tiene ante sí el reto de diseñar estrategias y mecanismos públicos más efectivos que permitan que su manifestación activa y personificada del Estado tenga impactos positivos significativos para el desarrollo y desenvolvimiento total y armónico de la vida del hombre:

"De este modo, los objetivos contemporáneos de la administración pública y las tareas concretas (cometidos del Poder Público) que ella asume imperativamente para su realización última, nos llevan al umbral de un periodo fascinante en el crecimiento colectivo de la persona humana, en cuanto al Hombre afianza su dominio sobre sí mismo (*reflexión*) y sobre su entorno (*planetización*), orientando mediante una racionalización sistemática y de la especie toda (*correflexión*), los moldes (*socialización*) y aún el contenido espiritual (*noosfera*) de la historia".⁵⁷

Un aspecto importante y de primer orden dentro de la administración pública moderna es la forma en que esta es concebida por quienes son los destinatarios inmediatos del accionar del gobierno : el público. Al respecto, dentro de la literatura reciente que trata de los asuntos relacionados con los problemas de la gestión y la política pública, se encuentra un artículo interesante que hace referencia a 5 perspectivas primarias del público : a) el público como grupo de interés: la perspectiva pluralista; b) el público como consumidor: la perspectiva de la preferencia pública; c) el público tal como está representado: la perspectiva legislativa; d) el público como cliente: la perspectiva del servicio público; y e) el público como ciudadano⁵⁸, para finalmente delinear una teoría del público para la administración pública:

⁵⁶ Véase El Estudio Preliminar al Libro de Omar Guerrero, La Teoría de la Administración Pública, México, Harla, 1986.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Después de revisar cada una de las cinco perspectivas, *Frederickson* apunta que parcialmente estas contribuyen de alguna manera a una teoría general del público, puesto que ninguna es completa y cuando se consideran en conjunto aparecen omisiones importantes. Una teoría general del público para la administración pública (indica éste autor) debe

La Constitución.- El primer requisito para una teoría general del público en la administración pública es que debe basarse en la Constitución. Los principios de soberanía popular, gobierno representativo, derechos ciudadanos contenidos en la Carta de Derechos, proceso correcto en el procedimiento, equilibrio de poderes y otros aspectos tanto de la Constitución nacional como de las constituciones de los estados constituyen los cimientos. Estos cimientos deben ser firmes y celosamente acatados. El requisito constitucional es especialmente compatible con las perspectivas de representación y de ciudadanía en el público. **El Ciudadano Virtuoso.-** El segundo requisito para una teoría general del público debe basarse en una noción fortalecida de la ciudadanía. Se dice que un gobierno no puede ser mejor que el pueblo al cual representa. Entonces resulta apropiado que una concepción fortalecida de la ciudadanía sea un compromiso de la administración pública. El ciudadano debe tener una vida cívica de la cual es importante hacer juicios filosóficos. La creencia es el segundo aspecto del ciudadano virtuoso y la tercera es asumir la responsabilidad moral individual. **Sensibilidad hacia los Públicos colectivo y no colectivo.-** El tercer requisito de la teoría general del público es el desarrollo y el mantenimiento de sistemas y procedimientos para escuchar, y responder, a los intereses tanto del público colectivo como del público incipiente. Las audiencias, las deliberaciones, los procedimientos de agravio, los *ombudsmen*, las leyes transparentes y otras cosas similares ven con buenos ojos, todas ellas, una teoría general del público para la administración pública. Desde luego la tarea más difícil es dar razón del bienestar y de los intereses del público incipiente. Esto indudablemente significa que el administrador público debe ser un defensor del trato equitativo de los ciudadanos. No pueden tolerarse las desigualdades notorias en la distribución de los servicios públicos o en el acceso a los empleos. **Benevolencia.-** El cuarto requisito de una teoría general del público debe basarse en la benevolencia. La benevolencia, o el respeto a los demás es la clave, pues no es ciudadano el que no está dispuesto a respetar las leyes o obedecer al magistrado civil, y ciertamente no es un buen ciudadano si no desea promover, por todos los medios que estén a su alcance, el bienestar de toda la sociedad de sus colegas ciudadanos. En la noción de benevolencia está incorporado el sentido de servicio que desde hace mucho tiempo se ha asociado a la Administración pública.⁵⁹

Por la importancia y vigencia de dicho artículo se recomienda su lectura no sólo a quienes estudiamos la administración pública, sino también a quienes la ejercen cotidianamente ya que en él se encontrarán elementos que permitirán tener presente y entender algunas perspectivas acerca del público en base a elementos teóricos y de análisis que posibilitarán comprender lo que en administración pública ordinariamente damos por supuesto: ¿Qué es exactamente el público?.

ser única, diseñada no sólo para el desarrollo de la teoría, sino para guiar a los que se dedican al servicio público; debe ser práctica, puesto que la usan quienes deben hacer funcionar el gobierno, También debe tener una base empírica y, desde luego, promover los intereses del público, tanto específica como generalmente.

⁵⁹ Véase el artículo de Frederickson H, George. "Hacia una teoría del público para la administración pública", en , **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, 1992, Vol. I, núm. 1, pp. 7-29

En la administración pública, la respuesta de esta pregunta tiene que ver con el desarrollo de la teoría. Pero las teorías del público para la Administración pública deben ir más allá de las tradiciones de las ciencias sociales. Una teoría del público para los que trabajan al servicio del público debe fundamentarse necesariamente en el funcionamiento del gobierno efectivo así como en la comprensión del gobierno.⁶⁰

3.3 Federalismo y descentralización.

Hablar de estos dos conceptos, como formas de organización político-administrativa, nos obliga a reflexionar sobre la manera y los mecanismos a través de los cuales el Estado ejerce y distribuye su poder público. Por ello, parte fundamental de la denominada reforma del Estado, deberá encaminarse no sólo al refuncionamiento de las estructuras administrativas y a la transformación de las relaciones económicas y comerciales (internas y externas), sino también extenderse a la reforma política (ya iniciada y en proceso de consolidación) y a otorgar a los gobiernos locales la posibilidad de contar con los medios y recursos necesarios para resolver los problemas que se generen en su territorio y en sociedad cotidianamente.

Hace ya casi 15 años, que Estado mexicano impulsaba vía la reforma al Art. 115 una serie de propuestas descentralizadoras que otorgaban nuevas y más amplias facultades a los gobiernos municipales al menos en tres campos muy concretos de actuación, a saber : 1) La prestación y suministro de algunos servicios públicos como limpia y recolección de basura, el agua , seguridad. 2) El manejo de la hacienda local, las funciones de recaudación de gravámenes a la propiedad como traslado de dominio y pago del impuesto predial, el cobro por derechos y prestaciones y 3) La elaboración de Planes de desarrollo urbano, la

⁶⁰ Ibid. p. 25

creación de reservas territoriales y el control sobre los usos y destinos del suelo; sin embargo, con el paso del tiempo se ha podido dilucidar que el buen entusiasmo generado inicialmente por dicha propuesta descentralizadora, se vio hasta cierto punto truncado porque la limitada desconcentración de los recursos económicos y la transferencia de facultades y competencias no estuvo acompañada por una verdadera descentralización económica, administrativa y financiera que permitiera que los municipios estuvieran en la posibilidad real de transformar el estilo de gobierno y la forma de atender las demandas de la ciudadanía.

Hoy, es necesario revisar el papel del municipio ante el nuevo contexto económico, político y social. Y para ello se requiere ya no pensar en una reforma municipal, sino en encauzar la reforma estatal, pues no obstante que el municipio tiene poca o nula participación en el diseño, contenido y orientación de ésta es, en los hechos la instancia receptora de los procesos de descentralización. La apuesta de la reforma estatal, para el ámbito municipal será el poder otorgar y ceder a los gobiernos municipales un margen más amplio (facultades y recursos) para que estos puedan cumplir las exigencias y responsabilidades (cada día mayores) y garantizar así la gobernabilidad de sus territorios. Para ello, será necesario que los gobiernos locales sepan combinar adecuadamente los siguientes elementos:

- 1) Actuar con eficiencia, honestidad, transparencia y en forma abierta (de cara a la sociedad) en lo que se refiere al manejo de recursos públicos, con estricto apego a la norma jurídica existente, pero sobre todo informando a la ciudadanía sobre el cómo, cuándo y por qué de sus actos como autoridad; 2) Abrir nuevos espacios a las representaciones sociales y políticas; 3) Innovar mecanismos y canales de participación (claros y sencillos) mediante los cuales se pueda saber con precisión lo que requiere y demanda la gente; y 4) Propiciar un ambiente democrático y plural que facilite la función política y administrativa que realiza.

Estamos muy cerca de arribar al siglo XXI, y antes de hacerlo sería muy sano llevar a cabo una auténtica transformación en la forma en que hasta ahora el Gobierno Federal ejerce su autoridad, responsabilidad y distribuye los recursos hacia los gobiernos estatales y municipales. Es necesario que el *espacio federal*, vea en la descentralización y el nuevo federalismo una opción para mejorar su eficiencia y no un signo de debilitamiento de su autoridad por el hecho de ceder espacios, facultades y recursos, pues la autonomía financiera es la condición de la autonomía local.

Por otra parte, es importante insistir que si bien la descentralización administrativa-facultativa y el federalismo fiscal constituyen aspectos fundamentales que debe revisar la reforma estatal, no debemos olvidar que un punto fundamental de los cambios que en el régimen político se necesitan es la institucionalidad formal y real de la descentralización política⁶¹. La cual desde el ángulo de la acción de gobierno tiene que rebasar su cobertura administrativa y asumirse como una nueva forma de vida institucional en la que los tres órdenes de gobierno cooperen y se complementen eficientemente.

El federalismo como eficaz instrumento de redistribución equitativa de los recursos y oportunidades para los integrantes de la Federación debe sustentarse en el hecho de todos los niveles de gobierno, todas las entidades federativas y todas las dependencias del gobierno federal asuman corresponsablemente los programas y acciones para equilibrar y eficientar los recursos públicos disponibles y así disminuir las desigualdades existentes entre las distintas regiones y estados. En este sentido, el federalismo como medio institucional para ejercer democráticamente el poder gubernamental, debe orientarse a que los gobiernos

⁶¹ "La descentralización política es el paradigma que puede orientar la nueva relación entre los tres órdenes de gobierno. Una de sus condiciones clave es que rompe la supeditación formal y fáctica entre los órdenes de gobierno. La autonomía es una de sus cualidades y ventajas. Por tanto, pueden darse pasos para el conocimiento para el reconocimiento de gobiernos entendidos como centros de autonomía, decisión, representación y realización. La descentralización política es terreno abonado para la existencia de gobiernos locales". Uvalle Berrones, Ricardo, "Descentralización y federalismo: factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática", p. 97

locales se desenvuelvan como auténticas entidades autónomas de decisión, gestión y distribución de beneficios. Su defensa más positiva tiene su explicación en el reconocimiento de que fortaleciendo a las partes se fortalece al todo y que para fortalecer a las partes deben considerarse las diferencias y contrastes que hay entre las mismas.

Los retos del nuevo federalismo.

- Promover el desarrollo equitativo de todas entidades y municipios
- Ampliar los cauces para que las comunidades definan los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental
- Integración plural de ayuntamientos con la participación decidida de la ciudadanía
- Impulsar la unidad nacional, respetando la diversidad geográfica, social y cultural de cada región
- Estados y municipios más fuertes en su capacidad real para tomar decisiones con el concurso y beneficio de sus comunidades
- Constituirse en un factor para el desarrollo nacional fundado en la suma de regiones prósperas
- Revisar los mecanismos y bases constitucionales, los instrumentos administrativos y financieros públicos que actualmente sustentan la relación, coordinación y cooperación intergubernamental
- Transferir a los estados y municipios, atendiendo sus particularidades, la capacidad de resolver sus necesidades
- Moderación del poder presidencial
- Fomento de los partidos políticos locales
- Reconocimiento de las organizaciones ciudadanas de cada entidad

- Construir nuevos equilibrios entre los tres poderes de Unión; entre el gobierno federal y los estados; entre el estado y los municipios, y entre esos y la sociedad civil municipal

3.4 Solidaridad ¿ para qué? .

Uno de los retos más importantes que se planteó la pasada administración federal, fue el de dar atención a los problemas de los sectores más afectados y menos favorecidos en los últimos años. De ahí, que en los primeros días de diciembre de 1988 se instaló la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y a partir desde ese momento el concepto de **solidaridad** y el manejo de la imagen del mismo adquirió un carácter de exclusividad y pertenencia en favor del gobierno. Así, ante los ojos de la gente este singular concepto apareció como algo agradable, pues a fin de cuentas ¿ a quien no le gusta recibir apoyo no sólo moral sino en especie ?

Al respecto en la literatura reciente existe una lista muy extensa de trabajos, ensayos, tesis y libros que tratan bajo su muy particular visión y enfoque de manera positiva⁶² o viceversa⁶³ el tema del PRONASOL y la SOLIDARIDAD.

⁶² Un enfoque positivo sobre el contenido y forma del PRONASOL, se encuentra en la publicación que realiza Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc, **El Programa Nacional de Solidaridad (debates y opiniones)** en la cual éste realiza una investigación en algunos municipios del Estado de México, entrevistando a los integrantes de los diversos comités y al mismo tiempo analiza la forma en que operaron los cuatro principios que rigen al PRONASOL: 1) Respeto a la voluntad de las comunidades; 2) Plena participación y organización en todas las acciones del Programa; 3) Corresponsabilidad y; 4) transparencia y honestidad en el manejo de los recursos. Asimismo, también reproduce entrevista con funcionarios, Gobernadores y Presidentes municipales, que tuvieron la responsabilidad de operar dicho Programa.

⁶³ Una crítica severa a dicho Programa se puede encontrar en el trabajo que realiza D. Dresser , que señala: "PRONASOL es la evidencia de las entrelazadas lógicas políticas y económicas en las cuales esta basada la estrategia de ajuste económico de México. Es una estrategia que conjunta los grandes intentos por incrementar la eficiencia económica y reducir la intervención estatal con los montos sustanciales de desembolsos políticamente motivados y a menudo ineficientes, tales como los focos canalizados a través del PRONASOL. El objetivo de esta estrategia de dos filos es asegurar el consenso político y crear las condiciones para una mayor liberación económica". Dresser, Denis, **Soluciones Neopopulistas a Problemas Neoliberalas** (El Programa Nacional de Solidaridad de México), Universidad de California, San Diego, Center for US-Mexican Studies (Sin fecha)

Así pues, y como no es la intención de este trabajo juzgar positivamente o negativamente a dicho programa, sólo señalaremos que la pobreza no es un fenómeno coyuntural sino estructural, que tampoco es un defecto o un rezago corregible del sistema económico, y que en cambio es un producto y resultado del funcionamiento de éste, que tiene leyes propias y diferentes a las del desempleo formal, que constituye un sistema paralelo al sistema económico formal pero con relaciones mutuas de retroalimentación y que es consecuencia de la distribución de los modos de producción tradicionales que no han podido ser sustituidos por el modo de producción predominante.⁶⁴

Volviendo al desarrollo de nuestro tema, señalaba que debido al uso excesivo que se le dio al concepto de solidaridad durante el sexenio anterior, este apareció ante los ojos de la población y en alguna parte de la opinión pública como algo nuevo, Sin embargo, a decir verdad la solidaridad es un concepto un tanto viejo, pues como indica Mauricio Merino el concepto de Solidaridad emergió desde los inicios de la Revolución Francesa, esa revolución de occidente en busca de libertad, igualdad y fraternidad. "En efecto, la idea de solidaridad, siendo tan antigua, tiene que recrearse en el futuro. Pero el matiz con la idea fraterna es pertinente: si esta se encuentra ligada a la caridad como un acto simultáneo de solidaridad tiene que ver con la supervivencia de todos. La fraternidad se establece entre individuos: es una relación entre personas, por sí misma. La Solidaridad en cambio, quiere abarcar la sociedad, pero sobre todo pretende surgir de ella".⁶⁵

⁶⁴ Véase el artículo que realiza el Dr. Raúl Olmedo "Estado, Pobreza y modos de producción", en, *Revista Estudios Políticos*, México, UNAM-FCPyS, octubre-diciembre de 1994, No. 5, pp. 121-127

Hoy después de los tiempos de euforia por la solidaridad, pareciera que dicho concepto ya no resulta agradable y mucho menos útil para el gobierno ni la población, pero en realidad no es así, pues la solidaridad constituye una fuerza colectiva y no individual, una riqueza de la humanidad, un elemento necesario para el fortalecimiento de la organización y participación ciudadana, la sensibilidad personal de las sociedades, un ejercicio ético de preocupación por el bien ciudadano y la fuerza motriz que debe impulsar las energías sociales, pues si algunos de los objetivos fundamentales de la acción de gobierno son recrear la participación de la sociedad y fomentar el interés general será necesario entender a la solidaridad como lo opuesto al individualismo y concebirla como un ejercicio de la ciudadanía social, como una expresión de la sociedad con deseos de ejercer sus derechos y responsable para cumplir sus deberes ciudadanos. Pues ser solidario es equivalente a ser responsable ante los sujetos sociales más débiles y menos favorecidos. Ser solidario es ser portador de derechos y deberes, no sólo para sí mismo, sino para aquellos que no los tienen reconocidos. Ser solidario es impulsar las energías sociales para que estas tengan oportunidad de trascender la relación de particulares.

La solidaridad es el interés por lo ajeno, pero se refiere a un tipo de cuestión ajena que nos preocupa, es una reacción ante lo que sucede a otros, consiste en aceptar como propio el mundo de los otros. La solidaridad, es por ello, un ejercicio de reconocimiento en los problemas ajenos-comunes (que afectan a otros pero que me interesan), por eso la solidaridad exige siempre un componente reflexivo. En la solidaridad el *capital humano* es el encargado de *poner voluntad a la acción y acción a la voluntad*.

