



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

EL MUNICIPIO Y LA PROMOCION DE LA  
RESPONSABILIDAD SOCIAL.  
EL CASO DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA,  
ESTADO DE MEXICO  
1994-1996

T E S I S A  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA  
(ESPECIALIDAD EN CIENCIA POLITICA)  
P R E S E N T A :  
**PABLO BAÑANEZ GARCIA**

2006

Asesor:

MAESTRO LORENZO ARRIETA CENICEROS



CIUDAD UNIVERSITARIA

2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## INDICE

<b>PRESENTACION</b>	...4
<b>INTRODUCCION.</b>	
a) Elementos metodológicos del diseño.	...5
b) marco teórico: Definiendo a la Sociedad Civil.	...10
c) ¿Qué es el Municipio?	...21
<b>I. ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA CONFORMACION DEL MUNICIPIO MEXICANO.</b>	
1.1. El desarrollo municipal y la incorporación de la participación social en las constituciones de 1857 y 1917 y las reformas al artículo 115.	...26
1.2. Los gobiernos municipales en México durante los años 80 y 90.	...31
1.3. El federalismo y la descentralización gubernamental. Repercusiones en el municipio.	...36
<b>II. LA PARTICIPACION CIUDADANA EN EL AMBITO MUNICIPAL.</b>	
2.1. La acción del ciudadano en el ámbito municipal	...43
2.2. La socialización de lo político: la relación entre lo privado y lo público.	...48
2.3. Las organizaciones sociales y su papel en la promoción del desarrollo local.	...54
<b>III. FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y CORRESPONSABILIDAD SOCIAL.</b>	
3.1. La modernización administrativa municipal.	...59
3.2. Capacidad de respuesta de los gobiernos municipales para satisfacer las expectativas de los ciudadanos.	...64
3.3. La autonomía municipal y su incidencia en la formación de gobiernos locales eficientes.	...69
<b>IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO.</b>	
4.1. El proceso de urbanización e industrialización de Tlalnepantla.	...73
4.2. Evolución político-administrativa y socio-demográfica de Tlalnepantla 1950-1996.	...77
4.3. Las organizaciones sociales del municipio: Conformación y demandas.	...81
4.4. Perspectivas de las organizaciones sociales en Tlalnepantla y sus vínculos con el gobierno local: El Reglamento de Promoción y Estímulo de la Responsabilidad Social.	...90
<b>V. CONCLUSIONES</b>	...96
<b>VI Apéndice</b>	...101
Texto del Reglamento de Promoción y Estímulo de la Responsabilidad Social del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla 1994-1996.	
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	...106

## DEDICATORIA

A mi amada esposa Verito, porque  
*"la mujer sabia edifica su casa,  
pero la necia con sus manos la derriba"*. (Pr. XIV: 1)  
sin tu apoyo esto no sería posible.

Quando era niño pensaba en lograr las cosas  
para ofrecer por Amor las mayores satisfacciones a mi Madre;  
cuando ella faltó, su fervor y devoción me siguieron inspirando.  
Gracias.

A mis hijas Liliana Aurora y Andrea,  
por ustedes todo vale la pena.

Agradezco profundamente a mi Universidad,  
no tan sólo por la formación profesional obtenida,  
sino ante todo, por la vocación y el ardor social  
que en sus aulas encontré.  
Gracias Dr. Arrieta, gracias a todos mis maestros.

## PRESENTACION

*El federalismo es doctrina militante que condensa la voluntad de cada generación de mexicanos por combatir la desigualdad; que privilegia lo local, porque es en ese ámbito donde mejor se expresa la voluntad popular y se fragua la identidad democrática que distingue a nuestra sociedad plural y diversa.*

*César Camacho Quiroz.*

En nuestra tradición política caracterizada por un exacerbado verticalismo en la manera en que se decide sobre los asuntos públicos, estudiar al municipio pareciera asunto sólo de ordenamientos y facultades jurídicas, reservado para amantes del conocimiento teórico enfocados en el deber ser. Sin embargo, la conformación de un nuevo paradigma democrático con mayores implicaciones y posibilidades para la sociedad civil permite invertir la óptica del análisis para centrar la atención en las unidades menores y simples de la organización social, ponderando la participación ciudadana como el verdadero elemento detonador del desarrollo social en el marco y contexto del municipio.

De esta manera, la presente tesis busca reivindicar el concepto de lo local dentro de un nuevo redimensionamiento de lo público. Para el autor esto tiene un especial interés desde el campo profesional y académico pero, sobre todo, ha sido una situación vivencial lo que motiva a un entusiasta involucramiento en los esfuerzos de una comunidad concreta para vivir mejor.

Participar activamente en la política del municipio de Tlalnepantla, cuyos ciudadanos me permitieron hacer causa común de sus anhelos desde la oportunidad de integrar el Cabildo municipal en el periodo 1994-1996, me dio la posibilidad de sensibilizar que el ciudadano de hoy no quiere ni necesita de tutores que le muestren cómo hacer las cosas. Alejado de la tentación del gobernante de entender su papel como controlador y ordenador de la participación social, la administración pública municipal moderna debe entenderse como facilitadora y coadyuvante, en un arreglo corresponsable y subsidiario que parta del reconocimiento de la confianza recíproca entre gobernantes y gobernados.

Motiva este estudio vislumbrar un horizonte cercano en el que la sociedad civil cuente con los incentivos para reconocerse capaz de auto organizarse y asumir un rol protagónico en la conducción de su destino y la satisfacción de sus legítimos intereses, ahí en donde se desenvuelve todos los días: la comunidad. Así también, arribar a que los municipios mexicanos que rompan con la falsa idea de grandeza basada en la importación de modelos centralistas, clientelares y corporativos, para ser capaces de incorporar al ciudadano en el esquema de la democracia participativa, siendo, en última instancia, servir su esencia.

## INTRODUCCIÓN

### ELEMENTOS METODOLÓGICOS DEL DISEÑO

#### Planteamiento del problema

La participación política es hoy día uno de los temas más discutidos en toda agenda política que pretenda el desarrollo democrático. En efecto, la democracia contemporánea debe entenderse como el conjunto de procedimientos y arreglos institucionales que permiten, garantizan o promueven la incorporación de la voluntad ciudadana en la toma de decisiones.

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

La democracia, según Popper, "por sí sola, no puede hacer absolutamente nada; los que pueden obrar son sólo los ciudadanos de un Estado democrático - incluyendo desde luego el gobierno- La democracia no es más que un marco, dentro del cual los ciudadanos pueden obrar".<sup>1</sup>

Es pues, en el nivel local, donde se intensifican los mecanismos de promoción y apoyo a la participación ciudadana, en tanto ésta se coloca en el centro del quehacer municipal. Para que un gobierno municipal lleve a cabo sus tareas debe considerarse su capacidad financiera, jurídica y política, así como el conjunto de sus facultades. Establecer la participación ciudadana en el ámbito local como el eje de la transformación social conlleva la necesidad de una verdadera renovación municipal que permita revitalizar y fortalecer esta instancia, cuya paradoja hoy día en México, con todo y los avances en materia de federalismo y descentralización, es alcanzar únicamente, entre los 2 mil 395 municipios del país, el 3% de los ingresos fiscales, mientras a la federación corresponde el 83% y a las 31 entidades federativas el 14%.

Si partimos de la dificultad que existe para solucionar el problema comunitario sin el concurso social, cabe preguntar, ¿qué papel juega el gobierno municipal en la promoción de la responsabilidad social?, ¿en qué medida un gobierno municipal alienta que se genere confianza, condición necesaria para que se presente la participación ciudadana? y, ¿qué elementos impiden en México y en particular en Tlalnepantla, Estado de México, para que sea estímulo de la toma de decisiones y responsabilidad de los ciudadanos en los asuntos comunitarios?. Así, será necesario estudiar ¿cómo se ha presentado en el municipio mexicano, dentro de

---

<sup>1</sup>Karl Popper, citado en Perfiles Liberales, No. 44, Bogotá, 1995, p. 72.

su proceso de conformación actual, la participación de organizaciones sociales en los asuntos públicos locales? y ¿cómo el fortalecimiento del municipio podría incidir de manera directa para elevar la calidad de vida del ciudadano?.

Asimismo, estudiar el caso del municipio de Tlalnepantla, Estado de México, en el periodo comprendido de 1994 y 1996, podrá tomarse como ejemplo, en el cual destaca el crecimiento económico que experimentó en las últimas décadas y la formulación de programas para dignificar la vida urbana.

El municipio de Tlalnepantla muestra la tendencia contemporánea hacia la urbanización, proceso que trastoca los valores y concepciones tradicionales que sobre la política presentaban los ciudadanos; y que, junto con el nivel de información al que acceden los habitantes, traen la consecuente socialización de la política.

Cabe observar con detenimiento lo hecho y avanzado en este renglón en los últimos años en el municipio de Tlalnepantla, Estado de México. La diversificación de opciones para la participación social permite la utilización de métodos y estrategias más variados que adoptan los ciudadanos. Se observa que en Tlalnepantla y en los municipios con perfil urbano del Estado de México, las demandas sociales toman cauces que van desde la adopción de mecanismos de presión directos (plantones, mítines, bloqueos viales) hasta la capacidad de adoptar acciones concertadas con los diferentes niveles de autoridad pública e inclusive, dentro del esquema autogestivo, resolver los problemas de manera directa sin la intervención de instancias superiores. En todo este proceso participativo, los partidos políticos buscan justificarse, con fines electorales, con los movimientos sociales, incorporando en sus acciones las demandas de los grupos sociales y ofreciendo su espacio institucional a sus causas, estableciendo nuevos vínculos que trastocan el estilo tradicional de unos y otros.

La participación social, a veces desbordada, presupone un reto a los gobiernos municipales para contar con la capacidad de ofertar respuestas inteligentes, modernas y, sobre todo, eficaces. En el diseño de políticas públicas se incorporan las opciones para responder a la demanda social pero, a su vez, se implantan aquellas medidas que tiendan a fortalecer el aporte de las organizaciones sociales en el desarrollo municipal. Como parte de este esfuerzo, el Ayuntamiento de Tlalnepantla 1994-1996, luego de una amplia consulta a sectores representativos de la sociedad y de la realización de foros, aprobó el Reglamento de Promoción y Estímulo de la Responsabilidad Social, creando uno de los primeros marcos formales en el país para reglamentar las formas de participación del ciudadano y sus organizaciones en el quehacer municipal.

## Justificación

En el surgimiento del sistema político mexicano actual, el corporativismo formó parte determinante del estilo de hacer política. La esfera de lo público se expresó así, como campo reservado para las grandes organizaciones y grupos de poder que pretendían interpretar el sentir popular y convertirse en interlocutores con el gobierno de sus demandas.

Uno de los rasgos que han distinguido al sistema político mexicano lo constituye el centralismo. La característica de la estructura imperante en un poder vertical consistió en que los recursos y las decisiones dependían de la voluntad política del presidente en turno. El paternalismo se establecía como método del ejercicio público. La distorsión generada de los roles ejercidos por el Estado y la sociedad terminaban por frustrar la iniciativa ciudadana y su potencial transformador. Este escenario ahogaba a las municipalidades, convirtiéndolas en apéndice del poder central y reproductores de su estilo cerrado, antidemocrático y clientelar.

En este contexto, el fortalecimiento de las organizaciones sociales se vino dando en forma lenta, limitada por la camisa de fuerza que los criterios clientelares le significaban. Sin embargo, la década de los ochenta nos permite ver un verdadero despertar de la sociedad. Los resultados electorales de 1988 permitieron la revalorización del sistema de partidos y, junto con las reformas electorales posteriores, dibujan un nuevo y cambiante escenario, donde se empieza a sentir el peso de la ciudadanía en las esferas de la función pública.

Las formas de incidir en la gestión pública se han diversificado para el ciudadano. Si bien en el régimen con partido hegemónico las demandas sociales eran canalizadas por un partido que hacía las veces de interlocutor gubernamental, hoy día las diferentes opciones partidistas plantean a los individuos y grupos de la sociedad nuevos conductos para abanderar sus intereses y demandas. Las organizaciones sociales plantean una nueva relación con los partidos políticos. Podemos ubicar desde aquellas que son, inclusive, promovidas desde las estructuras partidistas, hasta las que luchan por no ser absorbidas por ningún partido manteniendo al interior su composición plural y autónoma.

Se abre así el abanico de posibilidades para ser parte de las decisiones de lo público. Pero la participación social no se circunscribe a la arena de lo partidista. Nuevas organizaciones han encontrado en la estrategia autogestiva comunitaria la mejor manera de participar en procesos de innovación en el ámbito municipal. Las organizaciones vecinales no pasan necesariamente por el tamiz del partido. Poseen la capacidad de interactuar y relacionarse directamente con la autoridad y coparticipar en la solución de los problemas comunes.

La participación ciudadana en asuntos cada vez más amplios y diversos ubican al municipio como la tierra fértil en donde puede germinar la semilla de la organización de la sociedad para la promoción y defensa de sus intereses colectivos.

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

La organización social tiene que ver con el "sistema de relaciones que aseguran el equilibrio de una sociedad y su adaptación al medio ambiente, mediante procesos de integración y de intercambio".<sup>2</sup> Asimismo, la participación comunitaria municipal 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, conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del Ayuntamiento".<sup>3</sup> La organización ciudadana son entonces los "canales de participación social en la gestión pública local, estableciendo un marco de democracia que busca una alternativa viable a los problemas de la comunidad".<sup>4</sup>

## Objetivos

En el presente estudio habré de analizar el concepto de municipio, describiendo los elementos que permitan observar la incorporación de la participación social en las decisiones del ámbito local, revisando en ello las facultades legales, financieras y políticas del gobierno municipal y el rol que puede asumir en la promoción de la responsabilidad y participación social.

En tal sentido, es importante observar la relación que guardan los planteamientos en materia de federalismo, descentralización y fortalecimiento de la vida municipal, con respecto a la capacidad del gobierno local para responder eficazmente a la demanda ciudadana.

Todo ello habrá de permitirnos revisar en su forma amplia e incluyente el concepto de democracia a partir del significado de la participación responsable de la sociedad civil.

---

<sup>2</sup>Alain Touraine, El regreso del actor, EUDEBA, Buenos Aires, 1987, p. 85.

<sup>3</sup>INAP, La participación comunitaria municipal, Guía técnica No. 14, INAP, Centro de Estudios de Administración Municipal, México, 1986.

<sup>4</sup>Vicente Anaya Cadena, Coord., Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1997.

Particularmente, veré cómo se han presentado las formas de estímulo a la participación ciudadana aplicadas por el gobierno municipal en Tlalnepantla en el periodo 1994-1996, conociendo de qué manera han incidido las distintas organizaciones sociales y los ciudadanos del municipio en la gestión pública municipal y que factores propician o inhiben una mayor participación social de los habitantes del municipio.

Un elemento que necesariamente estará presente en la investigación será el proceso de urbanización del municipio de Tlalnepantla, Estado de México y su influencia en el proceso de socialización de la política y su relación con la cultura de la corresponsabilidad social.

### **Hipótesis**

1) En esta investigación buscaré mostrar que la participación social está determinada por la capacidad de respuesta de los gobiernos municipales a las demandas que la misma ciudadanía establece.

Dicho planteamiento es coincidente con la de José Mejía Lira cuando señala que: "el éxito de una administración municipal es directamente proporcional al desarrollo de sus mecanismos de interacción con la sociedad. Para ello es menester fortalecer las instituciones existentes de relación social, devolver la confianza a la ciudadanía, generar procesos mediante los cuales la comunidad tome conciencia de las carencias y la necesidad de su atención en forma colectiva, luchar por mayores recursos estableciendo formas adecuadas para su asignación y manejo, contar con sistemas de decisión colectivos y altamente participativos, modificar y vencer las insuficiencias estructurales de su organización para lograr guías de actuación y la creación de diversos grupos corporativos de la sociedad".<sup>5</sup>

Así pues, si se fortalecen los mecanismos orientados a incorporar a los grupos ciudadanos en la toma de decisiones sobre su propia problemática comunal, luego entonces crecerá el nivel de confianza en el gobierno local, haciendo posible que asuman su responsabilidad social.

2) Cuanto mayor sea el involucramiento de la ciudadanía de Tlalnepantla, Estado de México, en la resolución directa de sus problemas concretos mayor será también el progreso y desarrollo del municipio.

### **Fuentes/diseño de la investigación**

---

<sup>5</sup>José Mejía Lira, "Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios", en Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, No. 58 diciembre de 1997, INAP, México, p. 129.

El presente es un estudio teórico que sigue una línea metodológica deductiva en la que se parten de conceptos generales como municipalismo, federalismo y descentralización, así como también el de democracia, sociedad civil, participación política y relación Estado-sociedad, enfocando el análisis hacia la participación ciudadana en el municipio.

La investigación presenta un carácter prospectivo ya que vincula el comportamiento de la participación ciudadana en el ámbito municipal y buscará posibles tendencias del fenómeno, particularmente en lo que al municipio de Tlalnepantla se refiere.

Respecto a las fuentes de información, éstas habrán de ser documentales, recopilando en especial estudios que sobre el municipio y sobre las organizaciones sociales se han realizado desde el Estado de México y del Ayuntamiento de Tlalnepantla, tomando en cuenta memorias de seminarios, documentos de trabajo y diagnósticos socio-políticos municipales, planes de gobierno, monografías y reglamentos municipales.

## MARCO TEORICO: DEFINIENDO A LA SOCIEDAD CIVIL

Consideraré dos grandes conceptos que a su vez, servirán de hilo conductor de otros elementos conceptuales relacionados. A saber, **sociedad civil** y **municipio**, por lo cual me detendré en su conceptualización.

Una gran variedad de posturas y definiciones en torno a la sociedad civil hace que la labor de conceptualizarla se antoje compleja. Pareciera que hoy día las distintas corrientes políticas, izquierdas y derechas, se abrogan su cuño y la incorporan en sus planteamientos ideológicos. Un aparente gran éxito de ella la convierte en objeto del deseo político de partidos y gobiernos, quienes pretenden dominarla, controlarla o, simplemente, considerarla en sus acciones y programas. Su utilización, en boga, pareciera a su vez, legitimar las acciones que con base en ella se impulsan. El concepto de sociedad civil ha sido tomado "como estandarte por quienes deseaban ser libres, tanto en América Latina como en Europa oriental, siendo incluso invocado por los intelectuales marxistas de occidente que buscaban una teoría social no estatista que representase a la izquierda".<sup>6</sup> Sin embargo, un concepto tan "manoseado" pudiera alejarle de su origen histórico y pertinencia analítica, necesidad de inicio en nuestro tema de estudio.

Así, habremos de empezar observando que ésta, es la sociedad de ciudadanos que, lejos de ser una masa poblacional amorfa en un territorio determinado, es el conjunto de individuos con expectativas diversas de acuerdo con su heterogeneidad característica de lo cosmopolita de nuestra civilización;

---

<sup>6</sup>John A. Hall, "La naturaleza de la sociedad civil", en Exámen No. 106, Agosto de 1988, México, CEN del PRI, p. 62.

ciudadanos demandantes que visualizan la política como parte de su cotidianidad y pretenden asumir un rol decisivo en su conducción.

De acuerdo con Gilberto Rincón Gallardo, la sociedad civil es la que forman ciudadanos que se constituyen en actor colectivo para relacionarse con el Estado y, agrega, "se origina bajo las leyes del mercado, pero sus nexos ideológicos y culturales lo colocan en una proyección política por la necesidad de agregar intereses, sin embargo, se caracteriza hoy por el apartidismo."<sup>7</sup>

Desde la aparición de la tercera ola de democratización global a mediados de los años setenta, uno de los desarrollos más dramáticos tanto en los círculos intelectuales como políticos ha sido el creciente interés en la "sociedad civil". Larry Diamond<sup>8</sup> traza la evolución de este interés y provee una visión de conjunto del papel que cumple la sociedad civil en la construcción de la democracia, es decir, las maneras en que puede contribuir a consolidar regímenes democráticos de reciente instauración. Diamond ubica su origen teórico en Alexis de Tocqueville, parece emocional y espiritualmente en deuda con Jean-Jacques Rousseau por su romantización del "pueblo" como una fuerza para el bien común, lista para hacer valer la voluntad democrática contra una pequeña y malvada autocracia.

Larry Diamond precisa que entender el papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia requiere una conceptualización más compleja y una teoría más estructurada y reitera:

Necesitamos especificar con mayor precisión qué es y qué no la sociedad civil, e identificar sus muchas variaciones en forma y carácter. Necesitamos comprender no solo las diversas maneras en que puede servir a la democracia, sino también las tensiones y contradicciones que genera y puede alcanzar. Necesitamos pensar sobre las características de la sociedad civil que más pueden servir para desarrollar y consolidar la democracia. Asimismo, necesitamos formar un cuadro más realista de los límites de las contribuciones potenciales de la sociedad civil a la democracia y, por consiguiente, del relativo énfasis que los demócratas deberían poner en la construcción de la sociedad civil, entre los muchos desafíos de la consolidación democrática.<sup>9</sup>

La sociedad civil hunde sus raíces en la génesis del capitalismo y en el siglo de la primera modernidad y de la original globalización: el siglo XVII. En sus inicios, sin embargo, este término tiene un significado casi antagónico al de hoy, mucho más cerca del poder que de su entorno social, y aparece como contrapuesto a la

<sup>7</sup>Gilberto Rincón Gallardo, Partidos Políticos y Sociedad Civil, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995, p. 10.

<sup>8</sup> Diamond Larry, "Repensar la sociedad civil", Journal of Democracy, Vol. 3, Julio de 1994, pp. 4 - 17

<sup>9</sup> Ibidem.

"sociedad natural", que antecede al surgimiento del Estado. Así será por lo menos desde Hobbes hasta Rousseau. De acuerdo con John Hall, alcanzó su primer apogeo en la Inglaterra del siglo XVIII, donde se presentaron nuevos modelos de autoorganización gracias a la diseminación de publicaciones periódicas, cafeterías y asociaciones, todo ello apoyado por una sociedad comercial pujante. "El individualismo florecía en el seno de este mundo" y ahí, nació la primera sociedad de consumo.<sup>10</sup>

Fernando de Trazegnies<sup>11</sup>, buscando el concepto de sociedad civil se remite a los clásicos del pensamiento político, ubicando en Locke que ésta es: "la voluntad de los hombres para unirse en sociedad renunciando cada uno de ellos al poder de ejecutar la ley natural, cediéndolo a la comunidad". De ésta forma, la define como el espacio social de reunión de los hombres y del libre juego de los intereses privados, citándolo textualmente: "de primera intención podríamos decir que es, simplemente, la reunión de los hombres de todos los días: es el ambiente en que vivimos, el ambiente en que nos casamos y tenemos hijos, el ambiente en el que hacemos negocios, el ambiente en que nos ganamos nuestro sustento diario, el ambiente en que morimos para dejar sitio a las generaciones siguientes. La sociedad civil es el espacio social dentro del cual se da el juego de los legítimos intereses privados"<sup>12</sup>, y más adelante reafirma "el espacio social donde actuamos de acuerdo a nuestros propios intereses que vamos definiendo libremente"<sup>13</sup>.

Para Bobbio, el concepto de sociedad civil se remite a August Ludwig von Schlözer (1764) y es retomado por la literatura alemana. En esta línea conceptual, se parte de la distinción entre *societas civilis sine imperio* y *societas civilis cum imperio*, esto es, sociedad civil sin poder central y aquella con poder central, en una época en que -dice-, no existía la contraposición entre sociedad y Estado, dicotomía que pasará a normar el sentido del término y del debate derivado de éste.

Partiendo de esta base, Bobbio observa tres acepciones identificadas como no estatales de la sociedad civil. La primera, relacionada con la figura de la precondition del Estado. En ella, se recoge la doctrina iusnaturalista en la que antes del Estado existen diversas formas de asociación que los individuos forman entre sí para satisfacer sus diversos intereses y sobre los cuales el Estado se sobrepone para regularlas. En la segunda, con la figura de la antítesis del Estado, o sea, como alternativa frente al Estado. En esta línea se manifiestan todas las instancias de cambio de las relaciones de dominio y se forman los grupos que luchan por la emancipación del poder político. En la tercera acepción, se

<sup>10</sup> John, A. Hall, op.cit. p. 71.

<sup>11</sup> Fernando De Trazegnies Granda, "Democracia y sociedad civil". El rol de la sociedad civil. Materiales de formación liberal, No. 4, Bogotá, Colombia. Fundación Friedrich Naumann, pp. 78-117.

<sup>12</sup> Idem. p. 80.

<sup>13</sup> Idem. p. 84.

considera la disolución y fin del Estado; una sociedad pues, sin Estado destinada a surgir de la disolución del poder político.<sup>14</sup>

Ernest Gellner<sup>15</sup>, en uno de sus últimos ensayos elaborados antes de morir en noviembre de 1995, revisa la obra pionera del liberal inglés Adam Ferguson sobre el concepto de sociedad civil. Como es sabido, el filósofo del siglo XVIII vio con preocupación la emergencia de la sociedad civil por restarle virtud al Estado. Por su parte, Gellner concede razón a Ferguson en sus pronósticos, pero sostiene, como buen liberal, que la virtud política monopolizada por el Estado puede ser desastrosa para la libertad individual.

Históricamente, -dice Gellner- *An Essay on the History Civil Society* de Adam Ferguson es uno de los puntos de origen del uso de la expresión sociedad civil. Sin embargo, el trabajo de Ferguson es interesante no sólo desde el punto de vista histórico.

El precio de la libertad puede haber sido alguna vez la violencia eterna: lo maravilloso de la sociedad civil es que incluso los distraídos, o aquellos que están preocupados por sus asuntos particulares, o que por alguna razón estén mal ubicados en la práctica de la vigilancia eterna, esperan gozar de su libertad. La sociedad civil ofrece libertad incluso a los que no vigilan. Lo cierto es que este tipo de orden social no se puede practicar en todos los tiempos y en todas las condiciones. La sociedad civil es, de hecho, un orden en el que la libertad, puede ser disfrutada aún por los que se han resignado al ejercicio de las armas, y no tienen un gusto o una inclinación por ella.

En el debate sobre este concepto, Bobbio nos ofrece una revisión histórica, observando que para los escritores del siglo XIX, la sociedad civil se asoció con el progreso, esto es, lo antepuesto al salvajismo y la barbarie. Esto, con excepción de Rousseau, para quien la sociedad civil, a pesar de coincidir con el esquema descrito por sus contemporáneos, representó un momento negativo del desarrollo histórico. Hegel es quien separa la sociedad civil del Estado, ya que ella representa un momento de su formación. Marx ubica la esfera de la sociedad civil en el campo de las relaciones materiales o económicas y concibe una sociedad civil, no sólo fundadora del Estado, sino antitética a éste. Gramsci hace de la sociedad civil el espacio en que se forman el poder ideológico y los procesos de legitimación de la clase dominante.<sup>16</sup>

Hoy día, su resurgimiento en el debate politológico, lejos de ser gratuito responde a distintos fenómenos políticos de evidente actualidad: a) la crisis de los partidos políticos en las democracias modernas, los cuales tienen cada vez más dificultades para representar y agregar intereses sociales, pues responden cada

---

<sup>14</sup>Norberto Bobbio, Estado, gobierno y sociedad, FCE, México, 1996, pp. 39-45.

<sup>15</sup> Ernest Gellner, "Liberalismo en los tiempos modernos", en Ensayos en honor de José G. Merquior, Praga, Universidad Central Europea, 1996, pp. 24-46.

<sup>16</sup> Norberto Bobbio, op.cit., pp. 63-67.

vez más a las utilidades de sus élites internas; b) el imperativo de redefinir los alcances y límites de las esferas del Estado y de la sociedad a la luz de la emergencia de nuevos actores y movimientos sociales; c) la pérdida de eficacia de las tradicionales fórmulas de gestión económica y social de orden corporativo y clientelar; y d) el cuestionamiento público del universo de los políticos por motivos de corrupción y nepotismo.

En los hechos, el retorno de la sociedad civil ha sido provocado y alentado por dos procesos históricos de la segunda mitad del siglo XX: a) la crisis del Estado benefactor europeo en los años sesenta y setenta, y su sustitución por los experimentos institucionales neocorporativos o neoliberales, y b) la caída de los regímenes comunistas en la ex Unión Soviética y en Europa del Este a fines de los años ochenta.<sup>17</sup>

Para Cesar Cansino<sup>18</sup>, la discusión intelectual sobre la emergencia de la sociedad civil gira en torno a varios dilemas: ¿cuáles son los alcances y límites de la esfera del Estado y la esfera de la sociedad civil y cómo deben ser las relaciones institucionales entre ambos?, ¿de cuánta autonomía deben gozar los integrantes de la sociedad?, ¿qué papel juega el mercado en la relación sociedad-Estado?

La respuesta a estas y otras preguntas no es unánime. Por el contrario, existen diferentes lecturas sobre el alcance del concepto de sociedad civil. Podemos examinar las dos más importantes: a) la liberal, que privilegia la esfera de libertad de sus integrantes frente al Estado, y b) la social liberal, que antepone criterios de igualdad como principal valor de la sociedad.

Para Cansino<sup>19</sup>, dentro de esta primera lectura propuesta, el renacimiento de la sociedad civil es un fenómeno reciente. Cuando muchos ya la habían desahuciado, se fortaleció y adquirió una creciente legitimidad pública. Para lo que retoma los conceptos vertidos por Víctor Pérez Díaz en su estudio sobre el retorno de la sociedad civil en las sociedades occidentales en el período de la segunda posguerra y de Gellner.

En primer lugar, el sociólogo español propone un concepto restringido de sociedad civil que incluye la esfera pública y las instituciones sociales. La esfera pública forma parte de la sociedad civil porque ésta se compone de agentes implicados simultáneamente en actuaciones privadas y en asuntos públicos que sólo pueden ser conciliados mediante un debate público. Las instituciones sociales, por su parte, incluyen tanto a los mercados como a un conjunto de asociaciones voluntarias que compiten y cooperan entre sí.

---

<sup>17</sup> César Cansino y Sergio Ortiz Leroux, "Nuevos enfoques sobre la sociedad civil", en Metapolítica, 1997, v.1, No. 2, pp. 211-226.

<sup>18</sup> Ibidem.

<sup>19</sup> Ibidem.

Dentro de este esquema, el Estado y la sociedad están separados pero implicados en una serie de intercambios que se suscitan porque el Estado es a la vez un aparato coercitivo que garantiza la paz y un proveedor de servicios hacia la sociedad. En correspondencia, el Estado demanda de la sociedad su consentimiento hacia su autoridad. Mediante esta relación de mando y obediencia se configuran las distintas modalidades de intercambio entre el Estado y la sociedad: aceptación, consentimiento, rechazo, etcétera.

La construcción del Estado de bienestar respondió a dos razones fundamentales: las demandas sociales en favor del intervencionismo estatal procedentes de distintos sectores sociales y las presiones de la clase política para ampliar sus áreas de influencia. Pero más allá de estas razones, la supervivencia del Estado de bienestar en las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial se debió a su relativo éxito ya que fue un período de crecimiento económico y de integración social.

Sin embargo, señala Pérez Díaz<sup>20</sup>, al equilibrio relativo de los años cincuenta y sesenta le siguió un período turbulento entre mediados de los sesenta y principios de los setenta caracterizado por la aparición de nuevos movimientos sociales, una grave crisis económica e incertidumbres políticas. La ejecución de políticas consecuentes con este diagnóstico puso en dificultades más temprano que tarde el compromiso social y democrático de los años cincuenta y sesenta. El equilibrio del Estado de bienestar se tambaleó y la respuesta no se hizo esperar: "Tuvieron lugar dos tipos de experimentos con el diseño institucional del Estado del bienestar: el desarrollo del neocorporativismo, que parecía mejor acomodarse a las tradiciones socialdemócratas y conservadoras; y el experimento de la privatización y expansión de los mercados abiertos, asociado a una filosofía política neoliberal."

