



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
COORDINACION DE ADMINISTRACION PUBLICA

LOS CONSEJOS DE PARTICIPACION CIUDADANA EN
NEZAHUALCOYOTL, ESTADO DE MEXICO.
(UN BALANCE: 1997-2000)

T E S I S I N A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
FERNANDO TAPIA TAPIA

DIRECTOR(A): LIC. SANTA DEL CARMEN GALVEZ CORTEZ



MEXICO, D.F.,

SEPTIEMBRE DEL 2000

286722



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
COORDINACIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

TESINA:

**Los Consejos de Participación Ciudadana en Nezahualcóyotl,
Estado de México. (Un balance: 1997-2000)**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA EL ALUMNO:

Fernando Tapia Tapia

DIRECTOR(A): Lic. Santa Del Carmen Gálvez Cortez

286722

México, D.F., Septiembre del 2000.

*A Maria Salud y Antonio, mis padres queridos;
a toda mi familia: son el máximo aliciente en
mi vida y superación profesional.*

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi alma mater;

a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales:

En sus aulas, bibliotecas, espacios de difusión de la ciencia y la cultura, obtuve una formación profesional humanista que hoy hace de mi un ser humano más integral y comprometido con nuestro país.

A mi asesora:

Lic. Santa del Carmen Gálvez Cortez, por su gran profesionalismo y su invaluable labor de dirección, con lo cual hizo posible el presente trabajo; pero sobre todo porque es un ser humano que sabe compartir con los demás su conocimiento y experiencia. Mi gratitud por siempre.

A mis sinodales:

Dr. Emilio Moran Sánchez, Lic. Maria de Jesús López Amador, Lic. Raúl Osnaya Juárez y Lic. Juan Carlos Luna Sánchez, por sus valiosas observaciones que enriquecieron este trabajo. Gracias.

INDICE

	Página
INTRODUCCIÓN	
1. PROCESO DE GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA	5
1.1. La sociedad moderna	5
1.2. El proceso de gobierno	11
1.2.1. Democracia moderna	14
1.2.2. Participación Ciudadana	19
2. INSTITUCIONALIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN MÉXICO	20
2.1. Orígenes y fundamentos	20
2.2. Marco legal	25
2.3. Contexto institucional	31
3. LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO (1997-2000)	35
3.1. Gobierno y participación ciudadana en el municipio de Nezahualcóyotl (1997-2000)	38
3.2. Integración de los consejos de participación ciudadana	42
3.3. Coordinación y vinculación gubernamental	44
3.4. Estructura y funcionamiento	45
3.5. Resultados obtenidos	47
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	54
ANEXO	
BIBLIOGRAFÍA	

INTRODUCCION

La participación ciudadana es importante para consolidar un proceso de gobierno democrático, donde mediante decisiones consensuadas por la mayoría se adopten medidas y esquemas tendientes a privilegiar el interés común.

En este contexto, es necesario tener en cuenta que la democracia no se agota con la elección de representantes populares, pues además debe contemplar la incorporación real de las necesidades y expectativas de los gobernados; lo cual sólo se logra estableciendo canales que permitan al ciudadano vincularse con las tareas que entraña el accionar de la administración pública para materializar el proceso de gobierno mediante actos sustentados en el común acuerdo y en la corresponsabilidad.

En efecto, la vinculación del ciudadano con la tarea de gobierno es importante; por ello, la administración pública se ha preocupado por instituir canales que permitan esta incorporación, capitalizando las nuevas tendencias mostradas por una sociedad cada vez más participativa y demandante.

En tal virtud, el gobierno del Estado de México, ha instrumentado mecanismos para incluir la participación ciudadana, ello ha quedado plasmado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que instituye los Consejos de Participación Ciudadana como organismos civiles auxiliares del Ayuntamiento para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas dirigidos a

desarrollar la vida municipal.

Para materializar lo establecido en la legislación estatal, el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, adopta la figura de los Consejos de Participación Ciudadana, los cuales constituyen el objeto de estudio de la presente investigación, buscando de modo especial analizar las acciones ejecutadas por éstos, durante el periodo comprendido entre 1997-2000.