⁶⁵ Merino Huerta, Mauricio, op cit. p. 54

El ejercicio del *bien ciudadano*⁶⁶ es un elemento importante para entender la práctica de la solidaridad, a la vez que ésta acaba entendiéndose como un servicio desinteresado que nace de la triple conquista ciudadana : a) como ejercicio de la autonomía individual; b) como ejercicio de la participación social; y c) como un acto de ayuda y cooperación para con los otros. Por todo lo anterior, es imperativo que la solidaridad sea recreada, pues antes que una práctica o una actividad, la solidaridad es un sentimiento que determina el modo de ver, la perspectiva y el horizonte.

Así la solidaridad se liga a la posibilidad de construir un espacio más habitable, no sólo para los más fuertes y autónomos, sino para quienes más necesitan; a nuestro parecer, habrá solidaridad porque siempre existirán ciudadanos que quieran participar en la vida de las sociedades, de las instituciones y en los procesos colectivos; y existirá mientras la cultura de la ciudadanía se alimente de los valores sociales de *libertad, igualdad y fraternidad*.

En el ámbito municipal, la participación ciudadana tiene un aliado inmejorable en la solidaridad para ir en la búsqueda de mejores condiciones de vida en cada comunidad. La idea y contenido de la solidaridad debe enseñar al poder público dos lecciones fundamentales : a) que los ciudadanos (solidarios) no sólo tienen problemas, sino también soluciones, que no sólo plantean demandas hacia afuera del gobierno sino también producen respuestas y b) que la solidaridad es un valor que surge y pertenece a la sociedad; por ello, cuando esta es creada y manipulada "desde arriba" se constituye en un elemento de legitimación cuyos efectos son coyunturales (paliativos y asistenciales), de ahí que no necesariamente presente impactos significativos en la organización de las

⁶⁶ "El bien de los ciudadanos se alcanza cuando las bases del poder político que es el Estado, contribuye a que la ciudadanía consiga desarrollar sus capacidades y potencias con espíritu de cooperación, armonía y responsabilidad. El bien ciudadano exige previamente no sólo el derecho de pertenecer y participar en lo que es común, sino ser reconocido a la manera de una comunidad de iguales. Sin este elemento no es posible concebir una vida pública justa y democrática. El bien ciudadano tiene como sustento el interés público", Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros...* p. 72.

comunidades y mucho menos en el mejoramiento constante de la calidad de vida de la sociedad.⁶⁷

3.5 Democracia y participación.

En términos generales se puede plantear que la comunión entre los conceptos *democracia* y *participación*, encuentran su vínculo formal en la teoría de la representación, que tiene que ver con el derecho de los ciudadanos a ejercer mediante el voto su participación en la conformación de gobiernos:

*"Representación y participación forman un matrimonio indisoluble en el hogar de la democracia. Ambos términos se requieren inexorablemente. Cuando aquella crítica a las formas tradicionales de representación democrática llegó al extremo de reclamar una democracia participativa capaz de sustituirla, olvidó por lo menos una cosa: una, que la participación no existe de manera perfecta, para todos los individuos y para todos los casos posibles. Pero olvidó también otra cosa: que la verdadera representación no puede existir, en la democracia sin el auxilio de la forma más elemental de participación ciudadana: los votos del pueblo. Ninguna representación democrática puede darse sin la participación de los electores, del mismo modo en que no existe forma alguna de participación colectiva en que no haya (al menos de manera embrionaria) un cierto criterio representativo. En el hogar democrático, ambas formas se entrelazan de manera constante, y en primer lugar, a través de los votos: la forma más simple e institucional, a la vez, de participar en la selección de los representantes políticos. Esto no quiere decir, sin embargo, que la participación ciudadana se agote en las elecciones. Ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de darle vida a la participación democrática".*⁶⁸

Asimismo, tratar de fusionar ambos conceptos conlleva a tratar lo relativo a la *democracia política*, que en términos generales se entiende como "la forma de organización del poder público, orientada a prevenir, dentro de lo posible, el abuso de poder por parte de quienes lo detentan, para conciliar en algún grado

⁶⁷ "Ningún gobierno puede dar solidaridad como tampoco puede dar democracia, porque ambas se desprenden de la convivencia entre los ciudadanos. De modo que la solidaridad es algo más que un acto caritativo: es un esfuerzo de cooperación social y una iniciativa surgida de la participación ciudadana para vivir mejor". Merino Huerta, Mauricio, op. cit. p. 54.

⁶⁸ Merino Huerta, Mauricio, op. cit. p. 13

satisfactorio la contradicción natural entre los intereses particulares de los gobernantes y el interés global de la comunidad".⁶⁹

Por ello, en la instancia municipal, es donde pueden y deben sentarse las bases para cultivar el comienzo de la participación ciudadana como elemento motriz para la democracia integral, ya que justamente aquí la suma de voluntades particulares a una voluntad pública resulta más factible porque los individuos se conocen, conviven y construyen su propia forma de vida. "Democracia y desarrollo municipal son tareas afines, porque ambas dependen de la voluntad de la gente; de los tiempos y de los métodos que en cada municipio adopten las comunidades que los integran para adueñarse de la conducción de su propio destino a partir de sus modos peculiares de convivencia".⁷⁰

La democracia se consolidará a nivel nacional en la medida en que se adopte como forma de vida permanente y logre arraigarse en cada una de las pequeñas comunidades que existen en los municipios del país, contribuyendo así a formar una verdadera voluntad nacional, pues la experiencia señala que "el municipio debe y puede ser salvaguarda de libertades, garantía contra la arbitrariedad, oportunidad permanente de una relación y comunicación social, que sólo la vecindad asegura, y el lugar más adecuado para el ejercicio efectivo de los derechos y la satisfacción pronta y cumplida de necesidades intensamente humanas."⁷¹. De la importancia de reconocer que en la relación autoridad-ciudadano los valores de concertación, tolerancia, respeto, negociación y diálogo son las claves esenciales para acceder a procesos de desarrollo sustentados en la participación no sólo civil, sino también en la de tipo político, con el propósito de alcanzar sistemas democráticos para los gobiernos a nivel municipal.

⁶⁹ Crespo, José A., "Democracia, Acción Ciudadana y Vida Cotidiana", en *Los Derechos Políticos como Derechos Humanos*, México, La Jornada - Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, 1994, Trabajo Coordinado por Miguel Concha Malo, p. 81

⁷⁰ González Pedrero, Enrique, op. cit. p. 16

⁷¹ Zorrilla Martínez, Pedro, "Municipio, democracia y participación", p. 170.

Si bien es cierto que la primera participación ciudadana (la participación democrática) se manifiesta a través del voto, es ciertamente indispensable que haya otras formas de participación ciudadana más allá de los votos, para que ésta realmente opere como forma de gobierno, ya que no puede haber democracia sin las condiciones elementales de representación política. Por ello quizá Mauricio Merino precise que la participación que realmente puede tener cabida en las sociedades modernas es la que comienza por la selección de representantes a través de los partidos políticos, y que sólo más tarde atraviesa también por las instituciones, las organizaciones políticas y sociales, y los ciudadanos que están dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Así, argumenta Merino la participación debe ser entendida como una forma para moderar el poder otorgado a los representantes políticos; pero no es suficiente para entender la dinámica de la democracia, aunque sin participación sencillamente la democracia no existiría ya que esta requiere siempre de la participación ciudadana: con el voto y más allá de los votos.⁷²

Para la democratización de la sociedad es requisito indispensable lograr motivar la intervención política de los ciudadanos. El primer reto es lograr gobiernos legítimos, sustentados en el apoyo de la mayoría, vía el voto en las urnas. La lucha por conquistar mayores espacios de participación va emparejada con una incesante lucha por preservar la democracia. Y si esta se define "por ser un sistema de reglas que permite en los marcos de la tolerancia, la libertad, la representatividad y la igualdad, la contención y el desahogo de los conflictos, significa que su eficiencia depende en gran medida que sea asumida por los ciudadanos y sus organizaciones".⁷³

⁷² Merino Huerta, Mauricio, op. cit. p. 13-14

⁷³ Uvalle Berrones, Ricardo, "Descentralización y Federalismo..." p. 90

La democracia entonces, entendida como un sistema de reglas posibilita el accionar de la *política*⁷⁴, hacer más gobernables las administraciones permitiendo que estas desahoguen y contengan los conflictos que genera el hacer gobierno y por otra parte posibilita gobernar sumando voluntades, es decir, haciendo de lo individual una voluntad colectiva. "La democracia pretende desarrollar un complejo institucional tal, que el interés personalista de los gobernantes y políticos logre equilibrarse con el bienestar ciudadano. Así, bajo las reglas de la democracia, la conducta más racional para el interés particular de un gobernante será aquella que en condiciones normales también convenga más al resto de la ciudadanía, al menos como tendencia general".⁷⁵

⁷⁴ "La política es el medio que permite y garantiza que los deseos privados y los intereses públicos no se contrapongan. Por tanto la política no es patrimonio de un grupo, clan o camarilla, sino una actividad que tiene por objeto negociar acuerdos, diluir posiciones encontradas, regular contradicciones y facilitar compromisos relacionados con los valores de la vida pública". *Ibid.* p. 93.

⁷⁵ Crespo, José A., op. cit. p. 82

IV.- FUNCION DE GOBIERNO Y PARTICIPACION CIUDADANA.

4.1 La función de gobierno.

La función de gobierno es el medio a través del cual el poder público gana o pierde consensos. Es el medio que posibilita ganar la confianza de los ciudadanos, o bien la vía para que éstos la retiren. Es un mecanismo a través del cual se puede ejercer o no el poder eficazmente. Es la parte operativa y en acción del Estado que tiene como fin primordial contribuir a generar las condiciones idóneas para que la confianza ciudadana en las instituciones públicas sea cada día más amplia. Es la encargada de contribuir a que la opinión pública, los actores sociales y la participación ciudadana tengan cauces suficientes para que la práctica del poder sea civilizada, respetuosa y competitiva. Es la depositaria de los valores fundamentales de la convivencia ciudadana. Es la administración pública. Y ésta en cuanto cara positiva del Estado, es el primer escalón para que la vida civil y ciudadana se vincule con la esfera del gobierno. Entendida como la vida misma de la sociedad, la administración pública tiene hoy desafíos públicos, políticos y sociales que obligan a revisar sus cometidos, para no perder su propia razón de ser (responsabilidad moral, pública y política) y así constituirse en el espacio central donde se defina y articule lo que quiere y desea la sociedad.⁷⁶

Así, para el mejoramiento de la función de gobierno es importante que se otorgue a la sociedad (y en el ámbito municipal esto es más factible por la cercanía entre la autoridad y los vecinos) un papel más dinámico y participativo. Para lo cual es necesario que la administración pública promueva y fomente que la ciudadanía no sólo sea activa, sino informada. Esto significa:

⁷⁶ Véase Uvalle Berrones, Ricardo, "México en la idea del poder", p. 51

"1) que la corresponsabilidad ciudadana empieza cuando la información forma parte de los procesos del gobierno abierto; 2) que la capacidad de respuesta de la administración pública sea de alcance general, no excluyente; 3) que la vida ciudadana logre permear la administración pública para evitar tratos privilegiados que favorecen a unos y excluyen a los demás; 4) que fomente la existencia de ciudadanos virtuosos (responsables, tolerantes, conscientes de los valores de la vida pública y que no realice negociaciones contrarias a esos valores; 5) que estimule la benevolencia en su trato con el público; 6) que el interés público y no el gremial, partidista o corporativo sea el que salvaguarde su institucionalidad ; 7) que los administradores públicos de profesión y aquellos que no lo son, contribuyan a que las acciones de la administración pública sean benevolentes con los públicos que tienen representación formal y con los que no la tienen; 8) que sus acciones refuercen su naturaleza común a todos los seres humanos sin marginación política o social en el acceso a los bienes públicos; 9) que cumpla sus tareas con apego a los valores de la equidad social; 10) que sus capacidades de gestión sean mejoradas con la profesionalización del servicio público; y, 11) que contribuya a recuperar el sentido público del gobierno, evitando que los afanes del protagonismo burocrático se conviertan en efectos perniciosos para la vida del Estado y los ciudadanos".⁷⁷

4.2 Gobierno eficiente - sociedad participativa.

Ya se ha señalado, que la función de gobierno se cumple con base en un sistema de instituciones democráticas⁷⁸ cuyo fin fundamental es conducir, preservar, reglamentar y garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y políticas, de ahí que la idea de gobernar se relacione con el acto de responsabilidad que el estado tiene para con la sociedad en el sentido de otorgar a ésta contextos más democráticos y armónicos de convivencia.

Hablar de gobierno eficiente, es equivalente a señalar la existencia de una administración pública posmoderna, la cual "puede identificarse porque desarrolla una actividad abierta, crecientemente tecnológica y vinculada a imperativos mundiales de sobrevivencia con el fin de asegurar mejores condiciones de vida en favor de la sociedad contemporánea".⁷⁹ Se trata pues de un tipo de administración

⁷⁷ *Ibid.* p. 52

⁷⁸ "Las instituciones democráticas son sujetos de la historia, contribuyen a su rumbo y son portadoras de reglas que contribuyen para que la sociedad tenga opción de cambio, conservación y desarrollo. Para el estado las instituciones son la fuente de su consistencia funcional y el medio para que la convivencia de los grupos sea armónica y respetuosa", Uvalle Berrones, Ricardo, "Descentralización y Federalismo... p. 88.

⁷⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, "El mundo actual de la ciudadanía...p. 128.

pública distinta que lógicamente responde a un contexto de realidades estatales cambiantes, en donde los gobiernos tienen ahora como tarea fundamental buscar con imaginación, creatividad e innovación otros métodos de dirección pública, que permitan mejorar la función que por esencia corresponde realizar al Estado: la función de gobierno. "Gobernar es pues, un proceso dinámico, contradictorio e influido por factores reales de poder, mismos que ponen a prueba su capacidad para institucionalizar intereses en conflicto y demandas de competencia. Gobernar a la sociedad es ir a la búsqueda del consenso sin soslayar las implicaciones del conflicto social y político. Gobernar implica conducir hacia la esfera de lo común e institucional, la diversidad que nace de individuos, grupos y organizaciones: gobernar es generar normas, reglas e instituciones para que la sociedad se desenvuelva conforme a sus valores, costumbres, hábitos y creencias".⁸⁰

Por otra parte, la aseveración de que *un gobierno no puede ser mejor que la sociedad a la cual gobierna*, da la idea de que sólo una sociedad participativa, informada, exigente de sus derechos y cumplidora de sus obligaciones, respetuosa, tolerante y solidaria podrá exigir gobiernos abiertos⁸¹, plurales, democráticos y sobre todo eficientes. Pues la existencia de una sociedad activa, obliga a que los gobiernos la tomen en cuenta, la escuchen y no la suplanten, sino por el contrario le faciliten la solución de sus problemas, canalizando acciones en las que esta se pueda sumar y liberar toda su energía. Lo anterior, es muy factible en los gobiernos municipales con capacidad e intencionalidad de respuesta.

Así, para hablar de gobierno eficiente, tendremos entonces que hacer referencia también a la *eficiencia social*, que "esta ligada a la capacidad de los gobiernos de extender su red relacional y de obtener consensos y negociaciones

⁸⁰ Uvalle Berrones, Ricardo, "La gerencia pública: una opción para ...". p. 103.

⁸¹ "Un gobierno abierto, además de ser democrático, incorpora en su agenda normas de responsabilidad pública y la evaluación de sus actos no se queda en casa, sino que se realiza de cara las instituciones de la sociedad. Sin responsabilidad pública institucional, no hay gobierno abierto y por tanto el camino hacia la democracia corre el riesgo de truncarse. Un gobierno abierto es un gobierno de y para los ciudadanos", Uvalle Berrones, Ricardo, "México en la idea de poder"... p. 52.

fructíferas en beneficio de la comunidad. Los cambios fundamentales son difíciles y con riesgos implícitos. Hacerlos requiere encontrar aliados y diversos apoyos, tanto gubernamentales como de fundaciones, consultores, organizaciones cívicas y aún de gobiernos cuya experiencia puede ser aprovechada y mejorada”.⁸²

4.3 Instituciones y personas.

Es evidente, que las nuevas exigencias y retos que se le plantean a la Administración Pública Moderna en los tiempos de las *sociedades abiertas* , guardan una fuerte relación con el proceso mundial de reforma estatal, cuyos fines últimos deben estar orientados a encontrar el justo espacio y campo de acción propicio en el que deberán incidir y accionar las fuerzas estatales. De ahí, que la necesidad de enfatizar en la transformación de la administración pública apunte a lograr de ella su revitalización y adecuación a los requerimientos que surgirán de la nueva relación que asumirá el Estado con la sociedad.

Las nuevas realidades del Estado, exigen también transformaciones y reformas en otros ámbitos, más allá de la reducción de sus actividades. Por ello, para el mejoramiento de la función del gobierno no sólo será necesario apostar a la revitalización de la sociedad, la apertura democrática y la publicitación del poder, sino también a la utilización de nuevos métodos de dirección pública que posibiliten que dichas transformaciones abarquen las relaciones del Estado con la sociedad, las instituciones (a las cuales será necesario exigir su mejoramiento, transformación o incluso el cambio) y por supuesto profesionalizar al personal que las integra.

⁸² Mejía Lira, José, “Relaciones Intergubernamentales y Participación Ciudadana”, p. 119.