Pérez Díaz también sostiene que los experimentos neocorporativos, pero sobre todo los neoliberales, compartieron un elemento común: ofrecer mayor poder a la sociedad civil ya que permitieron que una parte cada vez mayor de responsabilidad fuera asumida por las unidades últimas de la sociedad: los individuos. Frente al repliegue económico y social del Welfare State, la sociedad civil adquirió mayor confianza en sí misma, sus organizaciones se flexibilizaron y los individuos recuperaron mayor libertad para tomar sus decisiones.

La fórmula que sugiere es sencilla: a mayor Estado menos sociedad civil y a menor Estado más sociedad. Lo que pierde uno lo gana el otro y a la inversa. En esta lógica, el Estado benefactor, al intervenir en amplias esferas económicas y sociales, asfixió la iniciativa y el poder de la sociedad civil y, por el contrario, el Estado neoliberal, al reducir y abandonar su intervención en esas esferas, contribuyó al fortalecimiento de la sociedad.

---

<sup>20</sup> Vicente Pérez Díaz, La primacía de la sociedad civil, Alianza Editorial, Madrid, 1993, p. 77.

En la misma línea de pensamiento Cansino refiere a Ernest Gellner<sup>21</sup>, quien, como vimos anteriormente, presenta un interés fundamental en estudiar el renacimiento de la sociedad civil a raíz del vacío dejado por la dramática caída del comunismo en la ex Unión Soviética y en Europa del Este. El nacimiento de este "slogan" surgió como resultado de la crisis de las sociedades totalitarias que la menospreciaron y calificaron como fraude. Gellner analiza el proceso de liberalización de estas sociedades, especialmente en la ex Unión Soviética.

La práctica real del marxismo ha llevado a lo que Gellner llamó el "cesaropapismo-mammonismo", es decir, la fusión casi total de las jerarquías políticas, ideológicas y económicas. El Estado, el partido-Iglesia y los directivos económicos pertenecían todos a una única nomenklatura. Dicho sistema centralista dio lugar a una sociedad atomizada e individualizada que, lejos de crear al hombre nuevo, dio a luz a hombres cínicos, amorales y tramposos.

En este ambiente de opresión, no es difícil imaginar que el discurso de la sociedad civil no tuvo mayor dificultad para adquirir legitimidad. Sin embargo, el concepto de sociedad civil incluye formas de orden social no satisfactorias. En efecto, históricamente han existido en las sociedades agrarias tradicionales subcomunidades internamente bien organizadas, total o parcialmente autónomas y con una administración propia. Estas comunidades mantienen su cohesión, disciplina interna y solidaridad gracias a una buena dosis de ritual, que se usa para subrayar y reforzar los roles y obligaciones sociales. De manera que para Gellner, el concepto de sociedad civil debe ser diferenciado de algo que es totalmente distinto: la comunidad segmentaria que sorteaba la tiranía central convirtiéndola firmemente al individuo en una parte integrante de la subunidad social.

En consecuencia, la sociedad civil tiene por lo menos dos opuestos: las comunidades segmentarias, saturadas de señores y de rituales, libres quizá de la tiranía central, pero no libres en un sentido moderno, y la centralización que hace migas todas las instituciones sociales subsidiarias o subcomunidades, sean ritualmente sofocantes o no. Para Gellner existe una tercera alternativa que excluye tanto al comunismo sofocante como al autoritarismo centralizado: la sociedad civil.

En suma, la sociedad civil gellneriana se compone de una pluralidad económica, política e ideológica de instituciones no gubernamentales suficientemente fuertes como para contrarrestar al Estado, aunque no impidan al mismo cumplir con sus funciones de garantizar la paz y ser árbitro de intereses fundamentales.

Otro de los senderos seguidos por Cesar Cansino en el diagnóstico sobre el renacimiento de la sociedad civil es precisamente el tomado por algunos autores

---

<sup>21</sup> Ernest Gellner. "Condiciones de la libertad", en La sociedad civil y sus rivales, Paidós, Barcelona, 1996, p. 15.

posmarxistas o neomarxistas como John Keane y David Held, quienes analizan a la sociedad civil europea en el marco de las discusiones sobre la opción socialista.

La distinción entre sociedad civil y Estado es analizada por Keane al abordar el caso del Estado benefactor al que denomina socialismo estatalmente administrado. Para el autor, el programa socialdemócrata, a pesar de sus avances, ha perdido atractivo en las sociedades occidentales porque no ha sabido reconocer la forma y los límites deseables de la acción estatal respecto a la sociedad civil. Este modelo incurrió en varios errores: asumió que el poder estatal podía hacerse cargo de la existencia social, por lo que alentó el consumo pasivo y la apatía ciudadana; fracasó a la hora de cumplir las promesas que alentó; su eficacia se vio debilitada por los intentos de ampliar la regulación y el control de la vida social mediante formas corporativistas de intervención que en vez de fomentar los intereses mejor organizados de la sociedad los supeditaron a los intereses del gobierno. En contra de lo esperado, estas formas corporativas no aseguraron mayor estabilidad política y social, sino que hicieron más vulnerable al Estado ante la resistencia y poderes de veto de los grupos sociales poderosos.

La ironía de la historia es que estas tres dificultades del Estado social han sido popularizadas por el neoconservadurismo, quien se ha valido de estas deficiencias para fortalecer su propia visión sobre el ascenso de la sociedad civil. Los neoconservadores, ante los yerros del socialismo estatizante, han divulgado una visión distorsionada de las virtudes de la sociedad civil: autointerés, flexibilidad, autoconfianza, libertad de elección, propiedad privada y desconfianza en la burocracia estatal.

Frente a la amenaza estatizante, los neoconservadores plantean que el Estado debe ser relevado de ciertas funciones para ahorrar costos; deben reducirse sus mecanismos de negociación corporativista y restringirse los poderes de los sindicatos del sector público. Se trata de aumentar la eficacia de las políticas estatales disminuyendo las dimensiones del Estado, limitándolo exclusivamente a ser garante del cumplimiento de la ley y del respeto del orden.

De cara a esta situación, el pensador inglés propone volver a lo básico: a los viejos objetivos de igualdad y libertad, abandonados por el neoconservadurismo y la socialdemocracia. Así, de cara al neoconservadurismo que sacrificó la igualdad en beneficio de la libertad y a la socialdemocracia que sacrificó la libertad en favor de la igualdad, Keane plantea un compromiso en favor de la libertad y la igualdad que en términos prácticos debe resolver el dilema de un Estado y una sociedad civil que puedan combinarse para promover la igualdad con libertad.

Para resolver este dilema, Cesar Cansino añade que Keane sugiere que se adopten nociones más complejas de igualdad y de libertad. La igualdad simple debe sustituirse por una concepción pluralista de la igualdad que debe reconocer que la distancia entre los que tienen y los que no tienen sólo puede eliminarse desarrollando mecanismos institucionales que distribuyan bienes diferentes a personas diferentes, de diferentes maneras y por razones distintas. Igualmente,

las nociones de libertad simple deben ser reemplazadas por nociones complejas de libertad. Dicha libertad compleja implicaría un espacio en donde las posibilidades de elección fueran ampliadas mediante una variedad de esferas sociales y políticas en las que los grupos ciudadanos podrían participar si así lo quisieran. Pero, más allá de su notación semántica, estas nociones de igualdad y libertad complejas podrían adquirir sentido práctico si estimulan un conjunto de reformas que permitan restringir el poder estatal y expandir a la sociedad civil.

Al igual que Keane, David Held señala que para que la democracia renazca en nuestros días debe ser concebida como un fenómeno de dos caras: que se refiera a la reforma del poder del Estado, por una parte, y a la reestructuración de la esfera de la sociedad civil, por la otra.

Señala Cesar Cansino que para Held, el principio de autonomía sólo puede llevarse a la práctica si se definen las formas y límites de la acción del Estado y de la sociedad civil. En muchos países occidentales los límites del gobierno están definidos en constituciones y declaraciones de derechos. Sin embargo, el principio de autonomía democrática exige que estos límites del poder público se revaloren en relación con un conjunto de cuestiones mucho más amplio. Si la autonomía significa "que las personas sean libres e iguales en la determinación de las condiciones de su propia vida, y que disfruten de los mismos derechos y obligaciones en la especificación de un marco que genera y limita las oportunidades a su disposición", entonces dichas personas deben estar en condiciones de gozar estos derechos no sólo formalmente, sino también en la práctica diaria.

En suma, Cesar Cansino añade que para Held, sin una sociedad civil independiente, el principio de autonomía democrática no puede realizarse; pero, sin un Estado democrático, comprometido en profundas medidas redistributivas, es poco probable que la democratización de la sociedad civil arribe a buen puerto.

Siguiendo a Diamond<sup>22</sup>, podemos afirmar que la sociedad civil es el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, (altamente) independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas. Es distinta de "la sociedad" en general, por cuanto involucra a ciudadanos actuando colectivamente en una esfera pública para expresar sus intereses, pasiones e ideas, intercambiar información, alcanzar objetivos comunes, realizar demandas al Estado y aceptar responsabilidades oficiales del Estado.

La sociedad civil es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado. Así, excluye la vida familiar e individual, la actividad interior de grupo (v.gr. recreación, entretenimiento o espiritualidad), las empresas lucrativas de firmas de negocios particulares y los esfuerzos políticos para controlar el Estado. Los actores en la sociedad civil necesitan la protección de un orden legal

---

<sup>22</sup>Larry Diamond. op.cit. p.17

institucionalizado para preservar su autonomía y libertad de acción. De esta manera, la sociedad civil no sólo restringe el poder del Estado sino que legitima la autoridad estatal cuando ésta se basa en las reglas de la ley. Cuando el propio Estado es ilegal y desprecia la autonomía individual y de grupo, la sociedad civil puede sobrevivir (al menos potencialmente o en forma disminuida) si sus elementos constitutivos operan de acuerdo con algún conjunto de reglas compartidas (las cuales, por ejemplo, evitan la violencia y respetan el pluralismo). Esta es la condición irreductible de su dimensión "civil".

La sociedad civil es aquella donde las personas tienen al menos la oportunidad de forjarse sus propios estilos de vida; es el entorno en el que las diferencias tengan cabida, sean aceptadas y hasta estimuladas dentro de ciertos límites; se fundamenta pues, en el reconocimiento de la diferencia y la diversidad.<sup>23</sup>

Comprende un amplio conjunto de organizaciones, formales e informales. Estas incluyen grupos que son: a) económicos (asociaciones y redes productivas y comerciales); b) culturales (asociaciones e instituciones religiosas, étnicas, comunales y de otros tipos que defienden derechos colectivos, valores, creencias y símbolos); c) informativos y educativos (dedicados a la producción y divulgación -con o sin fines de lucro- de conocimiento público, ideas, noticias e información); d) de interés (diseñadas para promover o defender el funcionamiento común o los intereses materiales de sus miembros, ya sean trabajadores, veteranos, pensionados, profesionales, etcétera); e) de desarrollo (organizaciones que combinan recursos individuales para mejorar la infraestructura, instituciones y calidad de vida de la comunidad); f) con una orientación específica (movimientos para la protección del medio ambiente, derechos de la mujer, reformas agrarias o de protección al consumidor); y g) cívicos (que buscan de manera no partidista mejorar el sistema político y hacerlo más democrático mediante el monitoreo de los derechos humanos, la educación del voto y la movilización, estudios de opinión, esfuerzos contra la corrupción, etcétera). En estos esfuerzos organizativos se amplían los referentes socioculturales de la acción colectiva, es decir, "la extensión del arco de identidades que los actores construyen en el curso de la acción social, y de los significados que adjudican a ésta".<sup>24</sup>

Asimismo, la sociedad civil comprende "el mercado ideológico" y el flujo de información e ideas. Esto incluye no sólo a los medios de comunicación independientes sino también a las instituciones que pertenecen al amplio campo de la cultura autónoma y la actividad intelectual -universidades, "tanques del pensamiento", casas editoriales, teatros, compañías de cine y redes artísticas.

La sociedad civil se relaciona con el Estado de alguna manera; pero no tiene como objetivo obtener el poder formal o la dirección en el Estado. Por el contrario, las organizaciones de la sociedad civil buscan del Estado concesiones, beneficios,

---

<sup>23</sup>John A. Hall. *op.cit.* pp. 65,66.

<sup>24</sup> Carlos M. Vilas. "La hora de la sociedad civil", en *Política social y participación ciudadana*. Colección Ideas para la cultura de la democracia No. 3, CEN del PRI, México, 1994, p. 280.

cambios en las políticas, asistencia, compensaciones o compromiso. En la sociedad civil se presenta una autoorganización social dedicada a cooperar con un Estado responsable y sensible.<sup>25</sup> Las organizaciones cívicas y los movimientos sociales que tratan de cambiar la naturaleza del Estado pueden calificarse como parte de la sociedad civil, si sus esfuerzos tienen como finalidad el bien público y no un deseo de alcanzar el poder estatal para el grupo per se. Así, los movimientos pacíficos para la transición democrática emergen casi siempre de la sociedad civil.

La sociedad civil implica pluralismo y diversidad. En la medida en que una organización -como las de tipo religiosas fundamentalistas, étnicas chauvinistas, revolucionarias o un movimiento milenario- busca monopolizar un espacio funcional o político en la sociedad, sosteniendo que representa la única vía legítima, contradice la naturaleza pluralista y orientada al mercado de la sociedad civil. En relación con esto hay una cuarta distinción: imparcialidad, que significa que ningún grupo en la sociedad civil busca representar al conjunto de los intereses de una persona o de una comunidad. Por el contrario, diferentes grupos representan diferentes intereses.

La sociedad civil es distinta y autónoma no sólo del Estado y de la sociedad en su conjunto sino también de una cuarta arena de acción social, la sociedad política (entendida esencialmente como el sistema de partidos). Organizaciones y redes en la sociedad civil pueden formar alianzas con los partidos, pero si son atrapados por éstos, o son hegemónicos dentro de ellos, cambian de este modo su actividad primaria hacia la sociedad política y pierden buena parte de su habilidad para desempeñar ciertas funciones de mediación y de construcción democrática.

Para Fernando Trazegnies el desorden en las sociedades, es una señal de alarma para la sociedad civil, es riesgo del resurgimiento de protagonismos, caudillismos, oportunismos, pero especialmente de gobernismos, que van desde las concepciones colectivistas de índole marxista y fascista del Estado, hasta el involucramiento del gobierno en los asuntos particulares vía el populismo o el intervencionismo económico y social. De esto, el autor considera que es momento que la sociedad civil empiece a absorber los espacios que el Estado va dejando y para ello se hace imprescindible fortalecerla a partir de los siguientes requerimientos: a) el vínculo de identidad que haga sentir a todo ciudadano que es parte integrante de la sociedad civil; b) su organización institucional a partir de un tejido de principios e instituciones; c) desarrollar una conciencia de civilización y, d) la promoción de la educación civil a través de todos los medios de difusión y enseñanza.<sup>26</sup>

De la confrontación de las posiciones que se ha analizado hasta ahora sobre el resurgimiento de la sociedad civil en las democracias modernas, se pueden

---

<sup>25</sup> John A. Hall, *op.cit.* p. 64.

<sup>26</sup> De Trazegnies, *op.cit.* pp.78-117.

esbozar algunas conclusiones preliminares. Sin embargo, el tema de la sociedad civil no puede ser cabalmente teorizado si se considera exclusivamente como una variable dependiente de las transformaciones del Estado o en el marco de un discurso prescriptivo y normativo sobre la primacía del valor de la igualdad o de la libertad.

## ¿QUÉ ES EL MUNICIPIO?

Es lugar común entre los estudiosos de la ciencia social establecer que el municipio constituye la base de la división territorial y la unidad de la organización política y administrativa de la nación. Reconociendo en las autoridades municipales a las más cercanas a la población, a la comunidad y al ciudadano, y éstas por ende, comparten sus aspiraciones y anhelos. "El municipio es escuela de democracia; permite mayor cercanía de la población con su gobierno; permite descentralizar los esfuerzos del desarrollo nacional; es en fin, tal como el constituyente lo señalaba: el peldaño básico de la democracia mexicana que queremos construir".<sup>27</sup>

El municipio es la célula de la democracia mexicana. Entre más fuertes y desarrollados estén los municipios, más fuertes estarán también los estados y, con el consecuente desarrollo regional, crecerá la República.

Cabe preguntarnos: ¿de qué sirve revisar el proceso histórico que dio origen al municipio actual? Ante ello es necesario observar que al comprender qué tipo de municipio tenemos, esto permite buscar las raíces más profundas de nuestra colectividad social, y conscientes de ello, planear soluciones acordes con las diversas problemáticas.

El municipio puede considerarse como el eslabón orgánico más visible entre la remota vida salvaje y el proceso histórico de civilización. Podemos considerarlo como la asociación inmediata superior a la familia. Sociológicamente, es el núcleo social de vida humana total, determinado o definido de manera natural por las necesidades de la vecindad. La noción de municipio es una expresión de índole estrictamente histórica, aplicada a un fenómeno que se ha producido en los diferentes países del mundo, planteándose y resolviéndose de un modo muy diverso.<sup>28</sup>

De acuerdo con Sergio de la Garza, el municipio es una extensión espontánea de la familia, y el Estado aparece como una extensión espontánea del municipio, de lo que se deduce que una sociedad posterior se apoya en la anterior; por ello, la posterior está obligada a respetar a la anterior, "a reconocerle su autonomía en

---

<sup>27</sup> Centro de estudios municipales.

<sup>28</sup> Manuel María Díez, Derecho Administrativo, p. 178.

sus actividades específicas; a suplir sus deficiencias, pero sin invalidarla, sin mutilarla, sin frustrarla".<sup>29</sup>

El término proviene del latín *municipium* que "fue entre los romanos una ciudad principal y libre que se gobernaba por sus propias leyes, y cuyos vecinos podían obtener los privilegios y gozar los derechos de la ciudad de Roma".<sup>30</sup>

Los orígenes históricos del municipio pueden encontrarse en Grecia, donde la Ciudad-Estado, concretamente en Atenas, la *gens* se estableció como una institución similar a la municipal, en la que el sufragio se consideró un derecho soberano de la ciudad, imponiéndose el interés público, sobre los designios religiosos. En ella se dio paso a la unión de las familias del mismo tronco, bajo la autoridad del *pater familia*, con el fundamento de la propiedad territorial.

La ciudad griega fue una confederación que respetó la independencia religiosa y civil de las familias y de los grupos étnicos que, en un principio, no tenía el derecho de intervenir en los negocios particulares de cada pequeño grupo.

Más claro indicio del municipio como tal podemos ubicarlo con los romanos, cuya organización gira entorno a la ciudadanía. La institución municipal contaba con la organización familiar de carácter popular. El pueblo en asamblea era quien designaba sus representantes y designores. La *Lex Julia Municipalis* de 45 a.c., promulgada por el Emperador Julio César, reguló la organización municipal nombrando a la curia como cuerpo deliberante, similar al ayuntamiento. Sus miembros, los decuriones, eran nombrados por el pueblo y se renovaban cada cinco años. Sin embargo, el decuriato era adquirido sólo por nacimiento y por la posesión de una determinada cantidad de tierra. Con esta Ley se codifican los ordenamientos municipales y se crea jurídicamente al municipio.<sup>31</sup>

De esta forma el régimen excluía al pueblo de todas las actividades políticas, pero se les reconocía el derecho de elegir entre su clase a un defensor. Sus funciones se concretaban a la cobranza y reparto de impuestos; y posteriormente, se le otorgó cierta jurisdicción civil y criminal.

Sin embargo, en Roma, la centralización del poder trajo como consecuencia la desaparición de las organizaciones municipales, ya que éstas representaban una limitación de la política imperial. Las ciudades que pertenecían al Imperio, ya sea por rendición absoluta o mediante la celebración de un pacto, eran completamente sometidas, siendo su autonomía una mera apariencia. El único modo de obtener la libertad y el goce de derechos, tanto municipales como personales, era adquirir la ciudadanía romana.<sup>32</sup>

<sup>29</sup> Sergio de la Garza, *El municipio: Historia, Naturaleza y Gobierno*, p. 49.

<sup>30</sup> Gustavo Pérez Jiménez, *La Institución del municipio libre en México*, p. 7.

<sup>31</sup> *Enciclopedia Universal Ilustrada Euro-Americana*, Tomo 37, p. 338-345.

<sup>32</sup> Moisés Ochoa Campos, *La Reforma Municipal*, p. 68.

Mientras tanto, en España, es posible ubicar la existencia de figuras municipales en las ciudades libres a las cuales el Imperio Romano concedía ciertos derechos de ciudadanía, alcanzando los municipios cierta autonomía, en la que incorporaban el esquema de organización local que marcaba el Imperio. Pero, la misma corrupción que significó el cesarismo, se manifestó con la llegada de procónsules padores y gobernadores voraces, razón por la cual, al momento de la invasión de los pueblos del norte, el municipio español no era sino una sombra de lo que había sido.

Los visigodos, al conquistar España, retoman la organización romana de los *diumviros*, el *curator*, el *defensor civitatis* y la división de las clases entre curiales y plebeyas, dando el nombre de Alcaldes a los *diumviros*.<sup>33</sup> La influencia de las instituciones visigóticas fue notable en el posterior desarrollo del municipio español. El monarca visigodo era electo por un consejo de los principales. El consejo asesoraba al rey y, como órgano, restringía el poder del monarca. La mayoría de los pueblos germanos elegían al soberano de entre el consejo donde participaban sus miembros más prominentes pero, sobre todo, más ricos. <sup>34</sup> Asimismo, existía otro órgano denominado *concilio*, el cual encabezaba el rey y participaban los representantes de todas las clases sociales. En el concilio podemos encontrar el antecedente inmediato de las cortes, instituciones que contribuyeron a dar vigor a la vida municipal y al Estado.

Durante la reconquista en España la vida municipal adquirió un gran impulso motivado por el aislamiento en que se encontraban muchos pueblos y la necesidad de estos de defenderse a sí mismos ante la falta de un poder central. El sentido de lo local fortaleció a las comunidades con un alto sentido cívico que permitió, a la larga, desalojar al invasor y hacer de España una de las primeras naciones del orbe. Nace así el Cabildo o Ayuntamiento español.

Sin embargo, la monarquía española, de acuerdo con Ochoa Campos<sup>35</sup>, tomó con recelo a las municipalidades por el poder que habían adquirido, suscitándose un largo periodo de disoluciones y autorizaciones que concluyó con la guerra de las comunidades en 1520. A partir de entonces, muchos ayuntamientos fueron convertidos por el rey en dependencias centralizadas dependientes de la monarquía, donde los cargos, antes de elección, ahora se daban por designación, en oficios llamados *Merced Real*.

Es hasta 1877 cuando Alfonso XII de Borbón dicta una ley<sup>36</sup> sobre el gobierno municipal, disponiendo que su gobierno interior se encargará a un ayuntamiento compuesto por concejales, divididos en 3 categorías: alcaldes, regidores y tenientes. En esta ley, se reconoce como electores a los vecinos con residencia en el lugar y se reconocen facultades y prerrogativas al gobierno municipal.

<sup>33</sup> Alexandre Herenlano, citado por Alvaro Miranda García en *El Municipio Libre*, p. 23.

<sup>34</sup> Toribio Esquivel Obregón, *Apuntes para la historia del derecho en México*, p. 71, 72-75.

<sup>35</sup> Moisés Ochoa Campos. op. cit. p. 87.

<sup>36</sup> Felipe Tena Ramirez. *Leyes fundamentales de México*. p. 3 y 4.

Como hemos observado, en la conformación del municipio se establece la posibilidad de la participación en los asuntos públicos. Es en el Ayuntamiento, como junta de vecinos con un mismo propósito para planear y resolver sus propios problemas, donde comienza a funcionar un sistema de democracia representativa.

El régimen municipal se consolida luego de los grandes acontecimientos político-sociales del siglo XVIII: la Revolución Francesa y la independencia de los Estados Unidos de América. Desde los tiempos de la colonización inglesa en los Estados Unidos el municipio tuvo una manifestación propia y vigorosa. Mientras que en la mayor parte de las naciones europeas la existencia política se inició en las capas altas de la sociedad, en América, por el contrario, el municipio fue organizado antes que el condado, el condado antes que el Estado y éste antes que la Unión.<sup>37</sup>

Caso muy distinto es el latinoamericano y, en particular, México, donde debido a la herencia del sistema impuesto por España, el municipio surgió en forma precaria dentro de un esquema centralista del poder y de ahí se debatió entre sistemas centralistas y federalistas. Como señala Raúl Olmedo:

Muchos historiadores han hecho, incluso, la apología del municipio mexicano concibiéndolo como la síntesis superior del calpulli con el municipio español de tradición griega y latina. Hemos convertido así, el defecto en virtud y nos resistimos a transformar a transformar el municipio y a despojarnos de las estructuras políticas que sirvieron justamente para conquistarnos y colonizarnos y para impedir la organización de la sociedad en su base.<sup>38</sup>

Sin embargo, en México el desarrollo del municipio, desde la constitución del primer municipio de la Nueva España, la Villa Rica de la Vera Cruz en 1519 hasta el actual municipio mexicano, nutrida en su inicio de las concepciones españolas y prehispánicas sobre el gobierno local, ha estado impregnado de trastornos, rupturas, reconocimientos y propósitos de revitalización. Su vigencia y permanencia hasta nuestros días permite afirmar que el municipio es el más sólido fundamento de nuestra organización social, territorial y político-administrativa.

Desde sus aspectos sociológico, político y social, el municipio es la "asociación natural de personas y bienes determinada por necesarias relaciones de vecinos dentro del término que alcanza la jurisdicción de un Ayuntamiento".<sup>39</sup> Así vemos que el municipio es una sociedad humana domiciliada, esto es, asentada en una

<sup>37</sup> Javier Henao Hidrón, en *El Poder Municipal*, 6a. edición, Medellín, 1994.

<sup>38</sup> Raúl Olmedo, "Hacia el cuarto orden de gobierno: la comunidad" en *Examen*, No. 12, febrero 1996, México, CEN del PRI, p. 12.

<sup>39</sup> Enciclopedia Universal Danae, T. III, Danae, Madrid, 1990, p. 1132.

circunscripción territorial determinada que surge a la vida jurídica mediante un acto del orden público que lo subyuga a un orden administrativo superior, a pesar de estar dotado de cierta autonomía política.

## CAPITULO I

## ANTECEDENTES DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA CONFORMACION DEL MUNICIPIO MEXICANO

## 1.1. EL DESARROLLO MUNICIPAL. LA INCORPORACION DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LAS CONSTITUCIONES DE 1857 Y 1917 Y LAS REFORMAS AL ARTICULO 115.

La historia del municipio en México es basta y remota. Escapa de mí objetivo ahondar en ella. No obstante, se vuelve importante revisar los acontecimientos históricos que incidieron en el diseño del municipio mexicano y, particularmente, el papel que a la participación social se le fue confiriendo en su evolución. En este transcurso el municipio fue arena de las disputas de proyectos de poder y de nación a veces contradictorios y confusos.

De poco serviría un mero recuento de hechos si en ellos no se observa el papel que se le fue confiriendo a la institución municipal como una instancia promotora de la participación social lo cual, francamente poco se vio en el transcurso de su formación histórica.

Muchos historiadores han hecho la apología del municipio mexicano concibiéndolo como la síntesis superior del *capulli*<sup>40</sup> con el municipio español de tradición griega y latina. Sin embargo, lejos de promover la participación de los ciudadanos en los asuntos de la vida pública, este modelo de municipio iniciado con la Constitución de la Villa Rica de Veracruz el 10 de Julio de 1519, fue un instrumento de la dominación española. Como señala Olmedo:<sup>41</sup>

Los conquistadores erradicaron el *capulli* para desorganizar a los aztecas y destruir su poder social. En su lugar impusieron una organización para hacer permanente la conquista y la colonización de los indios, y a esa organización la llamaron municipio, [la cual] combinaba ciertas formalidades del municipio español con las formas de la conquista y la colonización: el repartimiento y la encomienda... el municipio era así una máquina de explotación de indios esclavizados.

---

<sup>40</sup>Para observar la relevancia del *capulli* en la sociedad prehispánica es importante el comentario de Enrique Semo (*Historia del capitalismo en México*, ERA, México, 1993, p. p. 60 y 63) quien señala que la cohesión de la comunidad agraria se basaba en la propiedad común de la tierra, en la unión directa de agricultura y artesanía, en la autosuficiencia económica... cada una de ellas era además un microcosmos de funciones económicas, políticas, religiosas y militares complementarias." La autarquía y la autosuficiencia desarrollada por las comunidades agrarias del centro explica también, en parte, la estabilidad del dominio español que en esta región se consumó en menos de cinco años.

<sup>41</sup>Raúl Olmedo Carranza, "Hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno: la comuna", en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, p. 23.

Así pues, nuestro municipio actual no es tan diferente del diseñado por los españoles. "No tiene como función el crear las condiciones propicias para que la comunidad social se organice y adquiera poder. Al contrario, el municipio fue diseñado para impedir la organización las comunidades sociales, ya que con la organización, la sociedad podría generar su propio poder a partir de sí misma y sacudirse de la tutela del conquistador y del colonizador."<sup>42</sup>

En el periodo colonial y durante la independencia la participación social fue realmente escasa. Resalta de esta manera que ni en el desorden del movimiento de 1810-1821, ni en los Puntos Constitucionales de Rayón, ni en los Sentimientos de la Nación de Morelos, ni en la Constitución de Apatzingán de 1824, se trazó regulación alguna acerca de la institución municipal.

"Lograda la Independencia, y pese a que el municipio pudo haber sido el primer elemento y el principio básico de la democracia mexicana, no fue objeto de consideración fundamental y, de hecho, no alcanzó la debida importancia en la vida política del país."<sup>43</sup>

Paradójicamente, fue hasta el proyecto de constitución centralista de 1823 en que se estableció (artículo 23) que los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará la Ley.

Con la Constitución de 1857 comienza a reconocerse jurídicamente a la institución municipal, delegándose su regulación a las legislaturas locales. Se determinó en su artículo 72 que los ciudadanos elegirían popularmente a las autoridades políticas municipales. A diferencia de sus antecesoras, esta Carta Magna reconoció al municipio como célula de organización política, otorgando autonomía en algunas esferas y fuerza política a sus autoridades ante la Federación.

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

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

---

<sup>42</sup> *Idem.* p. 22.

<sup>43</sup> *Idem.* p. 309.

La lucha armada por derrocar a Díaz no es más que un episodio de participación social. En la batalla, la participación comunitaria fue la que llevó al triunfo a los revolucionarios. Muy probablemente fue la falta de autonomía de los municipios uno de los motivos más importantes de la Revolución Mexicana, por lo que, con el triunfo carrancista la cuestión municipal se ubicó en el centro del debate político de la época. Con el Plan de Veracruz de 1914 - adición hecha al Plan de Guadalupe - se estableció la necesidad de encaminarse hacia la libertad municipal, promulgándose el 25 de Diciembre de 1914 la Ley del Municipio Libre, antecedente inmediato del artículo 115 constitucional.