Para abordar este objeto de estudio, consideramos necesario explorar en primer término las implicaciones de la participación ciudadana en el proceso de gobierno aplicado por las sociedades modernas regidas por criterios democráticos; dado que constituye el punto de partida para la adopción de los Consejos de Participación Ciudadana.

En el segundo apartado abordamos en forma general la institucionalización de la participación ciudadana en México, analizando sus orígenes y fundamentos, así como el marco legal que la sustenta, y el esquema institucional creado para su materialización, pues ello nos permite ubicar de manera particular el basamento sobre el cual descansan las acciones que al respecto se adoptan en los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal.

Una vez obtenido el marco de referencia, en el apartado tres efectuamos un estudio exploratorio para conocer el origen, integración, así como la estructura y

funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana actuantes en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, de los cuales también se presentan los resultados obtenidos durante el periodo de estudio 1997-2000.

Derivado del análisis aplicado durante la presente investigación, finalmente se establecen las conclusiones y recomendaciones.

1. PROCESO DE GOBIERNO Y PARTICIPACION CIUDADANA

El proceso de gobierno desarrollado por el Estado moderno para conducir a la sociedad hacia la consolidación de un proyecto de vida fundado en los criterios de libertad y equidad, es una labor ardua, pues implica la presencia de una capacidad dinámica para absorber los cambios experimentados por una sociedad que desenvuelta en los esquemas de la modernidad registra movimientos constantes.

1.1. LA SOCIEDAD MODERNA

Una sociedad en cambio constante y que tiende a un desarrollo más complejo en sus estructuras de organización económica, social y política; es lo que se pudiera llamar, en términos generales, una sociedad moderna. Y en un contexto de esta naturaleza, las formas de organización y participación ciudadana¹ adquieren especial relevancia en la esfera del ejercicio del poder estatal² y sus órganos de gobierno.³

1 "...la intervención de los particulares en actividades públicas... Es decir, aquellas actividades legales emprendidas por ciudadanos que están directamente encaminadas a influir en la selección de los gobernantes y/o en las acciones tomadas por ellos". Mauricio Merino. "La participación ciudadana en la democracia", en **Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática**, núm. 4, p. 30.

2 El poder estatal o político, es aquel que detenta en forma exclusiva y legítima el uso de la fuerza sobre una población y territorio determinado: "...debe ser de un lado exclusivo, en el sentido de que debe impedir (criminalizar o penalizar) el recurso a la fuerza por parte de los sujetos no autorizados; de otro lado debe ser legítimo, o considerado tal, en el sentido de que debe ser reconocido como válido bajo algún título, y por tanto aceptado por los subordinados." Norberto Bobbio y Michelangelo Bovero. **Origen y fundamentos del poder político**, p.46.

3 Por gobierno se entiende al "...conjunto de órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder." Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. **Diccionario de política**, p.710.

La consolidación de los procesos de cambio y transformación, conocidos como modernización se identifican con toda claridad al triunfo de la revolución francesa de 1789 y la casi contemporánea revolución industrial en Inglaterra, que indudablemente postularon ideas incidentes en transformaciones sustanciales en el ámbito político, económico y cultural de la sociedad; sin embargo, los teóricos coinciden en que este cambio se vislumbra ya desde los siglos XVI y XVII, con el renacimiento⁴, el avance del mercantilismo⁵, el movimiento de reforma y la revolución inglesa.

La génesis del proceso modernizador se ubica en Europa occidental "...con el nacimiento del capitalismo, comienza con la acumulación originaria de capital, y con ella da comienzo al desarrollo político moderno con el Estado absolutista...Luego vinieron los progresos ganados por la burguesía y sus derechos."⁶

Es importante apuntar que los movimientos de cambio y transformación se gestaron en el seno de una sociedad que se ha dado en llamar tradicional, pues "...las sociedades modernas o en modernización proceden de una gran diversidad de sociedades tradicionales premodernas diferentes. En la Europa occidental se

4 "El hombre renacentista no quería regresar al pasado, ni someterse ciegamente a un derecho y una moral divinos; quería ser el creador de su mundo, de su derecho y de su moral..." Mario de la Cueva. "Estudio preliminar", en Hermann Heller. **La Soberanía**, pp. 18-19.