Los tiempos actuales requieren un tipo de organización más y más orientada hacia la calidad y la innovación, y aquí se acrecienta el papel del Estado, ya que éste puede dar orientación e impulso al cambio de la sociedad, o bien por el contrario hacer de sus actividades de gobierno un elemento inhibitor y esterilizante del mismo. Bajo esta lógica, el Estado moderno ha adoptado reformas necesarias, que le permitan ser eficiente; sin embargo el creciente grado de complejidad de los fenómenos humanos en su aspecto colectivo (público) ha orillado a una sobrecarga que ahora se intenta superar a través de fortalecimiento de las instituciones, con un sentido de **interés público**. "(...) el interés público no es algo que exista a priori en la Ley natural y en la voluntad del pueblo. Tampoco es simplemente cualquier cosa que resulte del proceso político. Es más bien todo aquello que fortalece las instituciones gubernamentales. **El interés público es el de las instituciones públicas**. Es algo creado y engendrado por la institucionalización de las organizaciones de gobierno".⁸³

Lo anterior, saca a la luz, la imperiosa necesidad de reformar la estructura operativa del gobierno (administración pública) para lograr no sólo que sea más eficiente, sino buscando eliminar la obsolescencia gubernamental en la que en principio pueden caer todos los gobiernos. Casi todos los gobiernos contemporáneos experimentan un decremento en su capacidad de gobernar. O en términos de Yehezkel Dror, "las situaciones contemporáneas son cada vez menos gobernables, ya que existe una dificultad creciente para alcanzar niveles satisfactorios de respuesta (resultados y operaciones), y las dificultades funcionales se incrementan".⁸⁴

Desde la óptica del propio Dror, ésta decreciente capacidad gubernamental puede explicarse, considerando cierto número de variables cambiantes e interrelacionadas, entre las que destacan: 1) Demandas públicas crecientes

⁸³ Huntington P. Samuel. op. cit. p. 33 (las negrillas son mías)

⁸⁴ Dror, Yehezkel. **Enfrentando el Futuro**, p. 103

exigiendo un mejor desempeño gubernamental; 2) Expectación pública por más y mejores actividades de gobierno, sin predisposición a incrementar los recursos gubernamentales; 3) La complejidad creciente de algunas actividades gubernamentales, que se ocupan en asuntos difusos, como puede ser la *calidad de vida*, o por lo menos asuntos fundamentalmente interdepartamentales, como es el caso de la energía, el ambiente, la ciencia y la tecnología; 4) Nuevos desarrollos ideológicos, que imponen a los gobiernos más restricciones y requerimientos de procedimientos como: el acceso a la información; la democracia participativa; recursos más fuertes a la defensa judicial de los derechos individuales; mayor sujeción a cuestionamientos respecto a las gestiones delegadas; autonomía subestatal; 5) Tendencias hacia la deslegitimación de los gobiernos como resultado, por una parte de la desmitificación de los gobiernos y, por otra, de los cambios ideológicos de la sociedad; 6) Cambios en la naturaleza entre los problemas atendidos por los gobiernos, así como los entornos en los que éstos operan, caracterizados por creciente incertidumbre, ultracambio y complejidad.⁸⁵

Los gobiernos contemporáneos experimentan los efectos de una sobrecarga cuantitativa y cualitativa. A la vez, que van rezagados respecto al conocimiento disponible para enfrentar tal sobrecarga, que se inicia a mediados de los años sesenta.

"En ese entonces se empezó a tomar conciencia de la enorme sobrecarga **-overload-** que representa la acumulación de las demandas y de los problemas a resolver, que agobia a gobiernos cada vez más vulnerables por sus múltiples compromisos y sus poderes demasiado amplios, por consiguiente gobiernos de hecho impotentes y además incapaces de accionar a largo plazo (...) Esta sobrecarga no ha desaparecido aún, si empíricamente nuestros estados han logrado, al moderar sus ambiciones, volver a encontrar un equilibrio más realista entre las demandas de los ciudadanos y sus posibilidades de respuesta. Sin embargo, el nivel de preocupación se desplazó de la sobrecarga política a la traducción financiera de los compromisos anteriores".⁸⁶

⁸⁵ *Ibid.* p. 104.

⁸⁶ Crozier, Michel. "El crecimiento del aparato administrativo...", p. 27

De lo anteriormente expuesto la pregunta que surge es ¿Cómo pueden hacer frente los gobiernos a dicha sobrecarga y a los males generados en su propio seno?. Desde la perspectiva del propio Dror existe una estrategia para que los gobiernos atiendan dichos problemas. A continuación, se presentan los puntos más relevantes de dicha propuesta de reforma: **a)** actualizar a los gobiernos, con la ayuda de las mejores ideas, experiencias y propuestas existentes; **b)** estructurar en el seno de los gobiernos, una capacidad de aprendizaje radicalmente superada, a fin de evitar en el futuro previsto una nueva obsolescencia; **c)** acelerar la investigación, el desarrollo y la "ingeniería", para inventar, diseñar y explorar nuevos conocimientos e ideas acerca de cómo mejorar sobre la marcha los gobiernos, de tal manera que se dote con el conocimiento necesario e insumo de ideas a aquellos gobiernos capaces de aprender.

En efecto, el problema de los gobiernos en nuestro tiempo, lo constituye el sentido del cambio, la innovación y el abandono de los cursos de alternativa obsoletos y tradicionales: "La **idea de estrategia** se opone a la de planificación que predominó en años anteriores. La visión de la estrategia es que se debe cambiar el equilibrio, la lógica y, en consecuencia, tener en cuenta a las otras partes. El término 'estrategia' seguramente proviene de la guerra. Ahora bien, los generales tienen algo más que los planificadores: cuando deben reflexionar sobre la existencia de un enemigo, no les basta elaborar su plan de manera coherente. Es necesario que tengan en cuentas las fuerzas".⁸⁷

Ahora, los requerimientos a todo estado moderno y democrático, se dirigen a otorgar garantías de igualdad, sin establecer sistemas de privilegios entre los ciudadanos. Se trataría en suma, de acceder en forma plena al **buen gobierno**⁸⁸.

⁸⁷ Crozier, Michel. "El cambio en las organizaciones públicas", pp. 93-94.

⁸⁸ "Hay buen gobierno, cuando la administración pública estimula y apoya la iniciativa de los particulares y las agrupaciones sociales en favor del interés social, cuando el bienestar individual desemboca en el sano bienestar social; cuando la opinión pública y la participación ciudadana son tomadas en cuenta en los asuntos del orden común, cuando la democratización y la publicitación del poder permiten alcanzar el consenso y la legitimidad vía la concertación, cuando

El creciente descrédito del fuerte intervencionismo estatal, de cara a la nueva realidad de la sociedad abierta, deriva entre otras cosas de los desajustes gubernamentales e institucionales, del inadecuado diseño de políticas, la falta de confianza en los sistemas políticos y por que no decirlo de la incapacidad personal de los individuos que están al frente de las instituciones de gobierno.

A continuación, se hará referencia a estos dos últimos puntos (individuos e instituciones), con el objeto de resaltar la importancia del desarrollo del elemento personal, así como realizar una reflexión en tomo a un problema básico de los gobiernos contemporáneos: el control y equilibrio de las instituciones.

En los planteamientos de K. Popper, referentes al principio de la conducción de los gobiernos⁸⁹, él argumenta (a partir de una crítica a algunos planteamientos de la filosofía política de Platón) que un problema sustantivo de los **gobiernos de las sociedades abiertas**, consiste en estar preparados para organizar las instituciones políticas, a fin de que los gobernantes malos o incapaces no puedan ocasionar demasiado daño, ó en otros términos le parece razonable adoptar en política, "el principio de que debemos prepararnos para lo peor, aunque tratemos, al mismo tiempo, de obtener lo mejor."⁹⁰

Lo sustantivo de la argumentación popperiana, referente a la conducción del gobierno, descansa en la **teoría de la democracia** (basada no en el principio de que debe gobernar la mayoría, sino más bien, en el de que los diversos métodos igualitarios para el control democrático, tales como el sufragio universal y el gobierno representativo, han de ser considerados simplemente como salvaguarda institucional de eficacia probada por la experiencia, contra la tiranía, y

la estabilidad política entendida como una correlación de fuerzas disímboles es institucionalizada, cuando la democracia, la libertad y la justicia son el mejor contrapeso a los excesos del poder", Uvalle Berrones, Ricardo, **Los nuevos derrotos...** pp. 104-105.

⁸⁹ Véase Popper R., Karl. **La sociedad abierta y sus enemigos I**, Capítulo 7 -El principio de la conducción-.

⁹⁰ *Ibid.*

que éstas, instituciones deben ser siempre susceptibles de perfeccionamiento (como el propio Estado). Asimismo, el *control* institucional de gobernantes y el *equilibrio* institucional de sus facultades, son aspectos que se deben resaltar, ya que Popper asigna un papel de primer orden a las instituciones y no a las personas, superando así el cuestionamiento básico de Platón de *¿Quiénes deben gobernar?*

Al desplazar el interés de las personas hacia el de las instituciones, Popper niega, tanto el *personalismo puro*, como el *institucionalismo puro*. De hecho, reconoce, que el establecimiento de instituciones no sólo involucra importantes decisiones personales, sino incluso cierto grado de injerencia (influencia) que tienen las mejores instituciones, como las destinadas al control y equilibrio democrático y que ellas dependen siempre en grado considerable de las personas involucradas por las mismas. **“Las instituciones son como las naves, deben hallarse bien ideadas y tripuladas”.**⁹¹

Por ello, la democracia como la entiende Popper, suministra el marco institucional para la reforma de las instituciones políticas, haciendo posible la reforma de las instituciones sin el empleo de la violencia y permite de este modo el uso de la razón en la ideación de las nuevas instituciones y el reajuste de las viejas, “lo que no puede suministrar es la razón. La cuestión de los patrones institucionales y morales de sus ciudadanos es, en gran medida un problema personal”.⁹²

Otro elemento importante para mejorar las organizaciones públicas y el rendimiento de los gobiernos tiene que ver con la formación de cuadros con un alto grado de capacidad, creatividad y sentido de innovación: *los Think Tanks (Tanques pensantes)* que constituyen instituciones públicas o privadas dedicadas

⁹¹ *Ibid.*

⁹² *Ibid.*

a la investigación técnica y científica en alguna área del conocimiento, éstos fueron inventados hace aproximadamente 40 años. Sin embargo, a la fecha la utilidad de estas islas de inteligencia es un tanto reducida, pues la mayoría de los gobiernos no los tienen y las unidades que ya existen no aportan los insumos esenciales para los cursos de acción pública.

Las características principales de los *tanques pensantes* según Dror, pueden resumirse de la siguiente manera: a) Una masa crítica de por lo menos 15 o 20, aunque preferiblemente 50 profesionales o más; b) Personal altamente calificado con los más elevados niveles científicos; c) Multidisciplinarios, e idealmente con experiencia vivencial múltiple; d) Orientados hacia los cursos de acción política en todos los estudios, subrayando su diferencia respecto a productos de *conocimiento puro*; e) Sustentados por métodos y orientación científica, a fin de alcanzar una penetración interdisciplinaria en problemas complejos de cursos de acción política; f) Ligados a la ejecución de cursos de acción política vigentes, a cargo de acopio de la información necesaria, de la producción de recursos humanos, análisis directo y relevante para los cursos de acción política, por un lado, y recomendaciones, por el otro. “En pocas palabras, los tanques pensantes pueden considerarse como islas de excelencia científica y profesional abocadas a auxiliar la formulación de cursos de acción política. Por eso constituyen un puente fundamental entre poder y conocimiento”.⁹³

Así, el papel e importancia de las personas y las instituciones, (como aquí se ha planteado), conduce a entender la conducción del gobierno, como un **asunto de complementariedad e integración absoluta** (entre individuos e instituciones). Después de todo, como bien señala K. Popper, es a nosotros a quienes corresponde mejorar las realidades que nos rodean. Las instituciones democráticas no pueden perfeccionarse por sí mismas. El problema de mejorarlas será siempre más un problema de **personas** (construcción del presente) que de

instituciones (construcción en futuro) : “La aguda observación de Keynes, de que *‘a la larga todos estaremos muertos’*, rige para los individuos, no para las instituciones. Los intereses individuales son por fuerza de corto alcance; los institucionales, en cambio, se prolongan en el tiempo”.⁹⁴

Si bien el problema de la conducción de los gobiernos es un asunto que comparten los individuos y las instituciones, el papel que toca al gobierno, es la búsqueda fuera de su propio seno, de los individuos que realizarán la difícil tarea de conservar y mejorar las instituciones. “Los cambios deben ir más allá de la actividad gubernamental, en el sentido estricto del término, a fin de incluir elementos fuera del gobierno, que reaccionan críticamente ante los cambios seleccionados por el propio gobierno. Por ejemplo: las universidades deben preparar los profesionales necesarios para integrar y protagonizar nuevas unidades de gobierno; por consiguiente, lo que se necesita es un plan de reforma elástico que identifique cierto número de elementos críticos dentro y fuera del gobierno, diferenciando entre los elementos que deben ser cambiados concomitantemente con aquellos que deben ser cambiados en cierto orden, y aquellos que constituyen objetivos alternativos de cambio dependiendo de la factibilidad de cambio”.⁹⁵

Lo anterior no significa, como plantea Popper “cargar a las instituciones con la tarea imposible de seleccionar a los mejores” y otorgar a las instituciones de educación un papel más allá de sus capacidades y limitaciones propias (como lo hace Platón con el Departamento Educativo de Estado), sino únicamente constituir a éstas como un elemento más de soporte y ayuda para superar la obsolescencia de los gobiernos y mejorar su conducción.

⁹³ Dror, Yehezkel, op. cit. p. 115.

⁹⁴ Huntington P., Samuel. op. cit. p. 34.

⁹⁵ Dror, Yehezkel, op. cit. p. 106.

Tecnologías del poder.

Para que las organizaciones gubernamentales, puedan ser mejoradas y lleguen a adquirir un carácter más dinámico que posibilite la instrumentación de cambios sustantivos, tendrán que hacer uso de la introducción de las *nuevas tecnologías del poder: las políticas públicas, la gerencia social y la gerencia pública*, que *constituyen métodos novedosos para ejercer el poder público* y los cuales encuentran *su marco de referencia* y fundamento en *la democracia*, que vinculada a la función de gobierno alude a un tipo de poder público más abierto, que alienta y estimula la participación ciudadana; *la democratización*, que ha tenido, tiene y seguramente tendrá un papel determinante para reconstruir la naturaleza pública del gobierno y crear las condiciones para atender y resolver eficientemente los problemas y males públicos; y *las decisiones públicas*, que son producto de negociaciones, diálogos y acuerdos abiertos mediante los cuales los ciudadanos ejercen sus libertades públicas.

Las *tecnologías del poder* constituyen un instrumento al servicio de los gobiernos abiertos mediante el cual en *forma inteligente éstos pueden* incorporar la opinión, la participación, la solidaridad y la corresponsabilidad ciudadana a las actividades del poder público. **Las políticas públicas(...)** “las políticas públicas son opción para gobernar en contextos plurales y democráticos... Se entiende por políticas públicas una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana (...) En cuanto tecnologías de gobierno, las políticas públicas responden a los imperativos de la racionalidad progresiva, esto es, a la necesidad de que los gobiernos mejoren continuamente sus capacidades de conducción en contextos competitivos, plurales y abiertos; **La gerencia pública**, tiene como cobertura lo relativo a la vida pública. No se trata de una gerencia que sea homóloga a la

esfera privada. Es, por el contrario, una gerencia que se inserta en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad abierta. Sus referentes básicos son la gobernabilidad, la democracia política, la descentralización, la participación ciudadana y su responsabilidad en los asuntos gubernamentales y públicos (...)

Es una gerencia comprometida con los fines públicos y con los objetivos sociales que el gobierno tiene que llevar a cabo. Es una gerencia para enfrentar acontecimientos no previstos en las agendas de gobierno y para dar tratamiento democrático a los problemas y necesidades sociales... La gerencia pública es idónea para las institucionalizarse en el espacio del Estado socialmente necesario;

La gerencia social, es otra modalidad de la acción gubernamental, encaminada a combatir el deterioro en la calidad de vida con fines tecnológicos. Es un tipo de gerencia que se explica en una sociedad activa, en una sociedad donde las políticas estatizantes no son receptivas (...) Es una gerencia que no toma en cuenta como referencia el protagonismo estatal y burocratizante para combatir males sociales como la desnutrición, la falta de trabajo, de vivienda, de salud y educación. Es una gerencia que alude a los resultados, no a la trama de decisiones adoptadas cupularmente y que transita por filtros administrativos movidos por camarillas burocráticas (...) Para la gerencia social los males de la pobreza tiene que atacarse con mejor acción del gobierno, pero fundamentalmente con la participación organizada de los mismos grupos que la padecen. Es un tipo de gerencia que no es altruista ni caritativa, menos paternalista. Es una gerencia que alude al realismo de la vida social y económica, tanto en los beneficios a distribuir como e las desigualdades a erradicar".⁹⁶

⁹⁶ Véase Uvalle Berrones, Ricardo, *Los nuevos derroteros...* Capítulo VII. Las tecnologías del buen gobierno.

4.4 ¿ En qué puede participar la sociedad ?

Ya en las primeras líneas de este trabajo, señalamos que debido a la complejidad que han adquirido las relaciones sociales y ante las nuevas fronteras del Estado que aun no acaban por rediseñarse y definirse, la relación del estado con la sociedad atraviesa también por una de transformación en donde se vislumbra el surgimiento más activo y participativo de los individuos y los grupos que ahora más informados y conscientes exigen sean respetados sus derechos, espacios e iniciativas.