El constituyente de Querétaro de 1917, elevó a rango constitucional el principio de la libertad municipal; reconociendo éste como el aspecto más sobresaliente respecto de la Constitución de 1857, ya que se instituía al municipio libre, el cual surge como la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado, su administración queda a cargo de un ayuntamiento de elección popular directa, se suprime cualquier autoridad intermedia entre éste y el gobierno del estado, se reconoce su personalidad jurídica, y se le faculta para administrar libremente su hacienda, omitiéndose sin embargo, las cuestiones relativas a la integración de su patrimonio.<sup>44</sup>

En efecto, con el artículo 115 se quiso eliminar a los prefectos políticos de la era porfiriana, dejando de lado cualquier autoridad intermedia, pero, en lo demás, quedó en buenas intenciones, omitiendo el cómo resolver conflictos entre municipio y estado.<sup>45</sup>

Ciertamente, los constituyentes de 1917 vieron al municipio como la escuela de la democracia. Fernando Lizardi sostuvo ante la Asamblea que "el municipio es la expresión política de la libertad individual y la base de nuestras instituciones sociales."<sup>46</sup> Es pues el régimen municipal la base de la democracia como forma de gobierno y la primera manifestación de las voluntades ciudadanas para la designación de las autoridades con las que tiene contacto inmediato

De 1917 a la fecha, el artículo 115 constitucional se ha reformado en diez ocasiones. En 1928 el constituyente modificó el número de diputados para ponerlo en proporción al número de habitantes; en 1933, estableció la no reelección inmediata de funcionarios del ayuntamiento; en 1943 amplió el periodo de los gobernadores de 4 a 6 años; en 1947 permitió el voto de la mujer en elecciones municipales, reforma derogada en 1953 al considerarse este derecho en todo tipo de elección; en 1976, otorgó al municipio competencia en materia de asentamientos humanos; en 1977 incluyó el principio de representación proporcional en la integración de ayuntamientos, abriendo el abanico de

<sup>44</sup> Virginia Alcántara, "Perfil Jurídico de Municipio en México", en Revista *Examen*, año 10 número 12, febrero 1999, CEN del PRI, México, p. 61.

<sup>45</sup> José Núñez Castañeda, "El Municipio" en seminario: *El municipio en el umbral del nuevo milenio*, Gobierno del Estado de México, México, 1996, p. 50.

<sup>46</sup> Emilio O. Rabasa, *op.cit.* p. 310.

participación política a las principales expresiones partidarias del ámbito local; en 1983 se presenta una reforma, seguramente la más importante en la materia, por su carácter integral en cuanto a lo político, jurídico, fiscal y administrativo; en 1987, pasan las fracciones VIII y X, relativas a la duración del cargo de gobernador y a la asunción de funciones de la federación por los estados, al artículo 116. Por último, en el Decreto publicado el 23 de diciembre de 1999, por iniciativa del Presidente de la República Ernesto Zedillo, se reforman diversas disposiciones del Artículo, para establecer que el municipio en vez de ser administrado por un ayuntamiento, será gobernado por el mismo. Asimismo, se agrega en su fracción II que tendrán facultades para aprobar los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Dada la incidencia que tiene para el fortalecimiento de la institución municipal la reforma del 3 de febrero de 1983, conviene detenerse en su análisis. Estas tendieron a erradicar el excesivo centralismo tributario con la finalidad de fortalecer las finanzas públicas municipales, así como a establecer criterios claros para la desaparición de ayuntamientos. Destaca para los efectos de este estudio la posibilidad al municipio de contar con atribuciones para autodeterminarse jurídicamente en asuntos vecinales mediante la expedición de bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas dentro de su circunscripción. Otras atribuciones otorgadas fueron las de zonificar los planes de desarrollo urbano municipal, participar en la creación de sus reservas territoriales, controlar el uso de suelo, intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y otorgar licencias de construcción. Asimismo, se estableció el aspecto de la resolución de conflictos de intereses entre los municipios y sus trabajadores.

Si bien estas reformas buscaron atajar el centralismo y dar lugar a que se plantee la descentralización política y administrativa en los municipios, "parece que el alcance deliberado de la reforma municipal era mejorar las condiciones y los recursos municipales para que pudieran otorgar mejores servicios, no tanto asumir las consecuencias de una amplia autonomía."<sup>47</sup>

La reforma municipal se queda corta en su posibilidad de dotar al municipio de las facultades que le permitan ser el principal promotor de la participación social. Aún cuando en efecto las reformas de 1999 al Artículo 115 ciertamente establecen que la reglamentación municipal deberá asegurar la participación ciudadana. "El municipio es un espacio que puede y debe ser su propio promotor de desarrollo, donde el ayuntamiento debe ser un coordinador que integre los distintos esfuerzos y establezca una dirección hacia el logro de objetivos que permitan no sólo un

<sup>47</sup>Neptalí Monterroso Salvatierra, "Cultura y Participación Social en el Municipio", en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, 1996, México, p. 108.

crecimiento económico, sino un desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad, generando políticas acordes a las demandas y necesidades, constituyéndose en una bisagra entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil."<sup>48</sup>

Así, y coincidiendo con Raúl Olmedo, se requiere un proceso permanente que tienda a fortalecer cada vez más las capacidades del municipio para desarrollarse en lo económico, político y cultural... la nueva reforma que debemos impulsar para fortalecer el ámbito local es aquella que permita a la comunidad social concreta a organizarse políticamente y de manera permanente."<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup>José Mejía Lira, "Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, diciembre de 1997, INAP, México, p. 122.

<sup>49</sup>Raúl Olmedo Carranza, op.cit. p. 19.

## 1.2. LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN MEXICO DURANTE LOS AÑOS OCHENTA Y NOVENTA.

Los años que preceden al término del tercer milenio han estado caracterizados, en lo que a procesos gubernamentales se refiere, por una constante transformación de las relaciones Estado-Sociedad, tendiente a la ampliación del espacio público. Paralelamente, el proceso de globalización ha dado la pauta de los cambios sociales, siguiendo un modelo de libre mercado y transnacionalización del capital.

"A finales de los 70's y en la década de los años ochenta, surgieron protagonistas portadores de nuevas formas y expresiones antiestatales, cuyas matrices ideológicas provenían de los más diversos sectores y grupos socio-políticos. La crisis y los problemas sociales acumulados fueron combustible para estos actores, que con el tiempo y el surgimiento de nuevos conflictos, representaron a una ciudadanía diversa en sus expectativas e intereses... por ello, al definir la agenda de la vida democrática local, es fundamental el acuerdo y consenso de los distintos actores... en el escenario municipal, la democracia no puede estar exenta del debate. En los municipios la participación ciudadana se convierte en prímica de grandes transformaciones."<sup>50</sup>

Así, "a la par del desarrollo de significativos procesos de privatización desregulación, la década de los ochenta experimenta un singular auge de los procesos de descentralización, los que junto con las aperturas democráticas impulsan modificaciones en los regímenes normativo, especialmente del nivel municipal... en el campo municipal no solo las formas clásicas de participación directa tienden a ser reforzadas, sino que ellas se amplían para abarcar la consulta popular y el referéndum... las formas de participación social y ciudadana se van multiplicando."<sup>51</sup>

A fines de los ochenta se observa un viaje en el tradicional modelo de desarrollo experimentado en el país, presentándose una vuelta hacia el proyecto del Estado mínimo, implicando con ello un nuevo ciclo económico y político que pone al mercado en el centro de las tareas que hasta hacia poco eran responsabilidad exclusiva - o excluyente tal vez- del Estado interventor o asistencial. "En la actualidad, la eficiencia y eficacia en la acción de las organizaciones se adopta como principio rector, en donde los municipios se deben ubicar en los mercados

<sup>50</sup>Rogelio Tinoco García, "Relación política y municipio" en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, México.1996, p. 67, 68.

<sup>51</sup>Roberto Moreno Espinoza, "La participación social y el municipio mexicano en los escenarios del inicio del tercer milenio de la era moderna", en Segundo Seminario: El municipio en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, México.1999, p. 93.

abiertos de la globalización, así como en los mercados inter e intrarregionales -los mercados no parecen tener barreras-."52

Para responder a los nuevos tiempos, el municipio mexicano adquiere una nueva fisonomía a partir de las reformas a la Constitución de 1983 en lo referente al Artículo 115. "En los últimos años el municipio ha ido adquiriendo cada vez mayores capacidades dentro de la política social... [así como] facultades para fortalecer sus funciones políticas, administrativas y técnicas."53 Una somera revisión de estas reformas ha sido expuesta en el apartado precedente.

Derivado de estas reformas, los resultados en los 2,418 municipios mexicanos son diversos. En muchos casos los gobiernos y administraciones municipales se han fortalecido en lo político, en lo económico y en lo social, particularmente los de mayores potencialidades económicas, como capitales de estado, ciudades medias y grandes, "pero en la gran mayoría de los demás municipios que comparten características urbanas en las cabeceras municipales y localidades rurales en el resto de su territorio y principalmente los municipios indígenas, no han tenido acceso a un desarrollo jurídico-administrativo, dependiendo en todo de las bondades de las administraciones estatales y programas de inversión federal."54

En lo que respecta a su capacidad de incidir en el combate a la pobreza extrema, en el nivel municipal no fue sino hasta la implementación del Programa Integral para el Desarrollo Rural y de la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), que se otorgó participación a los gobiernos locales. Sin embargo, estos programas continuaron siendo manejados por instancias federales y atendidos, en lo fundamental, por delegaciones estatales de ellas.

"Es a partir de 1990 cuando el municipio empieza a tener un giro importante como participante en las políticas públicas, fundamentalmente en las orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población más pobre... la mayoría de gobiernos locales se inauguraron como actores ejecutores de los programas dejando paulatinamente la principal tarea que hasta ese momento desempeñaban de gestoría ante los gobiernos estatal y federal y con ello asumir más plenamente las responsabilidades que por ley los compete por lo menos en lo que se refiere a la dotación de infraestructura social básica.

De los 2,412 municipios que había en 1995, el 47% se ubica por debajo de los 10 mil habitantes y el 60% son municipios cuyas cabeceras municipales tienen menos de 5 mil habitantes. "El tamaño del municipio tiene una alta correlación con

52Luis Inostroza Fernández, "Planeación y desarrollo municipal", en El municipio en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, México, 1999, p. 311.

53Gaspar Ruiz Velazquez y José Vergara Barragán, "El municipio en el cambio de la política social", en Revista Examen, CEN del PRI, No. 12, febrero de 1999, p. 27.

54Ricardo Millán Suárez, "Perspicuidad municipal", en Segundo Seminario: El municipio en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, 1999, p. 283,284.

los niveles de desarrollo, en los más pequeños se encuentran los mayores rezagos sociales... Los municipios más grandes por el fomento que recibieron y sus cualidades productivas se convirtieron en polos de desarrollo y crecieron significativamente, con la consecuente atracción de población."<sup>55</sup>

En materia de ingresos municipales puede observarse una clara tendencia a su incremento, llegando a aumentar entre 1975 y 1992 el 286%. A partir de las reformas al Art. 115 Constitucional de 1983 se aprecia un claro incremento en los ingresos propios o directos de los municipios, situación favorecida por la transferencia de la recaudación del impuesto a la propiedad raíz, reflejada desde 1984. Un conjunto importante de municipios urbanos empieza a asumir la administración directa de dicho impuesto, actualizando y modernizando los sistemas catastrales, y por lo tanto haciendo más eficiente y amplia la recaudación del predial.

Junto con este impuesto cobra importancia en la composición hacendaria municipal el relativo al impuesto a la traslación de dominio. Asimismo, en el rubro de derechos se observa en el periodo referido un incremento del 225%, lo que se explica en gran medida por el esfuerzo que municipios medianos y grandes del país han realizado para modernizar los sistemas de gestión de los servicios públicos y la actualización de precios y tarifas de los mismos.

En lo que refiere a los ingresos indirectos, esto es, las participaciones federales, en el periodo señalado se observa que éstas constituyeron el 40.1% de los recursos municipales. Las participaciones federales muestran la fuerte centralización fiscal del sistema mexicano, ya que éstas lograron crecer hasta en más de un mil por ciento en términos reales.<sup>56</sup>

El centralismo tributario sigue operando sin sufrir reformulaciones importantes. Las participaciones que se otorgan a las entidades federativas y a los municipios no alcanza el 12% de los ingresos tributarios totales. Situación que choca con lo que sucede en otros países al respecto, lugares en que estados y municipios administran un ingreso que va del 40 al 60% del total de contribuciones recaudadas.<sup>57</sup>

Siguiendo el espíritu de las señaladas reformas al artículo 115 la situación de los municipios en las últimas dos décadas estudiadas respecto a la planeación; en el nivel municipal también presenta un fuerte impulso. En 1983 se aprueba una nueva ley de planeación, a nivel municipal ésta se concibe como un instrumento de gobierno y de acción local, tomando en cuenta las demandas y rezagos de las comunidades y población de diferentes localidades, permitiendo coordinar el

<sup>55</sup>Gaspar Ruiz Velásquez y José Vergara Barragán, *op. cit.* p. 29.

<sup>56</sup> Enrique Cabrero Mendoza, Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, CIDE-Porrúa, México, 1996, pp.23-27.

<sup>57</sup>CEN del PAN, Federalismo Tributario, PAN, México. 1995, p. 17.

esfuerzo colectivo, reorientar las acciones y apoyar el cambio social y progreso económico, siguiendo las directrices de la Federación y de los estados.<sup>58</sup>

En lo político, luego de la coyuntura política nacional de 1988, la alternancia del poder político pudo materializarse ya no sólo a niveles regionales sino a nivel Federal. El problema de la excesiva verticalización del poder político condujo al Federalismo a un estado lamentable. La naturaleza presidencialista de nuestro régimen político y el monopolio de gobierno, ejercido casi de manera hegemónica por el Partido Revolucionario Institucional acabaron por vulnerar la autonomía de entidades federativas y municipio tanto en los planos social y político, como en el plano económico.

Ya en 1983 las reformas constitucionales al artículo 115 fueron impulsadas por grupos de presión que en los municipios actuaban al margen de las instituciones públicas, demandando autonomía decisional en lo político y mejores condiciones financieras.

Sin embargo, la verdadera ruptura con el empantanamiento que de antaño mermaba la naturaleza de la institución municipal fue en 1988, como lo señala Alberto Aziz: " a pesar de que el soporte de los cambios políticos nacionales puede ubicarse en el nuevo tejido social de los grupos ciudadanos que tienen su expresión más directa a nivel de los gobiernos municipales, la dinámica de los acontecimientos extraordinarios, en los que ha entrado el sistema político desde 1988, es la que marca el ritmo y los tiempos de una posible transición democrática en México." <sup>59</sup>

A partir de 1988, las problemáticas municipales se esclarecieron ante la opinión pública: era necesario dotar de una autonomía fáctica a los municipios. Para ello se torna necesario democratizar al municipio, existiendo dos alternativas para ello: ampliar los canales de participación ciudadana y depurar los procesos electorales.

Una paradoja se presenta en 1988. Por un lado el proceso de apertura económica conlleva la proclama de un estado federalista, por el otro, la realidad política mexicana y, particularmente, el papel que ocupa en el sistema el municipio, han sido la de un Estado centralista.

El proceso de la reforma municipal se ha venido impulsando desde entonces, teniendo a la sociedad civil y a los partidos políticos como sus protagonistas Este impulso es reconocido en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 que sostiene entre sus principales premisas "el pleno reconocimiento a la soberanía de las entidades federativas y a la libertad municipal". También establece que 'el nuevo federalismo propone fortalecer la capacidad institucional y los recursos públicos

<sup>58</sup> Luis Inostroza Fernández, *op. cit.*, p. 310.

<sup>59</sup> Alberto Aziz Nassif, Municipios y transición política: una pareja en formación. en En busca de la democracia municipal, COLMEX, México, 1994, p. 209.

en los órdenes de gobierno más cercanos a la vida cotidiana de las comunidades. Es ahí donde surgen los problemas y deben aplicarse las soluciones..."<sup>60</sup>

Sin embargo, el verticalismo político ejercido desde la administración pública federal ha sido reproducido por los propios gobiernos locales, limitando los canales de la participación ciudadana o bien, constriñéndola a asuntos de la menor importancia respecto al bienestar poblacional.

Muchos son los obstáculos que se presentan para la verdadera democratización municipal, los que se encuentran ubicados entre los órdenes legislativos, político y administrativo.

---

<sup>60</sup>Secretaría de Gobernación, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1996, p. 38.

### 1.3. EL FEDERALISMO Y LA DESCENTRALIZACIÓN GUBERNAMENTAL. REPERCUSIONES EN EL MUNICIPIO.

Federalismo y descentralización son conceptos concurrentes. Ambos se inscriben, en última instancia, en el replanteamiento de las relaciones entre Estado y Sociedad. No hablan sólo de la teoría sobre la forma de gobierno, sino que, sobre todo, plantean el método delegativo que permite a la comunidad concreta y a los ciudadanos en lo individual incidir en el rumbo de su propio desarrollo societal, pasando por el gobierno autónomo de las localidades del país.

La descentralización por su parte, se basa en el balance entre el federalismo y las tendencias regionalistas como de distribución de funciones y esferas de actividad entre las instancias de gobierno, promoviendo con ello la participación ciudadana.

Muchos autores han descrito lo *sui generis* del federalismo mexicano. La pugna entre liberales y conservadores no sólo se ubicó en el centro del debate histórico del siglo XIX sino que perfiló la configuración del sistema político mexicano en su conjunto. "Federalismo y centralismo representaron la encarnación de dos proyectos profundamente antagónicos y, por tanto, mutuamente excluyentes. El federalismo es producto de una demanda histórica proveniente de los sectores y ámbitos locales que constituyeron ese pueblo originario del que surgió el pacto constitutivo de la Nación. Su objetivo no era otro que preservar una esfera de autogobierno que liberara a las localidades de la tutela excesiva y autoritaria del gobierno central"<sup>61</sup>

La creación del sistema federal en México se desarrolló de manera distinta a la del vecino país del norte, en el cual fueron varios estados independientes, con gobierno y leyes propias, los que se unieron para ceder parte de su autonomía a un Estado unitario, mientras que, en México, se contaba ya con un estado unitario cuando surgió a la vida independiente, sin divisiones regionales o estatales, sino que estas se establecieron en la Constitución federal de 1824. El sistema federal aparece en México con el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, anticipo de la Constitución Federal del 4 de octubre del mismo año, en el artículo 5o. del Acta se estableció la forma federal de gobierno y en el 7o. se enumera a los estados de la federación. Posteriormente, el artículo 4o. de la Constitución señalaría que "la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república, representativa federal."

La Constitución de 1824 sería abrogada en 1835, dando lugar a la aplicación de una Constitución centralista. No fue sino hasta la Constitución de 1857 en que se restableció el sistema federal, precedida por levantamientos, insurrecciones, rebeliones, pronunciamientos y golpes de estado que propugnaban por uno u otro sistema de organización política y forma de gobierno de la República. Así, se diseñó un sistema federal, ciertamente inspirado por el norteamericano, pero con

<sup>61</sup>Genaro Borrego Estrada, Desconcentración y descentralización, cuadernos del IEPES, CEN del PRI, México, 1990, p. 2.

notas distintivas y peculiaridades que con los años se han acentuado y perfilado.  
62

La Constitución de 1917 dejó claramente establecido la naturaleza jurídica del sistema federal. De esta forma, el Art. 40 expresa que México es un Estado Federal por voluntad del pueblo, constituido por estados libres y soberanos pero unidos en una federación. Determina también las características del Estado, señalando que es Republicano, Representativo, Democrático y Federal. En éste sentido, República Federal es cuando existen estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente con personalidad propia llamado Estado Federal.

"Federal es la forma de estado opuesta o diferente al Central. En ambos existen los tres poderes tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, pero mientras en el Estado Centralista operan en forma directa e inmediata sobre la totalidad del territorio y del pueblo, en las federaciones, además de actuar en el plano nacional o general, existen al mismo tiempo y se limitan mutuamente con el Ejecutivo, Legislativo y Judicial de cada entidad, cuya competencia se reduce a su propio territorio."<sup>63</sup>

Por su parte, en artículo 41 señala con precisión la forma del ejercicio de la soberanía del pueblo, reafirmando los conceptos del artículo 40. En éste artículo se establece que las entidades federativas no son soberanas sino autónomas, caracterizándose al régimen Federal por la descentralización política, determinándose un sistema de distribución de las competencias entre la Federación y los estados.

Para conceptuar jurídicamente la naturaleza del régimen Federal, el artículo 124 de la Constitución, siguiendo al principio norteamericano que señala que "Todo aquello que no está expresamente atribuido a las autoridades federales es competencia de la entidad federativa", establece claramente el criterio de distribución de facultades. "Los poderes federales sólo pueden realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los estatales todo lo que no esté reservado expresamente a la Federación, siempre que las constituciones locales establezcan las facultades respectivas a su favor."<sup>64</sup>. En el mismo sentido el artículo 115 establece el principio del régimen Federal al interior de las entidades federativas apuntando hacia el municipio libre.

"En nuestra Carta Magna existe un cuerpo de facultades concedidas al gobierno Federal. Estas facultades están establecidas principalmente en el artículo 73, en el que se enlistan las materias en que puede legislar el Congreso de la Unión; el Art. 89 establece las facultades del Presidente de la República, el 104 describe las

---

<sup>62</sup>Felipe Tena Ramirez, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1990, pp. 101-112.

<sup>63</sup>Emilio O. Rabasa y Gloria Caballero, op. cit., pp.157, 158.

<sup>64</sup>Idem. p. 367.

atribuciones de los tribunales de la federación; los Art. 117 y 118 establecen ciertas prohibiciones a los estados en materia política, económica y tributaria; y por último los arts. 25 y 28 prevén las áreas estratégicas de competencia federal."<sup>65</sup>

Sin embargo, el régimen federal en México no ha sido hasta nuestros días más que un elemento formal, sin alcanzar su plena vigencia, como lo señala Lloyd Mecham: "El Federalismo jamás ha existido en México. Es un lugar común indiscutible, que la nación mexicana ahora y siempre ha sido Federal sólo en teoría; actualmente y siempre ha sido centralista."<sup>66</sup>

Pese a ello, el federalismo representa un claro modelo a seguir en la organización política del país, si es que ésta tiende a impulsar una democratización integral de las relaciones entre lo público y lo privado. De esta manera, Luis F. Aguilar, realizando una apología sobre el camino del federalismo en la que contrasta sus virtudes con las desviaciones e incongruencias políticas que arroja el centralismo, señala que "luchar por el federalismo es luchar libremente por la autonomía política, luchar democráticamente por una participación ciudadana más incisiva y efectiva en la conducción de la política, luchar socialmente por un gobierno que no limite ni sofoque las potencialidades y los vínculos comunitarios, luchar racionalmente por un gobierno eficaz, equitativo y responsable en la asignación y uso de los recursos públicos."<sup>67</sup>

Así, la defensa del federalismo parte del reconocimiento de los valores que lo conforman y que promueve. El primero de estos, el valor de la autonomía. Junto con el valor de la autonomía, el valor de la participación ciudadana supone que el poder político no es un adversario, es un recurso colectivo a aprovechar colectivamente. Siguiendo a Tocqueville, Aguilar manifiesta que "el valor del federalismo reside en que aumenta y facilita las oportunidades de participación ciudadana en la definición de cuáles son los problemas públicos de la comunidad y cuál habrá de ser su tratamiento. "En el federalismo democrático, se parte de la convicción que es más sólido, integrado y cohesionado el Estado nacional, cuanto más los regímenes y gobiernos locales estén cargados de la iniciativa y participación de los ciudadanos."<sup>68</sup>

En este sentido, "la descentralización del sistema político-administrativo entraña no sólo una línea modernizadora y de democratización sino que va más allá en tanto se pone de relieve la problemática de la participación ciudadana en los sistemas de decisión que van construyendo, [que suponen] una mayor proximidad

<sup>65</sup>Manuel Quijano Torres, "La coordinación intermunicipal y las relaciones del municipio con el estado y la federación" en Segundo Seminario: El municipio en el umbral del nuevo milenio. Gobierno del Estado de México, 1999, pp. 164,165.

<sup>66</sup>Cit. por Felipe Tena Ramírez, op. cit. p.112.

<sup>67</sup>Luis Fernando Aguilar Villanueva, "Hacia un nuevo federalismo", en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, 1996, p. 28.

<sup>68</sup>Idem. p.p. 22-24.

entre las instancias de decisión y el ciudadano, [permitiendo] concebir a la descentralización como política pública cuyos ejes sustanciales son la gobernabilidad, la legitimidad y la eficacia." Es un proceso de modernización que no se agota en el mero análisis de la federalización.<sup>69</sup> Asimismo, "la participación requiere de procesos de descentralización que permitan fortalecer la gestión y el uso de recursos en los espacios locales [y] obliga a replantear la relación de organismos centrales de planificación, oficinas vinculadas a la ejecución de políticas y programas, los municipios y las comunidades."<sup>70</sup>

Dentro de los valores que sustentan al federalismo se encuentra también el de la comunidad, ya que éste favorece la dimensión comunitaria de la política, la participación conjunta en política, la vinculación entre comunidad y mando político. Las "ideas comunitarias desarrollan una concepción propia del Estado, la política y el gobierno basada en dos principios: solidaridad y subsidiariedad." Consiguientemente, se requiere dar a las comunidades tanta autonomía como sea necesario, "tanta autonomía como sea posible a los gobiernos locales, en los que se vinculan y entrecruzan de manera natural comunidad y gobierno, así como tanto poder federal como sea necesario para apoyar ("subsidiar") la acción de los gobiernos locales y de sus comunidades."<sup>71</sup>

Por último, el federalismo se nutre del valor de la eficiencia y la equidad, observándose que la asignación de los recursos públicos ocurre de manera óptima si se distribuye en varios centros de gobierno, en correspondencia con la magnitud, complejidad, gravedad y urgencia de los problemas y necesidades sociales. "El federalismo, entendido como una distribución descentralizada y autónoma del poder de decisión política y hacendaria, es entonces, principalmente valorado como la organización de gobierno eficaz y equitativo, por que puede cortar a la medida sus respuestas según la escala de las demandas."<sup>72</sup>

Como señala Alonso Lujambio,<sup>73</sup> "una de las virtudes del Federalismo es que brinda la oportunidad de experimentar soluciones a problemas en escala limitada y, de resultar exitosas en el nivel estatal, pueden implementarse a nivel nacional ". Esta situación permite a los partidos políticos minoritarios probar ser una opción eficaz en el ámbito local. De igual forma, Lujambio, siguiendo a Sartori, establece "que el maximalismo y la irresponsabilidad de la oposición que nunca tiene que probar lo que su superoferta propone se ven atemperados con los riesgos que supone entrar a una oficina y ponerse a gobernar."<sup>74</sup>

<sup>69</sup>Santiago Velasco Monroy, "Contenido básico en las líneas de análisis", en El municipio en el umbral del nuevo milenio. Gobierno del Estado de México, 1999, p.235.

<sup>70</sup>Sergio Boisier, "La descentralización: un tema difuso y confuso", en Dieter Nohlen, "Descentralización política y consolidación democrática", Nueva Sociedad, Venezuela, 1991, p. 25.

<sup>71</sup>Idem, pp.25, 26.

<sup>72</sup>Idem, p.27.

<sup>73</sup>Alonso Lujambio, Federalismo y Congreso en el cambio político de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1995, p. 23.

<sup>74</sup>ibidem.

El federalismo, pues, se inscribe entre las principales líneas de la reforma del Estado, como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, con el nuevo Federalismo "es imperativo llevar a cabo una profunda redistribución de la autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los ordenes estatal y municipal del gobierno." Así, el Presidente de la República Ernesto Zedillo ha declarado que "el federalismo es un acuerdo político fundamental de distribución del poder, y reconocimiento de espacios de autonomía y universos de competencia... método democrático en el que colectividades autónomas cobran el control de los resortes de gobierno en los ámbitos de su competencia; su objetivo es detonar el potencial dinámico de las comunidades para enfrentar sus propios problemas."<sup>75</sup>

La actualización del sistema federal en México contempla varias dimensiones: a) política, que confiera a estados y municipios las atribuciones para atender las exigencias de un gobierno más cercano a las necesidades reales y que aliente la participación de la sociedad en el nivel más próximo de la vida comunitaria; b) cultural, fortaleciendo la diversidad cultural y tradiciones locales sin ser excluyente de la conciencia del ser nacional; c) social, promoviendo el equilibrio entre regiones; d) económica, con una mejor distribución de los recursos públicos y de las responsabilidades; y e) una dimensión administrativa, que impulse la descentralización para dotar de capacidad de gestión a los servidores públicos de todos los niveles y transparentando la función pública.<sup>76</sup>

El municipio es el principal receptor de las políticas de descentralización y el principal beneficiado del federalismo. Ello es entendible cuando se considera que "en la idea que en la modernidad se formó acerca del mundo griego identifica a la democracia con los ámbitos pequeños, con los espacios de escala humana en los cuales cada ciudadano puede participar de las decisiones políticas. Para Rousseau la democracia era compatible con los grandes imperios, y Tocqueville admiraba en los Estados Unidos de Norteamérica el hecho de haber logrado la hazaña de conciliar ambos términos precisamente a través del régimen municipal. Para él, el gobierno local era un elemento necesario para la construcción del sistema democrático."<sup>77</sup>

La descentralización implica un nuevo modelo de sociedad en la que se requiere un tipo de Estado y de gestión pública cada vez más compartidos entre distintos entes territoriales de administración, en donde los municipios cuenten cada vez más con importantes competencias y recursos. Esto es posible por la consideración de que el Municipio es la administración más adecuada por su indiscutible proximidad a los ciudadanos y sus inquietudes, siendo los servidores

---

<sup>75</sup>Cit. por José Luis Medina Aguiar, "El Federalismo mexicano: hacia una agenda republicana", en Revista Quórum, No. 53, mayo 1997, Cámara de Diputados, México, p. 25.

<sup>76</sup>Idem, pp. 102.

<sup>77</sup>Enrique Groisman, "Contradicciones en la defensa del municipalismo", en Revista Perfiles Liberales, No. 44, Diciembre, 1995, Bogotá, p. 20.

públicos de éste nivel más conocidos y asequibles que cualquier otro responsable político.<sup>78</sup>

La descentralización fortalece al gobierno municipal, siempre y cuando no se reproduzca un modelo de centralización estatal con relación a los municipios y que a su vez los ayuntamientos no concentren en forma exclusiva en las cabeceras municipales la atención de sus servicios públicos básicos y ejecución de obras de uso colectivo, y que los fondos de aportaciones federales no inhiban la capacidad de recaudar los ingresos propios para fortalecer las haciendas públicas municipales, cuidando el no hacer crecer el gasto corriente de los ayuntamientos. Asimismo, dicho fortalecimiento será posible si logra que la sociedad participe en la aprobación, vigilancia de ejecución y registro de las erogaciones, estableciendo mecanismos que generen la confianza necesaria y la concurrencia de la sociedad.<sup>79</sup>

Sin embargo, la implementación del modelo Federal en México sigue siendo incipiente. Con todo y las reformas al artículo 115, la realidad es que la distribución de los ingresos federales a los estados y municipios no ha roto sus límites históricos: 20% a los 31 estados, y de ese 20% el 20% a los 2,412 municipios, esto es, los municipios reciben únicamente el 3% de los recursos fiscales de la nación, por lo que es fácil de observar que la centralización fiscal y financiera continúa.

En cualquier análisis del sistema Federal el punto de partida debe ser la asignación de recursos. Se habla de federalización de recursos lo que implica un verdadero contrasentido de las tendencias internacionales al respecto, ya que federalización querría decir las atribuciones y competencias que son absorbidas por el gobierno Federal y que se encontraron en el ámbito local. Por lo que en vez de hablar de federalización de recursos lo que realmente se está haciendo es una descentralización de los mismos.

"En nuestro país se trata de transferencias condicionadas, por que no son iguales a las partidas federales, pues tienen la finalidad de resarcir atrasos, en virtud de que los estados y sus municipios no pueden recolectar sus impuestos...el gobierno Federal ha acordado con los estados para que reciban una participación de lo recaudado, misma que pueden asignar a los rubros de interés local."<sup>80</sup>

Es hasta 1990 cuando observamos la existencia de los primeros programas municipalistas en materia social. En el proceso de descentralización de recursos y

<sup>78</sup>El proceso de descentralización municipal, Revista Perfiles Liberales edición especial: política municipal, Bogotá, 1994, pp. 16-18.