5 "Entre los siglos XVI y XVII, después de los descubrimientos geográficos, hubo un desarrollo del comercio internacional... Asociado con ese proceso hay un conjunto de doctrinas, conocidas con el nombre de mercantilismo, cuyo contenido es precisamente una exaltación de la importancia del comercio internacional, y la indicación como objetivo preeminente de un país fuerte..." Sergio Ricossa. **Diccionario de economía**, p.383.

6 Omar Guerrero Orozco. **El Estado en la era de la modernización**, pp.17-25.

originaron en estados feudales o absolutistas con grandes y poderosos centros urbanos..."⁷

En sociedades tradicionales destaca la existencia de una gran diversidad de unidades políticas, económicas y sociales (feudos, posteriormente villas y ciudades) que si bien mostraban cierta independencia la una de la otra, comparten la misma herencia cultural cristiana; cuyos vínculos sociales se determinan por viejos lazos étnicos, religiosos o de parentesco; es decir, de identidad comunitaria; además la posición social depende del grupo social al que se pertenece, debiendo obediencia absoluta a los hombres de estamentos superiores que mantienen el poder económico, político; y por supuesto el religioso.

En suma, el orden social tradicional se caracteriza como cerrado y autárquico, sustentado primordialmente en la posesión y explotación de la tierra, con tradiciones y costumbres comunitarias arraigadas en la religión; y una estructura de autoridad vertical rígida, basada en el servilismo y lealtades personales.

En la medida que el sistema feudal⁸ ya no constituye una opción viable para responder a la situación de crisis económica, social y política que se venía

⁷ S.N. Eisenstadt. **Modernización. Movimientos de protesta y cambio social**, p.11.

⁸ En los siglos X al XIII, se desarrolló en occidente un sistema social y político al cual se le ha denominado feudalismo clásico, caracterizado en su funcionamiento por: "a). Fragmentación del poder político...; b). Ejercicio del poder político basado en el poder militar; c). Economía...destinada al uso y autoconsumo, apoyada por el trabajo de la tierra...; d). Prácticamente desaparición de la vida urbana...; e). Se generalizan las concesiones de tierras, derechos, cargos y funciones públicas a cambio de fidelidad." Ganshof, F.L. **El Feudalismo**, p.105.

arrastrando desde el siglo XIV, manifestada mediante deficiencias en la producción agrícola, fragmentación del poder y la autoridad, grave inseguridad social y enfermedades, poco a poco fueron verificándose procesos de cambio para adecuarse a requerimientos tales como "La expansión del comercio, la existencia de mejores comunicaciones y la aparición del comerciante aventurero, ...un sistema político de mayor escala y más centralizado que el existente bajo el feudalismo."⁹

Una vez iniciado el proceso de disolución de los viejos vínculos y símbolos de identidad tradicionales, los hombres quedan libres para absorber y desarrollar formas de socialización más flexibles y adecuadas a los nuevos esquemas ocupacionales, políticos y sociales, cambiando también los intereses, las aspiraciones de los hombres ante la posibilidad de ser partícipes en la construcción racional de un orden socioeconómico y político ajustado a sus necesidades.

En este contexto, la movilización social como signo característico de las sociedades modernas, sugiere la desaparición de los compromisos ancestrales en que se fundaban las formas tradicionales de vida y el movimiento hacia nuevas situaciones, donde "...las personas quedan disponibles para asumir nuevos patrones de comportamiento."¹⁰

⁹ R.H.S.Crossman. **Biografía del Estado moderno**, p.29.

¹⁰ Omar Guerrero Orozco. **El Estado en ...**, p.38.

Al verse libre de las viejas ataduras estamentarias y de privilegio, el hombre se da a la tarea de construir una sociedad en donde el individuo es el principal actor y destinatario de todo beneficio; se trata de una sociedad, en la cual se privilegia al individuo con sus intereses y necesidades.

La evolución hacia una sociedad moderna, significa el desarrollo y adopción de una nueva concepción del mundo y de la vida del hombre en sociedad fundada en "... una insistencia en el progreso y en el mejoramiento, en la felicidad y en la expresión espontánea de capacidades y sentimientos, en la individualidad como valor moral, y un acento paralelo en la dignidad del individuo y, por último en la eficiencia."¹¹

La nueva sociedad se desarrolla mediante sistemas de libre empresa y mercado, en donde los procesos de producción se especializan cada vez más e incorporan nuevas tecnologías para lograr altos niveles de eficiencia y competitividad en los ámbitos del mercado internacional.