Sin embargo, detrás de este desbordada ola e interés por participar en diferentes campos hay una limitante real que no se debe olvidar y que también ya hemos señalado : la participación de los hombres no es igual y responde por una parte a los deseos , intereses e impulsos de cada individuo y por otra se condiciona por el contexto y combinación de variables que repercuten e inciden en ese mismo contexto. Así podemos señalar que "la idea del ciudadano total ése que toma parte en todos y cada uno de los asuntos que atañen a su existencia, no es más que una utopía. En realidad, tan imposible es dejar de participar (porque aun renunciando se participa). De modo que la verdadera participación, la que se produce como un acto de voluntad individual en favor de una acción colectiva, descansa en un proceso previo de selección de oportunidades".⁹⁷

Empero, vale la pena señalar que si bien es cierto que la comunidad no puede participar en todo, también lo es que en la ruta de la democratización de las decisiones públicas el gobierno puede contribuir enormemente otorgando a la sociedad las condiciones más favorables para que esta no solo pueda expresar sus inquietudes y propuestas sino incluso también tomar parte activa en las decisiones fundamentales que toma el gobierno. En este orden de ideas, se puede argumentar que el ámbito municipal es el espacio más propicio para que la

sociedad pueda sumarse a través de acciones muy concretas a la ejecución de trabajos y actividades que impactan directamente en el beneficio de la colectividad. Ya en la Guía sobre *la participación comunitaria municipal* (INAP 1986) de manera muy puntual se sugerían una serie de campos en donde la participación organizada de la sociedad podía incidir favorablemente en el desarrollo municipal dado que aquí la comunidad conoce sus propios problemas, necesidades inmediatas y aspiraciones, de ahí que con el apoyo efectivo de las autoridades esta pueda contribuir en la realización de diversas actividades en que se requiera su colaboración.

Así, la participación ciudadana puede presentarse en múltiples actividades, tanto en la construcción y mejoramiento de obras y servicios públicos, como en otras actividades importantes y concretas. Para ello, se requiere de una eficiente organización de la participación comunitaria en grupos de trabajo que quieran y estén en posibilidades de contribuir en la realización de actividades muy diversas como las que se describen en dichos cuadros y que pueden resumirse así: Pequeñas obras materiales, conservación ecológica (por ejemplo, siembra de árboles o evitar la contaminación y el ruido), celebraciones cívicas especiales, reuniones de convivencia comunitaria, eventos deportivos, concursos y eventos culturales, ordenamiento de nomenclatura, opiniones sobre vialidad, educación vial, mejoramiento de la limpieza de la población, instalación o mejoramiento del alumbrado público, campañas de sanidad en las casas (por ejemplo, instalar sanitarios y letrinas, o bien, construir lugares especiales donde vivan animales domésticos), campañas de higiene personal, campañas de alfabetización, campañas antialcohólicas, etc.

⁹⁷ Merino Huerta, Mauricio, op. cit. p. 10

4.5 Declive de la *participación de papel*.

La *participación de papel* es aquella que está plasmada en los distintos ordenamientos jurídicos al nivel de las Constituciones, Leyes y Reglamentos, etc. y que como pudimos observar en el apartado (precisiones jurídicas) son en número muy considerable. Se trata de una participación ciertamente reconocida por el Estado y la administración pública y que tiene la intención no sólo de informar a la sociedad en su conjunto las garantías, derechos y obligaciones a que esta debe sujetarse para poder tomar parte en los ámbitos económicos, políticos y sociales, sino también otorgar al poder público el sustento legal para que este incorpore democráticamente a la sociedad toda en la planeación y ejecución de los programas de gobierno.

Empero, a decir verdad la idea bien intencionada de considerar a la población como un importante recurso de la planeación, en realidad se ha quedado sólo en buenos propósitos y deseos. Al respecto basta señalar que no obstante que existe plena conciencia de que para poder superar las precarias condiciones de vida y desarrollo (sobre todo en las áreas predominantemente rurales y aun en algunas de tipo urbano) es necesario contar con la elaboración de planes municipales de desarrollo que encuadrados en el sistema estatal de planeación tomen como elemento importante en su proceso de elaboración a los distintos sectores de la sociedad, en realidad esto frecuentemente no sucede así. "La experiencia en nuestro país señala la existencia de planes y programas, técnicamente bien elaborados e incluso con posibilidades de recursos internos y externos de financiamiento y asistencia técnica; sin embargo, todo esto puede ser independiente de que la población y los grupos dirigentes deseen y estén dispuestos a llevar a cabo esto en la práctica, y cuenten con los mecanismos

apropiados para canalizar la voluntad y la capacidad individual y colectiva hacia este fin".⁹⁸

Es triste decirlo y más reconocerlo, pero en la vida práctica la participación social de papel (aquella que esta escrita) no ha podido ser llevada a la práctica de manera operativa, ni siquiera en la elaboración del documento maestro que orienta los destinos de los municipios. No obstante que los planes municipales de desarrollo representan el documento rector en donde se pretende dar respuesta a los problemas fundamentales de la sociedad, encauzar adecuadamente el proceso de desarrollo e incorporar las demandas y aspiraciones de la sociedad, en realidad pareciera como si ignorasen a la población, pues ésta al no estar debidamente informada y por tanto desconocer dichos objetivos no tiene la menor idea de como vincularse a estos objetivos y propósito.

Más aún, una vez terminado el documento la poca difusión que se da al mismo (debido al inadecuado y poco funcional sistema de comunicación entre gobierno y sociedad) acaba por hacer del plan una especie de texto de alta especialidad técnica, que en la mayor parte de las veces sólo unos cuantos estudiosos entienden. "En el mejor de los casos el Plan se difunde y se analiza en mesas redondas de alto nivel. Mientras tanto, la población y sus comunidades, se quedan sin saber en qué consiste, ni cual debe ser su contribución práctica, y cómo deben organizarse para participar activa y organizadamente en el Plan. Por esta razón no debe de extrañarse que los planes estatales y municipales, se queden durmiendo el sueño de los justos; mientras que cada región del estado, cada sector de producción, cada municipio, comunidad y ejido, siguen produciendo y consumiendo en la forma tradicional, como si el plan no existiera o no tuviera ningún significado para nadie".⁹⁹

⁹⁸ Martínez Silva, Alvaro, *Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal*, p. 17.

⁹⁹ *Ibid.* p. 19

ESTA TESIS NO DEBE
SER LEIDA EN LA BIBLIOTECA

De lo anterior, se desprende la necesidad de contar con un plan práctico (propio de las comunidades), para romper la inercia de desinterés que priva entre los ciudadanos para intervenir (si es que realmente se puede) en el proceso de elaboración del Plan a nivel municipal. En este sentido (y no es contradicción con lo que se ha citado anteriormente) cada gobierno municipal deber hacer uso de mecanismos ya probados como los foros y mesas redondas en las que debe invitar no sólo a técnicos y especialistas en la materia, sino también a estudiantes de las escuelas y Universidades cercanas, así como al público en general.

Por otra parte también será necesario imaginar y crear una serie de instrumentos y mecanismos distintos (ver último capítulo de esta investigación) que se constituyan en un proceso constante de creatividad para iniciar una cultura comunitaria de planeación verdaderamente operativa, pues "no es muy difícil entender que, al no existir un plan práctico, ni una efectiva conciencia sobre la importancia, conveniencia y urgencia de su ejecución, ni un sólo respaldo popular en el terreno político, su destino está condenado al fracaso. No debe sorprendernos el hecho de que en el mejor de los casos, los planes sean observados únicamente por el sector público y en la mayor parte de las veces no se sujetan ni a lo programado".¹⁰⁰

¹⁰⁰ Ibid.

4.6 Experiencias municipales sobre participación ciudadana.

A continuación se presentan algunas experiencias interesantes, que bien pueden contribuir a la recuperación de propuestas. No obstante, es necesario reconocer que desafortunadamente no existe todavía una cultura sobre el rescate de experiencias relevantes y exitosas, de ahí que en el marco de las experiencias que sí conocemos, es urgente realizar investigaciones profundas de las distintas prácticas que se han venido dando en este terreno, para que el derecho a la participación no quede supeditado, a la buena voluntad de los gobernantes en turno, pero tampoco deje al margen otras formas y expresiones rescatables, como son las asambleas populares, cabildos abiertos, encuestas de opinión, jornadas de mejoramiento integral comunitario, giras de trabajo mancomunado, planes comunitarios, consejos consultivos, foros de consulta, organismos auxiliares, mesas de trabajo, boletines, gacetas, periódicos murales, buzones de sugerencias, premios y concursos para promover la participación, etc.

Al respecto, es importante comentar que en el año de 1995, apareció la primera edición del libro *La Nueva Gestión Municipal en México*¹⁰¹, que se deriva de la iniciativa de la Oficina de la *Fundación Ford* en México con el objeto de promover la investigación orientada en primer término a identificar, analizar y divulgar algunas *experiencias exitosas* de gobiernos locales, y en segundo, a fomentar y aumentar el interés y la capacidad de investigadores y líderes sociales para comprender, analizar y monitorear las decisiones y desempeño gubernamentales.

Vale la pena precisar que a decir del propio Enrique Cabrero las experiencias que se estudian no son necesariamente las más exitosas que se vienen impulsando a través de una nueva gestión municipal en el país, pues para afirmar esto se tendría que haber realizado un estudio mucho más amplio y exhaustivo. Por ello, este trabajo de investigación que viene a *colocar las semillas* en un terreno por cierto muy fértil, constituye simplemente "un conjunto de experiencias que si bien diferentes, todas ellas muestran una gran capacidad innovadora que rompió, cada una con una estrategia diferente, con las tendencias anteriores. Se trata de experiencias que parecerían haber dejado huella, haber sentado un precedente de nuevas formas de gestión municipal".¹⁰²

Así, entre los interesantes trabajos que se presentan en este libro se destacan las experiencias innovadoras de los municipios de Xico en Veracruz, y la de León en Guanajuato, las cuales siguiendo estrategias sustentadas en una nueva estructura de relación entre gobierno y sociedad, para el primer caso muestra lo innovador en la recuperación de tradiciones y autóctonas (como la faena) de participación que históricamente se habían respetado en la zona, pero ahora otorgándoles una nueva dimensión, esto es favoreciendo en tránsito de ser rutinas de participación, a ser movimientos de cogestión de proyectos ambiciosos, esquemas de cooperación que propician una nueva forma de gestión.

Para el caso de León, de distinta manera y en cierto sentido siguiendo una estrategia cuyo paralelismo contrasta con el caso anterior, se generó una nueva estructura de relación del gobierno con la sociedad a partir de un esquema de administración altamente innovador y sugestivo basado en el Desarrollo Organizacional y la Planeación Estratégica, es decir concibiendo un *modelo del*

¹⁰¹ Trabajo de investigación coordinado por Enrique Cabrero Mendoza en colaboración con Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez, también profesores e investigadores del Centro de investigación y Docencia Económicas (CIDE), cuya edición realizaron de manera conjunta el propio CIDE y la casa editorial Miguel Ángel Porrúa.

¹⁰² Ibid.

municipio-empresa, que muy probablemente sea representativo de la nueva estrategia de gestión empresarial de las ciudades medias en México.¹⁰³

Otras dos experiencias innovadoras que se incluyen en esta obra son en primer término la que se refiere al municipio de Atoyac de Alvares, en Guerrero, y otra en Charcas, en San Luis Potosí, ambos con grandes rezagos y retos de todo tipo, y que a diferencia de las dos experiencias innovadoras de Xico y León, no basaron su estrategia en la dinámica participativa de la ciudadanía y su correspondiente dosis de institucionalización y certera canalización por los gobiernos municipales en turno, sino en el apuntalamiento de un liderazgo asumido y motivado por la capacidad de dos (mujeres) presidentas municipales. Así, tanto en el municipio enclavado en la zona guerrillera de Guerrero y en el que se ubica en el antiplano potosino, se observó que a partir de la personalidad, carisma, el trabajo constante e incansable de dos promotoras de la participación que antepusieron su responsabilidad como gobernantes, que sus intereses o compromisos de partido fue posible generar un nuevo estilo en la forma de practicar la gestión pública.

¹⁰³ Es en el caso del municipio de León, donde se manifestó mayor grado de institucionalización de los cambios, lo cual fue así por una continuidad observada a lo largo de los dos periodos trianuales. "Se puede decir que a lo largo de los periodos analizados el gobierno municipal logra un reposicionamiento total en el marco interinstitucional y de relaciones con la ciudadanía. Mediante la modernización y saneamiento de las finanzas locales, la administración municipal logra crear amplios espacios de autonomía relativa en relación con el gobierno estatal y en cierta medida también del nivel federal. Por otra parte mediante la creación de los consejos y comités se logra incorporar a los grupos de interés, ONG, y ciudadanía, en la toma conjunta de decisiones lo cual legitima la acción del gobierno municipal, le da mayor transparencia, y mayores posibilidades de generar una nueva cultura de gobierno local de este municipio, no obstante que se observaron límites a la participación ciudadana en los asuntos municipales, no se puede minimizar que se logro generar una amplia red de interlocución y cogestión en los asuntos públicos". Ibid.

Finalmente la obra de Cabrero rescata el caso de Santiago Maravatío, en Guanajuato¹⁰⁴ y la experiencia en la meseta purepecha de Michoacán¹⁰⁵. Ambos casos muestran una dinámica innovadora a partir de las relaciones intergubernamentales, pues en el primer caso se presenta una relación altamente complementaria y de respeto mutuo entre el nivel municipal y el estatal, lo que llevó a generar una capacidad de gestión de recursos, apoyos, y obras, sin precedentes en muchos años en el municipio. Por otra parte, en la experiencia purepecha, se hace evidente como una brigada de pacificación de la zona, instancia que surge del nivel federal y estatal, logra no sólo avanzar sustantivamente en acuerdos técnicos de propiedad territorial, sino en el impulso a una nueva dinámica de gestión en los municipios de la zona, a partir de un trabajo muy intenso con las comunidades.

La participación ciudadana en la tarea de gobernar. (Michoacán)

Una de las tareas inmediatas en las que se debe avanzar en el futuro inmediato es en la consolidación de estudios específicos que traten lo relativo a experiencias municipales en materia de participación ciudadana, ya hemos mencionado que al respecto existe poco material disponible para consultar, sin embargo es importante destacar que en buen número de universidades del país existen trabajos de tesis no solo de nivel licenciatura sino de posgrado que versan sobre temas municipales, lo cual sin duda puede resultar un buen punto de referencia para ir conformando materiales y fuentes de información para intercambiar experiencias e incluso pensar en la conformación de un banco de

¹⁰⁴ "Uno de los aspectos más relevantes en este caso fue que este tipo de relación entre niveles de gobierno se dio entre un municipio gobernado por un partido diferente del que gobernaba en nivel estatal. Posiblemente este caso es demostrativo de cómo en un marco de civilidad y democracia las alternancias y cohabitaciones en el poder, muy lejos de perjudicar la gestión, y degradar las funciones de gobierno, pueden potenciar y hacer significativamente más relevantes y dignas dichas funciones". Ibid.

¹⁰⁵ "Esta experiencia además de demostrar que es posible establecer vínculos funcionales y de respeto entre los tres niveles de gobierno -independientemente de los partidos participantes- también muestra la posibilidad de restablecer la institucionalidad, la paz y la cooperación en niveles locales de gobierno. Todo ello a través de un trabajo "artesanal" y delicado, de restablecimiento de lazos entre comunidades y de participación en proyectos de desarrollo conjunto". Ibid

datos que mediante las *redes y carreteras de información* puedan generar intercambio de este tipo de materiales.

Al respecto, recientemente en nuestra facultad, José René Olivos Campos elaboró un interesante trabajo de tesis de maestría que trata la experiencia de la participación ciudadana en el estado de Michoacán, mismo que aporta importantes elementos para dilucidar que efectivamente en las acciones de los gobiernos municipales de esta entidad la participación ciudadana ha contribuido favorablemente las transformaciones que impulsan los gobiernos locales para atender los requerimientos de los entornos municipales.

Entre los cambios centrales en la actuación de los gobiernos municipales con la participación ciudadana mediante los Comités destacan: la apertura de los gobiernos de la entidad michoacana para el desempeño gubernamental con la participación ciudadana en la prestación de los servicios públicos; el funcionamiento del gobierno municipal se realiza con la corresponsabilidad de la ciudadanía de los entornos municipales para atender las demandas; al incorporar organismos de participación ciudadana a los gobiernos municipales se modifica la estructura y la magnitud del gobierno para prestar los servicios públicos, impulsa la cogestión y coejecución de las obras y servicio públicos del medio urbano o rural; las nuevas formas organizacionales por participación ciudadana de los ayuntamientos como funcionan, permiten identificar necesidades, consensar intereses, propósitos, objetivos y metas en la prestación de los servicios públicos municipales.¹⁰⁶

Interesante sin duda, este trabajo de tesis que nos hace reflexionar acerca de la necesidad de que el Estado mexicano incorpore la participación ciudadana en su tarea de gobernar, pues como indica su autor mediante ésta se facilita la resolución de los problemas públicos y se hace más eficaz la gestión gubernamental en el espacio municipal.

¹⁰⁶ Olivos Campos, J. René. La Participación Ciudadana en la Tarea de Gobernar: El caso del Estado de Michoacán 1988-1996, Tesis de Maestría, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1997, p. 161.

El enfoque positivo y optimista que René Olivos manifiesta en sus argumentos apuesta a que los gobiernos municipales pueden tener una gestión pública más eficaz cuando se incorpora la participación organizada de la comunidad, y en ello es sumamente importante el papel que asume la autoridad pues corresponde a esta ampliar los espacios para la ciudadanía e institucionalizar su actuación en el desempeño gubernamental y convertirla así en un medio adicional para vigorizar la función pública del Estado: "En la medida en que el gobierno involucre a más miembros de la comunidad como partícipes en la prestación de los servicios públicos, se da cumplimiento al cometido de satisfacer las necesidades públicas y se traduce en una mayor calidad de vida social".¹⁰⁷

Nos identificamos plenamente con los argumentos anteriores y coincidimos también con la idea de que en el futuro inmediato será cada día más imperativo que los gobiernos locales interactúen con la ciudadanía para determinar prioridades, diseñar planes y programas, pero sobre todo acordar decisiones.

Ahora, retomando elementos sobre los tipos de participación ciudadana (revisados en el capítulo II), tenemos que las más predominantes y útiles en la colaboración con la mayor parte de los Ayuntamientos han sido aquellas que han tenido como canales institucionales los reconocidos en los documentos normativos (lo cual hace referencia a la participación formal) y desde luego también las que se han promovido y realizado a través de los grupos públicos, políticos y civiles (participación organizada). Así algunas experiencias que se han venido ensayando en las entidades del país son:

¹⁰⁷ Ibid. p. 171.

Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia. (Estado de México)

La *Contraloría Social*, forma parte de un nuevo esquema de gestión gubernamental, que tiene como soportes fundamentales a la descentralización administrativa y la promoción de la gestión comunitaria. Esta vertiente de acción intenta dar respuesta a las demandas sociales por una nueva transparencia y responsabilidad pública en los actos de las autoridades. De ahí que vean en ella un valioso mecanismo para democratizar el ejercicio de la función de control (otorgándole un nuevo sentido social) y establecer una nueva relación entre gobierno y sociedad.

Específicamente en el Estado de México, a partir de 1995, en el marco del Convenio de Desarrollo Municipal y del Programa de inversión Estatal, la Contraloría Social¹⁰⁸, se ha constituido no sólo como una actividad que día con día los ciudadanos de la entidad han ido asimilando como parte fundamental su relación con el gobierno, sino también como una nueva experiencia y cultura de control, que modifica y hace más transparente las relaciones de la autoridad con la sociedad.

Así, el programa de Contraloría social ha sido la respuesta institucional del gobierno del estado apoyar a la sociedad en la organización de sus actividades de control y vigilancia (cuando se ejecuta obra pública estatal y municipal) que realiza sobre la administración pública. Su fundamento de encuentra en el entusiasmo y la energía social que la sociedad mexiquense ha mostrado para involucrarse y participar activamente en los asuntos públicos.

¹⁰⁸ * La contraloría social se concibe como la participación organizada de la población en la vigilancia de las acciones del gobierno, con el propósito de auxiliar el control formal que se ejerce para asegurar que aquellas se cumplan con transparencia, honestidad, eficacia y apego al marco normativo correspondiente". Gobierno del Estado de México, *Lineamientos generales para la operación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia*, p. 6

Destacan como rasgos característicos de este programa los siguientes : a) La organización y el estímulo a la participación ordenada de la comunidad para vigilar y supervisar el desempeño social; b) El reconocimiento y apoyo a la existencia de formas naturales de control y vigilancia que la comunidad utiliza tradicionalmente; c) El fortalecimiento a la corresponsabilidad de la sociedad con el gobierno, fomentando un ejercicio democrático de la función de contraloría; d) El fomento sobre el uso del Sistema Estatal de Orientación, Quejas y Denuncias; y e) Constituirse como un instrumento de apoyo al control formal que ejerce la secretaría de la Contraloría.

Los objetivos que busca el Programa son :

- Promover la participación organizada de la población en las funciones de control, a través de la integración de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia¹⁰⁹;
- Propiciar que los servidores públicos estatales y municipales manejen los recursos con estricto apego a la norma jurídica correspondiente, al sentirse vigilados por los mismos usuarios de las obras o servicios que proporciona el gobierno, y;
- Complementar y fortalecer, a través de la participación social, el control institucional fundamentalmente en aquellas áreas que directamente inciden en las condiciones materiales de vida de los habitantes del Estado.

Por lo que se refiere a la integración de los Comités, sus cargos serán honoríficos y para su funcionamiento contarán con un Contralor Social, un Subcontralor Social "A" y un Subcontralor Social "B" (con igual rango entre ellos) los cuáles serán electos en forma democrática (Asamblea) en la que participarán

¹⁰⁹ Considerados "órganos auxiliares del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, responsables de la supervisión de la obra pública estatal y municipal, electos democráticamente en asamblea general de los ciudadanos beneficiados con su construcción". *Ibid.*

aquellos vecinos directamente beneficiados por las obras y acciones ejecutadas con recursos estatales y municipales.

Reglamento de Fomento y Responsabilidad Social. (Estado de México)

En lo relativo a la reglamentación en materia de regulación y promoción para la participación ciudadana, durante los primeros meses de 1995, en Sesión de Cabildo Público Abierto, el H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla aprobó el **Reglamento de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social**, cuyos objetivos son entre otros, garantizar la participación de la sociedad civil, crear, fortalecer y promover la cultura de la responsabilidad social en el desempeño de la administración pública municipal, rescatar, actualizar y reconocer las figuras vigentes y cotidianas de decisión que se dan tradicionalmente en las comunidades (como son el *Referéndum* y el *Plebiscito*), y ampliar el ámbito de gobierno motivando el impulso de las energías ciudadanas.

En síntesis, este reglamento "es un intento perfectible de diluir las fronteras de los dos grandes ámbitos y sociedades, la civil y la política... es permear la ciudadanía y el gobierno. Es asumir lo que se percibe como necesario y lo que la sociedad civil y sus organizaciones reclaman...Poder intervenir en lo que les incumbe y les afecta, no sólo a través del voto o sus representantes, sino en el quehacer cotidiano del acto de gobernar y decidir"¹¹⁰.

¹¹⁰ Véase **Reglamento de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social**, H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, México, Marzo de 1995.

Presidencias Municipales Auxiliares.

(Tlaxcala)

Una experiencia interesante, que se inscribe como un mecanismo de articulación con una visión del territorio más integral y colectiva es la que se ha venido ensayando en el estado de Tlaxcala, a través de las denominadas Presidencias Municipales Auxiliares, a las que se refiere la Ley Orgánica en su CAPÍTULO OCTAVO, en los artículos 40¹¹¹, 41, 41-A y 42.

Es en el Artículo 41 donde se define a las Presidencias Municipales Auxiliares, como Organos Desconcentrados, que estarán a cargo de un Presidente Municipal Auxiliar, el cual será electo en forma popular directa, cada tres años, de conformidad con la Constitución Política Local, el Código Electoral del Estado de Tlaxcala y siguiendo algunas bases específicas.¹¹²

¹¹¹ Al respecto el Artículo 40, precisa que para que una población tenga oportunidad de contar con una Presidencia Municipal Auxiliar, es necesario que reúna los requisitos siguientes: a) Tener cuando menos media hectárea de terreno apto para cementerio; b) Tener un local apropiado para la Presidencia Municipal Auxiliar o que cuente con un terreno para construir en él, el edificio de la misma; y c) Contar con la capacidad suficiente para prestar los servicios mínimos municipales. Por otra parte el Artículo 40-BIS, señala que las Presidencias Municipales Auxiliares, actuarán en sus respectivas jurisdicciones como representantes de los Ayuntamientos y por consiguiente tendrán las atribuciones que le sean necesarias para mantener en términos de esta Ley, el orden, la tranquilidad y la seguridad de los vecinos del lugar donde funcionen.

¹¹² * I.- La elección de Presidentes Municipales Auxiliares se llevará a cabo al mismo tiempo en que se elija a los Ayuntamientos. La votación se recibirá en la misma casilla para elección de Ayuntamiento, pero en otra urna destinada para tal efecto. II.- El Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala, expedirá una convocatoria, para elegir Presidentes Municipales Auxiliares, en la misma fecha en que lo haga para la elección de nuevos Ayuntamientos. Esta convocatoria señalará las fechas, lugares y condiciones para el registro de candidatos. III.- Los candidatos propietarios y suplentes deberán llenar los mismos requisitos que se establece esta Ley, que para ser Presidente Municipal, deben tener su residencia en la población que se trate y ésta no debe ser menor de doce meses anteriores a la fecha de su elección. Serán propuestos por cuando menos cincuenta habitantes residentes de la población que corresponda. Para cada Presidente Municipal Auxiliar Propietario, se nombrará un Suplente, para que este lo sustituya en caso de faltas temporales o absolutas, en caso de que éste último no pueda desempeñar definitivamente el cargo, el Congreso del Estado hará nueva designación. IV.- Desde el día en que quede registrada una fórmula de candidatos propietario y suplente y hasta setenta y dos horas antes del día de la elección, se podrá realizar labor de proselitismo político. V.- Serán Presidentes Municipales Auxiliares, propietarios y suplentes en cada población, los candidatos que obtengan la mayoría de los votos emitidos en esa elección. VI.- El Congreso del Estado calificará la validez de estas elecciones." Véase el CD (Compact Disc) "Los Municipios en México" - Información para el desarrollo - , México, Secretaría de Gobernación/Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Junio de 1997.

Así en los artículos 41-A, 41-B, 41-C y 41-D y 42 se especifica y determina el funcionamiento¹¹³, estructura y obligaciones de las Presidencias Municipales Auxiliares, como Organos Administrativos Desconcentrados, que están jerárquicamente subordinados al Presidente Municipal que corresponda, para lo cual deberán guardar estrecha relación con las otras Dependencias Municipales.

Los Presidentes Municipales Auxiliares, darán cuenta de los asuntos de su respectiva competencia, al Ayuntamiento al que pertenezcan y éste si lo estima necesario, indicará lo hagan en una de las Sesiones de Cabildo, a efecto de informar personalmente. Empero, si el asunto tuviere carácter de urgente, podrán informar de él, al Presidente Municipal, quien en todo caso, convocará al Ayuntamiento. Entre las facultades y obligaciones de los Presidentes Municipales Auxiliares, destacan los siguientes aspectos:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Leyes Federales, Estatales y Municipales y demás disposiciones que le encomiende el Presidente Municipal; b) Acudir a Sesión de Cabildo en calidad de Regidor del Pueblo; c) Cuidar dentro de su jurisdicción, del orden, de la seguridad de las personas y de sus intereses; d) Elaborar el programa de obras a realizar dentro de su comunidad; e) promover la construcción de obras de utilidad pública y de interés social, así como la conservación de las existentes; f) Rendir mensualmente al Ayuntamiento, las cuentas o el movimiento de fondos de la Presidencia Municipal Auxiliar; g) Imponer las sanciones a que se refiere el reglamento de Policía y Buen Gobierno y demás Leyes y Decretos. Elaborar el Padrón de los Contribuyentes de los Impuestos Municipales de su Jurisdicción; h) Realizar el cobro y la administración del impuesto predial en la jurisdicción que le corresponda; i) Vigilar las funciones del encargado del Registro Civil; j) Representar al Ayuntamiento y al Presidente Municipal en las Poblaciones que correspondan a la jurisdicción de la Presidencia Municipal Auxiliar; k) Informar al Presidente Municipal del Municipio a que corresponda, de lo que suceda en la Población a su cargo; l) Orientar a los particulares sobre las vías legales que pueden utilizar para resolver sus conflictos; m) Realizar todas las actividades que tengan como finalidad el bien de la comunidad; n) Auxiliar a las Autoridades Federales, del Estado y Municipales, en el desempeño de sus atribuciones.; o) Impedir que se expidan bebidas alcohólicas en contravención a las Leyes y Reglamentos; p) Promover la participación y la cooperación de sus vecinos en programas de beneficio comunitario; q) Integrar las Comisiones de Agua Potable, haciéndose cargo de la Administración de las mismas; r) Proporcionar los servicios públicos necesarios, a las comunidades dentro de su jurisdicción; s) Administrar el panteón de su Comunidad; t)

¹¹³ Las funciones que desempeñe el Presidente Municipal Auxiliar, derivadas del cargo conferido, serán de carácter honorario. Los Presidentes Municipales Auxiliares, sólo podrán ejercer sus funciones dentro de límites territoriales de la jurisdicción, para la que hubieren sido designados y durarán en su cargo el tiempo que dure en funciones el Ayuntamiento al que pertenezcan.

Regular la instalación y funcionamiento de los comerciantes no establecidos, dentro de su comunidad; u) Las demás que le encomiende esta Ley y el Ayuntamiento correspondiente.¹¹⁴

Microplaneación Participativa. (Querétaro)

Una experiencia interesante, que se inserta en la vertiente documental es la Guía Práctica de Microplaneación Participativa para el Desarrollo Comunitario, que de manera conjunta elaboraron la Secretaría de Gobierno y la Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Querétaro. Dicha Guía se publicó en julio de 1997 y en ella se exponen de manera clara y precisa una serie de recomendaciones que por su carácter eminentemente formativo, contribuyen a "impulsar el desarrollo de las capacidades sociales, orientándolas a la búsqueda del cambio en las condiciones de vida de las personas, las familias y la propia comunidad".¹¹⁵

Aspectos sustantivos de esta guía son su marco conceptual, en el que se define a la microplaneación participativa¹¹⁶ como "un proceso dinámico que se sitúa en una zona determinada (localidad o microregión), donde la comunidad (líderes, organizaciones, comités) es la principal protagonista que, con apoyo de las instituciones públicas, sociales y privadas, reconoce y analiza la realidad social, económica y política en la que viven".¹¹⁷

Por otra parte, es importante destacar que la microplaneación participativa se orienta en lo fundamental a provocar de manera puntual y sistemática cambios significativos en lo económico, social y cultural mediante la jerarquización

¹¹⁴ Ibid.

¹¹⁵ Microplaneación Participativa para el Desarrollo Comunitario, Secretaría de Gobierno - Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal, Gobierno del Estado de Querétaro, 1997, p. 3.

¹¹⁶ El carácter "participativo" de este singular proceso de planeación se debe a que durante su desenvolvimiento involucra el interés, las capacidades y la experiencia con que cuentan las organizaciones y líderes sociales de la comunidad e implica una actitud corresponsable y decidida a efecto de lograr una integración y participación social influyente que promueva un cambio hacia la superación de sus condiciones de vida. Ibid. p. 4

¹¹⁷ Ibid.

organizada y eficiente de las necesidades fundamentales de la población. De ahí que entre los objetivos específicos que persigue este proceso singular de planeación se encuentren:

a) Impulsar la integración de las organizaciones sociales existentes en la comunidad; fortaleciendo el trabajo asambleario y la formación de grupos de trabajo social; **b)** Fomentar y consolidar redes de comunicación y trabajo que permitan una interacción continua entre las organizaciones sociales de la comunidad y entre éstas y las instancias de gobierno, bajo los principios de iniciativa, corresponsabilidad, honestidad y pluralidad; **c)** Promover la participación comunitaria en acciones de bienestar social implementadas por el gobierno en sus distintos niveles y propiciar su formalización a través de convenios de concertación social; **d)** Propiciar el acercamiento y la concertación entre las organizaciones sociales comunitarias y las áreas, grupos e instituciones del sector público, social y privado que constituyan áreas de oportunidad en cuanto a información, asesoría o apoyos financieros y materiales que sean de beneficio potencial al desarrollo de la comunidad; **e)** Fortalecer la gestoría social para integrar a la ciudadanía en programas municipales, estatales y federales de empleo; con especial atención a las familias y comunidades en situación de pobreza extrema; y **f)** Ampliar los espacios institucionales de planeación municipal con la participación democrática, influyente, informada y sistemática de las organizaciones sociales que coadyuve a dar mayor congruencia e integridad a los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Interesante sin duda, este intento encabezado por la pasada administración del gobernador del estado de Querétaro, Enrique Burgos; que constituye un proyecto mediante el cual se concibe que en el ejercicio gubernamental de planeación pueden confluír e interactuar las comunidades, las autoridades

auxiliares, los presidentes municipales, el coordinador del proceso¹¹⁸ y los servidores públicos de las diferentes instancias municipales, estatales y federales, cuyos programas institucionales estén orientados a la atención de la problemática comunitaria. Se trata en suma de un ejercicio eminentemente formativo, cuyo funcionamiento se basa en una serie de reuniones, talleres y asesorías que siguiendo una metodología sistemática permite identificar y adecuar la temporalidad que se requiere para organizar el trabajo de cada comunidad. Entre las etapas básicas¹¹⁹ del proceso de microplaneación participativa se encuentran :

- 1) Validación Social, en donde se identifican las condiciones socioeconómicas y socioculturales de la población, así como las formas y experiencias de organización social y política que han desarrollado;
- 2) Capacitación sobre el Proceso, en donde a través de la reflexión grupal se identifica la dimensión de los cambios sociales que se han dado en la comunidad. Así como también la detección de las dificultades y necesidades que tiene el grupo en materia de comunicación, integración grupal, sistema de trabajo, coordinación interna, etc. ;
- 3) Integración del Autodiagnóstico, en donde se revisan los avances y resultados del trabajo realizado por cada grupo; se realizan las adecuaciones necesarias para iniciar el concentrado parcial de información, para posteriormente integrar los resultados finales obtenidos en un concentrado general; y finalmente difundir a la comunidad los resultados del autodiagnóstico y determinar los ámbitos de interés a desarrollar en los programas de trabajo;

¹¹⁸ Esta figura constituye el principal promotor y asesor de la comunidad, además es el enlace con el presidente municipal y las instituciones y organismos del sector público, privado y social.

¹¹⁹ Al respecto es importante mencionar que si bien es cierto las cinco etapas constituyen la columna vertebral del proceso de microplaneación participativa, para su desarrollo pleno es necesario realizar acciones permanentes que incluyen la detección y atención de necesidades de capacitación y asesoría; la integración de representantes sociales al Consejo Municipal de Participación Social; la concertación con instancias municipales, estatales y federales, de acuerdo a asuntos prioritarios; y el seguimiento y evaluación de los programas de trabajo.

4) Elaboración del Plan de Trabajo y los programas de trabajo, en donde se forman diversas comisiones para elaborar los programas de trabajo y se proporciona a éstas asesorías sobre el esquema del plan general; y

5) Desarrollo, seguimiento y evaluación de los programas de trabajo, en donde se aplican las estrategias y acciones previstas en los programas de trabajo con la participación de los grupos involucrados y se expone a la comunidad y autoridades municipales los resultados obtenidos.

V.- PROPUESTA PARA DEMOCRATIZAR LAS DECISIONES PUBLICAS EN LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

Este último apartado del presente estudio, me permite tener la posibilidad de compartir un ejercicio a nivel teórico y práctico que pretende contribuir en forma por demás modesta en el intercambio de ideas sobre el tema relativo a la democratización de las decisiones públicas para el desarrollo de los municipios, todo ello en el marco de un nuevo federalismo. Ojalá que los comentarios y propuestas vertidos aquí puedan servir para avanzar en la ruta de una reflexión más amplia y que en su defecto sean útiles para incentivar la capacidad y creatividad de quienes en forma cotidiana comparten los problemas, anhelos y reclamos de la sociedad.