<sup>79</sup>José Alcudia García, "Descentralización y desarrollo municipal", en Examen, No. 12, febrero 1996, CEN del PRI, México, pp.6-8.

<sup>80</sup>Alberto Díaz, "El impacto local de las políticas sociales federales" en Juan de Dios Pineda, Coord., Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad, Col. Nal. de C.P. y A.P.-ITAM-Anáhuac, México, 1999, pp 99-102.

facultades a estados y municipios, destaca el ramo 26 con el que se dieron los primeros pasos para convertir al municipio en un protagonista de los programas de combate a la pobreza...descentralizándose a éste gobierno tres programas: escuela digna, fondos municipales y fondos para la producción, y posteriormente, niños en solidaridad. Así, en 1994 el 25% de los recursos del Pronasol se ejercieron los municipios. Para 1998, con las adiciones a la ley de coordinación fiscal, los recursos del ramo 26 se agregaron al ramo 33 creándose el fondo para la infraestructura social y municipal (FISM) que representó el 58% del total de recursos transferidos a los municipios, sumados a un 42% restante que representó el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal y del D.F., orientado a programas de seguridad pública y de deuda.

"Descentralizar equivale a reformar el Estado. Significa reinventar el gobierno...el fortalecimiento de la comuna es parte de la actual reforma del Estado. Dentro del proceso de descentralización el nuevo papel del municipio es decisivo, no hay descentralización sin fortalecimiento de la vida comunal, [lo cual] apunta a un nuevo modo de gestión pública."<sup>81</sup>

"El federalismo permite diseñar una estructura de distribución del poder político y del desarrollo económico y social y, en consecuencia, brinda la oportunidad de graduar los márgenes de centralización y descentralización de las materias atribuibles al Estado."<sup>82</sup>

No todo es asunto de otorgar mayores recursos a los municipios. Ante todo, el verdadero federalismo implica un nuevo modelo de relación entre lo público y lo privado; esto es, la conformación de un nuevo esquema de relación Estado-Sociedad Civil, donde el ciudadano participa no sólo de la aplicación de políticas públicas determinadas sino, ante todo, de su diseño y posterior evaluación. Se trata, en suma de transferir poder visto como capacidad de decisión. De establecer al municipio como la arena de la solución de los conflictos y de la satisfacción de expectativas sociales.

---

<sup>81</sup>César Verduga Vélez, "Reinventar el gobierno", en revista Perfiles Liberales, No. 44, Diciembre de 1995, Bogotá, pp.34, 35.

<sup>82</sup>Luis Maldonado Venegas, "La evolución del Federalismo en América y sus nuevas perspectivas", en Revista Perfiles Liberales, No. 44, Diciembre, 1995, Bogotá, p. 54.

## CAPITULO II

### LA PARTICIPACION CIUDADANA EN AL AMBITO MUNICIPAL.

#### 2.1. LA ACCION DEL CIUDADANO EN EL AMBITO MUNICIPAL.

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

De lo anterior no se deriva en forma alguna la idea de que los gobiernos municipales deban asumir un esquema de corte paternal o clientelar, que reprodujera en su nivel las políticas públicas del *welfare state* o del Estado benefactor. El rol de este gobierno debe orientarse, más bien, en el criterio de la participación responsable, siendo el principio de subsidiariedad el que marque la dinámica de las acciones a emprender para la satisfacción de las expectativas de vida de la ciudadanía.

La participación social implica una reivindicación de los valores de la democracia y el pluralismo, cuestiona a la vez las políticas del Estado de Bienestar y acerca la administración pública a una gestión exitosa como salida o alternativa a los estados populistas.<sup>83</sup>

La participación ciudadana, para objeto de este estudio, no es más que la posibilidad que tienen los ciudadanos para poder determinar el rumbo de su comunidad y la de poder expresar su voluntad para alcanzar fines comunes. El concepto más simple que existe sobre la participación es el que la entiende como la "acción o efecto de tener o formar parte en algo, de contar con una porción del todo".<sup>84</sup> En otras palabras, se le considera como la acción de cumplir o gozar la parte que a cada uno le toca o le corresponde. Comúnmente a este acto le comparan con el de la "colaboración", es decir, con el acto de trabajar en conjunto con otro u otros individuos en obras de ingenio.

Ambos conceptos encierran el espíritu de conjuntar esfuerzos entre personas o cosas para lograr un fin, una meta determinada.

---

<sup>83</sup>Véase David Arellano Gault, "Municipio: gobierno o generador de servicios", en Segundo seminario: El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, CENADEMU-GEM, México, 1999, pp. 271-276.

<sup>84</sup>Encas, Diccionario Enciclopédico Visual, México, ENCAS, S.A. Programa Educativo Visual S.L., 1991, t.III, p. 724.

En segundo término, definiré el concepto de ciudadanía pero anterior a ello, se tiene que conocer el concepto de su precursor: el ciudadano. Ciudadano viene del latín *Civis*, forma en que se denominaba en la antigua Roma al hombre libre que vivía en la ciudad.

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

"El gobernado es todo sujeto, nacional o extranjero, ciudadano o no, cuya esfera jurídica es susceptible de afectarse por cualquier acto de autoridad. El nacional es el individuo vinculado jurídica y políticamente a un Estado aunque no participe en su gobierno; el ciudadano es el nacional al que el derecho le concede esta participación política".<sup>85</sup>

Por ende, el ciudadano es, precisamente, el que goza de ciertos derechos políticos a los que al gobernado o al nacional le son limitados. Estos derechos le permiten formar parte en él y en las decisiones del gobierno de un país. Como señala Dahrendorf:

La ciudadanía es un conjunto de derechos y obligaciones para aquellos que están incluidos en la lista de miembros...es un rol social real. Provee de titularidades...las obligaciones no debería incluir solamente obediencia, sino también civismo, actividad y competencia. Las obligaciones comunes del ciudadano abarcan tanto los deberes políticos como los sociales...es un contrato social generalmente válido para todos los miembros; el trabajo es un contrato privado.<sup>86</sup>

Esta calidad le concede al hombre-ciudadano contar con la llave que le abrirá las puertas de un gobierno de una comunidad política en la medida que se sujete a las reglas que la propia le impone. La condición de ciudadano implica tener derechos y obligaciones; derecho a participar en el Gobierno de su país y obligaciones de respetar la ley que lo rige.

El *Zoon Politikón* al que hacía referencia Aristóteles se hace presente en la vida democrática, que: "significa participar por derecho propio en la instrumentación siempre, y en la ejecución, a veces, de las decisiones del poder".<sup>87</sup>

<sup>85</sup>Juan Reyes del Campillo, Partidos, Elecciones y Cultura en México, UAM Xochimilco y Comecso, México, 1994, p. 340.

<sup>86</sup>Ralf Dahrendorf, "Incorporarse a la ciudadanía", en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 58, INAP, México, diciembre de 1997, pp. 30 y 31.

<sup>87</sup>Reyes del Campillo, op.cit. p. 340.

La voz de *civitas* en la antigua Roma, se aplicaba al conjunto de ciudadanos que vivían bajo las leyes comunes.

En suma, la ciudadanía se puede entender como la calidad política-jurídica del individuo para interactuar con el gobierno del Estado, estructurado por "civitas" que están subordinadas a derechos y deberes políticos, previstos en el orden constitucional de cada nación. La ciudadanía otorga la posibilidad de participar directamente en la conducción de los asuntos de interés público.

Es por ello, que la acción de la participación ciudadana que pretende el mejoramiento de la democracia por conducto del ejercicio de sus derechos y deberes políticos sea fundamental para el futuro de la propia comunidad política.

La democracia exige la presencia permanente de la participación ciudadana, de su interacción y la concreción de los objetos de la comuna. La democracia y la participación social son elementos del Estado moderno. La democracia hace sentir a cada individuo que tiene el derecho de exigir y reclamar mejores niveles de bienestar y que tiene el derecho de mantener vigente la expectativa de esperar una vida mejor.

"La democracia es el destino de la humanidad futura, la ley su indestructible arma, la perfección posible, el fin a la que se dirige"; con esta frase que pronunció Benito Juárez, el primero de enero de 1859, durante la época de la Reforma, se hace patente la esencia de que el ciudadano frente o en la democracia es el ser humano libre y sin distinciones ante la ley y con relación al grueso de la población. Se exalta que en el Estado democrático es el marco de los derechos políticos, donde los procesos electorales concretan su autenticidad, donde se hace factible la interacción de las prerrogativas de vinculación democrática del que gozan o pueden gozar los ciudadanos en un régimen de tal afinidad.

Es en los procesos electorales donde encontramos un primer ámbito en el que se hace presente la participación ciudadana; sin embargo, como lo hemos ya comentado, no podemos asegurar que la democracia tiene su principio y fin en las elecciones. No se puede limitar a la democracia porque a ésta no se le ve como un proceso, sino como una forma de vida.

Toda esta gama de expresiones de la democracia en términos más directos, no necesariamente electorales, que implican una mecánica compleja de consulta, permite la retroalimentación continua, sistemática y esencialmente respetuosa de caras decisiones tomadas para la solución de problemas de mucha sensibilidad social.

Muchos autores coinciden en que el municipio es por naturaleza el espacio apropiado para la generación de la colaboración vecinal. Por su parte, la red social contemporánea ha hecho del municipio la base más cercana (pese a las limitaciones jurídicas), para encontrar respuesta a sus exigencias.

Esta última apreciación tiene como fundamento diversas razones, sin embargo, entre las más importantes encontramos las siguientes:

- 1.- El municipio es la esfera gubernamental más cercana a los ciudadanos y de la que dependen la realización y prestación de las obras y servicios públicos elementales, mismos que benefician o perjudican directamente a la población.
- 2.- En el municipio, los grupos ciudadanos se condensan copiosamente y es, por lo general, donde los vecinos se conocen más y tratan frecuente y personalmente con las autoridades que ellos mismos eligieron.

Ante el posible vacío del espacio público que se traduce en el retraimiento de la participación ciudadana y en la pérdida de la legitimidad del sistema político, "el municipio se erige en el antídoto más eficaz y cristalino para relegitimar la función pública, para rescatar el interés del ciudadano por la cosa pública, para revalorizar, en última instancia, la política."<sup>88</sup>

La cultura participativa implica toda una concepción teórica y una praxis social eslabonada y promovida por el municipio con criterios meramente democráticos. La participación ciudadana se ve incentivada por los gobiernos locales a fin de producir el llamado autogobierno. "La democracia implica la participación ciudadana; esta cultura es precisamente el pivote de una plataforma conductual, que tanto el municipio y la comunidad necesitan para asegurar los objetivos de una sociedad que vislumbra senderos de un alto grado de responsabilidad histórica..."<sup>89</sup>

Si al interior del municipio reconocido como la "Comunidad social que posee territorio y capacidad política, jurídica y administrativa..."<sup>90</sup> contamos con una sociedad civil organizada, informada y activamente participativa, se abre la posibilidad de encontrar el punto intermedio del desarrollo integral municipal.

La acción del ciudadano es imprescindible. La política comunal debe reforzar la responsabilidad del ciudadano en su propio ambiente -la comuna- y exigir también que sean responsables de sus actos. Ya que este es el nivel óptimo para que el individuo desarrolle sus conocimientos y posibilidades para que pueda encauzar su vida por su cuenta y con sus medios. Así, como señala Alfred Eger, a nivel comunal buscaremos generar la sociedad del ciudadano, aquella en donde la responsabilidad vuelva al individuo. Solamente así la libertad va a tener una

---

<sup>88</sup>Jorge Daniel Monge. "¿Hacia la república municipal?", en Revista Perfiles Liberales, edición especial, Bogotá, 1994, p. 39.

<sup>89</sup>Galel Cárdenas Amador, "El Municipio: cuna de la cultura participativa", en Perfiles Liberales, Edición 46, Marzo-Abril 1996, Bogotá, p. 81.

<sup>90</sup>Reynaldo Robles Martínez. El Municipio, Porrúa, México, 1993, p. 141.

posibilidad. Si no lo hiciéramos así, entonces nosotros mismos cavaremos nuestra fosa y también la de la democracia."<sup>91</sup>

---

<sup>91</sup>Alfred Eger, "La política comunal liberal", en Perfiles Liberales, Edición especial, Bogotá, 1994, p. 27.

## 2.2. LA SOCIALIZACION DE LO POLITICO: LA RELACION DE LO PRIVADO Y LO PUBLICO

La participación social es hoy día uno de los temas más discutidos en toda agenda política que pretenda el desarrollo democrático. En efecto, la democracia contemporánea debe entenderse como el conjunto de procedimientos y arreglos institucionales que permiten, garantizan o promueven la incorporación de la voluntad ciudadana en la toma de decisiones.

La participación ciudadana en asuntos cada vez más amplios y diversos ubican al municipio como la tierra fértil en donde puede germinar la semilla de la organización de la sociedad para la promoción y defensa de sus intereses colectivos.

La tendencia que impulsa una creciente en las formas y estilos en que participan los grupos sociales en sus asuntos concretos implica para los tres niveles de gobierno, pero en especial para el municipal, un verdadero reto para la gobernabilidad democrática, cobrando la democracia un concepto mucho más amplio que el tiene que ver con las reglas y procedimientos para adquirir el poder público.

La democracia se asocia con la participación directa del ciudadano, sin ella, es sólo forma. El hombre no es únicamente ser individual, sino también, simultáneamente, miembro de diversas comunidades: familia, municipio, gremios, iglesias. Su afiliación a estas agrupaciones le confiere derechos de participación en las decisiones de las mismas.

La democracia exige la presencia permanente de la participación ciudadana, de su interacción y la concreción de los objetivos de la comuna. La democracia y la participación social son fundamentos del estado moderno. La democracia participativa hace sentir a cada individuo que tiene el derecho de exigir y reclamar mejores niveles de bienestar y que tiene el derecho de mantener vigente la expectativa de una vida mejor.

Según Nuria Cunill, la participación social presenta seis fundamentos: 1) la crisis de representatividad, 2) el poder discrecional de la burocracia estatal, 3) la necesidad de democratizar los partidos políticos, 4) la crisis de eficacia del Estado, 5) la legitimación y 6) la despublificación.<sup>92</sup>

La participación tiene un efecto despublicador, "Permite reemplazar el paternalismo mediante la formulación de iniciativas de desarrollo, avaladas en la propia capacidad de los grupos intermedios, acorde con el principio subsidiario.

---

<sup>92</sup> Citado por José Mejía Lira en "Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios", Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal No. 58, INAP, México, diciembre de 1997, p. 113.

Por otra parte, consiste en prestación de apoyo político al poder constituido para que éste, además de desempeñar las funciones propias del Estado subsidiario, impulse, fomente y facilite el desarrollo natural de los individuos y de los grupos intermedios y frene, regule o prohíba las tendencias negativas...la participación aparece en este caso vinculada con la estrategia de achicamiento del Estado por vía del desplazamiento de funciones desde aquel hacia la esfera privada."<sup>93</sup>

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

La participación ciudadana presupone la fusión de las esferas políticas y no políticas de la vida social. Esta dicotomía entre los roles del Estado y de la sociedad pasa a contribuir a un verdadero redimensionamiento de la lógica del poder. Como lo establece Claus Offe: Vemos (que en)... las políticas públicas que ganan un impacto más directo y más visible en los ciudadanos, los ciudadanos tratan de ganar mucho más control inmediato y completo sobre las élites políticas por medios que frecuentemente son incompatibles con el mantenimiento del orden institucional del gobierno.<sup>94</sup>

De ahí que la democracia cobre un concepto mucho más amplio del que tiene que ver con las reglas y procedimientos para adquirir el poder público. La democracia, según Popper, por sí sola, no puede hacer absolutamente nada; los que pueden obrar son sólo los ciudadanos de un Estado democrático -incluyendo desde luego el gobierno-. La democracia no es más que un marco, dentro del cual los ciudadanos pueden obrar.<sup>95</sup>

Derivado del concepto de participación encontramos el principio de la subsidiariedad. Asumido por los estados europeos en el tratado de Maastrich y por prácticamente todas las plataformas políticas de los partidos europeos (liberales, socialdemócratas o conservadores), la subsidiariedad se establece como un método delegativo de toma de decisiones. Alejado del sentido del subsidio, donde el Estado interviene directamente en la prestación de un bien o servicio, el principio plantea la transferencia de funciones, responsabilidades y competencias a las instancias inferiores de la organización social. De esta suerte, los asuntos que pueden ser atendidos por los gobiernos de los estados no los realice el gobierno federal; igualmente, aquellos que bien podrían desarrollar los

<sup>93</sup>Nuria Cunill, "Los posibles fundamentos de la participación ciudadana" en Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal No. 58, INAP, México, diciembre de 1997, p. 19.

<sup>94</sup>Claus Offe, "New social movements: Challenging the boundaries of institutional politics", Social Research, Vol. 52, No. 4, p.p. 817-868,

<sup>95</sup> Karl Popper, citado en Perfiles Liberales, No. 44, Bogotá, 1995, p. 72.

municipios, no los ejecute la entidad federativa y aquello que los ciudadanos organizados podrían hacer por sí mismos, no lo haga el municipio.

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

Alicia Ziccardi hace una distinción entre la participación que se genera entre las estructuras de participación institucionales y la participación ciudadana autónoma. De igual forma distingue entre participación política y participación social, cuyas fronteras en el ámbito local son difusas.<sup>96</sup>

En el surgimiento del sistema político mexicano actual, el corporativismo formó parte determinante del estilo de hacer política. La esfera de lo público se expresó así, como campo reservado para las grandes organizaciones y grupos de poder que pretendían interpretar el sentir popular y convertirse en interlocutores con el gobierno de sus demandas.

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

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

Uno de los rasgos que han distinguido al sistema político mexicano lo constituye el centralismo. La característica de la estructura imperante en un poder vertical consistió en que los recursos y las decisiones dependían de la voluntad política del presidente en turno. El paternalismo se establecía como método del ejercicio público. La distorsión generada de los roles ejercidos por el Estado y la sociedad terminaban por frustrar la iniciativa ciudadana y su potencial transformador. Este escenario ahogaba a las municipalidades, convirtiéndolas en apéndice del poder central y reproductores de su estilo cerrado, antidemocrático y clientelar.

Las prácticas clientelares fueron la opción que debieron aceptar los ciudadanos, lo que orilló a que la administración municipal respondiera a los intereses de determinados grupos locales. Así, las ciudades son, en gran medida, el resultado y la expresión espacial de esta forma de gestión que contribuyó a reforzar la fragmentación y la segregación social y territorial.<sup>97</sup>

<sup>96</sup>Alicia Ziccardi, Coord., La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, UNAM-Porrúa, México, 1996, p.p.28-30.

<sup>97</sup>Idem, p. 31.

En este contexto, el fortalecimiento de las organizaciones sociales se vino dando en forma lenta, limitada por la camisa de fuerza que los criterios clientelares le significaban. Sin embargo, la década de los ochenta nos permite ver un verdadero despertar de la sociedad. Los resultados electorales de 1988 revaloraron el sistema de partidos y, junto con las reformas electorales posteriores, dibujan un nuevo y cambiante escenario, donde se empieza a sentir el peso de la ciudadanía en las esferas de la función pública.

Las formas de incidir en la gestión pública se han diversificado para el ciudadano. Si bien en el régimen con partido hegemónico las demandas sociales eran canalizadas por un partido que hacía las veces de interlocutor gubernamental, hoy día las diferentes opciones partidistas plantean a los individuos y grupos de la sociedad nuevos conductos para abanderar sus intereses y demandas. Las organizaciones sociales plantean una nueva relación con los partidos políticos. Podemos ubicar desde aquellas que son, inclusive, promovidas desde las estructuras partidistas, hasta las que, luchan por no ser absorbidas por ningún partido manteniendo al interior su composición plural y autónoma.

Se abre así el abanico de posibilidades para ser parte de las decisiones de lo público. Pero la participación social no se circunscribe a la arena de lo partidista. Nuevas organizaciones han encontrado en la estrategia autogestiva comunitaria la mejor manera de participar en procesos de innovación en el ámbito municipal. Las organizaciones vecinales no pasan necesariamente por el tamiz del partido. Poseen la capacidad de interactuar y relacionarse directamente con la autoridad y coparticipar en la solución de los problemas comunes.

Se puede establecer una clasificación de la participación ciudadana de cinco tipos: 1) Participación institucionalizada (reglamentada), 2) No institucionalizada (formal o informal pero no reglamentada), 3) Autónoma (Organizaciones No Gubernamentales), 4) Clientelística (relación de intercambio de favores entre autoridad e individuos), 5) Participación incluyente (abierta a toda la ciudadanía).

98

Para Daniel Aguilar Rodríguez, en acuerdo con el INAP, la participación puede clasificarse en: **Formal**, cuya principal característica es lo que marca la ley; **Espontánea**, donde a un problema común de emergencia le corresponde una coordinación y organización social para tratar de solventarlos por sí mismos; **Organizada**, cuenta con un soporte social en los grupos comunitarios y organismos públicos y civiles de carácter permanente y, finalmente, la **participación política representativa**, cuyo origen son los partidos políticos que

<sup>98</sup>Artículo de Rosario Gutiérrez Acosta sobre el libro de Alicia Ziccardi Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital, Revista Sociedad Civil, Verano 1998 No. 3 vol II, México, p. 190.

participan en los procesos electorales con el objetivo de transformar un estado de cosas existentes en otro más agradable.<sup>99</sup>

La ciudadanización de la función pública resulta una práctica sana y necesaria en un régimen que tiende a su democratización, donde el desarrollo del municipio en capacidades y facultades reviste de especial importancia, siendo un signo revelador de la puesta en práctica del llamado nuevo federalismo que ha comprometido el gobierno de la República.

Para algunos la participación social del pueblo en el gobierno implicaría la mengua del poder del Estado, la relegación a segundo término de los poderes constituidos y, por ende, la merma o hasta el desconocimiento total del régimen representativo y casi la caída de este, uno de los principios fundamentales del constitucionalismo mexicano. Sin embargo, las expresiones democráticas en términos más directos, no necesariamente electorales, permiten una retroalimentación continua, sistemática para las decisiones que se toman para solucionar problemas de alta sensibilidad social.

La organización social tiene que ver con el "sistema de relaciones que aseguran el equilibrio de una sociedad y su adaptación al medio ambiente, mediante procesos de integración y de intercambio".<sup>100</sup> Asimismo, la participación comunitaria municipal 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, conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del Ayuntamiento".<sup>101</sup> La organización ciudadana son entonces los "canales de participación social en la gestión pública local, estableciendo un marco de democracia que busca una alternativa viable a los problemas de la comunidad".<sup>102</sup>

La cultura de la participación ciudadana conduce al autogobierno cuyo eje conductor es la democracia.<sup>103</sup> No sólo se abren canales de comunicación e información con el ciudadano, sino que éste forma parte de las decisiones. En este sentido, la participación se establece como un dispositivo de legitimidad política de los gobiernos locales pero, a la vez, de viabilidad financiera y sustentabilidad institucional. Se implica pues, la cogestión entre gobierno y habitantes con una nueva experiencia de gestión que implica corresponsabilidad

<sup>99</sup>Luciano Gallido, Diccionario de sociología, Siglo XXI, México, 1983, p. 15.

<sup>100</sup>Aíain Touraine, El regreso del actor, EUDEBA, Buenos Aires, 1987, p. 56.

<sup>101</sup>La participación comunitaria municipal, Guía técnica No. 14, INAP, Centro de Estudios de Administración Municipal, México, 1986.

<sup>102</sup>Vicente Anaya Cadena, Coord., Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1997.

<sup>103</sup>Gael Cárdenas Amador, "El Municipio: cuna de la cultura participativa", en Perfiles Liberales No. 46, Bogota, marzo de 1996, pp. 80, 81.

y, por tanto, gobernabilidad en la que no se distingue entre eficiencia y democracia, sino que permite unir la descentralización con la democratización.<sup>104</sup>

Es la autogestión ciudadana, entre otras, una de las vías para las grandes soluciones a problemas como el desempleo, educación, salud, vivienda, contaminación ambiental. En una cultura política participativa, presentada en sociedades desarrolladas, los ciudadanos tienen conciencia del sistema político, se interesan en él, contribuyen a su operación e influyen en la formulación de políticas públicas.<sup>105</sup>

---

<sup>104</sup>David Arellano Gault, *op.cit.* p. 274.

<sup>105</sup>Jaime Cárdenas García, "La construcción de una cultura política municipal democrática", en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, UAEM, Toluca, 1996, p. 82.

### 2.3. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y SU PAPEL EN LA PROMOCION DEL DESARROLLO LOCAL.

El modo en que los individuos participan como actores sociales influye de manera significativa en las sociedades contemporáneas, "a nivel mundial, la gente se reúne en grupos reducidos o grandes, para perseguir un objetivo común y lo hace por su propia voluntad, no en respuesta a un mandato de la autoridad, no como una obligación que le imponen las costumbres, y sin motivaciones de lucro."<sup>106</sup>

Así, "asociarse implica hacer uso de un caudal de recursos simbólicos, valores, principios, así como capacidades emotivas y organizacionales. Este fenómeno social constituye un conjunto de prácticas solidarias que diversos grupos desarrollan con el objeto de defender sus intereses, satisfacer necesidades materiales, culturales; construir identidades colectivas o influir en política".<sup>107</sup>

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

Si bien las organizaciones de asistencia tienen una larga historia, el rápido desarrollo cuantitativo y cualitativo de las Organizaciones No Gubernamentales, a partir de mediados de los setenta, en el contexto de los cambios sociales, políticos y económicos asociados a la globalización, es un fenómeno que apenas comienza a ser analizado y comprendido.

Durante los últimos 20 años el número de Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ha crecido de modo extraordinario, como también se han ampliado su gama de actividades y campos de acción. Hoy día lo mismo encontramos estas organizaciones a cargo de la asistencia y cuidado del bienestar de sectores socialmente rezagados, como asumiendo papeles claves dentro de los procesos de desarrollo y cambio social. Su presencia e importancia es un hecho cada vez más reconocido por los gobiernos nacionales y organismos internacionales.

<sup>106</sup>Rubén César Fernández, "Los hilos de la ciudadanía planetaria", en Darcy de Oliveira Miguel, et.al. Ciudadanos en construcción de la sociedad civil mundial, Cívicus, EU, p.575.

<sup>107</sup>Alberto Olvera Rivera, "Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector", en: De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles, México, 1998, p. 122.

Al concluir la segunda guerra en 1945, Estados Unidos emerge dentro del bloque capitalista como polo hegemónico en lo económico, político y militar, asumiendo el liderazgo en la tarea de frenar el avance de las ideas y movimientos pro-socialistas a nivel mundial. En el plano geopolítico Estados Unidos asigna mayor prioridad a las regiones donde enfrenta directamente las acciones de expansión política y/o militar de los soviéticos: Europa, Medio Oriente, Asia.

Entre 1945 y 1960 los Estados Unidos procuraron reforzar su presencia política en América Latina: promoviendo la expansión de sus corporaciones en el área, favoreciendo el desarrollo de elites capitalistas criollas, alineadas con los intereses norteamericanos, que sirvieran de barreras de contención a las amenazas del comunismo, respaldando económica y militarmente su arribo y mantenimiento en el poder. El carácter antidemocrático y dictatorial de la mayor parte de estos regímenes, así como la represión que ejercían sobre sus pueblos eran vistos como un mal necesario de tolerar a cambio de mantener una barrera de contención frente a la amenaza comunista.

En las condiciones de la posguerra los espacios de acción legal de la sociedad civil se reducen continuamente en Latinoamérica: las principales organizaciones empresariales, políticas, religiones, alinean sus intereses y criterios con el Estado, asumiendo como misión principal el desarrollo del capital nacional y su vinculación dependiente del polo hegemónico. Las arbitrariedades del Estado en el ejercicio del poder, la corrupción en la administración pública, la creciente desigualdad económica y social, etc. eran criticadas, pero asumidas por las elites y nacieses clases medias como el costo que esta generación debería asumir para su propio progreso.

Las formas de organización comunitaria de los pueblos indígenas, comunidades rurales y organizaciones populares, los sindicatos, los movimientos de colonos urbanos, y organizaciones similares, que actuaban con independencia del Estado, demandando atención a sus necesidades y problemas, eran vistos con recelo, como potenciales aliados del comunismo internacional: vigilados, controlados, coptados, cuando no reprimidos. En estas circunstancias el espacio de acción de la sociedad civil queda limitado primordialmente a tareas de carácter asistencial, obras de caridad y atención a grupos desfavorecidos.

Ya a fines de la década de los cincuenta encontramos una gran efervescencia social en las sociedades latinoamericanas, que comienzan a cuestionar los resultados de los tres lustros del modelo de desarrollo capitalista dependiente implantado en América Latina. El ascenso de la revolución cubana al poder y la proclamación del socialismo en Cuba constituyen momentos culminantes de este proceso. En respuesta, los E.U. promueven en 1961, a través de la OEA, el programa Alianza para el Progreso, que buscaba acelerar el desarrollo económico y la justicia social, haciendo un tácito reconocimiento a que las principales amenazas para la estabilidad política del área radicaban en los desajustes estructurales internos, no en las fuerzas del exterior.

En los años sesenta en América Latina asistimos a un despertar de la sociedad civil, sobre todo bajo el impulso de las nuevas generaciones de la posguerra, que se interesan por encontrar y construir sus propios espacios de participación social, promover nuevos caminos de desarrollo. Sistemáticamente estas iniciativas son bloqueadas, coptadas o reprimidas en mayor o menor grado por el Estado; algunos movimientos civiles terminan en la opción guerrillera al no encontrar caminos para la acción política institucional. El ascenso de Allende al poder en Chile en 1970 por la vía electoral demostró las posibilidades de la acción de las organizaciones de base. Su caída con el golpe de Estado de 1974 demostró también las fuertes restricciones existentes para el desarrollo de la democracia latinoamericana en el seno de la guerra fría.

Los gobiernos nacionales encuentran que estos procesos les han llevado asumir compromisos coyunturales, que hoy en día se han convertido en candados estructurales que atan sus decisiones a las condiciones que imponen los centros financieros del exterior; restringiéndoles su capacidad de maniobra para enfrentar los cada vez más graves y complejos problemas internos de cada país.

La limitada capacidad del Estado para responder a los nuevos retos coyunturales y estructurales, se abren nuevas alternativas de construcción de las organizaciones no gubernamentales. En este contexto, el cuidar, promover y asegurar el bienestar de nuestros pueblos en el corto y largo plazo presenta múltiples retos para las organizaciones no gubernamentales: desde asistir a los grupos en desventaja y mayor riesgo, hasta el promover propuestas de desarrollo y políticas de cambio social.

Como se ha venido observando y, coincidiendo con Jorge Tomas Vera<sup>108</sup>, por lo regular se emplea el concepto de sociedad civil para contraponerlo al del Estado: mientras éste tiene por característica esencial proteger y regular el funcionamiento del aparato de acumulación y el monopolio de la violencia al interior del espacio social que gobierna; aquella comprende todos los espacios de acción donde los miembros de una sociedad, en forma individual u organizada, toman sus decisiones de manera autónoma, libre y voluntaria, atendiendo a sus propios criterios, valores, cultura e intereses, al margen de los lineamientos y prioridades del Estado, sus aparatos e instituciones auxiliares en el ejercicio del poder, y establece que:

Con el concepto de sociedad civil se pretende aprehender un espacio social intermedio entre el individuo y el Estado: un espacio social que cada sociedad construye y desarrolla de acuerdo con sus características socioculturales y el momento histórico que le toca vivir. Empresas privadas, sindicatos, asociaciones religiosas, formas tradicionales de organización comunitaria de base, e incluso partidos políticos, en la medida que dirijan sus acciones por decisiones

<sup>108</sup>Jorge Tomás Vera, "Globalización, ong's y desarrollo", en Organismos No Gubernamentales: Definición, Presencias y Perspectivas. FAM, México, 1995, p. 26.

autónomas, al margen de las líneas y directrices del Estado, dentro de un marco constitucional-legal vigente, contribuyen a la generación y fortalecimiento de la sociedad civil.