Es claro que el proceso de cambio fue complicado y muy lento, en tanto el régimen capitalista tuvo que desarrollarse sobre las bases debilitadas de un feudalismo cuya característica es la dispersión y el aislamiento; en contrapartida, la modernidad trae consigo la unificación, materializada en el Estado-nación que "...surgió como la nueva unidad política soberana y foco de identidad política y

¹¹ S.N. Eisenstadt. *Op. Cit.*, p.17.

cultural colectiva más común. Los símbolos de identidad social y cultural, común, nacionales, ya no fueron principalmente tradicionales, definidos en función de grupos tribales tradicionales o de status."¹²

El proceso modernizador en las sociedades occidentales, se caracteriza por la intensificación del poder en entidades político-administrativas centrales y legales, es un poder que se extiende a grupos numerosos, y que al mismo tiempo necesita del apoyo y aceptación de la sociedad; lo cual conduce al establecimiento de una responsabilidad ideológica de los gobernantes con respecto a los gobernados.

Así, tras la idea del progreso, la libertad e igualdad; los individuos organizados en sociedad civil¹³ modifican las relaciones de poder para finalmente "... establecer el orden civil: un orden en el cual todos los ciudadanos, cualquiera sea su parentesco, status u origen territorial, participan y comparten el mismo grupo de instituciones centrales... Podemos considerar a la participación creciente de estratos cada vez más amplios en el centro de la sociedad, y a ese orden civil, como los dos atributos fundamentales de la constitución de una nación moderna; ..."¹⁴

¹² *Ibid.*, p.35

¹³ "...la sociedad civil es el lugar donde surgen y se desarrollan los conflictos económicos, sociales, ideológicos, religiosos, que las instituciones estatales tienen la misión de resolver mediándolos, previniéndolos o reprimiéndolos. Los sujetos de estos conflictos y por lo tanto de la sociedad civil, precisamente en cuanto contrapuesta al Estado, son las clases sociales,...los grupos de interés, las asociaciones de diverso tipo con fines sociales e indirectamente políticos, los movimientos de emancipación de grupos étnicos, de defensa de los derechos civiles,..." Norberto Bobbio. **Estado, Gobierno y Sociedad**, p. 43.

¹⁴ S.N. Eisenstadt. **Op. Cit.**, p.36

1.2. EL PROCESO DE GOBIERNO

En las sociedades modernas, los procesos de gobierno encuentran buen cauce en una gran variedad de recursos institucionales entre los que destacan, el federalismo, división de poderes, elecciones, y partidos políticos; los cuales constituyen instancias para enfrentar y, en su caso, prevenir los problemas sociales y conflictos políticos; razón por la cual, tales instituciones deben desempeñarse como estructuras dinámicas y flexibles para enfrentar las realidades actuales, signadas por la escasez de recursos, así como la rápida multiplicación de las demandas, que genera la complejidad de los problemas que vive toda sociedad moderna.

En este contexto, la gobernabilidad como "...un estado de equilibrio dinámico entre las demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental."¹⁵ constituye una tarea ardua; dado que es un hecho por todos reconocido, que hoy los gobiernos se desempeñan en sociedades en las que no solamente es inevitable la presencia de tensiones y conflictos entre los numerosos intereses contrapuestos, sino en donde los recursos se tornan escasos y las demandas por satisfactores sociales se multiplican; situación que impone la aplicación de grandes esfuerzos para mejorar la capacidad de gobierno y privilegiar el sano

¹⁵ Antonio Camou. "Gobernabilidad y democracia", en Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 6, p.22.

equilibrio entre las expectativas de los diferentes grupos sociales y las respuestas institucionales viables para compatibilizar las exigencias de toda la población en un contexto democrático.