En este sentido, conviene recordar una vez más, que esta propuesta parte de una premisa fundamental: la diferenciación y gran heterogeneidad que presentan los municipios que integran nuestro país, en términos de desarrollo económico, índices de bienestar o grado de marginalidad, número de población que los habitan, estructura administrativa, personal técnico y administrativo con el que operan, recursos financieros, económicos y humanos de que disponen, etc. Y que estas reflexiones y propuestas pueden ser útiles sólo en la medida en que el contexto bajo el cual se quiera operarlas este bien estudiado y analizado. De ahí, que se deba tener presente y no olvidar que los mecanismos e instrumentos que aquí se proponen constituyen por decirlo en algún término *la forma y no el fondo* (contenido) que estos deban incluir, por ello sobra decir que es necesario considerar en todo momento el contexto y realizar un diagnóstico de cada realidad municipal en lo particular.

5.1 Llevar el gobierno a la comunidad.

Ya en el apartado correspondiente a federalismo y descentralización, se hizo referencia sobre la importancia de estas formas de organización como elementos necesarios (imprescindibles) para el ejercicio y la distribución democrática del poder público en nuestro país, señalándose además que para la vida municipal si bien son importantes los cambios que se han operado en los últimos tiempos mediante las reformas que se han llevado a cabo. Ahora, se hace necesario que en el ámbito municipal se comience a trabajar para generar y posteriormente otorgar mayores espacios, formas, mecanismos y estrategias para que las expresiones participativas que cotidianamente manifiesta la sociedad encuentren las condiciones propicias para coadyuvar con el gobierno.

En este sentido, el aspecto que ahora se desarrolla involucra más directamente a la parte instrumental del estado (administración pública) como la encargada de propiciar y generar un *cambio de actitud y estilo de hacer gobierno*. Por ello, la propuesta de llevar el gobierno a la comunidad, expresa la idea de que la autoridad pública se acerque físicamente a los ciudadanos, y que no necesariamente tengan que ser estos quienes en la mayoría de los casos acudan a expresar sus peticiones, demandas y sugerencias a las instituciones del gobierno.

Así, para poder avanzar con las ideas antes expuestas, sería factible por ejemplo, programar y realizar periódicamente (un día a la semana) audiencias públicas fuera de las instalaciones donde se asienta el palacio municipal, lo anterior debido a que en frecuentes ocasiones las personas no tienen los medios para trasladarse o bien consideran que sus actividades cotidianas merecen más atención que ir a realizar una gestión que no necesariamente lo beneficiara directamente a él.

Sin duda alguna, alguien podría objetar la instrumentación de este tipo de audiencias, argumentando que con la realización de giras de trabajo que realiza la autoridad municipal se cubre la intención anterior, Sin embargo, la diferencia entre una y otra forma es radical, ya que en las giras de trabajo que se programan para determinado día contemplan la visita a más de una comunidad, y en este sentido no se propicia un ambiente para la petición formal y puntual de las *necesidades colectivas de los vecinos*, sino más bien se propicia otro ambiente para peticiones de tipo *individual y personalista*.

A lo anterior además se debe sumar la falta de mecanismos de difusión para hacer saber a la comunidad el día, la hora y el lugar en que la autoridad municipal visitará la comunidad. Por ello, vale la pena señalar la importancia que aquí adquieren los organismos auxiliares, para este tipo de tareas puesto que estos fueron electos por los propios vecinos y además son quienes mantienen comunicación directa con las instancias de gobierno, de ahí la sugerencia de que sean los organismos auxiliares quienes en coordinación con el Ayuntamiento difundan previamente la realización de las *Audiencias Públicas Comunitarias*. De ser así, también habría un cierto beneficio en imagen de trabajo para los *organismos auxiliares*, pues éstos aparecerían *como parte de la organización de la audiencia*. Lo anterior es un aspecto importante a resaltar, puesto que en variadas ocasiones es común que los vecinos de la comunidad no conozcan a los integrantes de su Consejo u Asociación y los que los conozcan no tengan una imagen de trabajo y/o positiva de los mismos. Otra ventaja significativa al realizarse este tipo de eventos es que otorgaría la posibilidad de que la autoridad municipal pudiese dar a conocer no sólo los detalles técnicos por ejemplo de una obra, sino también explicar tanto los beneficios que se obtendrían con la realización de dicha obra, al mismo tiempo que da a conocer los problemas y/o molestias que la obra ocasionará por determinado tiempo. Esto es crucial, porque la comunicación es un proceso que involucra a dos partes.

5.2 Planes de trabajo para los organismos auxiliares.

Recuerdo que con anterioridad y frecuentemente, (sobre todo durante mi estancia en la licenciatura) oíamos en la clase de política económica hablar sobre el concepto de planificación y/o planeación, y en ambos la idea sustantiva (sin cuestiones ideológicas) lo importante es que ambos aludían a la idea de ordenar, organizar, administrar, prever, etc. Pero además y quizá lo más importante aunque parezca simple, es que en los dos conceptos existía algo muy en común: las primeras cuatro letras, esto es **PLAN**. Y este en alguna de sus connotaciones más usual y sencilla (que sirve para la idea que quiero expresar) da la idea de un documento a través de cual se indican las posibles alternativas y cursos de acción que determinada organización pretende llevar a cabo con el objeto de lograr ciertas metas y/o conseguir ciertos fines.

Por otra parte, y retomando la importancia que en nuestro país tiene el sistema de Planeación democrática, que como sabemos coordinan los tres niveles de gobierno y da un papel relevante a la participación social para la elaboración de los documentos que orientan y dan normatividad al accionar gubernamental público, aunado a la idea de dar mayor seriedad e interés al papel que desempeñan los organismos auxiliares. Se propone ahora que en el ámbito municipal, sobre todo por la cercanía que existe entre sociedad y gobierno se pueda llevar a cabo la experiencia piloto de que los organismos auxiliares tengan un instrumento de trabajo a través del cual ellos consultando a sus demás vecinos logren agendar los problemas que según su juicio son los que sus autoridades deben tomar en cuenta como las prioridades a resolver. .

La propuesta que se plantea aquí, implica claro romper una inercia de trabajo en la que se han acostumbrado los integrantes de los consejos (también sería extensivo a las asociaciones, comités, etc.) ya que de hecho sería conveniente evaluar la posibilidad de estipular en la reglamentación municipal la necesidad de que una vez electos los consejos y/o asociaciones estos tendrán

que elaborar (en este caso llenar) el formato que se ha designado para tal efecto y que constituiría el **Plan de trabajo de la comunidad**; o bien otra posibilidad: que la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal propusiera (pues tiene atribuciones para hacerlo) la puesta en marcha de algún tipo de mecanismo como el que aquí estamos sugiriendo.

La importancia y viabilidad del Plan de Trabajo, radica en la enorme posibilidad de éste para crear al interior de los propios organismos auxiliares y sus integrantes el desarrollo de su creatividad e iniciativa para realizar sugerencias y propuestas que podrían tener impactos positivos para la comunidad y que sería necesario incorporar al plan de trabajo. En este mismo orden de ideas, se propiciaría también la *participación real de todos y cada uno de los integrantes* y no sólo de unos cuantos como frecuentemente ocurre.

En lo relativo, al llenado de los formatos que contempla el Plan, se debe apuntar que será necesario otorgar a los integrantes de los organismos auxiliares (una vez electos) una breve capacitación en donde se les explicaría el tiempo y forma que deberán cumplir para la entrega de documento. A la vez, sería importante que durante la sesión de capacitación para el llenado del Plan de trabajo, se dieran previamente al inicio de ésta una explicación sobre la importancia de la planeación, su concepto, utilidad, fines, etc. Para ello, se requiere que la gente encargada de impartir el curso diseñe un manual de capacitación y formación para los organismos auxiliares y/o promotores de la participación.

Además sería importante y conveniente que se realizaran actividades de recopilación de material bibliográfico que trate sobre el tema de participación ciudadana, esto con el objeto de conformar un banco de información que sirva para consulta y actualización de los funcionarios públicos encargados del ramo y que sea utilizado incluso por los ciudadanos que así lo requieran.

Así, la **instancia capacitadora** deberá en forma didáctica y precisa (incluyendo por ejemplo la realización de dinámica de grupos) aclarar todas las dudas que surjan durante la capacitación. Como propuesta complementaria se sugiere que la realización de las sesiones de capacitación involucren a varios organismos auxiliares (preferentemente de comunidades vecinas) esto con la intención de que colonos de determinada comunidad puedan conocer convivir y con los otros vecinos que integran un distinto organismo auxiliar con el cual quizá comparten determinado tipo de problemática, pudiendo así trabajar en forma conjunta y aportar ideas para su posible solución. Seguramente las experiencias vivenciales de las personas asistentes aunado a una buena dinámica de grupo permitiría y un agradable ambiente de trabajo llevaría a buen término y con resultados favorables la puesta en marcha de este intento de la **planeación comunitaria**.

5.3 Reportes Operativos Comunitarios (ROCS).

En el ámbito municipal, uno de los aspectos que mayor incidencia tiene en la calidad de vida de la población es el relacionado con el funcionamiento y cobertura de los servicios públicos municipales. Y quizá la brecha existente entre lo rural y lo urbano también encuentre una lógica de explicación entre la existencia o no de servicios públicos básicos. Empero, en un espacio y el otro es imperativo que la autoridad municipal, cuente con los instrumentos y mecanismos necesarios para tener una visión constantemente renovada (actual) que muestre desde la óptica ciudadana la necesidad de instalar, mantener o ampliar la cobertura en los servicios públicos.

Para ello, se propone la puesta en marcha de los Reportes Operativos Comunitarios (ROCS), los cuales representan no sólo *un medio de percepción ciudadana* (orientador de acciones concretas por parte del gobierno) sino también un instrumento a nivel campo que posibilita que la ciudadanía participe (como fuente de información directa) en la elaboración de *diagnósticos vivos* que complementan los estudios y análisis (producto del trabajo en gabinete) que se realizan sobre información de diversa índole ya existente. La forma de operar de los ROCS, en realidad es muy sencilla, pues sólo se *requiere del diseño de una cédula para captar* la percepción ciudadana, la cual una vez elaborada y aprobada debe ser piloteada, para encontrar posibles omisiones, medir tiempo de aplicación, diseñar o rediseñar las bases de datos para su captura, idear las formas de análisis de la información, a la par que se van desarrollando prospectivamente las posibles formas de presentación de los resultados y los mecanismos más idóneos para hacer llegar la información de la encuesta a cada una de las áreas, para que éstas programen y atiendan la problemática que se ha detectado en cada comunidad. El diseño de dicha cédula deberá estar relacionado con los aspectos que se incluyan en los Planes de Trabajo para los organismos auxiliares.

Por lo que respecta al personal que coordinaría los trabajos se sugiere la conformación de un grupo interdisciplinario (de 5 a 8 personas) conocedor del territorio municipal, la problemática existe a nivel general, manejo de cartografía, así como experiencia en el manejo y coordinación de personal. Este equipo de coordinación, estaría encargado de capacitar al personal operativo (15 a 20 personas) que bien podría conformarse por jóvenes de servicio social de instituciones educativas preferentemente del municipio, a quienes corresponderían las actividades de recolección de la información en campo y la captura y procesamiento de la misma. Es importante mencionar que para la obtención de información de calidad, es necesario tener previamente una buena capacitación a los jóvenes operativos, lo que aunado a una rigurosa validación de la información antes de ser capturada daría un amplio porcentaje en la consecución de este objetivo. Las actividades de análisis de información y presentación de resultados lógicamente recaen en el grupo coordinador; el periodo de aplicación que se sugiere para los ROCS es anual, pues por la experiencia que se tiene se sabe que en este lapso de tiempo se puede presentar un deterioro considerable en algunos de los servicios públicos, además que permitiría jerarquizar prioridades y reorientar las estrategias marcadas previamente en el Plan de Desarrollo Municipal.

5.4 Creación de una instancia integral que contemple de *fomento* a la participación, la *capacitación* ciudadana, la *acción cívica* y la *atención de asuntos comunitarios*.

Para la atención de las demandas, sugerencias y peticiones de la comunidad en sus diversos aspectos (sobre todo en servicios públicos) los Ayuntamientos del país normalmente cuentan con diferentes estructuras administrativas y procedimientos para realizar la función de gobierno. Por ello, y considerando que probablemente estén operando parcialmente (pues hasta donde sabemos no existe una dependencia de tipo integral como la que aquí se propone) áreas relacionadas con la participación social, es muy importante que se configure un nuevo modelo en las dependencias municipales relacionadas con esta materia.

Para lograrlo, se requiere en primera instancia no ver más a la participación ciudadana como el simple acto de convocatoria para asistir y *cubrir* eventos oficiales (actos y ceremonias cívicas) o como un proceso incómodo para el gobierno porque la ciudadanía quiere hacerse escuchar. De hecho, también será requisito indispensable romper equilibrios, costumbres, fenómenos burocráticos, inercias, pero sobre todo que las personas encargadas de dichos despachos conciban al ciudadano como el principal agente de cambio al que es necesario incentivar, informar, escuchar, reconocer, orientar, capacitar e incluso premiar para que éste se sume con entusiasmo y comparta los esfuerzos de su gobierno.

Las características para esta área (por crear o fortalecer) deben ser: constituirse en una instancia de puertas permanentemente abiertas, cuyo titular y responsable (así como su equipo de colaboradores) deben ser personas conocedoras de la problemática municipal, no necesariamente profesionistas (aunque es deseable), con vocación de servicio para la comunidad y con gran sensibilidad política y disponibilidad para el diálogo, pues de este tipo de

elementos dependen tareas como el fortalecimiento de los lazos de colaboración, identificación y espíritu cívico de la ciudadana hacia con sus autoridades.

Tomando en consideración, que uno de los objetivos primordiales de la Dependencia sería fomentar la participación, deberá existir una oficina dedicada a:

- 1) Procurar la integración de ciudadanos con algún tipo de conocimiento o especialidad profesional y/o técnica a los órganos e instancias tales como las Comisiones del Ayuntamiento, la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, Consejos Municipales de Protección Civil, Consejos Consultivos, etc.;
- 2) En coordinación con otras instancias del gobierno municipal organizar a grupos sociales específico (jóvenes, mujeres, niños, maestros, etc.) para que apoyen programas de carácter social, promoción de actividades deportiva, campañas antidrogas, de alfabetización, de información sobre problemas de salud (SIDA, métodos anticonceptivos, planificación familiar), la realización de festivales artísticos y culturales, etc;
- 3) Organizar reuniones (con estos mismos grupos) con el objeto de evaluar e intercambiar experiencias obtenidas con la realización de los programas y actividades realizadas; y,
- 4) Promover concursos, encuentros y **Premios**¹²⁰ con el objeto de reconocer a las comunidades y organizaciones que

¹²⁰ En el año de 1996 en el municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, se organizó el **primer PREMIO MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN SOCIAL**, cuya experiencia resultó positiva, pues no obstante que se implementó durante el último año del ejercicio de gobierno (cuando los Consejos de Participación y Asociaciones de Colonos están un tanto apáticos) éste logro obtener una respuesta favorable y entusiasta de la sociedad. Para la realización y difusión de este Premio se elaboró la convocatoria correspondiente en donde se precisaron las bases, requisitos, formas y tiempos para el registro de las comunidades participantes. Así, los cuatro tipo de comunidades existentes en el municipio (Colonias, Pueblos, Unidades Habitacionales y Fraccionamientos) tuvieron representación en el Certamen. Los rubros en los que podían participar las comunidades fueron : Jornadas de bienestar, limpieza, ecológicas, médico asistenciales, de mejoramiento urbano, remodelación y embellecimiento de plazas cívicas y jardines; Campañas de forestación y reforestación, promoción deportiva, preservación y estímulo de los valores de identidad y de cultura y todas aquellas acciones que por su naturaleza tuvieran gran trascendencia y beneficio social. Por lo que se refiere a los reconocimientos e incentivos, a todas las comunidades participantes se otorgó un Diploma de Participación, mientras que las 4 comunidades ganadoras (1 por tipología) serían beneficiadas con la realización de obras públicas, que la propia comunidad escogería.

hayan realizado los mejores programas, actividades y acciones, o en su defecto a aquellos ciudadanos que hayan destacado en los mismos.

Un aspecto importante, para poder cumplir el primer objetivo, es el que se refiere la capacitación de los individuos y grupos que quieren y estén en posibilidades de participar en los planes y actividades que programe el gobierno municipal. De ahí, la necesidad de contar con un espacio destinado a proporcionar cursos de orientación y capacitación, para que el área de participación social en coordinación con otras dependencias del gobierno municipal y aún fuera de él (como la Procuraduría del Consumidor) proporcionen capacitación a los integrantes de los organismos auxiliares (para que estos la extiendan a otros miembros de sus comunidades) y a las personas que así lo deseen en algunos de los siguientes aspectos y rubros: Reglamentación municipal, primeros auxilios, orientación sobre trámites y servicios, separación de basura, orientación sobre cómo realizar compras, computación, etc.

Otro objetivo importante para esta nueva o rediseñada dependencia debe estar orientado a motivar la instrucción cívica y el resto de los ciudadanos a los valores y tradiciones que nos unen e identifican como mexicanos, y en lo particular en cada uno de los municipios y comunidades que habitan. Por ello, debe encargarse a una oficina específica (Acción Cívica) el diseñar una programa de los actos cívicos (arriamientos de bandera, homenajes a personajes ilustres, actos y fechas históricas, etc.) para que a éstos en forma calendarizada asistan sobre todo los niños y jóvenes de las escuelas. Y por supuesto dar a conocerlo entre toda la población y los organismos auxiliares para que inviten a sus vecinos. Asimismo, en coordinación con otras áreas del propio ayuntamiento se pueden realizar actividades de difusión mediante trípticos, folletos, carteles y periódicos que den a conocer aspectos, aspectos históricos, sitios turísticos e información general sobre el municipio para que la sociedad en su conjunto (pero sobre todo la

niñez y la juventud) conozcan su entorno más cercano y cotidiano, sus raíces y así preserven sus valores de identidad y cultura.