Luego, insiste en que el Estado y sociedad civil forman una unidad dialéctica dentro de la matriz del Estado-nación: En ciertos periodos, por ejemplo en las guerras, el Estado adquiere predominio; en otros, como en los desastres naturales o periodos de crisis estructural, es en el seno de la sociedad civil desde donde se enfrentan las consecuencias, se identifican y solucionan los problemas. Un caso interesante en este sentido es el movimiento de la Cruz Roja Internacional, que nace como un movimiento civil, buscando atender a los heridos y prisioneros de guerra, asumiendo una actitud neutral frente a las partes en conflicto.

Hasta ahora, el Estado ha prevalecido cuando y donde se ha requerido conjuntar los esfuerzos y recursos del Estado-nación hacia una causa común: enfrentar la amenaza externa del comunismo, defender o expandir los límites territoriales etc. Por el contrario, el espacio de la sociedad civil ha sido construido principalmente en función de las necesidades del mercado, o de aquellas necesidades sociales que no se satisfacen directamente en el mercado: el afán de justicia, los asuntos de fe y religión, la participación política, la conservación del medio ambiente, la asistencia y protección a discapacitados.

Es pues, en el contexto de la sociedad civil, donde podemos ubicar formal e históricamente, en un sentido moderno, a las ONGs en tanto que organizaciones de la sociedad civil que se caracterizan por<sup>109</sup>:

- 1.- Tener como fines generales el cuidado, atención y preservación del bienestar de una sociedad en particular, o de la humanidad como un todo, tanto en el corto como en el mediano y largo plazos. Como corto plazo entiendo las labores asistenciales, de cuidado a la salud, de apoyo a discapacitados, defensa de los derechos humanos, etc. Como mediano y largo plazos se inscriben las tareas de promoción del desarrollo comunitario, la defensa del medio ambiente, los asuntos asociados al género, etc.
- 2.- Que se forman por voluntad propia de sus asociados y toman decisiones al margen del Estado y sus aparatos.
- 3.- Que no persiguen fines de lucro, revirtiendo las utilidades (en caso que hubieran) en el desarrollo de su capacidad de servicio y atención dentro de sus áreas de actividad.
- 4.- Mantener en sus actividades de servicio y promoción un pleno respeto por las filiaciones religiosas, políticas o de cualquier otra naturaleza de los individuos y grupos sociales con los que mantenga contacto.

<sup>109</sup> Rubén Aguilar, et.al., Un punto de vista sobre el México de hoy, documento de trabajo para la reunión Sociedad Civil y el financiamiento para el desarrollo. FAM, Paris, 1993. P. 12.

Concebidas de esta manera, hoy encontramos a las ONG's llevando a cabo muy variadas actividades, entre las que pueden distinguirse:<sup>110</sup>

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

---

<sup>110</sup> Idem. P. 20.

**CAPITULO III****FORTALECIMIENTO MUNICIPAL Y  
CORRESPONSABILIDAD SOCIAL.****3.1. LA MODERNIZACION ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.**

La modernización como hecho histórico es un cambio acelerado y conducido que se encamina a abreviar el tiempo que han de tomar a los países menos avanzados para lograr las condiciones de los más desarrollados. "La modernización obedece al proceso de transformación de la realidad de acuerdo con un plan general mediante la adecuación y/o creación de mecanismos reformadores o revolucionarios, según sea la profundidad de dicha transformación."<sup>111</sup>

Los gobiernos municipales que se plantean el salto de la administración al gobierno tienen la necesidad de una reforma referida especialmente al cambio del ejercicio burocrático, ligada a tres conceptos: eficiencia, transparencia y racionalización.

Asimismo, la reforma administrativa es un mecanismo indispensable para la consolidación de los modelos de democracia participativa y co-gestión.

El aparato administrativo tradicional está permeado de prácticas políticas clientelistas en la selección y promoción del personal, ejercicios burocráticos estructurados para crear dificultades que permitan luego vender soluciones a esas dificultades, por ello, este funcionamiento no está dirigido a ser eficaz ni a servir a la población. De acuerdo con Roberto Avalos<sup>112</sup> este aparato no es neutro porque ha sido reclutado políticamente y es portador de una cultura del no trabajo en todos sus niveles. Responde a una cultura autoritaria, elitista, burocratizada que caracteriza a las estructuras municipales. De igual forma, favorecen influencias indebidas en la atención al público; se presenta un modelo en donde se pagan bajos salarios a los servidores públicos y se consiente que se complementen con ingresos derivados de favores, sobornos; se deciden cargos y ascensos por pertenencia partidaria.

Esto es parte del escenario real que presentan las administraciones municipales por lo que al hablar de la modernización de la administración pública en el ámbito

---

<sup>111</sup>Leobardo Ruiz Alanis, "La modernización de la administración municipal y los servicios públicos", en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, UAEM-GEM, México, 1996, p. 242.

<sup>112</sup>Roberto Avalos Aguilar, "Federalismo y gobiernos locales en México" en: Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local, No. 2, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, pp. 38-52.

municipal debe partirse de la clara definición de los objetivos que esta persigue. Así, encuadrarla en una mera concepción instrumentalista, tomando en cuenta sólo la reforma administrativa traducida en mayores niveles de eficiencia burocrática, dista mucho de considerar las potencialidades creadoras e innovadores que en este nivel de gobierno se poseen y, por supuesto, poco favor le hace a la visión de lo moderno.

La modernización municipal es "aquella que es capaz de formular y proponer nuevos pactos sociales y un nuevo marco de referencia entre la autoridad y la comunidad donde se reúnan tres características previas: tolerancia, transparencia y compromiso recíproco, un compromiso que se comparte precisamente por medio de la participación libre y organizada de la sociedad municipal".<sup>113</sup>

En su aspecto político, la modernización para el municipio no es más que la práctica genuina de la democracia, ya que, lo que pasa por el municipio, está en manos de la sociedad civil, los partidos, los ciudadanos y el propio gobierno, quienes le imponen el ritmo a partir de los avances del consenso.

Tradicionalmente se ha establecido que la reforma administrativa es un proceso de reorganización integral de los mecanismos administrativos de una institución que busca mejorar la eficiencia y el control de los procesos organizacionales, actualizando, de acuerdo con Rodolfo Vergara, el viejo catecismo racionalista: objetivos claros y específicos, líneas de mando bien definidas, delimitación de responsabilidades, introducción de nuevas técnicas administrativas, entre otros.

Pero, continúa el mismo autor, paralelamente se presentan dos realidades: la dimensión institucional y la dimensión de la *real politik*. En la primera, se considera que "transformar las rutinas de los procesos administrativos establecidos es mucho más complicado que el simple diseño de nuevos procesos más eficientes y eficaces". En la segunda, "las normas institucionales reducen el peso de los intereses individuales de los miembros de la organización, facilitando la cooperación y la acción colectiva", por lo contrario, debilitado el contexto institucional, se abrirían espacios para la aparición de actores que se lanzan a la búsqueda de sus propios intereses.<sup>114</sup>

De esta manera, junto con el esfuerzo de racionalidad administrativa, debe darse en forma paralela, la formación de nuevos consensos políticos al interior de las organizaciones públicas, y una profunda reflexión sobre los objetivos de la organización y su relación entre el gobierno y la sociedad.

Las organizaciones no se van a hacer más eficaces entre más controles jerárquicos tengan, sino que se ordenarán de acuerdo con las identidades, el

<sup>113</sup> Jesús Rodríguez Hernández, "Modernización de la administración pública municipal", en: idcm p. 252.

<sup>114</sup> Rodolfo Vergara, "Nuevo federalismo y reforma administrativa", en: Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad, CNCPAP-ITAM-Anáhuac, México, 1999, pp. 70 y 71.

rumbo que marque lo que quiere lograrse y con autonomía. Para Celina Albear, el sistema gubernamental actual está basado en la desconfianza. Ello se traduce en la existencia de amplios controles y regulaciones de corte tradicional, los cuales, dentro de un esquema modernizador, deberán tender al concepto de orden en vez del control acostumbrado.<sup>115</sup>

La modernización siempre será un proceso inherente a los propios municipios. Ella deriva en detonante de la administración federal como base de la política descentralizadora. Dicho proceso es necesariamente integral, explorativo e innovador. Implica ceder el poder y transferir competencias al municipio. Su fortalecimiento requiere el establecimiento de estructuras de corte mucho más flexible, adaptadas en forma gradual a un proceso de modernización integral, que no pase por alto el fortalecimiento también de las finanzas municipales. "Sin mayores recursos se obstaculiza la modernización y sin ésta no se pueden generar mayores recursos."<sup>116</sup>

De igual forma, es de la mayor importancia para el éxito de un gobierno municipal la existencia de servidores públicos que actúen acordes al criterio de diálogo y negociación entre los diferentes grupos que conforman el espacio municipal. "Dada la complejidad y dinámica de las sociedades locales se requiere una actuación ubicada en procesos de cambio e innovación, donde los funcionarios establezcan procesos flexibles de actuación, formas de interlocución novedosas, manejos de grupos a través de suma de esfuerzos, negociación y transparencia en la acciones...todo esto debe traducirse en una definición clara de responsabilidades en un sistema descentralizado susceptible de rápida y mejor respuesta de unidades decisorias responsables de algún asunto."<sup>117</sup>

La configuración de la organización municipal debe ser racionalista, sin sucumbir por ello las áreas que prestan servicios públicos esenciales. No puede tampoco simplemente ser reducida la cantidad de servidores públicos reduciendo con ello áreas básicas, porque en la práctica reduciría la eficacia del sector público. Las nuevas orientaciones asumidas por los gobiernos locales suponen la implantación de sistemas de trabajo que rompan estilos rígidos tradicionales, permitiendo así la acción combinada de varios sectores de la administración. Debe procurarse también la ampliación de servicios para hacer más equitativa la vida cotidiana y el reconocimiento del derecho a la ciudad como algo que en la práctica debe implementarse.

Se requieren cambios que exigen la creación de nuevos órganos o la adecuación de los existentes, en términos de sus funciones y atribuciones, pues al ampliarse la acción municipal se transforma la relación con la comunidad. En tal sentido,

<sup>115</sup>Celina Albear Sevilla, "El programa de modernización de la administración pública. Una propuesta para el municipio" en: Segundo seminario: El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, CENADEMU-GEM, México, 1999, p. 253.

<sup>116</sup>Santiago Velasco Monroy, "Contenido básico en las líneas de análisis", en: idem, p. 239.

<sup>117</sup>José Mejía Lira, "Economía y servicios públicos municipales", en: idem, p. 285.

crear una cultura de servicio y diálogo en el aparato administrativo es básico para hacer real la participación ciudadana y asegurar la transparencia de los procesos y decisiones.

Se requiere un nuevo modelo de gestión que se traduzca en reforma de estructuras; desarrollo de una verdadera política de los sistemas administrativos y la reformulación de los procedimientos y sistemas de trabajo. A veces se crean nuevos organismos (para crear o ampliar otras funciones), o se agrupan otros, se eliminan aquellos que se han vaciado de fines. Se establecen nuevas formas de coordinación horizontal y se reglamenta su funcionamiento. Este modelo se acompaña con un cambio en el sistema de categorización de los sistemas administrativos, tendiendo hacia la polivalencia racional.

La búsqueda de la integralidad no es sólo una concepción de la acción, es una necesidad de la eficiencia, pues permite reducir costos en infraestructura y en los sistemas administrativos, evitando duplicidad de gastos.<sup>118</sup>

Coincidiendo con Enrique Cabrero, esta llamada reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal se asocia con el concepto de innovación municipal, proceso capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal, pero que sin embargo, no puede ser controlado por el grupo promotor. "Por innovación técnica se entendería aquella que afecta al sistema técnico de una organización, relacionada con la actividad primaria del sistema. Por innovación administrativa se entendería aquella que ocurre en el sistema social de la organización, es decir, el sistema de relaciones entre los miembros de la organización."<sup>119</sup>

"La innovación surge precisamente de la ausencia de respuestas globales, desde el centro a los problemas del municipio...el impulso de la ciudadanía, la exigencia creciente, la demanda de espacios de participación, está obligando en buena parte a los municipios del país a imaginar un nuevo modelo de gobierno dado que ni los esquemas tradicionales, ni las alianzas con el centro, parecen ir a la velocidad de la inquieta sociedad de nuestro México contemporáneo."<sup>120</sup> La alternativa para los municipios es innovar, crear nuevas estructuras de gobernabilidad, generar sistemas de cogestión, aplicarse a la tarea de gobierno municipal con una nueva mística.

La nueva gestión municipal basa su mística de gobierno en la participación ciudadana y es capaz de generar una interacción dinámica con otros niveles de gobierno dentro del marco del proceso federalismo cooperativo. En ella, se introducen equipos plurales de gobierno a partir de capacidades profesionales y

---

<sup>118</sup>Roberto Avalos Aguilar, *op.cit.*, pp. 54-67.

<sup>119</sup>Enrique Cabrero Mendoza, La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, Porrúa-CIDE, México, 1995 p. 27.

<sup>120</sup>*idem*, p. 359.

no de alianzas partidarias y se descentralizan decisiones por áreas de la administración.

En el esquema innovador el cabildo se vuelve un órgano real de discusión y toma de decisiones, realizándose la función de gobierno con liderazgo y articulación de esfuerzos, con un compromiso abierto de generar credibilidad. El gobierno municipal se asume en una lógica de servicio, con una visión que rebasa el trienio y piensa en el mediano y largo plazo. Asimismo, la nueva gestión municipal procura mantener un órgano administrativo apegado a la responsabilidad, la eficiencia y el orden en el quehacer de gobierno.

El esfuerzo modernizante de la administración pública municipal debe reflejarse en la implementación de nuevas políticas públicas, caracterizadas por su capacidad innovadora y su apertura al cambio. Acciones de gobierno dispuestas a no contenerse en el encuadre de los viejos paradigmas, donde el gobierno era el todo y los ciudadanos meros espectadores de la toma de decisiones del quehacer público.

### 3.2. CAPACIDAD DE RESPUESTA DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES PARA SATISFACER LAS EXPECTATIVAS DE LOS CIUDADANOS.

México ha emprendido un proceso de descentralización destinado a fortalecer los gobiernos locales, dotándoles de mayores capacidades para impulsar el desarrollo económico y social, y ante situaciones complejas, jugar un rol de verdadero gobierno. En este contexto, la reforma del Estado debe considerar no sólo la esfera de funciones y competencias del orden federal sino centrar la atención en el fortalecimiento del gobierno local.

Una de las transformaciones más importantes que viven nuestras sociedades se ha manifestado en la revaloración de lo local como el espacio de definición de las formas de convivencia, de organización social y colectiva y de realización de anhelos y logros de bienestar social. Las identidades locales y regionales se presentan como mecanismo de defensa del entorno inmediato, del ámbito de cotidianidad, de la necesidad de permanencia y pertenencia. Lo local se establece como el eje de la acción social.

Dentro de la agenda para la Reforma del Estado es lo local y no lo federal lo que se encuentra en el centro. La dinámica municipal adquiere cada día más movilidad, tanto en la participación ciudadana, como en la obligada reacción de los gobiernos locales ante estas demandas, buscando nuevas estrategias para la gobernabilidad. "La solución a una buena parte de los problemas nacionales está comenzando a surgir en lo local... la siguiente página de la reforma y del avance democrático se escribirá en los municipios de México."<sup>121</sup>

El proceso de Reforma del Estado tiene su origen en dos principales fenómenos: la crisis fiscal de 1982 y la crisis político electoral de 1988, las cuales evidenciaron la demanda de una nueva relación entre el Estado y la sociedad. Así, como señala Luis F. Aguilar, "no sólo ha cambiado el aparato gubernamental y su modo de actuación, ha cambiado, asimismo, el sistema político, el Estado".

Derivado de la Revolución Mexicana de 1910 se consolidó un estilo de gobierno caracterizado por: un predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno, los cuales han carecido de toda iniciativa; un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad, con su consecuente escasa participación, discusión y concertación ciudadana; la gestión pública se presenta como fuente primera de legitimación del gobierno, que al proveer de bienes y servicios respondía a las demandas de grupos sociales manteniendo con ello el poder legítimamente, así, "en vez de la elección ciudadana... fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales la que constituía el fundamento de la legitimidad gubernamental". De igual forma, dentro de este estilo de gobernar, las políticas se llevaron a cabo de manera directa para garantizar así la obtención del consenso y apoyo a costa de la burocratización de

<sup>121</sup> Enrique Cabrero Mendoza, *op. cit.* p. 17.

los programas de gobierno. Lo público se entendió de manera gubernamentalista subordinando a los ciudadanos.

Destaca también en el estilo de gobernar la fuerte regulación de las conductas económicas, así como el énfasis en la gestión pública a través de jerarquías personalizadas, esto es, generando una cadena de adhesiones y compromisos personales, que trajo como consecuencia que en la acción de gobierno se ponderara más importante los arreglos personales que el sometimiento a la ley para la resolución de cualquier asunto. Sin embargo, este estilo tuvo un costo que se reflejó en ineficiencia, dispendio, discontinuidad y descuido.

Poco cuidado se tuvo, pues, en la etapa del desarrollo nacional, de la hacienda pública. Con el apremio político suscitado a finales de los sesenta y principios de los setenta se descuidó el fisco, presentándose déficit y endeudamiento para lograr el desarrollo, impulsado por un protagonismo del Estado en detrimento del papel de la iniciativa privada y el mercado. La política distributiva fue la dominante con su enorme gasto y consecuente crisis financiera que provocó la recesión económica nacional. En suma, "el resultado final de este estilo revolucionario de gobernar mediante propiedad y gestión directa fue un gobierno autoritario y deficitario".<sup>122</sup>

Ciertamente existe una preocupación por el rol que corresponde jugar al municipio en la promoción del desarrollo local, buscando en ello determinar los mecanismos con los que cuenta este gobierno para desencadenar una acción innovadora o modernizadora<sup>123</sup> y, en efecto, las posibilidades de incidencia del municipio son amplias, tales como se observan en sus funciones clásicas: la mejora de los servicios públicos tendientes a mejorar las condiciones para el desarrollo de la actividad económica; la simplificación de trámites administrativos.

Sin embargo, este potencial municipalista parte de su misma esencia. Las raíces históricas y culturales, la tradición, el paisaje y los recursos humanos, físicos e institucionales de los que se alimenta la identidad local y regional se dan, antes que nada, en el municipio.

La identidad, seña típica de la local, se complementa con otras características. El municipio es uno de los ámbitos privilegiados de concertación público-privado. En el se desdibujan las tradicionales fronteras de ambos quehaceres y los proyectos mixtos, concretos, surgidos desde una sociedad también concreta, se hacen más posibles.

---

<sup>122</sup>Luis F. Aguilar, "Gestión gubernamental y Reforma del Estado" en: Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, México, 1993, pp.131-147.

<sup>123</sup>véase Blanca Acedo Angulo, El municipio en el marco de la reforma del Estado: una evaluación desde el punto de vista jurídico, No. 2., CEPNA, 1992, pp. 17-44.

Pero lo local no es simplemente un espacio de participación e identidad, es básicamente un área de concertación. En esa concertación de intereses diferentes y a veces antagónicos el municipio adquiere nueva relevancia y también nuevas funciones. La concertación es la forma de establecer vínculos de interdependencia y de concretar la dimensión espacial del desarrollo.

Una nueva cultura se gesta en estas acciones de desarrollo encaradas desde lo local: se abren espacios para la participación de las comunidades y de los actores locales en la gestión pública; se identifican problemas y soluciones y municipio y ciudadanía son co-participes de la ejecución y gestión de los proyectos correspondientes.

Así, es central la idea de una gestión renovadora de los municipios que se plantean una democratización de la gestión y una mayor eficacia.

En el marco del Estado interventor y paternalista descrito anteriormente, donde los grandes planes macro de desarrollo caracterizan el momento trazándose como objetivo el crecimiento económico, el municipio era ante todo administrador de lo existente, en todo caso, el ejecutor influenciado verticalmente por diversos sectores y temáticas del desarrollo, cada una gobernada por cabezas distintas en las dependencias federales.

Desde el punto de vista de la planeación y de la actividad económica, social y política, el municipio era una pluralidad desintegrada. La unidad, cuando la había, estaba a nivel del gobierno nacional y era respaldada por instancias o instrumentos centrales como el Plan Nacional de Desarrollo, el presupuesto de egresos de la federación o la Presidencia de la República.<sup>124</sup>

La capacidad de respuesta de los gobiernos municipales estará condicionada a una verdadera Reforma del Estado que se traduzca en la implementación de una verdadera política descentralizadora que transfiera funciones y competencias y no sólo recursos. Una descentralización del Estado que va más allá de una desconcentración de estructuras centralizadas y descarga de responsabilidades a los municipios, permitiendo desburocratizar al Estado, haciéndolo más transparente y trasladando poder económico y de decisión al municipio y por ende, a la población, haciendo así del municipio un verdadero gobierno local.

Ser gobierno para el municipio debe implicarle básicamente el hecho de desarrollar políticas públicas de mediano y largo plazos, dirigidas a un modelo de ciudad o espacio municipal rural que se busca construir, pero también actuar sobre la compleja red de relaciones que se establecen entre los habitantes y entre los diferentes grupos sociales que habitan el municipio.

---

<sup>124</sup>Bianca Acedo Angulo, El municipio en el marco de la reforma del Estado: una evaluación desde el punto de vista jurídico, No. 3, CEPNA, 1992, pp. 45-75.

Mientras en una administración tradicional se tenía como propósito principal el mantenimiento y la obra nueva (con limitaciones) de infraestructura, así como las acciones sociales básicamente compensatorias, el gobierno municipal actual debe plantearse estratégicamente el municipio del futuro, con una visión integral del mismo. Para lograrlo se reorganiza, se incorporan nuevas áreas y se desarrollan nuevos instrumentos.

De acuerdo con la CEPAL "nuevas demandas han ido determinando el que, al hablar de fortalecimiento institucional de las administraciones locales, se implique no sólo el mejoramiento de sus capacidades de administración de sus atribuciones tradicionales... sino que (en) una dimensión mucho más ambiciosa, se está buscando preparar y adecuar la institucionalidad local a las demandas de la descentralización."<sup>125</sup>

Pero la descentralización debe darse también al interior de los gobiernos municipales, especialmente en el caso de grandes y medianas ciudades, lo que supone, de entrada, una gestión pública mucho más compleja.

El concepto de gestión, como traducción de administración local, amplía los horizontes del trabajo del municipio hasta alcanzar la propuesta de estrategias del desarrollo local, la articulación de políticas locales con las centrales y la investigación sobre la realidad local como insumo de las propuestas de gran especificidad.

El municipio, con funciones de gobierno, puede ser el constructor de un nuevo hábitat; es responsable del espacio territorial y de las condiciones de vida que éste ofrece a sus habitantes. Puede, desde su planificación estratégica, contribuir a concertar los esfuerzos y definiciones de todos los actores locales. Pero el municipio en esta nueva concepción es algo más: es un factor de consolidación democrática en la medida en que transfiere y/o comparte competencias con la ciudadanía.<sup>126</sup>

Es claro que el redimensionamiento no se contiene en la administración pública sino que tiene una dimensión política inevitable, mayormente cuando en el sistema político mexicano la distinción entre administración y política ha sido muy tenue, dado que, como se ha observado, se obtenía legitimidad mediante la eficacia decisional de ofrecer satisfactores a los grupos demandantes, intercambiándose obras públicas por apoyo político. Estos cambios en el patrón de gestión gubernamental ocasionaron cambios a su vez en la interlocución Estado-sociedad, en la política. Cambian también las expectativas en torno a la política y a la idea que de ella misma se tenía.

---

<sup>125</sup>Roberto Avalos Aguilar, "Federalismo y Gobiernos Locales en México" en: Diploma Nacional de Política Pública y Gobierno Local, No. 1, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996, p. 37.

<sup>126</sup>Acedo Angulo, El municipio en el marco de la reforma del Estado: una evaluación desde el punto de vista jurídico, No. 4, CEPNA, 1992, pp. 76-110.

"La magnitud de la intervención estatal ha provocado un recorte de la esfera pública y la expansión de la esfera privada. Se ha redefinido lo que es (y debe ser) responsabilidad gubernamental y lo que es (y debe ser) responsabilidad personal". El retiro administrativo del Estado ha liberado la política provocando un mayor pluralismo, transición democrática y autonomía de la sociedad civil con su consecuente individualización de la política y el paso del Estado-Nación al Estado de Derecho.<sup>127</sup>

Así pues, "es posible afirmar que se perfila con fuerza lo que podríamos denominar un estilo gerencial de gobierno que es aquel que mejor logra traducir las demandas en respuestas de todo tipo al interior del municipio."<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup>Luis F. Aguilar, *op. cit.* pp. 142, 143.

<sup>128</sup>Roberto Avalos, *op. cit.*, p. 37.

### 3. 3. LA AUTONOMIA MUNICIPAL Y SU INCIDENCIA EN LA FORMACION DE GOBIERNOS LOCALES EFICIENTES.

Sin lugar a dudas parte de una tendencia global, paralela contrariamente a aquella que proclama una vuelta a los radicalismos fundamentalistas, tiene que ver con el reforzamiento de la democracia brindando mayor oportunidad a la autogestión comunitaria, dándole más libertad a las regiones y a las personas.

En este escenario la autoadministración comunal se convierte en una clave para el desarrollo democrático y el crecimiento económico. "El municipio es un espacio que puede y debe ser su propio promotor de desarrollo, donde el ayuntamiento debe ser un coordinador que integre los distintos esfuerzos y establezca una dirección hacia el logro de objetivos que permitan no sólo un crecimiento económico, sino un desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. El papel primordial del ayuntamiento será generar políticas acordes a las demandas y necesidades, constituyéndose en una bisagra entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil."<sup>129</sup>

Siguiendo a Raúl Olmedo se puede decir que "el municipio sólo podrá cumplir sus facultades constitucionales y sus funciones en todo el territorio municipal si descentraliza hacia cada comunidad rural y urbana la capacidad y el poder para realizarlas dentro de su ámbito territorial delimitado, microregional, sobre el cual se asienta y desarrolla su vida cotidiana comunitaria...la comunidad requiere autonomía de organización, gobierno propio y permanente, cualidad de Estado...el gobierno comunal activa la energía de toda la sociedad."<sup>130</sup>

Así, "la política comunal moderna entiende que el ciudadano es una pieza fundamental. La relación entre el ciudadano y la autogestión se verá reflejada a nivel político en el grado de iniciativa propia y en la participación que éste tenga [la comuna] debe organizarse sobre la base del principio de subsidiariedad, que indica que el nivel estatal superior solamente deberá encargarse de aquello que el nivel subsecuente inferior no está en condiciones de realizar."<sup>131</sup>

El federalismo tiene como elemento característico a la autonomía ya que éste "pertenece a la justificada sospecha de no concentrar el poder político en una única instancia con mando universal en positivo, obedece a la idea justificada de que el poder político tiene su origen en las libertades y derechos políticos de los ciudadanos y...descansa en la idea del autocontrol de la libertad política del individuo y grupos -de la responsabilidad-...en la perspectiva liberal, la autonomía

<sup>129</sup>José Mejía Lira, "Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios" en Gaceta mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal No. 38, diciembre de 1997, INAP, México, p. 122.

<sup>130</sup>Raúl Olmedo, "Hacia el cuarto orden de gobierno: la comunidad", en Revista Examen no. 112, Febrero 1999, CEN del PRI, México, p.19.

<sup>131</sup>Hans-Jürgen Beerfeltz, "La autonomía municipal y el futuro", en Revista Perfiles Liberales edición especial: política municipal, FFN, Bogotá, 1994, pp. 28,29.

individual y comunitaria es el valor político por excelencia...el que más distribuye y difunde el poder político en la sociedad, el que introduce más límites y contrapesos efectivos para detener cualquier concentración del poder...el federalismo ofrece asimismo mayores oportunidades de resguardo contra el poder, al no concentrar todo el poder político en un único lugar y, por ende, convertirlo en omnipotente e irresistible."<sup>132</sup>

De acuerdo con Acosta Romero, la autonomía es una característica del municipio pues "se basa en un sistema de elecciones democráticas para designar a los miembros del Ayuntamiento; no deben existir órganos intermedios entre el municipio y la administración central, federal, ni con el Gobierno del Estado (entidad federativa)... nada impide la existencia de dos entidades autónomas previstas dentro de la Constitución, en países de sistema federal, pues la autonomía se refiere exclusivamente al territorio del municipio y no será tan amplia como la de las entidades federativas (ya que) se refiere exclusivamente a la región urbana o rural que comprenda su superficie territorial y debe estar garantizada por ingresos propios, que le permitan cumplir las facultades, atribuciones y cometidos que le otorgan la constitución y las leyes locales."<sup>133</sup>

Podemos establecer que "un peso en manos de un Estado rinde más que en las de la Federación, y un peso en manos de un Municipio, rinde más que en las del Estado. Ello por la sencilla razón del conocimiento directo del medio, de sus recursos naturales y humanos y la estricta vigilancia de la comunidad."<sup>134</sup>

"Es precisamente en el nivel local, en el ámbito cotidiano, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas."<sup>135</sup>

Dentro de la noción de gobernabilidad se establecen dos dimensiones: la eficiencia administrativa y la capacidad de generar legitimidad y consenso. Así, la autonomía municipal contribuye a estos objetivos. Como también señala Ziccardi: "Por un lado, el gobierno local es un intermediario entre la ciudadanía y otros niveles de gobierno. Por otro el reclamo de autonomía municipal es enarbolado por la gran mayoría de los municipios mexicanos. Por ello el municipio debe resolver difíciles, complejas y contradictorias relaciones dentro de los aparatos gubernamentales."<sup>136</sup>

<sup>132</sup>Luis F. Aguilar, *op.cit.* pp. 21, 22.

<sup>133</sup>Miguel Acosta Romero, *Teoría general del Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1999, p. 766.

<sup>134</sup>Juan Delgado Navarro, "Para responder eficazmente a la comunidad", en Revista *Perfiles Liberales*, no. 44, Diciembre de 1995, Bogotá, p.33.

<sup>135</sup>Alicia Ziccardi, *op.cit.* p. 15.

<sup>136</sup>*Idem.* p. 19.

Si bien es cierto que el municipio actúa en estrecha dependencia con los otros dos niveles y que con las modificaciones introducidas al artículo 115 constitucional se permitió al gobierno local recaudar los impuestos predial y de traslado de dominio y cobrar por los servicios que ofrece, su autonomía es cuestionada desde la dificultad económica y de modernización administrativa suficiente para generar sus propios recursos y es cuestionada también por la indefinición legal respecto de las competencias entre niveles de gobierno.

Teóricamente hablando, el municipio debería obtener beneficio de la aplicación del concepto constitucional establecido en el artículo 124 de nuestra carta constitucional y hasta aplicársele el mismo criterio en su relación con las entidades federativas, que a la letra dice: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". Sin embargo, la práctica ha sido lo contrario, injiriendo la federación en tantos asuntos como le interese. Coincidiendo con Emilio Rabasa, este artículo es la clave del sistema federal, "los poderes federales sólo pueden realizar las funciones que expresamente les otorga la Constitución... los estatales todo lo que no esté reservado expresamente a la Federación...(y) la invasión de competencias estatales por el Gobierno Federal - o viceversa- es inconstitucional, pues viola la soberanía de los estados o la Federación..."<sup>137</sup>

Asimismo, la falta de autonomía y la dificultad en las relaciones intergubernamentales se origina no sólo en los problemas de la inequitativa distribución de los recursos, sino también de la disponibilidad y control que sobre los mismos pueda ejercer el gobierno local. Situación similar se presenta en la realización de obras públicas en las que participan instancias de gobierno federal donde se presentan recursos etiquetados por la federación para ellas sin que el gobierno local incida en su control y, a veces, le representa conflictos internos con la comunidad.