En tal virtud, los esfuerzos de un gobierno democrático deben dirigirse no sólo a lograr la aceptación de la ciudadanía, sino también a obtener su cooperación; y hacia dicha tarea deben encaminarse a sumar sus esfuerzos con la sociedad, esto implica que la gobernabilidad, no es una labor que recaiga de manera exclusiva en el gobierno, pues atañe al colectivo, donde ciudadanos, partidos políticos y grupos de interés, se muestren dispuestos y capaces de conducirse hacia mejores niveles de vida.

En este contexto, el gobierno como institución rectora tiene el compromiso de aplicar su capacidad para coordinar, estimular, promover y apoyar lo que la sociedad quiere y sabe hacer; y ello sólo puede lograrlo "...mediante leyes fijas y establecidas, promulgadas y conocidas por el pueblo; no debe hacerlo por decretos extemporáneos. Es preciso que establezca jueces rectos e imparciales encargados de resolver los litigios mediante aquellas leyes."¹⁶

La gobernabilidad en las democracias modernas, se apoya en estructuras

¹⁶ John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*, p.121.

comunicativas que involucran a todos los actores sociales y políticos: "...Tal vinculación recíproca ocurre a través de acuerdos explícitos, que atan la decisión de cada actor a las decisiones de los demás, a través de señales que informan acerca de las conductas y expectativas recíprocas."¹⁷

Dentro de esta lógica, el buen gobierno¹⁸ debe obtener la cooperación de la ciudadanía e involucrarla en la solución de los problemas comunes, y para esto requiere de la consolidación de una cultura política democrática e institucional que permita dotar a la población de espacios y capacidades que despierten su inteligencia y necesidad de controlar sus propias acciones. Sólo sobre esta base será posible avanzar en la construcción de nuevos esquemas y mecanismos para la toma de decisiones.

De este modo las instituciones gubernamentales, en sus distintas esferas de competencia, están obligadas a tejer una red de comunicación mediante la cual los diferentes participantes se vinculen recíprocamente y puedan contribuir a una gobernabilidad democrática en tanto conducción corresponsable por parte de todos los actores involucrados.

¹⁷ Norbert Lechner. "Cultura política y gobernabilidad democrática", en **Colección: Temas de la Democracia. Serie de Conferencias Magistrales**, No. 1, p.29.

¹⁸ "El buen gobierno se acredita por la conjugación de sus capacidades políticas, técnicas, tecnológicas y administrativas para que la dirección de la sociedad se realice con apego a los valores de la vida pública en la cual no hay diferencias ni privilegios que lastiman la vida ciudadana." Ricardo Uvalle Berrones. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, p.104.

La persistente escasez de los recursos y la creciente complejidad de las sociedades modernas, demanda la búsqueda de fórmulas que privilegien la eficiencia en el proceso de gobierno; entorno en el cual, la administración pública¹⁹ juega un papel decisivo, pues constituye el punto donde se establecen los nexos entre sociedad y gobierno.

Por ello, el accionar de la administración pública en el ámbito de la democracia conlleva la responsabilidad de responder ante las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad modernizada; y en tal situación "...El desarrollo de las instituciones gubernamentales dedicadas al puenteo de las exigencias ciudadanas se convierte en un imperativo de la gobernabilidad."²⁰

1.2.1. DEMOCRACIA MODERNA

Con la modernidad, el proceso de gobierno retoma a la democracia para postularla como la fórmula política más adecuada para responder a un escenario social donde la constante está constituida por la diversidad, intereses contrapuestos, y nuevas demandas; empero, en el mundo moderno la forma de gobierno democrático representativo muestra coincidencias y diferencias con

¹⁹ "...la administración pública constituye la actividad del Estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la perpetuación de la sociedad y crear las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen." Omar Guerrero Orozco. **Principios de Administración Pública**, p.25

²⁰ Omar Guerrero. **El Estado en ...**, p.81.

respecto a la que practicaban los antiguos, pues "...la democracia de hoy es representativa a veces complementada por formas de participación popular directa; la de los antiguos era una democracia directa a veces reforzada por la elección de algunos funcionarios."²¹

En tanto que en la democracia de los antiguos el ejercicio del poder de decisión por parte de los ciudadanos se efectúa de manera directa, reunidos todos en asamblea; en la democracia de los modernos los ciudadanos elegimos -a través del voto universal, libre y secreto- a los ciudadanos que deberán tomar a nombre nuestro las decisiones políticas fundamentales para la sociedad.