Finalmente la dependencia integral que se propone, debe incluir un área encargada de apoyar y en su caso atender las peticiones, demandas y sugerencias que la ciudadanía en general y los organismos auxiliares realizan al gobierno municipal. Debe ser un área eficiente, ágil para dar respuesta al ciudadano, capacitada para informarlo y orientarlo correctamente. Una instancia que de seguimiento al desahogo de las peticiones ciudadanas. Dicha área, bien puede ser la encargada de coordinar las Audiencias Públicas comunitarias y también de las que se realizan en las instalaciones del Ayuntamiento. Una instancia que informe al ejecutivo municipal sobre el cumplimiento o incumplimiento de los compromisos adquiridos con la ciudadanía (en las audiencias). Una instancia que haga uso de la tecnología positivamente, como en las peticiones y quejas que manifiesta la sociedad por teléfono que ya operan (*Reportel*, en el municipio de Tlanepantla y *Quejatel* en el de Naucalpan en el Estado de México) y que no sólo las canalice con prontitud a la instancia correspondiente, sino que dé seguimiento y control para constar su ejecución. En suma, ésta nueva instancia municipal debe ser un espacio público en el que la ciudadanía confíe plenamente y no una instancia burocrática más.

Conclusiones.

Podemos ahora señalar algunas conclusiones particulares sobre nuestro objeto de estudio, a la par que apuntalamos la tesis central que ha conducido esta investigación y dilucidamos el corolario central de nuestra apuesta intelectual, que recordemos planteó, que la participación ciudadana representa una opción viable en el ámbito municipal para coadyuvar en el mejoramiento de la función de gobierno y el ejercicio democrático que implican las decisiones públicas.

1. La tesis que cuestiona la existencia de la participación y que la concibe como un mecanismo de autojustificación de los estados para hacerse de legitimidad y consenso, olvida entre otros aspectos que como organización pública el estado se transforma en y durante los procesos de cambio para responder con eficiencia e inteligencia institucional a las necesidades propias de la vida pública, social y política.

2. Los diversos matices que ha adquirido la participación, muestran no sólo el grado de alejamiento de las posturas que ligaban la participación estrictamente a las manifestaciones de protesta y exigencias al poder público, sino también la aparición de categorías de análisis con el de reforma del Estado (a partir de la década de los ochenta) , que evidencia a todas luces el cambio de perfil del Estado, al pasar este de un tipo protagónico a uno promotor y regulador, que incide en el papel que desempeña el poder público, de ahí la importancia de que éste considere a la participación como un método inmejorable para percibir y captar el sentir más real de las necesidades de los gobernados y que vean en ella *una forma de vida y sustento de la democracia*.

3. La participación requiere de la apertura política, de la existencia de gobiernos receptivos y abiertos e inscribirse en un sistema libre y democrático, con reglas claras y transparentes, en el que la misma sea considerada un principio rector de la forma y el estilo de gobernar.
4. La lucha por conquistar mayores espacios de participación va emparejada con una incesante lucha por preservar la democracia. Para la democratización de la sociedad es requisito indispensable lograr motivar la intervención política de los ciudadanos, el primer reto es lograr gobiernos legítimos, sustentados en el apoyo de la mayoría, vía el voto en las urnas.
5. Las transformaciones que ha traído consigo la reforma del estado en el marco de los procesos de modernización en fenómenos tan concretos como la alfabetización, la urbanización, la competencia, pluralidad y alternancia política, así como el uso y aprovechamiento de la tecnología en sus diversas formas, ha ocasionado que la sociedad en su conjunto y los individuos en lo particular cuenten para sí con mayor información para elegir abiertamente lo que más comulgue con sus intereses.
6. La participación no puede concebirse como un simple programa, cuya aplicación dependa de la voluntad de los gobernantes (aunque sin ésta se dificulta), para nosotros la participación representa ante todo un método de gobierno, una forma particular de hacer política (entendida esta como curso de acción), que supone cumplir previamente o al mismo tiempo con una serie de derechos y obligaciones por parte de quienes son los interlocutores en los procesos de gobierno.
7. La participación ciudadana constituye una actividad organizada, racional y consciente de un grupo social con el objeto de expresar iniciativas, necesidades o demandas; de defender intereses y valores comunes; de alcanzar objetivos económicos, sociales o políticos; de influir directa o indirectamente en la toma de

decisiones y de tomar parte en los procesos democráticos, de planeación y acción del gobierno.

8. Para una participación ciudadana efectiva y democrática es necesario que ésta esté organizada autónomamente en la sociedad, y para ello los gobiernos deben promover las más distintas formas y mecanismos de representación de sus intereses y que la gente tenga disponibilidad a participar utilizando los canales institucionales creados por el estado. Esta separación entre lo que se considera la organización autónoma de la sociedad y lo que son los canales que propone el estado constituye la condición fundamental para una relación en la que prevalezca el interés público y no los particulares o de grupo e incluso aun y peor la subordinación y servilismo de los gobernantes ante quien los gobierna.

9. Concebir que la participación ciudadana representa un proceso mediante el cual se pueden democratizar las decisiones públicas en el ámbito local, municipal y comunitario, no representa una idea retórica, pues en este singular espacio de la vida social y política de los países la posibilidad de sumar voluntades particulares a una voluntad colectiva resulta más factible, ya que justamente aquí las relaciones entre los individuos son más estrechas y directas.

10. Es en el ámbito municipal donde la participación ciudadana se materializa con mayor facilidad en la colaboración de los habitantes de la comunidad en forma voluntaria, ordenada y constante en la solución de las principales demandas, problemas y aspiraciones de los vecinos del municipio, a la par de apoyar a la autoridad en la búsqueda de mecanismos que propicien el desarrollo y bienestar comunitario, de ahí que en el ámbito y la vida local resulte importante el fomento y la promoción a la participación en la tarea de gobernar.

11. El beneficio y propósito más significativo que lleva consigo la participación ciudadana en los asuntos de gobierno es propiciar el fortalecimiento y los vínculos de convivencia entre la sociedad y el gobierno, ya que el trabajo conjunto entre los vecinos y las autoridades estrecha la confianza de la población que al informar respecto a sus necesidades, demandas y sugerencias a las instancias de gobierno correspondiente permite que estas actúen y den soluciones a sus peticiones basándose en un *conocimiento real del entorno social*.

12. Para el mejoramiento de la función del gobierno no sólo será necesario apostar a la revitalización de la sociedad, la apertura democrática y la publicitación del poder, sino también a la utilización de nuevos métodos de dirección pública que posibiliten que dichas transformaciones abarquen las relaciones del estado con la sociedad, las instituciones (a las cuales será necesario exigir su mejoramiento, transformación o incluso el cambio) y por supuesto profesionalizar al personal que las integra.

13. Para el mejoramiento de la función de gobierno es importante que se otorgue a la sociedad (y en el ámbito municipal esto es más factible por la cercanía entre la autoridad y los vecinos) un papel más dinámico y participativo. Para lo cual es necesario que la administración pública promueva y fomente que la ciudadanía no sólo sea activa, sino informada.

14. La información es un elemento indispensable para la participación, y para promoverla es necesario que los gobiernos hagan uso de todos aquellos medios posibles, desde los más tradicionales como las reuniones abiertas, exposiciones, giras de trabajo, cabildos abiertos o itinerantes, periódicos murales, trípticos; hasta los más modernos como radio, televisión, videos, correos electrónicos, paneles informativos electrónicos, entre otros.

15. La fragmentación de las acciones de gobierno y la presentación unilateral de soluciones técnicas elaboradas en gabinetes cerrados, constituyen uno de los elementos que más han impedido la participación ciudadana en la proposición y acompañamiento a las políticas que se diseñan en las distintas comunidades de los municipios.

16. Para mejorar las organizaciones públicas y el rendimiento de los gobiernos locales, es necesario invertir en la formación de cuadros con un alto grado de capacidad, creatividad y sentido de innovación. Si bien el problema de la conducción de los gobiernos es un asunto que comparten los individuos y las instituciones, el papel que toca al poder público, es la búsqueda fuera de su propio seno, de los individuos que realizarán la difícil tarea de conservar y mejorar las instituciones.

17. En virtud de que los servidores públicos que actúan en los gobiernos municipales cotidianamente son los que tienen el contacto más directo con la población a diferentes niveles, es imperativo invertir en la capacitación constante de éstos, ya que las acciones que realizan representa el trabajo “visible” que puede motivar o desalentar el interés de la población por colaborar.

18. Postulamos en suma, que para el mejoramiento de la gestión pública municipal es necesario promover el desarrollo de mecanismos institucionales de interacción social con la sociedad. Para lo cual es menester en primer lugar que la autoridad gane (recupere) la confianza de la ciudadanía, generando procesos mediante los cuales la comunidad adquiera conciencia de los problemas y demandas más inmediatos de su entorno colectivo, y reconozca la necesidad de su atención de manera corresponsable.

19. Más que un tipo de participación orientada estrictamente a la obtención de recursos, como mano de obra o de tipo económico, sería deseable que los gobiernos municipales promovieran los canales institucionales que la favorezcan. De ahí, el reto para que en el futuro inmediato se logren rescatar modos de organización y participación novedosos que contribuyan al establecimiento de un alto sentido de colaboración social, donde la participación ciudadana sea voluntaria más que por exigencia.

Esto podrá en alguna medida, permitir avanzar positivamente en aspectos de la vida social como educación, salud, combate a la pobreza y marginación; y permitir que los gobiernos locales realicen una mejor función de gobierno incorporando elementos de carácter socio-político y construir un liderazgo político-administrativo al comportarse como una entidad que realmente dirige y coordina los esfuerzos comunitarios.

Epílogo.

Perspectivas para la participación y la democracia en la vida municipal latinoamericana.

No obstante que los procesos de democratización aun no se consolidan en la mayor parte de los países de América Latina, quizás por su iniciación tardía o si se prefiere decirlo por su *joven historia democrática*, lo cierto es que a partir de la década de los ochenta (trágica en lo económico para la región) se presenta un avance importante en el terreno de lo político y democrático, que se origina en gran medida con la *pérdida de poder efectivo* de los gobiernos castrenses en la región¹, al que de manera independiente pero relacionada se suma una tendencia igualmente positiva en lo que se podría denominar la *municipalización latinoamericana*.

Efectivamente, la desmilitarización y la municipalización son dos tendencias que conjuntamente han influido de manera importante al cambio político y la democratización en América Latina durante la década de los ochenta. Sin embargo, se le ha dado mayor importancia al primero de estos procesos, en tanto que al segundo no se le ha prestado la atención debida; y la realidad es que como se ha podido observar en muchos países, la transferencia formal del poder político de los gobernantes militares a los gobernantes civiles no acarrió, por sí misma, ningún *cambio democrático* en la distribución del poder económico en favor de la población mayoritariamente marginada. Puesto que los gobernantes locales son el estrato de gobierno más cercano a la población, cada vez se piensa más en ellos

¹ "La expresión más clara de ello es el proceso de desmilitarización: la rápida disminución del papel de las fuerzas armadas en la toma de decisiones políticas en todo el subcontinente. Desde las naciones meridionales del Cono Sur hasta las repúblicas septentrionales centroamericanas, los regímenes militares autoritarios han cedido poco a poco los poderes políticos formales a nuevos gobiernos civiles electos libremente en los comicios. Como resultado, por primera vez en la historia del subcontinente posterior a la independencia de los países que lo integran, los militares han quedado en gran medida *confinados en los cuarteles*". Nickson R, Andrew. "La democratización y los gobiernos locales en América Latina", en , *Revista de Gestión y Política Pública*, México, CIDE, 1993, Vol. II, núm. 2.

como el mecanismo más adecuado para canalizar las exigencias de redistribución del ingreso.

Por otra parte, en una minoría de países, como Colombia y Venezuela, donde la desmilitarización ocurrió antes de los años ochenta, el proceso de democratización fue tan profundo como en otros, pero se enfocó hacia una reforma radical del Estado en la que el fortalecimiento de los gobiernos locales desempeñó un papel fundamental.²

Así este interés creciente en la región por impulsar la transformación del Estado ha adquirido cada día más fuerza, y a la fecha existe un consenso más o menos amplio acerca de la importancia de incorporar a la agenda de la discusión los temas relativos a la descentralización y la participación como reformas democráticas del Estado, mediante las cuales se amplía la esfera de decisiones.

Al respecto, Ana Brouwer De Du Bois³ ha señalado correctamente que la reforma del Estado se ha convertido en uno de los temas fundamentales de la actual agenda económica, social y política de América Latina y que frente a los embates de la crisis en curso y la urgencia de políticas innovadoras respecto de ellos, se ha impuesto la necesidad de transformar al Estado para ponerlo en condiciones de responder a las nuevas demandas, lo cual implica diversas direcciones de trabajo: flexibilizar las actuales estructuras para afrontar un entorno en continuo cambio, aumentar fundamentalmente las capacidades gerenciales, introducir tecnologías de punta, renovar las políticas de personal, y otros campos relevantes.

² Ibid.

³ Véase el Libro de Bernardo Kliksberg ¿Cómo Enfrentar la Pobreza?..... p. 7

El debate en torno al papel del Estado en la región latinoamericana y en lo relativo a su capacidad de gestión frente a los requerimientos crecientes de la sociedad en su conjunto, ha puesto en evidencia la imperiosa necesidad de que los gobiernos (sobre todo en el ámbito local y municipal) tengan que adecuar los medios y mecanismos a su alcance no solo para que sus actividades sean realmente eficientes, sino para que estas respondan más a la ciudadanía que está exigiendo profundos procesos de democratización del estado y la sociedad, para aumentar su efectiva capacidad de participación. Lo anterior, "exige reformas de gran magnitud en el aparato público existente. Son necesarias reformas que vayan desde sus estructuras políticas mismas hasta aspectos básicos de su funcionamiento en todo lo que implica *puntos de encuentro con del Estado con los ciudadanos*".⁴

En la actualidad, se ha diluido la noción del fuerte intervencionismo estatal para aparecer una idea sustituta de un Estado, cuyos objetivos fundamentales sean garantizar el máximo grado de bienestar social y promover y alentar en forma inteligente la participación de los individuos, los grupos y las organizaciones. Es evidente que una de las manifestaciones del cambio en la dinámica social de nuestros países lo constituye el surgimiento de nuevas y diversas manifestaciones de interacción del Estado con la sociedad. Lo anterior, no obstante los procesos y resultados de las políticas de ajuste y contracción del gasto que a partir de la década de los ochenta se han manifestado no sólo en la esfera estrictamente económica, sino también en las actividades primordialmente sociales y en particular en aquellas que tienen que ver con la generación de procesos de apoyo a grupos marginados.

⁴ Kliksberg, Bernardo. *Resideñando al Estado en América Latina*, p. 8.

Hoy de cara al próximo milenio, el papel del estado en la consecución del desarrollo social, la gobernabilidad y la eficacia gubernamental en los países latinoamericanos será un elemento decisivo para promover y consolidar la participación ciudadana como método de gobierno; la descentralización como mecanismo y política para aumentar las oportunidades para que los ciudadanos ejerciten su derecho a intervenir y decidir en los asuntos locales que afectan directamente su vida cotidiana; y la democracia como modelo de gobierno.⁵

Así, para estos objetivos será necesario que los procesos de gobierno y participación sean evaluados y enriquecidos, y para ello (en lo inmediato) el intercambio de experiencias en el ámbito nacional y el contexto latinoamericano (a mediano plazo) puede ser de gran utilidad. Aunque no se puede negar que dichos procesos adquieren rasgos específicos de acuerdo a la diversidad del fenómeno municipal de cada contexto nacional, las formas y mecanismos a través de las cuales se diseñan las políticas, se definen programas y se instrumentan los proyectos, pueden sin duda aportar enseñanzas entre los municipios, las regiones y los países que comparten experiencias:

Al respecto, y sólo por citar algunos de los esfuerzos que se vienen realizando en la región, mencionamos aquí el realizado por Bernardo Kliksberg y Nuria Cunill, quienes bajo el cobijo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) han realizado una importante labor mediante sus estudios.

⁵ "En la mayor parte de los países, dicha democratización se asocia con transformaciones como la de pasar de los modelos actuales hipercentralizados a una activa descentralización del Estado hacia las regiones y municipios, y la de abrir múltiples canales a la participación directa de las comunidades y del ciudadano". Ibid.

Efectivamente, Kliksberg, especialista y estudioso en los temas relativos a los modelos organizacionales innovativos⁶, ha dedicado gran parte de su trabajo intelectual a tratar los temas de la pobreza⁷ y la transformación del estado en el marco de la región latinoamericana.