Un justo reclamo de las municipalidades será el de reglas de juego claras entre los diferentes niveles e instancias de gobierno. Una complicación que no debemos dejar de reconocer para la autonomía municipal se da en el caso de municipios cuyo gobierno es encabezado por un partido distinto al que encabeza la entidad federativa.

La autonomía, vista desde su aspecto jurídico, político o económico, constituye un elemento básico para que un gobierno municipal actúe eficazmente. A la falta de ella "los municipios en México no tienen una capacidad plena de actuar frente a las demandas sociales. Asimismo, la capacidad de organización y dirección tienen un contenido altamente político, ello origina que en los gobiernos estatales se impriman matices que bajan de un orden federal, sin embargo, los municipios tratan de buscar alternativas para mejorar la gestión pública a través de otros esquemas como la descentralización. Una tendencia municipal muy fuerte en México es la reorganización administrativa y capacidad de dirigir por parte de los

<sup>137</sup> Emilio O. Rabasa, *Mexicano...*, *op.cit.* p. 367.

presidentes municipales. Se ha pretendido tener organizaciones más flexibles, representativas, profesionalizadas, honestas, eficientes y abiertas al cambio en donde la ciudadanía participe y busque organizarse para promover la gestión pública."<sup>138</sup>

"Lo que determina un gobierno comunal es la descentralización, es decir, el reconocimiento de competencias propias a un organismo que no está jerárquicamente subordinado a la instancia superior y cuya autonomía real proviene del origen de su mandato: la elección popular. Ni lo restringido de la esfera de sus competencias o de sus recursos, ni el control de algunas decisiones por el nivel superior menoscaban su carácter de gobierno local elegido a través de la participación ciudadana. Tampoco niegan su naturaleza de gobierno comunal la participación reducida, la apatía ciudadana o el abstencionismo electoral, aunque claramente todos estos flagelos debilitan básicamente su carácter democrático."<sup>139</sup>

---

<sup>138</sup>José Rodolfo Vega Hernández y Gerardo Servín Aguillón, "Retos de la participación ciudadana como instancia de eficiencia de la administración pública municipal" en: Gaceta mexicana de administración pública, estatal y municipal, No. 58, INAP, México, Diciembre 1997, p.139 y 140.

<sup>139</sup>Editorial de la revista del Centro de Investigación y promoción de los Derechos Humanos de Honduras citada en "Participación y democratización de los municipios", revista Perfiles Liberales No. 57, Enero/febrero de 1998, México, p. 74.

## CAPITULO IV

### LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN TLALNEPANTLA DE BAZ, ESTADO DE MEXICO.

#### 4.1. EL PROCESO DE URBANIZACION E INDUSTRIALIZACION DE TLALNEPANTLA.

El municipio de Tlalnepantla, Estado de México, se encuentra dividido por el Distrito Federal en dos porciones, la occidente y la oriente; la zona occidental limita con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Tultitlán, al norte; con el Distrito Federal y el municipio de Naucalpan, al sur; con el Distrito Federal, al este; y con el municipio de Atizapán, al oeste. En su zona oriente limita con el municipio de Ecatepec, al norte; con el Distrito Federal, al sur y oeste; y con el municipio de Ecatepec, al este.

La ubicación estratégica de Tlalnepantla en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, principal mercado de consumo y de producción del país, así como la importante infraestructura vial a nivel regional con que cuenta y que permite tener acceso inmediato a los mercados del norte, imprime al municipio una importancia regional e incluso a nivel nacional.

Esta importancia se debe a la dinámica actividad económica ocasionada por la planta industrial instalada en este territorio, así como por la actividad en el centro municipal de comercio y servicios metropolitanos.

El impacto de los avances tecnológicos en la industria, comercio y medios de comunicación han tenido como consecuencia la contaminación del suelo, aire y agua, que se han convertido en un problema de salud pública que amerita medidas emergentes de carácter integral. Si a esto aunamos el acelerado crecimiento industrial no planificado desde el punto de vista ambiental, de la distribución inadecuada de la población y la explotación inadecuada de los recursos naturales y bióticos que se ha agudizado en los últimos años.

En el territorio municipal son muy variados los usos de suelo y comprenden genéricamente los usos no urbanizables y los usos urbanos. Los primeros cubren una superficie de 1,638 Has., consideradas como zonas de preservación ecológica, cuerpos de agua y zonas de restricción federal. La función que cumplen las áreas no urbanizables de la Sierra de Guadalupe, es la de constituir una importante barrera física al crecimiento urbano y conurbación con el municipio de Tultitlán, además de ser el principal pulmón del norte de la Ciudad de México.

El área urbana abarca 6,710 Has., lo que representa el 80% de la superficie municipal, y en donde se realizan casi la totalidad de las actividades socioeconómicas. En esta área se estima que existen de 146.4 Has. de superficie baldía, que puede aprovecharse para usos urbanos compatibles con los actuales, haciendo preferencia con los que ayuden a contrarrestar los efectos nocivos de la

contaminación ambiental. El municipio ha agotado sus reservas territoriales para la extensión de su crecimiento urbano, por lo que está considerado como un municipio saturado y su única alternativa de crecer es densificando esta área urbana de manera planificada.

Los usos urbanos están constituidos por el uso industrial, comercial, de servicios, áreas verdes, cuerpos de agua, infraestructura habitacional de densidad muy baja, baja, media y alta densidad, habitacional con mezcla de comercios y servicios, uso mixto de alta calidad, de servicios metropolitanos, de centro urbano, de corredores urbanos de baja y alta densidad y de equipamiento urbano.

Las 6,710 Has. que constituyen el área urbana tienen como características en general las siguientes:<sup>140</sup>

El uso habitacional ocupa 3,673 Has. que representan el 54.7% del área urbana. Sin embargo, los usos habitacionales se encuentran distribuidos desordenadamente en el territorio municipal; en su mayor parte aislados unos de otros, sin los suficientes comercios y servicios necesarios para evitar desplazamientos de la población a cubrir estas demandas.

Las áreas comerciales y de servicios abarcan 863.7 has. que representan el 12.9%, estos usos se han localizado a lo largo de las principales vías y fundamentalmente en el centro tradicional, que es uno de los más importantes por su cobertura a los municipios conurbados del Área Metropolitana de la Ciudad de México.

En Tlalnepantla, existen grandes zonas ocupadas con usos de características especiales entre los más importantes están dos: la estación de Carga del Valle de México y los terrenos de la C.F.E. en Santa Cecilia. Estos usos ocupan 308.2 has. y representan el 4.6% del área urbana.

Los usos industriales ocupan 1,112.6 has. que representan el 16.6% del área urbana. Las áreas industriales se localizan en la porción central del área urbana y en la zona de San Juan Ixhuatepec, por lo que condicionan y afectan el funcionamiento del resto de la estructura urbana por el tránsito pesado y la contaminación que generan.

Tlalnepantla constituye la puerta de entrada al Distrito Federal, por lo que su área urbana es atravesada por importantes vías regionales metropolitanas y primarias. Estas vías ocupan 201.7 has. que representan el 3.0% del área urbana.

A pesar de que el municipio no cuenta con áreas urbanizables, existen 146.6 Has. de suelo baldío al interior del área urbana lo que representa el 2.2%.

---

<sup>140</sup>H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz 1991-1993. Proyecto del Plan del Centro de Población Estratégico. Tlalnepantla Estado de México 1993-1994.

La importancia y trascendencia del uso del suelo de Tlalnepantla, radica en que sus mezclas y combinaciones de uso crean un amplio espectro de impactos urbanos, sociales, ecológicos y económicos en el municipio; las zonas habitacionales se suceden con las industriales, las comerciales con las residenciales; todo entrecruzado por avenidas que no corresponden al flujo vehicular de la zonas, o que no llevan el sentido de los movimientos importantes de la mayoría de la población, formando un mosaico de complejidad extrema. Esto ha significado a muchos acceso a mejores formas y oportunidades de vida; a otros los mantiene en la marginación. En las calles el contraste cotidiano entre la opulencia y la pobreza extrema se vuelve casi inadvertido, pero aún persiste.

Las barreras físicas naturales, principalmente al norte del municipio, como lo es la Sierra de Guadalupe, ha condicionado el crecimiento urbano, aunque no por ello ha imposibilitado el asentamiento humano de un importante porcentaje de población de bajos recursos económicos, que sólo ahí encuentran un espacio para habitar a un relativo bajo costo económico, pero de gran costo social y de bienestar.

Para fines de 1945, el panorama ofrecido por la zona industrial de Tlalnepantla era altamente promisorio; para 1961 se convertía en una espléndida realidad; los logros de aquel conjunto de elementos, signos de progreso, fue la razón por lo que el Estado de México presidido por Alfredo del Mazo Vélez procura dar un gran impulso a la industria de la región, colocándola en primer plano, entre las zonas fabriles más importantes del país; asimismo, impulsó diversas obras como fueron las de infraestructura, realizadas bajo el proyecto "Planificación de Tlalnepantla" que incluyera la alineación y ampliación de sus calles, así como la apertura de otras, construcción de drenaje, pavimentación de calles y avenidas, banquetas, carreteras, el rastro de la ciudad y el establecimiento de escuelas.

Durante los años veinte, el municipio de Tlalnepantla fue un importante centro distribuidor de ganado, al servir como punto de desembarque que surtía los rastros de México, Villa de Guadalupe, Tacuba, Tacubaya, Texcoco, Cuautitlán y otros más. En la década de los cuarenta, sufre la definitiva transformación de una región con perfil agrícola a una región industrial, transformando vastos sembradíos de las viejas haciendas en amplios espacios para las diversas plantas industriales.

Durante el periodo que comprende de 1945 a 1950, los municipios de Tlalnepantla, Naucalpan y Ecatepec son los primeros que se ven favorecidos por la política de apoyo industrial, manifestada en la Ley de Protección a la Industria, la cual permitió la canalización de importantes recursos financieros del gobierno federal y la inversión extranjera, surgiendo con ello en 1948 las primeras empresas de tipo transnacional como las productoras de aceros y fertilizantes, ampliándose así la gama de actividades económicas del municipio.

El auge industrial que se lograra en Tlalnepantla en la administración gubernamental del licenciado Isidro Fabela y de Alfredo de Mazo Vélez, así como

el creciente desarrollo comercial y acelerado aumento de su población, representaron factores determinantes para que la Legislatura del Estado concediera a la Antigua Villa de Tlalnepantla la categoría de Ciudad, por Decreto del 13 de Septiembre de 1948. En 1978 Tlalnepantla de Comonfort cambió su nombre por el de Tlalnepantla de Baz, en honor al Dr. Gustavo Baz Prada, nativo de Tlalnepantla.<sup>141</sup>

En la década de los setenta, Tlalnepantla logró un desarrollo industrial que lo llevó a ser uno de los municipios más importantes del país; es así como se le considera el primer municipio a nivel nacional que destina mayor superficie del suelo para uso industrial, considerando su producción bruta y personal ocupado; el tercero en cuanto a mayor número de establecimientos de 50 o más empleados y el séptimo en número total de industrias. Su cercanía con el Distrito Federal y la política de exención de impuestos a los industriales implantada en 1943, motivó la creación de una enorme zona industrial que requirió de mano de obra de miles de obreros, los cuales provenían de distintos puntos del país, generando una alta tasa de crecimiento poblacional y como consecuencia de ello un incremento en la demanda de servicios públicos, principalmente en vivienda, educación y salud.

---

<sup>141</sup>Almazán Garduño, Leticia. Historia Breve de Tlalnepantla, (folleto) Ayuntamiento de Tlalnepantla, Méx. p.p. 1-17

## 4. 2. EVOLUCIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVA Y SOCIO-DEMOGRÁFICA DE TLALNEPANTLA 1950-1996.

### POBLACIÓN

El proceso de poblamiento en el municipio de Tlalnepantla, comienza a acelerarse a partir de la década de los 50, cuando, por el auge industrial, también respresentó un espacio habitacional atractivo. En este proceso la apertura que se dio a los fraccionamientos habitacionales, especialmente a los populares y la ubicación colindante con el D.F., entre otros fenómenos, permitieron que el crecimiento demográfico se dinamizara, de tal manera, que permitió alcanzar tasas de crecimiento anual de hasta 13% a finales de la década de los 60 y principios de los 70.

La saturación de gran parte de las reservas habitacionales, aunado a la estabilidad de crecimiento de la industria y a la apertura de grandes fraccionamientos habitacionales populares en municipios aledaños, dieron como resultado una disminución del crecimiento demográfico en la década de los ochenta, sin dejar de ser un factor importante y difícil de mantener estable, ya que grandes zonas, como es el caso de la zona oriente, sigue creciendo su población por nacimientos de hijos de los que serían la segunda generación de los miles de inmigrantes de los años 60 y 70.

De acuerdo con una estimación realizada por Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IIIGECM) con base en los resultados censales, la cual consiste en trasladar los datos al 30 de junio del año censal (mitad del año), Tlalnepantla ha tenido la siguiente evolución demográfica:

#### CRECIMIENTO HISTORICO DE LA POBLACION MUNICIPAL

AÑO	POBLACION	TASA DE CRECIMIENTO
1940	14,626	
1950	30,539	6.9
1960	115,890	13.8
1970	394,654	13.8
1980	807,800	7.5
1990	708,060	-1.0
1994	950,481	3.1
1996	993,275	4.4
2000	1,152,659	3.8

Al 30 de Junio de 1990, el municipio contaba con 708,060 habitantes lo que lo ubica en el 4º lugar en cuanto a tamaño de población a nivel estatal, solamente superado por los municipios de Nezahualcóyotl, Ecatepec y Naucalpan, no

obstante se debe considerar que con excepción de Nezahualcóyotl, Tlalnepantla es el de menor tamaño territorial, lo que lo coloca en el segundo municipio densificado del Estado únicamente detrás de éste.

Utilizando el método Logístico de Proyección y cruzando la información con diversas variables como son las referentes a la dotación de servicio de agua potable, de energía eléctrica y del pago predial, se estima que para el año de 1994 existe una población total municipal de 950,481 Habitantes.

La población tlalnepantlense, posee ciertas características demográficas que la distinguen de otros municipios, entre ellas se puede listar las siguientes:

Un factor importante de la dinámica poblacional de Tlalnepantla, lo constituyó el crecimiento social, es decir, la migración, corroborado por el hecho de que en algún momento el municipio fue receptor de una importante cantidad de inmigrantes, algunos provenientes del desbordamiento de población del Distrito Federal, otros atraídos de la entidades vecinas imposibilitados para asentarse en la Ciudad de México, empezaron a ocupar los municipios aledaños como es el caso de Tlalnepantla.

El proceso de migración señalado, se puede constatar si se considera que el 56.1% de los habitantes son originarios de otras entidades (de acuerdo a los resultados del XI Censo de Población y Vivienda), entre las más importantes se encuentran Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Veracruz, Puebla y el mismo Distrito Federal.

Al quedar el municipio de Tlalnepantla dentro de la zona conurbada de la Ciudad de México, y por el cambio de uso del suelo agrícola a urbano, su población se considera prácticamente en su totalidad urbana es decir, que su población con características rurales alcanza solo el 0.1% del total.

Los grupos quinquenales que forman la base de la pirámide de edades, al igual que en muchos municipios incluyendo al estado y al país, ya están siendo adelgazados, debido a las políticas de reducción natal emprendidas a nivel federal. Lo anterior trae como consecuencia un proceso de tendencia a estabilizar la demanda de servicios, aunque hay que esperar un período fuerte de crecimiento poblacional cuando la población de los que fueron las 2 últimas generaciones empiecen a tener hijos.

## **ASPECTOS ECONÓMICOS**

La Población Económicamente Activa (PEA) está constituida por el 32.8% de la población total, que resulta alta en comparación del 29.1% de la PEA estatal, lo anterior muestra la enorme fuerza de trabajo con que cuenta el municipio, en este sentido, se observa que el grupo quinquenal más numeroso en 1990 lo constituyó el de 15 a 19 años de edad con el 12.81% de la población total, aumentando la

demanda de empleo significativamente en un corto plazo. Del total de la PEA, el 0.3% se concentra en el sector primario, el 39.9% en el sector secundario y el 59.8% en el sector comercio y servicios.

La población económicamente activa por sector en Tlalnepantla varía significativamente respecto al promedio estatal, en lo que al sector primario concierne, teniendo una participación de 0.3% contra 8.7% del promedio estatal, lo anterior refleja la casi nula actividad primaria de este municipio.

En cuanto al sector secundario, la participación del municipio es mayor respecto al promedio estatal, con 40% y 36.8% respectivamente.

La misma situación se presenta en el sector terciario, cuya participación en el municipio es de 55.5% y de 50.9% a nivel estatal.

## INGRESO

En Tlalnepantla, el 20% de la población ocupada obtiene sus ingresos hasta una vez el salario mínimo (vsm), el 43% gana de 1 a 2 vsm, el 26.5% de 2 a 5 vsm, el 6.7% obtiene ingresos e 5 a 10 vsm y tan sólo el 3.6% ganan más de diez veces este salario.

A pesar de que el promedio de ingresos de la población del municipio es relativamente alto con respecto al promedio de ingresos estatal, el poder adquisitivo de los tlalnepantlenses es muy bajo, lo que viene a reflejarse en el detrimento de sus condiciones de vida, salud, vivienda y educación.

Para enfrentar esta aguda situación las familias han recurrido a mecanismos de colaboración, reflejándose en la presencia de familias "ampliadas" en la ocupación de la vivienda de tipo popular o en el hecho de que cada vez más, se incorporan al mercado de trabajo la población juvenil e infantil de ambos sexos.

## DIVISIÓN POLÍTICA MUNICIPAL

De acuerdo al Bando Municipal de la administración 1994-1996, el municipio comprende un total de 227 comunidades: 87 colonias, 73 fraccionamientos habitacionales, 16 fraccionamientos industriales, 19 pueblos y 32 unidades habitacionales.

## PERFIL POLÍTICO DEL MUNICIPIO

Hasta 1996 el municipio de Tlalnepantla había sido gobernado tradicionalmente por el PRI, logrando mantener una fuerte presencia en el municipio a través de las estructuras tradicionales que caracterizaron al Partido Revolucionario Institucional, tales como en el llamado sector obrero la Confederación de Trabajadores de México (CTM), que a través de sus diferentes asociaciones sindicales funcionó como un fuerte grupo de poder e incidencia en las decisiones del ayuntamiento

local contando para ello con importantes cargos de elección popular como la diputación local y la sindicatura municipal. Destaca también la Confederación de Obrero y Campesinos del Estado de México (COCEM) central obrera que tuvo sus orígenes en el municipio auspiciados por la política de industrialización promovida por el gobernador el Estado de México, Isidro Fabela, en la década de los cincuenta. De menor peso se encuentran la Confederación de Trabajadores y Campesinos (CTC) movimiento que surge de la escisión de la COCEM, y el Sindicato de Mineros.

Dentro de las estructuras de apoyo al sistema político local se encuentra también el sector popular que ejerció un importante control principalmente sobre los grupos de comerciantes ambulantes y semifijos y, con menor presencia, las organizaciones afiliadas a la Confederación Nacional Campesina (CNC) que si bien pocos en número, con peso histórico por la anterior tradición agraria del municipio.

Electoralmente, Tlalnepantla mostraba una tendencia favorable al Partido Revolucionario Institucional. En los comicios para elegir gobernador del Estado de México en 1993, con una lista nominal de 382,246 electores el PRI obtuvo la primera fuerza con 126,504 votos seguido por el PAN que obtuvo 55,880. Posteriormente, en las elecciones de ayuntamientos de 1994 el PRI conservó su ventaja en el municipio obteniendo 103,866 votos contra 34,917 del PAN. Sin embargo, esta tendencia se revirtió para la elección de ayuntamientos de 1996 perdiendo por primera ocasión en su historia el PRI la alcaldía de Tlalnepantla al obtener 59,063 votos superados por los 65,680 que obtuvo el PAN. De esta forma Tlalnepantla se incorporó al llamado corredor azul de municipios del área conurbada de la Ciudad de México que iniciaron procesos electorales caracterizados por el voto de castigo hacia el sistema político predominante, optando por confiar en las alternativas de cambio que ofertaron al ciudadano los partidos hasta ese momento de oposición.

#### 4. 3. LAS ORGANIZACIONES SOCIALES DEL MUNICIPIO: CONFORMACION Y DEMANDAS.

Como ha sido observado, Tlalnepantla presenta un fenómeno socio-demográfico particular en donde la alta concentración urbana, como parte integrante de la zona metropolitana de la ciudad de México, hace a sus ciudadanos requerir de una organización más compleja. "Estamos evidentemente en una situación altamente peculiar pues el papel que juegan las organizaciones en la vida moderna es cada vez más importante, sus objetivos manifiestan una amplísima gama de actividades humanas desde las más conocidas hasta que las que poco son del dominio de la mayoría. Lo anterior nos atañe de una u otra manera porque cuando se tienen tan amplias concentraciones humanas (megaciudades), también es fácil dar paso a la confusión o incluso desconocimiento, lo cual suena paradójico en un siglo en el que se ha descubierto e innovado tanto."<sup>142</sup>

Para el estudio de las organizaciones que participan en diferentes actividades en Tlalnepantla podemos tomar en cuenta el diagnóstico que sobre el particular realizó la Dirección General de Desarrollo Político del Gobierno del Estado de México<sup>143</sup> en el que se destaca que del conjunto de organizaciones del Estado de México el 61.9 % se concentran en 16 municipios: Atenco, Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Chalco, Chimalhuacán, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Texcoco, **Tlalnepantla**, Tultitlán, Cuautitlán Izcalli y Valle de Chalco Solidaridad.

Dentro de este diagnóstico se contempla la clasificación de las organizaciones sociales en un esquema tipológico, mismo que a continuación se reproduce en el cuadro 1.

Estas organizaciones tienen su momento constitutivo en las décadas que van de 1970 a 1990, estableciéndose entre sus motivos de constitución que el 20.1% se debe a interés gremial, el 11.5% para demandar servicios públicos y realizar actividades de gestión social y el 10.6% se dedica al fomento del desarrollo económico y generación de empleos. Las organizaciones sociales se dividen metodológicamente en tres grandes grupos: organizaciones de la sociedad civil, organizaciones políticas y organizaciones económicas. Sus integrantes oscilan en rangos que no rebasan los 100 miembros, siendo el 21.8% las que se encuentran entre los 100 y 500 integrantes.

<sup>142</sup>Ariette López Trujillo, "Vivencias de participación en programas municipales en Tlalnepantla de Baz, durante el período 1994-1996", en: Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, No. 58, Diciembre de 1997, México INAP, p. 156.

<sup>143</sup>Véase Rogelio Tinoco García, Coord., Organizaciones sociales en el Estado de México, GEM-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca, 1999, 215 p.

<b>CUADRO 1</b>		
<b>ESQUEMA TIPOLOGICO PARA UBICAR A LAS ORGANIZACIONES SOCIALES</b>		
<b>Sociedad</b>	<b>Política</b>	Cámara de diputados y Senadores
		Partidos Políticos
		Agrupaciones Políticas
		Foros políticos públicos
	<b>Económica</b>	Organizaciones de producción y distribución
		Cooperativas
		Asoc. empresariales
		Sindicatos
		Organizaciones de transportistas
	<b>Civil</b>	Organizaciones de artesanos
		Organizaciones de asistencia social
		Org. ambientalistas
		Org. científicas y tecnológicas
		Org. culturales
		Org. de desarrollo
		Org. de promoción social
		Org. deportivas y recreativas
		Org. de derechos humanos
		Org. educativas
Org. filantrópicas		
Org. vecinales		
Fundaciones		

Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil buscan proporcionar asistencia social (18.6%) mientras que las políticas y económicas buscan cubrir necesidades materiales de la comunidad (29.2%). Dentro de sus principales actividades se encuentra el trabajo comunitario (23.5%), principalmente entre las de la sociedad civil; autogestión y gestión social (22.1%) principalmente para las políticas y económicas. Así, de la sociedad civil tienen en su mayoría un programa de actividades de tipo vecinal, filantrópico y educativo. De las políticas económicas destacan las empresariales y gremiales.

En cuanto a su nivel de relación con la autoridad se observa una mayor independencia de las organizaciones de la sociedad civil, las que encuentran su principal problema en la falta de interés de la ciudadanía en participar. En contraparte, las político y económicas hacen énfasis en su falta de interés por parte de las autoridades. Es de resaltar que las organizaciones sociales en el Estado de México y podríamos inferir que en Tlalnepantla, el 49.6% de las organizaciones consideran que la resolución de los asuntos planteados corresponden al gobierno y solo el 4.3% que es en forma conjunta gobierno y organizaciones como deben de ser resueltos. Resalta también que de las gestiones que estas organizaciones realizan en términos de dependencias gubernamentales, es hacia el gobierno municipal a donde dirigen sus principales esfuerzos (18.9%).

Ahora bien, respecto a las organizaciones que actúan en el municipio de Tlalnepantla, la misma investigación realizada por el Gobierno del Estado de México señala la existencia de 83 organizaciones misma que a continuación se enlistan:

- 1.- Alianza de Pequeños Comerciantes del Estado de México.
- 2.- Ame a la Niñez, I. A. P.
- 3.- Arquidiócesis de Tlalnepantla.
- 4.- Artemisa, A.C.
- 5.- Asociación Banco de Ojos, Lions International, I.A.P.
- 6.- Asociación de Abogados Democráticos del PRD.
- 7.- Asociación de Colonos Residentes del Fraccionamiento Izcalli Pirámide, A.C.
- 8.- Asociación de Industriales del Estado de México, Delegación Tlalnepantla, A.C.
- 9.- Asociación Deportiva de Tenis.
- 10.- Asociación Industrial Tlalnepantla, A.C.
- 11.-Asociación Mexicana de Consultores en Riesgo y Protección Ambiental, A.C.
- 12.-Asociación para el Rescate de la Niñez, I.A.P.
- 13.-Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Tlalnepantla.
- 14.- CAPER, A.C.
- 15.- Caritas de la Arquidiócesis de Tlalnepantla, I.A.P.
- 16.- Casa del Ciudadano Mexiquense, A.C.
- 17.- Casa Hogar del Mexicano.
- 18.- Casa Hogar San Miguel Arcángel, I.A.P.
- 19.- Centro Cristiano Zanar.
- 20.- Centro de Integración Juvenil, A.C.
- 21.- Centro Empresarial del Noroeste del Valle de México.
- 22.- Centro de Integración Juvenil Estado de México.
- 23.- Clérigos Regulares de Somasca de México.
- 24.- Colegio de Ingenieros Industriales de México, A.C.
- 25.- Comisión Centros Cristianos.
- 26.- Comité para la Defensa y Protección de los Derechos Humanos y las Garantías Individuales.
- 27.- Comité Pro Derechos Humanos "Derechos Humanos y su Desarrollo", A.C.

- 28.- Comité Pro Derechos Humanos de la Policía de Tlalnepantla.
- 29.- Comité Pro Derechos Humanos de Tlalnepantla.
- 30.- Comité Pro Derechos Humanos de Tlalnepantla de Baz.
- 31.- Comité Pro Derechos Humanos del Estado de México ONG, Tlalnepantla.
- 32.- Comité Pro Derechos Humanos del Valle de México.
- 33.- Comité Pro Derechos Humanos Juventud y Unión del Valle de México.
- 34.- Comité Pro Derechos Humanos del Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social Sección V.
- 35.- Concepcionistas Franciscanas de la Divina Providencia.
- 36.- Confederación de Obreros y Campesinos del Estado de México.
- 37.- Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos de Tlalnepantla.
- 38.- Congregación Benedictina de Santa María de Monte Oliveto.
- 39.- Congregación del Oratorio de San Felipe Neri de Tlalnepantla.
- 40.- Consejo Cívico de Tlalnepantla.
- 41.- Consejo Directivo Estatal "Convergencia por la Democracia".
- 42.- Coordinadora Ciudadana, A.C.
- 43.- Cruz Ambar, I.A.P.
- 44.- El Barzón Metropolitano.
- 45.- El Mexicanito, A.C.
- 46.- Escuela de Educación Especial Dr. José de Jesús González.
- 47.- FAERYCOM.
- 48.- Federación de Agrupaciones en General del Estado de México.
- 49.- Fundación de Ayuda al Débil Mental, A.C.
- 50.- Fundación Nacional de Bienestar Social, I.A.P.
- 51.- Hermanas de Betania Franciscanas de María Inmaculada.
- 52.- Hermanas Eremitas de Dios.
- 53.- Hermanas Solidarias del Sagrado Corazón de Jesús.
- 54.- Hogar Colectivo Sonasco, A.C.
- 55.- Iglesia Bautista Resurrección.
- 56.- Iglesia Católica, Apostólica Ortodoxa del Patriarcado de Moscú.
- 57.- Iglesia Cristiana Bautista Abarim.
- 58.- Iglesia Cristiana Bautista el Mesías de Tlalnepantla de Baz.
- 59.- Iglesia Cristiana Independiente Pentecostés.
- 60.- Iglesia Cristiana Tabernáculo de Dios en México.
- 61.- Iglesia del Dios Vivo, Columna y Apoyo de la Verdad el Buen Samaritano.
- 62.- Iglesia Ministerios Cristianos el Camino.
- 63.- Iglesia Pentecostés Jesús el Buen Pastor.
- 64.- Instituto Tecnológico de Tlalnepantla.
- 65.- Kasia, A.C.
- 66.- Misterio Misionero Vanguardia Evangélica.
- 67.- Monasterio de Santa María de Guadalupe Adoratrices Perpetuas del Santísimo Sacramento de San Juan Ixhuatepec.
- 68.- Monasterio de Santa María de los Angeles.
- 69.- Movimiento Ecologista Mexicano, A.C.
- 70.- Naturalia-Unión de Grupos Ambientalistas, Comisión Selvas.
- 71.- Olimpiadas Especiales del Estado de México, A.C.
- 72.- Organización Interamericana de Derechos Humanos, A.C.

- 73.- Organización Interamericana de Profesionistas de Derechos Humanos.
- 74.- Pro-Adopción Familias, I.A.P.
- 75.- Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social.
- 76.- Sociedad Ecológica de la Región de los Lagos del Valle de México, A.C.
- 77.- Tabernáculo Eben-Ezer.
- 78.- Taller de Creatividad Infantil.
- 79.- Templo Espiritual de la Trinidad Sagrada del 7º Sello.
- 80.- Unidad Interdisciplinaria de la Mujer.
- 81.- Unión Cristiana Filadelfia.
- 82.- Unión de Comerciantes y Colonos Independientes del Estado de México.
- 83.- Unión Popular Ixhuatepec, A.C.

Sin embargo, si tomamos en cuenta la clasificación que sobre la participación propone Alicia Ziccardi, encontramos que dentro de la llamada estructura de **participación institucionalizada** se presenta en Tlalnepantla un amplio grupo de ciudadanos que se organizan mediante los Consejos de Participación Ciudadana, instancias que promueve directamente el gobierno municipal en calidad de organismos auxiliares del Ayuntamiento. Al respecto, en el periodo que nos ocupa participaron cerca de 2,100 ciudadanos en 160 Consejos y en 44 Asociaciones de Colonos, cuya participación en las labores del gobierno municipal fue definida por el entonces Alcalde Arturo Ugalde en los términos siguientes:

La participación y la corresponsabilidad es el signo distintivo de los Consejos de Participación Ciudadana, las Asociaciones de Colonos y los Consejos y Comités especiales que trabajan en el municipio para lograr el objetivo supremo de consolidar una sociedad plenamente democrática y justa que permita elevar los niveles de bienestar social.<sup>144</sup>

Asimismo, agrega que "La democracia sólo se fortalece con la participación, consciente, racional y de buena fe que involucra de manera colectiva a los distintos sectores sociales en la toma de decisiones, por lo que se mantuvo -dice- el trabajo compartido con los Consejos de Participación y las Asociaciones de Colonos, a través de sus propios planes de trabajo".<sup>145</sup>

Como más adelante se verá<sup>146</sup> esta participación se encuentra debidamente reglamentada y depende para su aplicación de la relación con la autoridad gubernamental, convirtiéndose en instancia gestora y de representación vecinal. En estos organismos ha recaído la responsabilidad y facultad de organizar y motivar la participación ciudadana institucionalizada y plural.

<sup>144</sup>Arturo Ugalde Meneses, Segundo Informe de Gobierno, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, diciembre 15 de 1995, p. 4.

<sup>145</sup>Arturo Ugalde Meneses, Tercer Informe de Gobierno, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, diciembre 15 de 1996, p. 7.

<sup>146</sup>Véase apartado 4.4 sobre las disposiciones legales en la materia.

Los consejos de participación ciudadana constituyen un espacio de participación formal. Se integran a convocatoria del Ayuntamiento al inicio de la administración municipal, la cual establece el número de consejos que habrán de integrarse, invitando a la ciudadanía a participar a través de la conformación de planillas, siendo la población de la comunidad, ya sea esta pueblo, colonia o fraccionamiento de acuerdo con el Bando Municipal de policía y Buen Gobierno, la que elige a través de sufragio directo, libre y secreto a sus integrantes, los cuales son: presidente, secretario, tesorero y vocales.

Los Consejos y Asociaciones presentan un importante grado de influencia en su comunidad. Amén de significar una representación vecinal, poseen la capacidad de incidir directamente en las decisiones gubernamentales. De esta forma los consejos participan otorgando visto bueno para la instalación de negocios o construcciones (licencias de funcionamiento y/o factibilidad de uso de suelo), constancias de vecindad, gestión de obras y servicios públicos, gestión de mejoras a la comunidad y son consultados para el diseño de programas de gobierno y de políticas públicas que afecten su entorno vecinal. Asimismo, los Consejos tienen la obligación, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, de promover la participación ciudadana, estableciendo de hecho una labor de intermediación entre las demandas ciudadanas y la autoridad local. Asimismo, su participación es fundamental para la definición del programa de obras públicas municipales ya que transmiten el diagnóstico de las necesidades prioritarias de su comunidad y gestionan su resolución.

Por su importancia, frecuentemente los Consejos son disputados por grupos partidistas los que buscan utilizarlos para realizar una labor proselitista y de control social con efectos electorales. Así, los partidos políticos promueven mediante su estructura territorial la integración de planillas con gente afín a ellos, respaldándolas para que obtengan el triunfo en las elecciones de consejos.

En la administración municipal 1994-1996 de Tlalnepantla se buscó estrechar la relación entre la autoridad local y estas instancias ciudadanas, brindando una amplia atención a las demandas por ellas presentadas. De esta forma, además de la tradicional coordinación de participación ciudadana existente dentro de la estructura orgánica municipal, se creó la coordinación de Unidades Habitacionales y la Unidad de Atención a la Ciudadanía.

Se detecta también otro tipo de organización institucional promovida desde el gobierno municipal y que son las Comisiones y Comités Municipales, creados para la supervisión de la gestión y ejecución de los programas de gobierno. El primero de estos fue la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, posteriormente, se crearon otros comités, tales como: Seguridad Pública, del Transporte, Comisión Municipal de Reconocimiento al Servicio Público de Control del Crecimiento Urbano, Control Ambiental, de Prevención y Combate a la

Fármaco dependencia, Comité Municipal de Población, de Protección Civil y Económico Municipal.<sup>147</sup>

Destaca en este esquema la experiencia del Comité de Planeación Municipal (COPLADEMUN) en el que se incorporan pluralmente distintas expresiones organizativas de la población, dándoseles cierta capacidad decisoria en el proceso de planeación.

Sin embargo, estas instancias de participación ciudadana en muchos de los casos se limitan a la labor de legitimación de las políticas públicas decididas por los grupos gobernantes en turno, los cuales se afejan de la verdadera consulta democrática e incorporación y búsqueda del consenso como elementos de la decisión pública.

Un segundo segmento de expresiones de participación ciudadana lo representan, dentro de la misma clasificación propuesta por Ziccardi, la **participación ciudadana autónoma**, aquella que no precisa de la intervención o de la relación con el gobierno local para desarrollar sus fines, esto es, una participación no reglamentada.

De acuerdo con el estudio sobre las organizaciones sociales en el Estado de México realizado por la Dirección General de Desarrollo Político, mismas que siguiendo a Ziccardi ubicaríamos dentro de la participación autónoma, encontramos que casi el 60% de organizaciones sociales de este tipo pueden identificarse como políticas y económicas, siendo las partidistas el 31.6% y las agropecuarias y vecinales el 21.1%. En este mismo segmento clasificatorio se determinan a las organizaciones religiosas ligadas a la Iglesia Católica por el esquema de institucionalidad en que se desenvuelven. Por su parte, las organizaciones definidas como pertenecientes a la sociedad civil representan el 40.1% del total de organizaciones sociales, dentro de las cuales sobresalen las organizaciones filantrópicas con un 48.6% y las educativas y vecinales con un 25% y 12.9% respectivamente.

De acuerdo con un estudio realizado por la Universidad Johns Hopkins,<sup>148</sup> las organizaciones con participación autónoma presentan un cierto dualismo como su característica principal en Latinoamérica, ya que por un lado existen las organizaciones benéficas más tradicionales vinculadas con la elite social y económica y por el otro, se presentan organizaciones emergentes denominadas Organizaciones No Gubernamentales. Las primeras ocupan la imagen formal del sector no lucrativo, en tanto que las otras se encuentran ganando terreno con elementos informales de manera predominante.

<sup>147</sup>Arturo Ugalde Meneses, Tercer Informe de Gobierno, op. cit., p. 7.

<sup>148</sup>Lester M. Salamon y Helmut K. Anheier, "Nuevo estudio del sector emergente" Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins, traducción al español de la Fundación BBV, Madrid, 1999.

En Tlalnepantla se pueden ubicar dentro del muestreo (directorio) de organizaciones sociales las que cubren este primer segmento, destacando en ellas por un lado las organizaciones filantrópicas como los clubes de Leones, Rotarios, 30-30 y las de alta influencia empresarial como la Asociación de Industriales de Tlalnepantla. Destacan también en este tipo de organización social las Asociaciones Religiosas, principalmente católicas, sin dejar de considerar nuevos movimientos religiosos de corte evangélico o protestante.

La influencia social de todos estos grupos es notable, constituyendo un referente obligado de relación para el gobierno local, independientemente de su filiación política. Esta participación incide directamente en el diseño de políticas públicas municipales en temas como la educación, asistencia social, atención a grupos vulnerables o en situación extraordinaria y asuntos de desarrollo económico.

Es importante en este segmento de participación ciudadana superar los escollos que implique la clasificación entre organizaciones formales e informales. Para objeto de este estudio esto vendrá a ser una acepción irrelevante. Organizaciones formales o informales parten de un común denominador: origen y fines ciudadanos.

En términos reales, las organizaciones sociales no precisan de contar como condición necesaria de una constitución legal o registro como asociación civil. Esto no se refleja como un elemento negativo que influya en que no se encuentren debidamente organizadas a lo interno de su propia organización. Así, mientras cerca del 78% de las organizaciones del Estado de México cuentan con acta constitutiva, estatutos y estructura interna, sólo el 23.5% presenta un registro legal ante notario público, 9.2% ante la Secretaría de Relaciones Exteriores, 7.2% ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y 4.1% ante Gobernación.

Dentro de las organizaciones emergentes -generalmente informales- (ONG'S) encontramos una amplia cantidad de grupos cuya labor se mueve en parámetros de espontaneidad<sup>149</sup>, esto es, actúan de acuerdo a propósitos limitados y temporales que, al cumplirse, conllevan la extinción de razón de ser del grupo; tal es el caso de organizaciones promotoras de la vivienda como Artemisa, A.C. o la Unión Popular Ixhuatepec. Sin embargo, encontramos aquí grupos organizados con un alto grado de consolidación y carácter permanente cuya presencia en el municipio les envuelve en una dinámica de relación constante con la autoridad municipal tales como los grupos asistenciales Casa Hogar del Mexicano, el Hogar Colectivo Somasca, la Casa Hogar el Mexicanito o las distintas instituciones de asistencia privada con trabajo en el municipio.

Por último, y continuando con el esquema de Ziccardi, se realiza otra distinción dentro de los tipos de participación, señalándose la **participación política** por un lado y la **participación social** por el otro. La participación política es la que puede

<sup>149</sup>Véase la clasificación de Daniel Aguilar Rodríguez sobre la Participación Ciudadana en: formal, espontánea, organizada y política representativa en el apartado 2.2 de este trabajo.

medirse a través del voto y en ella se incluyen las opciones partidarias a las que los ciudadanos pueden adherirse. La participación social, ya contenida en la clasificación anterior como participación insitucionalizada o autónoma, formal o informal, se establece como la forma de procesar las demandas ciudadanas por la autoridad local que, históricamente, estuvieron sujetas a los criterios clientelares y corporativos.

Así, se observa que dentro de las organizaciones de participación política en las que, además de los partidos políticos, se incluyen a los diferentes movimientos de defensa de los derechos humanos, las asociaciones de profesionistas-Colegio de Ingenieros Industriales de México, Colegio de Abogados-; las organizaciones cívicas - Casa del Ciudadano Mexiquense, Consejo Cívico de Tlalnepantla, Convergencia por la Democracia-; y las organizaciones gremiales o sindicales. Estos movimientos sociales interactúan con el poder público y buscan su acceso directo a este, constituyendo en muchos casos grupos de presión o alianzas político-electorales con los diferentes partidos políticos.

#### 4. 4. PERSPECTIVAS DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN TALNEPANTLA Y SUS VÍNCULOS CON EL GOBIERNO LOCAL: EL REGLAMENTO DE PROMOCIÓN Y ESTÍMULO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL.

Tlalnepantla es un municipio que por su perfil industrial ha sido fuente de riqueza y empleo. Sin embargo, en su propio desarrollo ha generado desigualdades profundas y desequilibrios sociales. Los problemas derivados de la concentración demográfica se han traducido en contaminación ambiental, desigualdad económica e insuficiencia de satisfactores de vida. Este ha sido un espacio social propicio para el desarrollo de conflictos sociales que tienden a la organización de nuevos actores para irrumpir el espacio de lo público con nuevas y variadas demandas.

Bajo este escenario, la gestión municipal se torna compleja y cada vez más difícil para las autoridades locales, por lo que el Ayuntamiento Constitucional 1994-1996 se vio en la necesidad de implementar nuevas estrategias de modernización administrativa que le permitiera dar frente a este reto de participación ciudadana emergente.

La estrategia de modernización tuvo como punto de partida la elaboración e implantación del Plan Municipal de Desarrollo, diseñado con base en las demandas y foros de consulta de la campaña política del alcalde Arturo Ugalde (1993). En este proceso se recibieron alrededor de 2,700 demandas de distintos rubros y lugares del municipio, de las cuales el 20 por ciento tenían un origen colectivo y 80 por ciento individual. Después de una clasificación por localidad se elaboraron radiografías de las demandas, que permitió identificar las necesidades específicas de servicios, equipamiento e infraestructura del municipio. del diagnóstico elaborado surgieron las políticas y estrategias generales de la gestión 1994-1996. En términos de las acciones administrativas las más importantes fueron las siguientes: La reforma administrativa, implementando técnicas de calidad total en todos los servicios públicos prestados; modernización de la hacienda pública municipal, realizando una importante simplificación de trámites y procedimientos administrativos; y, modernización financiera, con una serie de medidas para la racionalización del ejercicio del gasto presupuestal.<sup>150</sup>

El reto se centra, en última instancia, en lograr los mecanismos que incorporen la participación ciudadana en la solución de la problemática municipal. "Es deber de los gobiernos locales institucionalizar mecanismos de participación por la sencilla razón de que cuantos más vecino e instituciones intermedias participen las

<sup>150</sup>Véase Alfonso Cárdenas Zepeda y José Santos Zavala, "El caso de Tlalnepantla, Estado de México" en Enrique Cabrero Mendoza, Coord., Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Porrúa-CIDE, México, 1996, p. p. 536-539.

decisiones de los gobiernos comunales, más se perfecciona la vida municipal...ésta participación debe ser prevista en las normas, en las ordenanzas de la ciudad. Deben asegurar el ejercicio de un derecho por parte de los vecinos e instituciones de bien público, a través de mecanismos que éstos puedan utilizar cuando los necesiten. La participación no debe depender de la buena voluntad o arbitrio de las autoridades. "<sup>151</sup>

Actualmente, en el Estado de México, la institucionalización de la estructura jurídico política de la participación ciudadana tiene una importante trayectoria, sin embargo se vio impulsada con la promulgación en 1995, de la nueva Constitución Política del Estado de México, que señala las siguientes disposiciones:

**Artículo 10:** Establece la participación de los ciudadanos en los procesos electorales.

**Artículo 11:** Señala la participación de los ciudadanos en las mesas directivas de casilla.

**Artículo 12:** Refiere la participación de los ciudadanos en los partidos políticos para el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

**Artículo 14:** Establece la figura del referéndum para que los ciudadanos participen de manera directa en las reformas y ediciones a la Constitución Local y demás leyes del Estado.

**Artículo 15:** Consigna la participación de organizaciones civiles en actividades sociales, cívicas, económicas y culturales.

**Artículo 29:** Establece la participación política de los ciudadanos del Estado de México.

**Artículo 51:** Da el derecho de participar a los ciudadanos proponiendo leyes y decretos.

**Artículo 77 Fracción VI:** Establece la participación de la ciudadanía para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan y Programa de Desarrollo.

Asimismo, es importante consignar las disposiciones de la Ley Orgánica Municipal reformada en 1993 en donde se contempla la participación ciudadana en las siguientes disposiciones:

---

<sup>151</sup>Javier Varani, "La participación hace la fuerza", en Revista *Perfiles Liberales* no. 53, Mayo/Junio 1997, México, p. 68.

Artículo 31 Fracciones XII y XXXI: Establece la convocatoria para elegir delegados, subdelegados y consejos de participación ciudadana; programas de organización y participación social.

Artículo 48 Fracción XIV: Establece la vigilancia de la integración y funcionamiento de los consejos de participación ciudadana.

Artículo 55 Fracción VI: Establece la participación ciudadana para apoyo de los programas del ayuntamiento.

Artículo 57: Establece las acciones que pueden llevar a cabo los delegados y subdelegados.

Artículo 64 Fracción II: Establece a los consejos de participación ciudadana como auxiliares del ayuntamiento.

Artículo 67: Establece que las comisiones del ayuntamiento realizarán reuniones públicas, para conocer la opinión de los habitantes.

Artículo 72: Establece que los consejos de participación ciudadana realizarán gestión, promoción y ejecución de planes y programas municipales.

Artículo 73: Establece la integración de los consejos de participación ciudadana y su forma de elección.

Artículo 74: Señala las atribuciones de los consejos de participación ciudadana entre las que se encuentra promover la participación ciudadana en la realización de programas municipales.

Artículo 75: Establece cooperaciones económicas para obras de bienestar colectivo.

Artículo 77: Establece la promoción, creación y funcionamiento de organizaciones sociales que participen en el desarrollo vecinal, cívico y beneficio colectivo en sus comunidades.

Artículo 81 Fracción V: Establece la participación de los sectores públicos, social y privado en los consejos municipales de protección civil.

Artículo 82: Establece la participación de los sectores público, social y privado en la comisión de planeación para el desarrollo municipal.

Artículo 120: Establece la participación y consulta popular para la elaboración del plan de desarrollo municipal.

Consecuentemente con la legislación existente en la entidad, una de las principales labores se vio reflejada en la actualización del marco normativo

municipal en donde en el período 94-96 se revisaron gran parte de los reglamentos en los que destacan el del Consejo Municipal Ciudadano de Seguridad Pública, Protección Civil, Protección al Ambiente, Comercialización y Abasto, entre otros.

Así, "se actualizó todo el marco normativo del municipio, destacándose el Reglamento de Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social creado con el objetivo específico de fortalecer la cultura democrática, para abrir canales de participación social, en la toma de decisiones de gobierno para garantizar que la sociedad civil se exprese libremente en el marco de la constitucionalidad, para construir un concepto de ciudadanía basado en el reconocimiento de obligaciones y derechos sociales y fundamentalmente para sustentar el desarrollo del municipio con la plena participación ciudadana. A través de éste reglamento se otorgó al ciudadano el derecho a la iniciativa de reglamentos municipales, al referéndum sobre los mismos, el plebiscito en sesiones de cabildos abiertos, a su integración en organizaciones de interés ciudadano a conocer periódicamente el estado que guardan las finanzas públicas municipales, todo ello responde a las nuevas demandas y formas de la vida de la ciudadanía."<sup>152</sup>

Con este reglamento se pretendió incorporar corresponsablemente a los ciudadanos, no sólo a los que participan formalmente en las estructuras paramunicipales o de representación formal, como lo son en éste caso los 160 consejos de participación ciudadana y las 44 asociaciones de colonos así como los diversos comités especiales en los que participaron cerca de 2,100 vecinos, sino dejando abierta la posibilidad de participar a actores emergentes incluidos en todas las formas posibles de participación ciudadana como la formal, espontánea, organizada y política representativa de acuerdo con la formas de participación ciudadana señaladas por el INAP.<sup>153</sup>

El reglamento señalado ciertamente no constituye por sí mismo un cambio cualitativo en la manera en que los ciudadanos participan, pero reconoce y por ende incentiva lo importante de la voluntad política municipal para generar confianza en el ciudadano coincidiendo aquí con José Mejía Lira cuando señala que: "el éxito de una administración municipal es directamente proporcional al desarrollo de sus mecanismos de interacción con la sociedad. Para ello es menester fortalecer las instituciones existentes de relación social, devolver la confianza a la ciudadanía, generar procesos mediante los cuales la comunidad tome conciencia de las carencias y la necesidad de su atención en forma colectiva, luchar por mayores recursos estableciendo formas adecuadas para su asignación y manejo, contar con sistemas de decisión colectivos y altamente participativos, modificar y vencer las insuficiencias estructurales de su

---

<sup>152</sup>Arturo Ugalde Meneses, Tercer informe de gobierno 1994-1996, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Estado de México, Diciembre 15 de 1996.

<sup>153</sup>Véase capítulo 2 de este trabajo.

organización para lograr guías de actuación y la creación de diversos grupos corporativos de la sociedad".<sup>154</sup>

Se vigoriza pues, el protagonismo de la sociedad civil y la ciudadanía activa, fortaleciendo la construcción y consolidación de identidades sociales e incrementando la capacidad de formulación de propuestas, de toma de decisiones y de manejo y vigilancia de lo público.

Las perspectivas de la participación ciudadana en el municipio de Tlatnepantla son amplias. Sin dejar de reconocer los avances ya señalados es importante que las siguientes acciones a emprender impulsen la participación democrática tomando en cuenta valores políticos como la pluralidad, respeto, responsabilidad, solidaridad, fraternidad, tolerancia, justicia con igualdad, aplicación del estado de derecho y una mejor distribución de la riqueza.

Es necesario reglamentar de manera más específica los mecanismos de la participación directa de la ciudadanía como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, y difundir ante la ciudadanía el derecho que tiene para hacer uso de estos mecanismos, alejado de criterios políticos-electorales transitorios, sin estar éstos sujetos pues al partido político a que corresponda la administración en turno, sino institucionalizar los mecanismos descritos sin estar al arbitrio del gobernante.

Es también importante, como lo señala el Reglamento a la Promoción y Estímulo de la Responsabilidad Social, mejorar los procedimientos de audiencia pública, consulta popular y el derecho a la información y participación abierta en las sesiones de cabildo.

Con todo esto, la administración pública local debe tener la suficiente coordinación con otras instancias gubernamentales y con organizaciones sociales para dar respuesta con mayor eficacia a las demandas de los ciudadanos, con soluciones flexibles y de apoyo recíproco.

Ciertamente, la actualización del marco normativo municipal se establece como un factor de impulso a la participación responsable de los ciudadanos en los asuntos públicos, pero en forma alguna esta puede verse como una acción exclusiva para este propósito. Establecer un estilo democrático de gobernar significa la incorporación no sólo de la opinión pública en las decisiones gubernamentales, es ante todo, la incorporación directa del ciudadano -individual y colectivamente- en el diseño, aplicación, evaluación y continuidad de las políticas públicas que atiendan los asuntos concretos y sentidos de la población, sus propios problemas.

---

<sup>154</sup> José Mejía Lira, "Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios", en Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, No. 58 Diciembre de 1997, INAP, México, p. 129.

En el periodo que nos ocupa, de acuerdo con la Directora de Educación, Cultura y Bienestar Social del Ayuntamiento 1994-1996, destaca la participación de los grupos ciudadanos en la labor social convocados desde la autoridad local y señala que:

Los programas efectuados mostraron cómo la cooperación entre diferentes entidades y sectores sociales es factible y fluida si se rompen esquemas añejos y se conduce la inquietud hacia metas que le son propias a los ciudadanos y que les hacen sentir el rescate de los valores e historia que le son propios... (generando) una cultura organizacional que ofrezca un sentido de identidad, adaptabilidad, integración con las organizaciones sociales y capacidad de manejo de problemáticas en un marco de rescate de valores, reforzamiento de su historia local y regional...<sup>155</sup>

Sin embargo, la mera reglamentación de la participación ciudadana no constituye un vínculo suficiente con la autoridad local y mucho menos una garantía de conjunción de esfuerzos en aras de objetivos colectivos compartidos entre gobernantes y gobernados. Deben, en consecuencia, fortalecerse los vínculos entre la autoridad local y las organizaciones sociales a través de establecer canales de comunicación funcionales, brindando atención a los proyectos de interés común reflejados en las políticas públicas adoptadas, producto de un proceso amplio y democrático de definición en principio de la agenda de los asuntos públicos.

Las organizaciones sociales deben y pueden coadyuvar en este esfuerzo, en el que la observancia de la legalidad, el rendimiento de cuentas por parte de las autoridades y la apertura de canales de acceso a los asuntos públicos a individuos y grupos organizados, se refuerce con el desarrollo y fortalecimiento de una cultura de la participación ciudadana, premisa de la verdadera democracia.

---

<sup>155</sup>Arlette López Trujillo, *op.cit.* p. 158

## CONCLUSIONES

Cómo se ha observado, el desarrollo de la institución municipal en México se presenta en un marco poco favorable a la conformación de gobiernos locales eficientes. En efecto, su actuación ha tenido una serie de limitantes que lo alejan de cumplir con su potencial transformador y creativo de la realidad social, que partiera de la incorporación de la participación ciudadana en los asuntos públicos y la consecuente democratización de la gestión gubernamental.

A partir de la Constitución de 1917 se estableció un federalismo como base para la integración política, territorial y cultural, no obstante, la práctica política apuntó hacia matizar el federalismo con una dinámica centralizadora. Ciertamente esto tubo una razón histórica fundamentada en la necesidad de cohesión e integración nacional, pero a la larga el centralismo arrebató al municipio capacidad y recursos para desarrollar en todos sus sentidos su ámbito territorial y poblacional.

Así, el estilo de gobierno en México se ha caracterizado por un predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno, los cuales han carecido de todo iniciativa; un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad, con su consecuente escasa participación, discusión y concertación ciudadana; dónde, en vez de la elección ciudadana, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales la que constituía el fundamento de la legitimidad gubernamental. Lo público se entendió de manera gubernamentalista subordinando a los ciudadanos.

Sin embargo, como respuesta a las prácticas clientelares y corporativas de la política mexicana se vislumbra la emergencia de la organización ciudadana, una participación social que reivindica la esfera de lo público y el concepto de la sociedad civil, la cual se diferencia del Estado. Es la diferencia entre las instituciones independientes y autónomas de la sociedad y las instituciones del Estado. Diferencia que no significa un juego de suma cero. No debe concebirse una sociedad civil sin Estado ni tampoco un Estado sin sociedad civil. Una sociedad civil sin Estado supondría una comunidad de hombres y mujeres homogénea, sin intereses, deseos ni aspiraciones contrapuestas. Un Estado sin sociedad civil sería el triunfo del poder a costa de la derrota de la sociedad civil.

Las relaciones entre el Estado y la sociedad civil no pueden ser ocultas ni discrecionales, sino por el contrario deben estar sujetas a normas e instituciones visibles, universales y sometidas al público. El proceso democrático comprende la democratización de las instituciones del Estado y la democratización de las instituciones de la sociedad civil. No puede hablarse de un proceso democrático integral si excluye alguno de estos procesos.

El proceso de Reforma del Estado no inicia en la voluntad de las instituciones del Estado sino en la demanda y exigencia de la sociedad organizada. Parte central de tal demanda se materializa en la esfera de lo local, que no es otra cosa que el ámbito de la cotidianidad, llevando la política a asunto de todos y de diario.

El llamado nuevo federalismo debe permitir a los ciudadanos participar en las acciones de gobierno, en los programas y políticas públicas y en la evaluación de sus resultados. Esto hará más evidente a los ciudadanos el sentido final de un gobierno democrático.

En el verdadero federalismo se establece como premisa la realización de una profunda redistribución de la autoridad, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia estados y municipios. Impulsar de esta manera una descentralización de funciones, recursos fiscales y programas públicos bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de bienes y servicios hacia las comunidades.

Los municipios mexicanos tienen ante sí la posibilidad de revertir la tendencia centralizante, actuando para fortalecer el sistema federal. Así, mediante el municipio y una fuerte organización municipal, se puede movilizar auténticamente la participación social construyendo una democracia plena, aquella que sólo puede ser entendida en un proceso de construcción de abajo hacia arriba.

Pero no se puede establecer que se trate sólo de fortalecer gobiernos municipales a través de transferir potestades tributarias y aumentar recursos, es, ante todo, abrir los cauces para que las comunidades participen más activamente en la definición de los programas socialmente prioritarios de la gestión gubernamental y cuenten con la capacidad de decisión, ejecución y evaluación correspondiente. Existe pues una relación directa entre la toma de responsabilidad por parte de los ciudadanos en lo que a ellos concierne y la existencia de un gobierno local fuerte y con visión democrática. Municipios con mayor libertad serán fuentes de creatividad de nuevas iniciativas; municipios y ciudadanos con mayores responsabilidades públicas serán fuente de mejores gobiernos.

Para el ciudadano participar es la única forma de buscar un intercambio legítimo de intereses de por sí conflictivos, en aras de una solución arbitrada y concertada a condición de que no se desnaturalice el ejercicio de la función pública ni que se menoscabe el derecho a participar. Estado y sociedad deben entender que la participación no supone una vejación de la representación y autoridad del Estado. El verdadero sentido de la participación está en la calidad de la articulación más que en la participación por sí misma.

Por su parte, el Estado debe respetar la libertad de la sociedad civil pero no a costa de su igualdad. Asimismo, el Estado debe garantizar la igualdad pero no a costa de la libertad de la sociedad civil. En consecuencia, el Estado debe garantizar y a la vez respetar, la mayor igualdad y libertad posible y deseable de

los miembros de la sociedad civil. La mayor libertad e igualdad posible y deseable de una sociedad es aquella en que la igualdad es igualdad de condiciones para desiguales aspiraciones y la libertad es libertad de elecciones para iguales opciones.

Plantear que al Estado mínimo le corresponde una sociedad civil grande o al Estado grande le corresponde una sociedad civil mínima es una falsa disyuntiva. Un Estado comprometido con valores como la igualdad social es por lo general resultado de una sociedad civil fuerte y comprometida con la igualdad social. Un Estado ajeno a cualquier compromiso social es resultado casi siempre de una sociedad civil débil y desarticulada.

El gobierno municipal debe adaptarse al reto que le implica esta tendencia participativa, modernizando sus estructuras y procedimientos y convirtiéndose, en pocas palabras, en un verdadero gobierno. En la reforma del Estado la reforma del poder debe empezar por la vida municipal. Este proceso debe permitir contar a través de los Ayuntamientos con gobiernos con capacidad de gestión, lo que implique una alta capacidad de intermediación con la sociedad organizada y con otros niveles de gobierno, así como con la iniciativa privada. Un gobierno plural, que abarque la diversidad de opciones y opiniones, conciliando intereses y aplicando correctamente el marco normativo municipal. Asimismo, el ayuntamiento debe ser un gobierno con capacidad técnica, lo que permita dar respuesta a los problemas y asuntos que le plantea esta sociedad organizada.

El reto municipalista se resume en la posibilidad para el gobierno local de generar la suficiente confianza entre los ciudadanos para que estos se involucren efectivamente en los asuntos públicos que les atañen. Sin embargo, la ausencia de una educación cívica, el desconocimiento del entorno municipal, la existencia de una cultura política poco promotora de la corresponsabilidad y la existencia de mecanismos que alienten la participación poco perfeccionados o a veces sólo establecidos en forma aparente o formal pero no llevados a la práctica, se traducen en la desmoralización social y apatía.

Así también inhiben la participación ciudadana una crisis de representatividad, donde los cabildos municipales no responden a los sectores sociales y sus integrantes son producto, muchas de las veces, de prácticas patrimonialistas del poder. Si la democracia municipal depende del hecho de la elección de los representantes también lo es de la calidad de la representación. El mero hecho de que el procedimiento electoral garantice la plena competitividad no se traduce en garantía de la satisfacción de las necesidades sociales.

Los cabildos deben convertirse en verdaderas asambleas de análisis y deliberación. Sitios abiertos en los que se estudie la problemática municipal, acabando con acuerdos que responden sólo a decisiones "lineales" del propio Presidente Municipal y que se dan al vapor en detrimento de la eficiencia administrativa. De esta forma podrá recuperarse el diálogo con la ciudadanía y la confianza perdida. En tal escenario, los cabildos pondrán a prueba a la estructura

administrativa municipal ejerciendo un verdadero sistema de contrapesos que apunte a refinar el sistema de rendición de cuentas.

A lo anterior se añade el hecho de que la incapacidad financiera y dependencia económica del gobierno municipal respecto del estatal o federal le impide realizar las obras y servicios básicos que le son reclamados.

La necesaria reforma municipal que permita a la autoridad local gozar de la confianza ciudadana deberá contar pues con una verdadera representación proporcional en el cabildo, siendo en este campo una buena alternativa el dejar de elegir al presidente municipal de manera conjunta con los integrantes del cabildo para que estos sean electos de manera independiente y no por planilla.

Asimismo, como se ha visto en Tlalnepantla, deben fortalecerse las autoridades auxiliares y los órganos de participación ciudadana como los comités, comisiones, consejos que incorporan a importantes representantes de la sociedad civil en la labor de análisis y discusión de los problema municipales y busca de soluciones que provienen desde sus experiencias en lo más diverso de la sociedad civil organizada y que, por ende, legitiman la decisión pública fortaleciendo su proceso de implementación al incorporar el potencial de los grupos sociales del municipio.

Este esquema presupone una verdadera reforma administrativa que permita la reorganización de las dependencias municipales, siendo una de sus principales líneas la profesionalización del servidor público. Se estima que más de 50, 000 funcionarios municipales al año pierden su empleo en la administración pública municipal y son sustituidos por otra cantidad igual de funcionarios sin experiencia. De igual forma, se precisa una reforma del sistema fiscal que le permita a los municipios ampliar sus bases gravables y participar de los recursos fiscales que les han sido negados.