Entre sus tesis principales destaquen aquellas que plantean la necesidad de que los gobiernos de la región deban combatir y frenar los niveles de pobreza, avanzar en la democracia, la descentralización, la revalorización del personal (gerentes sociales), centrarse en los ciudadanos, pero fundamentalmente redefinir el papel del estado en la democracia, para lo cual dice él es imprescindible avanzar en un *rediseño profundo del estado*.⁸

Entre otras necesidades el rediseño del perfil de Estado debe dirigirse a : conformar un *open government* un Estado *transparente* de información continua y totalmente accesible a la ciudadanía, crear instancias protectoras de los derechos del ciudadano frente a las decisiones de la administración, abrir espacios múltiples para que efectivamente los ciudadanos puedan participar en la gestión cotidiana del aparato público a través de organizaciones como las asociaciones de vecinos, las sociedades de usuario de vecinos, las juntas de escuela, las juntas de hospitales, etc. conformar un sistema de control social sobre la gestión pública que puede constituir una de las vías preventivas centrales para erradicar el delicado problema de la corrupción. Por otra parte, el rediseño debe dirigirse a llevar adelante una política de prestación de servicios orientada claramente a servir en definitiva al ciudadano.⁹

⁶ "La gerencia pública tanto en su estudio como en su aspecto praxiológico ha sido adoptada para racionalizar mejor la acción de gobierno por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), organismo creado en los años setenta para apoyar los trabajos de reforma y modernización administrativa. Entre sus exponentes más distinguidos se encuentra el doctor Bernardo Kliksberg, quien se ha preocupado y ocupado por cultivarlas como disciplina y tecnología del gobierno". Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros... p. 119

⁷ Un trabajo sumamente interesante publicado en 1989, compilado por Bernardo Kliksberg es el libro titulado *¿Cómo enfrentar la pobreza? -Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras-*, en el cual se recogen los principales trabajos analizados durante el Coloquio Internacional sobre Gerencia de Programas Sociales realizado en Buenos Aires Argentina, a través del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en asociación con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

⁸ "Es decir, que en lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. Abrir plenamente el Estado a la participación ciudadana, para lo cual es necesario descentralizar, crear transparencia de los actos públicos, desburocratizar, favorecer todas las formas de cogestión de los ciudadanos, activar igualmente instituciones de participación permanente como los referéndums, los *ombudsman*, renovar constituciones, ir hacia sistemas políticos, que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil". Véase la obra que compila Bernardo Kliksberg, *El Rediseño del Estado*, coeditado por el Instituto de Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

⁹ Kliksberg, Bernardo. *Resideñando al Estado en América Latina*, op. cit p. 8

En este sentido, a nuestro parecer de cara al nuevo milenio el mayor reto y exigencia que se le plantea a la Administración Pública en el proceso mundial de reforma estatal, será el encontrar el justo espacio y campo de acción propicio en el que deberán incidir y accionar las fuerzas estatales y sociales. De ahí que la necesidad de transformar los procesos y mecanismos en los gobiernos deba estar orientada a lograr su revitalización y adecuación a los requerimientos que surgirán de la nueva relación que asumirá el Estado con la sociedad.

Para que la participación ciudadana se convierta en un elemento positivo en la vida municipal de los gobiernos latinoamericanos, en una actividad colectiva para que la sociedad pueda colaborar organizadamente con el gobierno, en un método para saber lo que realmente quiere la gente, en un canal que una e identifique los fines públicos entre autoridad y sociedad, es importante en primera instancia que los individuos, organizaciones y grupos tengan previamente satisfechas las necesidades básicas individuales y de sus familias; tales como alimentación, casa, educación, salud y empleo. Ya que sin estas las posibilidades de la organización y participación ciudadana son muy reducidas.

En el caso de Nuria Cunill, ella se ha distinguido por ser una especialista del tema de la participación ciudadana, a la que considera no es una alternativa a la democracia representativa, sino sólo un complemento a la misma. Esta estudiosa, ha tratado el tema de participación ciudadana desde hace aproximadamente una década a través de la organización de encuentros, mesas redondas y congresos que se han efectuado en la región latinoamericana (principalmente en Caracas Venezuela, en donde se localiza la sede del CLAD) , lo que ha posibilitado el intercambio de ideas, posiciones y experiencias entre los asistentes y participantes a dichos eventos, sin embargo como estos han sido de acceso limitado y las conclusiones y expresiones ahí expuestas no han sido objeto de gran difusión, el esfuerzo a nuestro parecer ha resultado limitado (no obstante que en el año de 1991 el CLAD publicó la obra de Cunill titulada "La Participación Ciudadana").

En el caso específico de nuestro país, la labor y el entusiasmo por avanzar en el terreno del intercambio de experiencias ha tenido como principales exponentes a Enrique Cabrero (CIDE), Alicia Ziccardi y Carlos Martínez Assad (UNAM) José Octavio Acosta Arévalo y Ma. Luisa Herrasti (CESEM); y a muchos otros estudiosos e investigadores que con el apoyo de instituciones como el Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (CEDEMUM), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Colegio de la Frontera Norte, el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C. (CESEM), el Colegio Mexiquense, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), el Instituto Mora, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), entre otras, han realizado importantes contribuciones en esta tarea que en lo futuro serán de gran utilidad para integrar y coordinar esfuerzos.

Un trabajo importante publicado en noviembre de 1996, que nos parece interesante es la *Antología sobre la Participación Ciudadana* realizado conjuntamente por el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" (CESEM), con el patrocinio de la representación en México de la *Fundación Friedrich Ebert*, en el cual se conjuntan una serie de investigaciones que muestran las experiencias de países como Brasil, España, Venezuela y México.¹⁰

José Octavio Acosta Arévalo, para el caso de nuestro país, señala que en algunos municipios se han instalado organismos representativos de ciudadanos denominados Cámaras o Consejos Municipales de Representantes que mediante la combinación de representaciones territoriales, sectoriales y políticas han alcanzado niveles de cercanía con la población, logrando someter a la consulta y a la sanción de la mayoría de la población, a través de esta instancia, asuntos de interés colectivo que redimensionan el quehacer y la percepción de los grupos

¹⁰ Véase La participación Ciudadana en México, en, *Serie Antología Participación Ciudadana*, Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", México, 1996,

locales o sectoriales en el ámbito de lo municipal, lo que ha permitido por su carácter tan incluyente, incorporar las diversas experiencias de la sociedad civil y no sólo socializarlas, sino someterlas al consenso general.

Al respecto cabe señalar aquí las experiencias de participación ciudadana en la elaboración y fiscalización de la ejecución del presupuesto que se vienen desarrollando, las cuales se han constituido en un valioso instrumento para generar posibilidades efectivas de distribución del poder y de intervención directa de la población organizada en la formulación de políticas municipales.

Esta importante labor que se viene realizando en la región latinoamericana tiene como elemento común el reto de transformar las relaciones desde el ámbito de la vida cotidiana hasta las diferentes formas de representación social. Por ello, es imperativo seguir avanzando en el intercambio de experiencias que tienen lugar en nuestro continente ya que sólo socializando estas será posible ir construyendo un movimiento de mayor alcance del que surjan acciones concretas que favorezcan la relación entre los diversos actores sociales y políticos de cada país.

Para la consolidación de la democracia y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la vida pública de los países latinoamericanos aparecen dos caminos esperanzadores. Por una parte, los avances ya logrados, que de manera crecientemente autónoma, combinan la conciencia individual de los ciudadanos por informarse y desear participar. Y por otra, los reclamos colectivos crecientes por modificar la relación entre Estado y sociedad sobre una base de complementariedad sin subordinación.

BIBLIOGRAFÍA

Libros.

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., "Estudio Introductorio", en, **El Estudio de las Políticas Públicas**, México, Miguel Angel Porrúa, 1994.
- ANDA GUTIERREZ, Cuauhtémoc, **El Programa Nacional de Solidaridad (debates y opiniones)**, México, Offset Universal, 1994.
- BELL, Daniel, **Las contradicciones culturales del capitalismo**, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial Mexicana, 1989.
- CABRERO MENDOZA, Enrique, **La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencia Innovadoras en Gobiernos Locales**, México, Coedición del Centro de Investigación y Docencia Económicas y Grupo Editorial Porrúa, 1995.
- CORTIÑAS-PELAEZ, León, "Estudio Introductorio" al Libro de Omar Guerrero : **La Teoría de la Administración Pública**, México, Harla, 1986
- CRESCO, José A., "Democracia, Acción Ciudadana y Vida Cotidiana", en, **Los Derechos Políticos como Derechos Humanos**, México, La Jomada-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades/UNAM, 1994, Trabajo Coordinado por Miguel Concha Malo.
- CUNILL, Nuria, **Participación Ciudadana**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991.
- DRESSER, Denis, **Soluciones Neopopulistas a Problemas Neolibarales (El Programa Nacional de Solidaridad de México)**, Universidad de California, San Diego, Center for US-Mexican Studies, (Sin fecha).
- DROR, Yehezkel, **Enfrentando el futuro**, México, FCE, 1990.
- GONZALEZ PEDRERO, Enrique, **Una democracia de carne y hueso**, México, Océano, 1987.

- HUNTINTONG P., Samuel, **El orden político en las sociedades en cambio**, Buenos Aires, Paidós, 1992.
- INAP, **La participación comunitaria municipal**, México, INAP, 1986, Guía Técnica No. 14
- KLIKSBERG, Bernardo, **¿Cómo Enfrentar la Pobreza? Estrategias y Experiencias Organizacionales Innovadoras**, Argentina, Grupo Editorial Latinoamericano, 1989.
- KLIKSBERG, Bernardo, **¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas**, México, FCE, 1989.
- KLIKSBERG, Bernardo, **El Rediseño del Estado**, México, INAP-FCE, 1994.
- MARTINEZ SILVA, Alvaro, **Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal**, México, Centro Nacional de Estudios Municipales/Secretaría de Gobernación, 1987.
- MERINO HUERTA, Mauricio, **La participación ciudadana en la democracia**, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- MOYA PALENCIA, Mario, **Democracia y participación**, México, UNAM-ENEP ACATLAN, 1982.
- NORTH, C., Douglas, **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, México, FCE, 1993.
- OLIVOS CAMPOS, J. René, **La Participación Ciudadana en la Tarea de Gobernar: El caso del Estado de Michoacán 1988-1996, Tesis de Maestría**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, 1997.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl, **La Jerarquía (El deseo de dominar y ser dominado)**, México, Centro de Estudios y Tecnologías para la Organización Social. A.C., 1991.

POPPER R., Karl, **La sociedad abierta y sus enemigos I**, Barcelona, Planeta, 1990.

POULANTZAS., Nicos, **Poder político y clases sociales en el Estado capitalista**, México, Siglo XXI, 1985.

SENTIES E., Yolanda, **Organización de la participación ciudadana municipal**, México, Centro Nacional de Estudios Municipales/Secretaría de Gobernación, 1986.

SOBRINO, Jaime y GARROCHO, Carlos. **Pobreza, Política Social y Participación Ciudadana**, México, El Colegio Mexiquense-SEDESOL, 1995.

UVALLE BERRONES, Ricardo, **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**, IAPEM, 1997.

UVALLE BERRONES, Ricardo, **Los nuevos derroteros de la vida Estatal**, México, IAPEM, 1994.

Artículos.

ACOSTA AREVALO, José Octavio, "Las relaciones políticas de los gobiernos locales", en, **La Participación Ciudadana (Serie Antologías)**, México, coeditado por el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" A.C. y la Fundación Friedrich Ebert - Representación en México - , 1996.

ALONSO, Jorge, "Repensar al Estado", en **México: una agenda para fin de siglo**, México, Coedición de La Jornada y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, 1994, Trabajo Coordinado por Alberto Aziz Nassif.

BARRERA ZAPATA, Rolando, "La participación social en el desarrollo municipal del Estado de México", en, **El municipio mexicano de cara al siglo XXI**, México, UAEM, 1993.

BORJA, Jordi, "Políticas y gobierno en las grandes ciudades", en, Borja et. Al. (eds.) **Las Grandes Ciudades en la Década de los Noventa**, Ed. Sistema, Madrid, 1990.
AIDEN , Gerald, "Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del

sector público", en, **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, 1992, Vol. I, núm. 1

CAMACHO QUIROZ, César, "Participación Ciudadana en el desarrollo municipal", en, **Memoria del Seminario Hispano Mexicano -Origen, evolución y perspectivas del municipio-**. México, Gobierno del Estado de México, 1992.

CARDENAS GRACIA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", en **El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio**, México, Coedición del Centro de Estudios Avanzados de la FCPyAP de la UAEM y la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, Toluca México, 1996, Trabajo Coordinado por Sergio Mancilla, Eduardo A. Sandoval, Rogelio Tinoco y Luis R. Martínez.

CISNEROS SOSA, Armando, "Política social y participación social en México", en, **Revista IAPEM**, México, IAPEM, octubre-diciembre de 1995, No. 28.

CORDERA CAMPOS, Rolando, "Una nueva política social: retos y lineamientos", en, **México: una agenda para fin de siglo.**, México, Coedición de La Jornada y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, 1994, Trabajo Coordinado por Alberto Aziz Nassif.

COHEN, J. y A. Arato, "Pluralismo y participación. Reconstrucción del concepto de Sociedad civil", en el **Suplemento Cultural de El Nacional**, enero 26, 1993.

CROZIER, Michel, "El cambio en las organizaciones públicas", en, **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, 1992, Vol. I, núm. 1

CROZIER, Michel, "El crecimiento del aparato Administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades. Del Estado Arrogante al Estado Modesto", en, **Memoria del Seminario Internacional sobre el Redimensionamiento y Modernización de la Administración pública en América Latina**, México, INAP, 1989.

FREDERICKSON H., George, "Hacia una teoría del público para la administración pública", en, **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, 1992, Vol. I, núm. 1

- GONZALEZ HERMOSILLO, Erika D., "Cultura y participación social en el municipio", en, **El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio**, México, Coedición del Centro de Estudios Avanzados de la FCPyAP de la UAEM y la Coordinación General de Apoyo Municipal del Gobierno del Estado de México, Toluca México, 1996, Trabajo Coordinado por Sergio Mancilla , Eduardo A. Sandoval , Rogelio Tinoco y Luis R. Martínez.
- HERRASTI, Ma. Luisa, "Participación ciudadana ¿Derecho u obligación?" , en, **Suplemento del Boletín "Art. 115"**, México, CESEM "Heriberto Jara", agosto-septiembre de 1994.
- JEANNETTI DAVILA, Elena, "La mujer en la vida política de México", en , **Revista Estudios Políticos**, México, UNAM-FCPyS, oct-dic de 1994, No. 5
- MAJONE, Giandomenico y La SPINA, Antonio, "El Estado regulador", en , **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, 1993, Vol. II, núm. 2.
- MARTINEZ ASSAD, Carlos, "Los Cambios y la Futura sociedad", en **México: una agenda para fin de siglo**, México, Coedición de La Jornada y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, 1994, Trabajo Coordinado por Alberto Aziz Nassif.
- MEJIA LIRA, José, "Propuesta para el mejoramiento de la prestación de los servicios públicos municipales" , en, **El municipio mexicano de cara al siglo XXI**, México, UAEM, 1993.
- MEJIA LIRA, José, "Relaciones intergubernamentales y participación ciudadana", en, **Revista de IAPEM**, México, IAPEM, octubre-diciembre de 1995, No. 28.
- MONSIVAIS, Carlos, "Notas sobre la cultura política en México", en **México, el reclamo democrático**, trabajo coordinado por Rolando Cordera *et al.*, Coedición Siglo XXI-ILET, México, 1988.
- NATAL MARTINEZ, Alejandro, "La participación como política Social para la descentralización, problemas y perspectivas", en, **Revista IAPEM**, México, IAPEM, octubre-diciembre de 1995, No. 28 .
- NICKSON R., Andrew, "La democratización y los gobiernos locales en América Latina", en , **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, 1993, Vol. II, núm. 2.

- KLIKSBERG, Bernardo, "Rediseñando al Estado en América Latina", en **Serie Avances de Investigación**, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991. No 2.
- KLIKSBERG, Bernardo, "Cómo reformar al Estado para luchar contra la pobreza", en , **Revista de Gestión y Política Pública**, México, CIDE, 1992, Vol. I, núm. 1.
- OLMEDO CARRANZA, Raúl, "Estado, pobreza y modos de producción", en, **Revista Estudios Políticos**, México, UNAM-FCPyS, oct-dic de 1994, No. 5.
- PESCHARD, Jaqueline, **La Cultura Política Democrática**, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 2, México, Instituto Federal Electoral, 1995.
- RABASA GAMBOA, Emilio, **De súbditos a ciudadanos** (sentido y razón de la participación política), México, Coedición del Grupo Editorial Porrúa y la Coordinación de Humanidades de la UNAM, 1994.
- RAMIREZ SAIZ, Juan Manuel, "Las Dimensiones de la Ciudadanía", en, **Cultura Política de las Organizaciones**, México, Coedición de La Jornada y el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, 1994, Trabajo Coordinado por Jaime Castillo y Elsa Patiño.
- RUIZ ALANIS, Leobardo, "La participación social como ideología y práctica", en, **Revista IAPEM**, México, IAPEM, octubre-diciembre de 1995, No. 28 .
- UVALLE BERRONES, Ricardo , "El mundo actual de la ciudadanía, el Estado y la Administración pública" en, **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales**, México, FCPyS, UNAM, abril-junio de 1996, No. 164
- , "Descentralización y federalismo : factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática" en , **Revista IAPEM**, México, IAPEM, octubre-diciembre de 1995, No. 28
- , "Formación de directivos y calidad total en los servicios" en, **Revista IAPEM**, México, IAPEM, octubre-diciembre de 1994, No. 24
- , "La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno", en, **Revista Estudios Políticos**, México, UNAM-FCPyS, octubre-diciembre de 1994, No. 5

-----, "México en la idea del poder" en , **Revista Enlace**, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre-octubre de 1995, No. 39.

VENDRELL T., M. "Participación ciudadana para el desarrollo comunitario" en, **Memoria del Seminario Hispano Mexicano -Origen, evolución y perspectivas del municipio-**. México, Gobierno del Estado de México, 1992.

ZORRILLA M., Pedro, "Municipio, Democracia y Participación" en , **Revista de Estudios Municipales**, México, Centro Nacional de Estudios Municipales/ Secretaría de Gobernación, julio-agosto de 1986, No. 10

Leyes y Reglamentos.

Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, México, 1996.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, 1996

Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, México, 1996.

Reglamento de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social, H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Marzo de 1995.

CD (Compact Disc) "Los Municipios en México" - Información para el desarrollo, México, Secretaría de Gobernación/Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Junio de 1997.

Documentos

Gobierno del Estado de México, **Lineamientos Generales para la operación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia**, México, Gobierno del Estado de México SFyP, 1996.

Gobierno del Estado de Querétaro, **Microplaneación Participativa para el Desarrollo Comunitario**, Secretaría de Gobierno - Coordinación Estatal de Desarrollo Municipal, 1997.