Pero, dentro de todas las cosas que deben promoverse, la revisión del marco normativo reviste de una importancia central. Lo decidido del impulso dado por las organizaciones sociales para incidir en lo público hacen obligatoria la reflexión sobre su *status* jurídico. Como se indicó, han sido muchas las iniciativas y reglamentación en la materia. Destacan en efecto, la iniciativa de la Ley de Fomento a las Actividades de Bienestar y Desarrollo Social presentada en 1995 por la agrupación Convergencia de Organismos por la Democracia y la iniciativa presentada por la SEDESOL en 1998. A nivel de entidades federativas y municipios, han aportado elementos para la reglamentación de la participación el DF, Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, México, Oaxaca, San Luis Potosí y Sinaloa.

En el Estado de México que se creó la Ley Instituciones de Asistencia Privada en 1992 que sustituyó a la Ley de Beneficencia Privada de 1936. Igualmente, en 1998 se legisló sobre la actuación de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia. Es por ello que en este marco resulta relevante el Reglamento de Promoción y Estímulo de la Responsabilidad Social del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla 1994-1996. Su contribución es indiscutible, pero deben llevarse a la

práctica mecanismos tan importantes como los plasmados en su artículo quinto, donde el ayuntamiento se compromete a promover en sus acciones de Gobierno el fomento de la participación social en los quehaceres públicos, garantizando plenamente que la ciudadanía se exprese con libertad dentro de un marco de respeto institucional, a través de: derecho de petición, audiencias públicas, derecho de iniciativa a reglamentos municipales, derecho de referéndum a reglamentos municipales, derecho de plebiscito en cabildos públicos abiertos, la integración en consejos municipales ciudadanos de asesoría y consulta y la integración del Consejo Municipal de Protección al Ciudadano.

Por ello, debe avanzarse hacia la reglamentación con el fin de fortalecerlas de las organizaciones sociales del municipio, regulando sus derechos y obligaciones y formalizando su relación con el gobierno municipal.

Con lo anterior podrán sentarse las bases en forma integral de la interacción del municipio con la sociedad fortaleciendo las instituciones existentes de relación social, devolviendo la confianza a la ciudadanía, generando procesos mediante los cuales la comunidad tome conciencia de las carencias y la necesidad de su atención en forma colectiva y luche por mayores recursos estableciendo formas adecuadas para su asignación y manejo y contar con sistemas de decisión colectivos y altamente participativos que modifiquen y venzan las insuficiencias estructurales de su organización para lograr guías de actuación y la creación de diversos grupos corporativos de la sociedad.

## VI. APENDICE

### REGLAMENTO DE PROMOCION Y FOMENTO DE LA RESPONSABILIDAD SOCIAL

#### **CAPITULO I**

**ARTICULO 1.** El ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, México, con el fin de garantizar el desempeño de la administración Pública Municipal se realice con la más amplia participación social, establece, a través del presente Reglamento, una serie de interacciones destinadas a fortalecer una relación responsable entre el Gobierno y Ciudadanía que permitan promover y fomentar la cultura de la responsabilidad social.

**ARTICULO 2.** El presente Reglamento es de interés público y observancia general y tiene como objetivo:

- I.- Sustentar el desarrollo general, social y cultural del municipio con la plena participación ciudadana.
- II.- Establecer canales de participación ciudadana en los quehaceres públicos con la intención de fortalecer la cultura de responsabilidad social.
- III.- Conformar un concepto de ciudadanía basado en el reconocimiento de las obligaciones y derechos civiles que garanticen que la sociedad civil se exprese libremente en el marco legal.

#### **CAPITULO II**

##### **De las Obligaciones y Prerrogativas**

**ARTICULO 3.** Es obligación de todos los servidores públicos que integran la administración municipal, el establecer mecanismos de comunicación que fomenten la cultura ciudadana de responsabilidad social, cumpliendo estrictamente con lo establecido en el presente Reglamento.

**ARTICULO 4.** Gozarán de las prerrogativas consagradas en el presente Reglamento:

- I.- Los ciudadanos que se encuentren avecindados dentro del territorio municipal.
- II.- Los consejos de participación ciudadana.
- III.- Las asociaciones de colonos.
- IV.- Las organizaciones sociales.
- V.- Las asociaciones civiles.
- VI.- Las demás organizaciones que determinen las Leyes o Reglamentos.
- VII.- Los ciudadanos transeúntes por el territorio municipal que establezcan cualquier relación con las autoridades municipales.

#### **CAPITULO III**

##### **De la Promoción y Fomento de la Responsabilidad Social**

**ARTICULO 5.** El ayuntamiento promoverá en sus acciones de Gobierno el fomento de la participación social en los quehaceres públicos, garantizando

plenamente que la ciudadanía se exprese con libertad dentro de un marco de respeto institucional, a través de:

I.- Derecho de petición.

II.- Audiencias públicas.

III.- Derecho de iniciativa a Reglamentos Municipales.

IV.- Derecho de referéndum a reglamentos municipales.

V.- Derecho de plebiscito en Cabildos Públicos Abiertos.

VI.- Integración en Consejos Municipales Ciudadanos de asesoría y consulta.

VII.- Integración del Consejo Municipal de Protección al Ciudadano.

#### **CAPITULO IV**

### **De las Interacciones Para la Participación y el Fomento de la Responsabilidad Social**

**ARTICULO 6.** Las interacciones del Ayuntamiento para la promoción y fomento de la responsabilidad social consistirían en:

I.- Formular acciones de organización y promoción social que permitan un mayor acercamiento entre autoridades y habitantes del Municipio.

II.- Organizar y promover la instrucción cívica que mantenga a los ciudadanos en conocimiento de ejercicio de sus derechos para orientar la cultura de participación y fomento de la responsabilidad social.

III.- Convocar a los ciudadanos del Municipio a participar en todas las formas legales posibles de promoción y fomento de la responsabilidad social.

IV.- Valorar e integrar, en su caso, dentro de un marco de respeto institucional las opiniones de la ciudadanía que influyan positivamente en los quehaceres públicos.

V.- Garantizar a través de la capacitación permanente de los servidores públicos municipales una administración eficiente y un trato cordial hacia la población.

VI. Publicitar a través de la Gaceta Municipal los principales acuerdos y acciones de Gobierno, así como el estado que guardan las finanzas públicas municipales.

VII.- Realizar todas las acciones conducentes al fomento de la participación social.

**ARTICULO 7.** Todos los ciudadanos u organizaciones previstas en el artículo 4o. del presente Reglamento podrán ejercer el derecho de petición, formular ésta por escrito, señalando el nombre de la autoridad a quien va dirigida, el asunto a tratar y de ser posible la propuesta de solución.

**ARTIUCLO 8.** La autoridad o servidor público municipal al que vaya dirigido el escrito de petición tiene la obligación de dar contestación al peticionario en un término no mayor de 15 días hábiles. Al respecto, enviarán una copia de la contestación a la Unidad de Atención a la Ciudadanía, a fin de que esta dependencia lleve un control exacto sobre el cumplimiento de esta obligación. En caso de que no se cumpla con esta prevención la propia Unidad dará cuenta a la Contraloría Municipal para los efectos conducentes.

**ARTICULO 9.** El ayuntamiento, por conducto del Presidente Municipal, convocará a los habitantes del Municipio a la celebración de la Audiencia Pública, la cual se

celebrará un día de cada semana y en la que los interesados expresarán libremente sus peticiones, propuestas y quejas en todo lo relacionado con la Administración Pública Municipal.

**ARTICULO 10.** Los Directores y Coordinadores de la Administración Pública Municipal tienen la obligación de estar presentes en la Audiencia Pública y dar respuesta directa a los planteamientos que sean formulados por los interesados en la esfera de su competencia.

**ARTICULO 11.** De toda la Audiencia Pública se llevará un control por parte de la Unidad de Atención a la Ciudadanía para que ésta dé seguimiento a los compromisos adquiridos por los servidores públicos que integran la Administración Municipal.

**ARTICULO 12.** Corresponde al Ayuntamiento el derecho de iniciar, discutir y aprobar los Reglamentos de su Competencia, pero, a través de su Comisión de Reglamentos Municipales, podrá recibir anteproyectos e iniciativas de orden general de:

HI.- Diputados federales de la circunscripción Territorial;

II.- Diputados locales de la circunscripción Municipal;

III.- De los Servidores Municipales en la esfera de sus atribuciones.

IV.- De los ciudadanos y/o organizaciones previstas en el Artículo 4o. del presente Regalamiento;

**ARTICULO 13.** Cualquier proyecto de iniciativa de Reglamento Municipal se turnará por la comisión respectiva a la Sesión de Cabildo correspondiente, en la cual se discutirá y se aprobará, en su caso, con las observaciones que sean votadas mayoritariamente.

**ARTICULO 14.** El referéndum establece la prerrogativa del ciudadano vecinado en el Municipio para aceptar o protestar parcial o totalmente un Reglamento a partir de la publicación del mismo en la Gaceta Municipal.

**ARTICULO 15.** El referéndum podrá ser ejercitado durante los 15 días siguientes a la publicación del Reglamento, por escrito enviado al Presidente Municipal, exponiendo los motivos por los que pudiera causar perjuicio el Reglamento, y en su caso, las modificaciones o adiciones propuestas.

**ARTICULO 16.** El escrito de referencia será enviado a la Comisión de Reglamentos Municipales para que previo estudio sea sometido a Sesión de Cabildo para su análisis, discusión y declaración de procedencia o improcedencia, en su caso. El acuerdo que se tome deberá ser notificado en un plazo no mayor de 48 horas al interesado por la Secretaría del Ayuntamiento.

**ARTICULO 17.** El plebiscito se ejercerá en Sesiones de Cabildo Público Abierto, en donde se consultará en forma directa a los ciudadanos que lo hayan solicitado,

sobre posibles soluciones a problemas que afecten al municipio en general o alguna comunidad en particular.

**ARTICULO 18.** Para el caso de que el problema por resolver sea de interés general para todo el municipio, participar en Cabildo Público Abierto, los representantes de los Consejos de Participación Ciudadana, Asociaciones de Colonos, Organizaciones Sociales y Consejos Municipales Ciudadanos que se encuentren registrados ante la secretaría del Ayuntamiento, para el caso de que el problema a resolver sea de interés para una comunidad, sea esta Pueblo, Colonia o Fraccionamiento, participarán en forma directa los vecinos de la misma.

**ARTICULO 19.** Para la celebración de una sesión de Cabildo Público Abierto, deberá mediar la solicitud de la ciudadanía interesada en la celebración de la misma, argumentando los motivos y la necesidad o conveniencia de llevarla a cabo. El ayuntamiento en Sesión de Cabildo, analizará la solicitud y acordará lo procedente.

**ARTICULO 20.** En caso de que el Ayuntamiento acuerde la procedencia de la Sesión de Cabildo Público Abierto, expedirá la convocatoria respectiva en la cual señala las bases de participación, buscando en todos los casos que la mayoría de la ciudadanía se manifieste con su decisión.

**ARTICULO 21.** Las determinaciones que la ciudadanía proponga en la Sesiones de Cabildo Público Abierto, deberán ser sancionadas por el Ayuntamiento, cuidando siempre que las mismas sean apegadas a Derecho o tengan viabilidad técnica y financiera en el caso de obras sociales.

**ARTICULO 22.** El Ayuntamiento convocará la integración de Consejos Municipales Ciudadanos con funciones de órganos de consulta y participación de los sectores sociales, siendo encabezados por el Presidente Municipal.

**ARTICULO 23.** Los Consejos Municipales se integran con ciudadanos representantes de sus comunidades y con los servidores públicos municipales en la esfera de su competencia, estarán formados por lo menos por un presidente, dos secretarios y las vocalías necesarias para su correcta funcionalidad.

**ARTICULO 24.** Podrán integrarse Consejos Municipales Ciudadanos sobre los siguientes rubros:

- I.- De Seguridad Pública
- II.- De Ecología
- III.- Del uso del suelo
- IV.- De planeación del desarrollo
- V.- De Educación
- VI.- De Prevención de la Fármaco dependencia
- VII.- De Vialidad y Transporte
- VIII.- De Desarrollo Económico
- IX.- De Salud Pública

X.- De todos aquellos que se consideren necesarios para el buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal y el fomento de la participación social

**ARTICULO 25.** Los Consejos Municipales Ciudadanos se regirán por su Reglamento interior específico cuyo proyecto será formulado por los integrantes del mismo y sometido a la aprobación del Ayuntamiento.

**ARTICULO 26.** El Ayuntamiento convocará a los ciudadanos y organizaciones a que se refiere el Artículo 4o. del presente reglamento para la integración del Consejo Municipal de Protección al Ciudadano que será un órgano protector de los derechos de la población ante las autoridades municipales, siendo su función la de recomendar a éstas las medidas necesarias para que la prestación de los servicios públicos se realicen con eficiencia, honestidad y oportunidad.

**ARTICULO 27.** El Consejo Municipal de Protección será un órgano social, plural y representativo y se regirá en términos de su Reglamento Interior, observándose al respecto lo que señala el artículo 25 del presente Reglamento.

#### **TRANSITORIOS**

**UNICO.** El presente Reglamento entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Municipal.

## BIBLIOGRAFIA / HEMEROGRAFIA.

ACEDO ANGULO, Blanca, El municipio en el marco de la reforma del Estado: una evaluación desde el punto de vista jurídico, CEPNA, México, 1992.

ACOSTA ROMERO, Miguel , Teoría general del Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1999.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando, "Gestión gubernamental y Reforma del Estado" en: Cambio Político y Gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Publica-CONACYT, México, 1993, pp.131-147.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis Fernando , "Hacia un nuevo federalismo" en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, 1996.

AGUILAR, Rubén, et.al., Un punto de vista sobre el México de hoy, documento de trabajo para la reunión Sociedad Civil y el financiamiento para el desarrollo. FAM, Paris,1993.

ALBEAR SEVILLA, Celina, "El programa de modernización de la administración pública. Una propuesta para el municipio" en: Segundo seminario: El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, CENADEMU-GEM, México, 1999.

ALBI, Fernando. Derecho municipal comparado del mundo hispano. Ed. Aguilar, Madrid, 1955.

ALCANTARA, Virginia, "Perfil Jurídico de Municipio en México" en Revista Examen, año 10 número 12, febrero 1999, CEN del PRI, México.

ALCUDIA GARCÍA, José, "Descentralización y desarrollo municipal" en Revista Examen, No. 12, febrero 1996, CEN del PRI, México.

ALMAZAN GARDUÑO, Leticia, Historia Breve de Tlalnepantla. (folleto). H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, México, 1987.

ALVAREZ, Lucia. Participación y democracia en la Ciudad de México. UNAM, México, 1997.

ANAYA CADENA, Vicente, Coord., Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México, 1997.

AVALOS AGUILAR, Roberto, "Federalismo y gobiernos locales en México" en: Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1996.

AZIZ NASSIF, Alberto, "Municipios y transición política: una pareja en formación" en En busca de la democracia municipal, COLMEX, México, 1994.

AZUELA GÜITRON, Mariano, et. al., La reforma Municipal en la Constitución, Porrúa, México, 1986.

BACHRACH, Peter y Aryed Botwinick. "Análisis y reconstrucción crítica de la teoría de la participación" en Política social y participación ciudadana, colección: ideas para la cultura de la democracia, libro 3, PRI, México, 1994, p.p. 125-178.

BEERFELTZ, Hans-Jürgen, "La autonomía municipal y el futuro" en Revista Perfiles Liberales edición especial: política municipal, FFN, Bogotá , 1994.

BOBBIO, Norberto. Estado, Gobierno y Sociedad, FCE. México, 1996, 243 p.

BOISIER, Sergio, "La descentralización: un tema difuso y confuso" en Dieter Nohlen, Descentralización política y consolidación democrática, Nueva Sociedad, Venezuela, 1991.

BORREGO ESTRADA, Genaro, Desconcentración y descentralización, cuadernos del IEPES, CEN del PRI, México, 1990.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1979, 1126 p.

CABRERO MENDOZA, Enrique, La nueva gestión municipal en México, CIDE/Porrúa, México, 1995, 377 P.

CABRERO MENDOZA, Enrique, Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, CIDE-Porrúa, México, 1996.

CALZADA PADRON, Feliciano, Municipio Libre. Fortalecimiento del Federalismo. UNAM, México, 1983.

CANSINO, César y Sergio Ortiz Leroux, "Nuevos enfoques sobre la sociedad civil" en Metapolítica, 1997, v.1, No. 2, pp. 211-226.

CÁRDENAS AMADOR, Galel, "El Municipio: cuna de la cultura participativa", en Perfiles Liberales, Edición 46, Marzo-Abril 1996, FFN, Bogotá.

CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, "La construcción de una cultura política municipal democrática", en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, UAEM, Toluca, 1996.

CÁRDENAS ZEPEDA, Alfonso y José Santos Zavala, "El caso de Tlalnepantla, Estado de México" en Enrique Cabrero Mendoza, Coord., Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, Porrúa-CIDE, México, 1996, p. p. 536-539.

CARPISO, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, UNAM, México, 1969.

CEN del PAN, Federalismo Tributario, PAN, México, 1995.

COLIN, Mario, El Municipio Libre. Editado por la Dirección del Patrimonio cultural y artístico del Gobierno del Estado de México, Toluca, 1978.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MEXICO.

CORDOVA, Arnoldo, Sociedad y Estado en el Mundo Moderno, Grijalbo, México, 1976.

CROZIER, Michel, Estado modesto, Estado moderno, FCE, México, 1994.

CUE CANOVAS, Agustín, El Federalismo Mexicano, Costa Amic, México, 1978.

CUNILL, Nuria, "Los posibles fundamentos de la participación ciudadana" en Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal No. 58, diciembre de 1997, INAP, México,

DAHL, Robert. "Efectividad del sistema o participación ciudadana: un dilema democrático" en Política social y participación ciudadana, colección: ideas para la cultura de la democracia, libro 3, PRI, México, 1994, p.p. 213-226.

DAHRENDORF, Ralf, "Incorporarse a la ciudadanía" en Gaceta Mexicana de administración pública estatal y municipal, No. 58, diciembre de 1997, INAP, México.

DAHRENDORF, Ralph, Democracia y Sociedad Civil, Fundación Friedrich Naumann, Bogotá, 1994.

DE LA GARZA, Sergio. El Municipio. Historia, Naturaleza y Gobierno, JUS, México, 1947.

DE SAVIGNY, Jean, ¿El Estado contra los municipios?. Colección administración y Ciudadano, Instituto de estudios de Administración local, Madrid, 1980.

DE TRAZEGNIES GRANDA, Fernando, "Democracia y sociedad civil" en El rol de la sociedad civil. Materiales de formación liberal, No. 4, Bogotá, Colombia. Fundación Friedrich Nauman, pp. 78-117.

DELGADO NAVARRO, Juan, "Para responder eficazmente a la comunidad" en Revista Perfiles Liberales, no. 44, Diciembre de 1995, FFN, Bogotá .

DIAMOND, Larry. "Repensando la sociedad civil" en Política social y participación ciudadana, colección: ideas para la cultura de la democracia, libro 3, PRI, México, 1994, p.p. 261-278.

Díaz, Alberto, "El impacto local de las políticas sociales federales" en Juan de Dios Pineda, Coord., Enfoques de Políticas Públicas y Gobernabilidad, Col. Nal. de C.P. y A.P.-ITAM-Anáhuac, México, 1999, pp 99-102.

DIAZ DEL CASTILLO, Bernal, Historia de los sucesos de la Nueva España Aguilar, Madrid, 1965.

DILYS M., Hill, Teoría democrática y régimen Local. Colección Administración y ciudadanos, Instituto de Administración Local, Madrid, 1980.

DUVERGER, Maurice, Instituciones políticas y Derecho Constitucional, 5a. edición, Colección Demos, Ed. Ariel, España, 1978, 639 p.

EGER, Alfred, "La política comunal liberal" en Perfiles Liberales, Edición especial, FFN, Bogotá, 1994.

Fundación Friedrich Naumann, "El proceso de descentralización municipal" en Revista Perfiles Liberales, edición especial: política municipal, FFN, Bogotá, 1994, pp. 16-18.

Encas, Diccionario Enciclopédico Visual, ENCAS, S.A. Programa Educativo Visual S.L., 1991, t.III, México, p. 724.

Enciclopedia Universal Danae, T. III, Danae, Madrid, 1990, p. 1132.

Enciclopedia Universal Ilustrada Euro-Americana, Tomo 37, p. 338-345.

ESQUIVEL OBREGÓN ,Toribio , Apuntes para la historia del derecho en México.

FERNÁNDEZ, Ruben César, "Los hilos de la ciudadanía planetaria", en Darcy de Oliveira Miguel, et.al. Ciudadanos en construcción de la sociedad civil mundial, Civicus, México.

FLORES MAGON, Ricardo, La Revolución Mexicana, Colección 70, Ed. Grijalbo, México, 1975.

GALLIDO, Luciano, Diccionario de sociología, Siglo XXI, México, 1983.

GELLNER, Ernest "Liberalismo en los tiempos modernos" en Ensayos en honor de José G. Merquiere, Universidad Central Europea, Praga, 1996, pp.24-46.

GELLNER, Ernest "Condiciones de la libertad" en La sociedad civil y sus rivales, Paidós, Barcelona, 1996.

GONZALEZ CASANOVA, Pablo, La Democracia en México, Serie popular ERA, México, 1978, 322 p.

GONZALEZ RAMIREZ, Manuel, Fuentes para la historia de la Revolución Mexicana. Tomo I, Planes políticos y otros documentos. México, 1954.

GROISMAN, Enrique, "Contradicciones en la defensa del municipalismo" en Revista Perfiles Liberales, No. 44, Diciembre, Bogotá, FFN, 1995.

GUTIÉRREZ ACOSTA, Rosario, "sobre el libro de Alicia Ziccardi Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital" Revista Sociedad Civil, No. 3, vol. II, Verano 1998, FAM, México.

H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz 1991-1993. Proyecto del Plan del Centro de Población Estratégico.(documento) Tlalnepantla Estado de México 1993-1994.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE TLALNEPANTLA. Tlalnepantla: Mirador de Anáhuac, Monografía, México, 1990.

HABERMAS, Jürgen. "Ciudadanía e identidad nacional" en Política social y participación ciudadana. colección: ideas para la cultura de la democracia, libro 3, PRI, México, 1994, p.p. 97-124.

HALL, John A., "La naturaleza de la sociedad civil" en revista Exámen No. 106, CEN del PRI, Agosto de 1988, p. 62.

HENAO HIDRÓN, Javier, en El Poder Municipal, 6a. edición, Medellín, 1994.

HERNANDEZ GAONA, Emiliano, Derecho municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1991.

INAP, La participación comunitaria municipal, Guía técnica No. 14., Centro de Estudios de Administración Municipal, INAP, México, 1986.

INOSTROZA FERNÁNDEZ, Luis, "Planeación y desarrollo municipal" en El municipio en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, México, 1999.

KELSEN, Hans, Teoría del Estado, Editora Nacional, México, 1995.

LEY ORGANICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MEXICO.

LESTER M. , Salamon y Helmut K. Anheier, "Nuevo estudio del sector emergente" Proyecto de estudio comparativo del sector no lucrativo de la Universidad Johns Hopkins, traducción al español de la Fundación BBV, Madrid, 1999.

LOPEZ MORENO, Javier, La Reforma Política en México, Centro de documentación política A. C., México, 1979.

LÓPEZ TRUJILLO, Arlette, "Vivencias de participación en programas municipales en Tlalnepantla de Baz, durante el período 1994-1996" en: Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal, No. 58, Diciembre de 1997, INAP, México.

LUJAMBIO, Alonso, Federalismo y Congreso en el cambio político de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, México, 1995.

MACEDO, Miguel, El Municipio y su Evolución Social, Tomo I. Colección de constituciones de los Estados Unidos Mexicanos.

MALDONADO VENEGAS, Luis, "La evolución del Federalismo en América y sus nuevas perspectivas" en Revista Perfiles Liberales, No. 44, Diciembre, 1995, FFN, Bogotá.

MANCISIDOR, José, Historia de la Revolución Mexicana, Costa Amic, México, 1979.

MARÍA DÍEZ, Manuel, Derecho Administrativo.

MARTINEZ CABAÑAS, Gustavo, La administración estatal y municipal de México, INAP/CONACYT, México, 1985.

MEDINA AGUILAR, José Luis, "El Federalismo mexicano: hacia una agenda republicana" en Revista Quórum, No. 53, mayo 1997, Cámara de Diputados, México.

MEJIA LIRA, José, "Economía y servicios públicos municipales" en: Segundo Seminario: El municipio en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, 1999.

MEJÍA LIRA, José, "Bases de la participación ciudadana en la gestión de los municipios", en Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal, No. 58 diciembre de 1997, INAP, México, p.122-129.

MILLÁN SUÁREZ, Ricardo, "Perspicuidad municipal" en Segundo Seminario: El municipio en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, 1999, p. 283,284.

MONGE, Jorge Daniel, "¿Hacia la república municipal?", en Revista Perfiles Liberales, edición especial, FFN, Bogotá, 1994.

MONTERROSO SALVATIERRA, Neptalí, "Cultura y Participación Social en el Municipio" en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, UAEM-GEM, México, 1996.

MORENO ESPINOZA, Roberto, "La participación social y el municipio mexicano en los escenarios del inicio del tercer milenio de la era moderna" en Segundo Seminario: El municipio en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1999, pp. 85-96.

MUÑOZ, Virgilio y Mario Ruiz Massieu, Elementos jurídico-históricos del municipio en México, UNAM, México, 1979.

NÚÑEZ CASTAÑEDA, José, "El Municipio" en Segundo Seminario: El municipio en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1999, pp. 49-52.

OCHOA CAMPOS, Moisés, La Reforma Municipal, Porrúa, 2a. ed., México, 1978, 521 p.

OFFE, Claus, "New social movements: Challenging the boundaries of institutional politics", Social Research, Vol. 52, No. 4, p.p. 817-868.

OLMEDO, Raúl, "Hacia el cuarto orden de gobierno: la comunidad", en Revista Examen no. 112, Febrero 1999, CEN del PRI, México.

OLMEDO CARRANZA, Raúl, "Hacia el cuarto orden de Estado y de gobierno: la comuna", en Segundo Seminario: El municipio en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1999, pp.19-48.

OLVERA RIVERA, Alberto, "Problemas conceptuales en el estudio de las organizaciones civiles: de la sociedad civil al tercer sector" en De lo cívico a lo público. Una discusión de las organizaciones civiles, México, 1998.

PAAS, Dieter, comp. Ecología, Municipio y Sociedad Civil, Fundación Friedrich Naumann, México, 1992, 286 P.

PÉREZ DÍAZ, Vicente, La primacía de la sociedad civil, Alianza Editorial, Madrid, 1993.

PEREZ JIMENEZ, Gustavo. La institución del municipio libre en México. 1980.

RABASA, Emilio y Gloria Caballero. Mexicano: ...esta es tú Constitución, Cámara de Diputados, México, 1994.

QUIJANO TORRES, Manuel, "La coordinación intermunicipal y las relaciones del municipio con el estado y la federación" en Segundo Seminario: El municipio en el umbral del nuevo milenio, Gobierno del Estado de México, Toluca, 1999, pp.163-174.

RESTON, Jamil. "Situación y perspectiva del municipio y sus asociaciones" en Perfiles liberales, Año 8, No. 35, FFN, Bogotá, 1994. pp. 99 - 102.

REYES DEL CAMPILLO, Juan, Partidos, Elecciones y Cultura en México, UAEM Xochimilco y Com Ecsso, México, 1994, p. 340.

RINCON GALLARDO, Gilberto (coord.), Partidos Políticos y Sociedad Civil, Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, 1995.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo, El Municipio, Porrúa, México, 1993.

RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ, Jesús, "Modernización de la administración pública municipal", en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, UAEM-GEM, México, 1996, pp. 247-254.

ROMERO ACOSTA, Miguel, et. Al. La reforma Municipal en la Constitución, Porrúa, México, 1986.

ROSENSTONE, Steven J, y John Mark. "La lógica de la participación política" en Política social y participación ciudadana. colección: ideas para la cultura de la democracia, libro 3, PRI, México, 1994, p.p. 179-210.

RUIZ ALANIS, Leobardo, "La modernización de la administración municipal y los servicios públicos", en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, UAEM-GEM, México, 1996, pp. 241-246.

RUIZ MASSIEU, José Francisco, Estudios de derecho político y de los municipios, Porrúa, México, 1986.

RUIZ VELAZQUEZ, Gaspar y José Vergara Barragán, "El municipio en el cambio de la política social", en Revista Examen, CEN del PRI, No. 12, febrero de 1999.

Secretaría de Gobernación, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, 1996.

SEMO, Enrique, Historia del capitalismo en México, ERA, México, 1993.

- SOLIZ ACERO, Felipe. La evolución del régimen Constitucional del Municipio Mexicano, INAP, México, 1985.
- TENA RAMIREZ, Felipe. Leyes fundamentales de México, 1800 - 1976, Porrúa, 7a, ed., México, 1976.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, Derecho Constitucional Mexicano, Porrúa, México, 1990.
- TINOCO GARCÍA, Rogelio, "Relación política y municipio" en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, UAEM-GEM, México, 1996, pp. 67-72.
- TINOCO GARCÍA, Rogelio, Coord., Organizaciones sociales en el Estado de México, GEM-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca, 1999.
- TOURAINÉ, Alain, El regreso del actor, EUDEBA, Buenos Aires, 1987.
- VARANI, Javier, "La participación hace la fuerza" en Revista Perfiles Liberales no. 53, Mayo/Junio 1997, FFN, México.
- VELASCO MONROY, Santiago, "Contenido básico en las líneas de análisis", en El municipio mexicano en el umbral del nuevo milenio, UAEM-GEM, México, 1996, pp. 231-240.
- VERA, Jorge Tomás, "Globalización, ong's y desarrollo" en Organismos No Gubernamentales: Definición, Presencias y Perspectivas, FAM, México, 1995.
- VERDUGA VÉLEZ, César, "Reinventar el gobierno" en revista Perfiles Liberales, No. 44, Diciembre de 1995, FFN, Bogotá.
- VILAS, Carlos M. "La hora de la sociedad civil" en Política social y participación ciudadana. colección: ideas para la cultura de la democracia, libro 3, PRI, México, 1994, pp. 279-292.
- VEGA HERNÁNDEZ, José Rodolfo y Gerardo Servín Aguillón, "Retos de la participación ciudadana como instancia de eficiencia de la administración pública municipal" en: Gaceta mexicana de administración pública, estatal y municipal, No.58, INAP, México, Diciembre 1997.
- VERGARA, Rodolfo, "Nuevo federalismo y reforma administrativa" en Enfoques de políticas públicas y gobernabilidad, CNCPAP-ITAM-Anáhuac, México, 1999.
- UGALDE MENESES, Arturo, Segundo Informe de Gobierno, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, diciembre 15 de 1995.

UGALDE MENESES, Arturo, Tercer Informe de Gobierno, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, diciembre 15 de 1996.

Zarco, Francisco, Historia el Congreso Extraordinario Constituyente de 1856 y 1857, tomo 1, México, 876 p.

ZAVALA, Silvio, El mundo americano en la época de la colonia, Tomo I, Ed. Talleres de Unión Gráfica, México, 1967.

ZICCARDI, Alicia, Coord., La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas, UNAM-Porrúa, México, 1996.

ZSUZSA, HEGEDUS. "Social movements and social change in self-creative society: new civil initiatives in the international arena", International Sociology, Vol. 4, No. 1, pp. 19-36.