Al respecto, es importante considerar que: "...directa o representativa, la democracia consiste esencialmente en un conjunto de procedimientos -las reglas del juego- que permiten la participación (precisamente directa o indirecta) de los ciudadanos en el proceso decisional político. Ello quiere decir que la democracia es esencialmente formal."²²

Las formas directas de participación ciudadana en nuestras democracias tienen como fin la toma de decisiones que a todos atañen; por ello, van más allá de los

²¹ Norberto Bobbio. "Democracia: de los modernos, de los antiguos y de los postreros", en *Revista Este País*, núm. 45, p. 3.

²² Michelangelo Bovero. "Los adjetivos de la democracia", en *Colección: Temas de la Democracia. Serie Conferencias Magistrales*, No. 2, p.20.

procesos electorales; estableciendo mecanismos institucionales mediante los cuales la población es consultada de manera recurrente, con el fin de evitar la desviación del interés común o mayoritario; entre estas formas institucionales de participación ciudadana directa, destacan el referéndum, el plebiscito, la iniciativa y la consulta popular.

El gobierno democrático, si bien no alcanza la categoría de perfección, mantiene en equilibrio el complejo y delicado tejido social moderno, haciendo posible la marcha por el camino del progreso para alcanzar al fin, el bienestar y la felicidad humana; perspectiva desde la cual se acepta que, la democracia no es un fin en sí misma, sino un medio que se ha venido perfeccionando a lo largo de los años; abriendo un nuevo espacio para que en la sociedad -sin afectar individualidades- los hombres diriman sus diferencias y desarrollen sus proyectos en forma racional y pacífica, anteponiendo el bien común.

Las sociedades modernas son democráticas, en la medida que las organizaciones políticas nacionales requieren del suministro de importantes dosis de consenso que legitime su existencia, es decir, "...deben buscar continuamente el apoyo político de los gobernados o, al menos, de partes grandes o representativas de ellos, en elecciones, plebiscitos, pronunciamientos por

aclamación.”²³

Todo proceso democrático moderno, debe tender puentes que vinculen de manera formal y consensual a la diversidad de actores políticos; se trata en todo caso de institucionalizar el conflicto latente, en el marco de una cultura política de diálogo y tolerancia, por ello se requiere de la existencia de una serie de condiciones, tales como: "...una cultura que la sustente, la aceptación por la ciudadanía y las élites políticas de principios que fundamenten la libertad de expresión, de los medios de comunicación, de reunión, de religión, derechos de los partidos de oposición, el gobierno de la ley, derechos humanos y afines. Esas normas no evolucionan de la noche a la mañana.”²⁴

Asimismo, el proceso de institucionalización de la democracia requiere de una firme estructura normativa que salvaguarde los derechos políticos de los ciudadanos y defina en forma clara las reglas del juego político. Y ésta puede articularse mediante reglas de ciudadanía y reglas de control.

Las reglas de ciudadanía, tienen como fin reconocer a todo miembro de la comunidad política que llegado a la mayoría de edad, goza de libertad para

²³ S.N. Eisenstadt. Modernización. **Movimientos de protesta y cambio social**, p.16.

²⁴ Seymour Martin Lipset. "Requisitos sociales de la democracia", en **Revista Este País**, No. 50, p.4

asociarse, difundir sus ideas, votar y ser votado; por su parte las reglas de control, constituyen mecanismos para distribuir y controlar institucionalmente el poder; dado que al cobijo de la ley las decisiones de la mayoría no pueden atropellar los derechos de la minoría, los gobernantes deben rendir cuentas regularmente de sus acciones.

Las reglas de ciudadanía y de control sólo son posibles en un Estado de derecho²⁵ comprometido con el respeto y promoción de las garantías individuales, con el ejercicio de las libertades públicas, y con la conducción de un gobierno apegada a la ley.

Se puede decir entonces, que en las democracias modernas la participación de la ciudadanía va más allá del proceso de elección de los gobernantes, pues al ejercer el ciudadano sus derechos y abrirse espacios para hacerse presente en la toma de decisiones políticas, asume una participación más libre y activa en "...el debate público, la representación, la competencia y la rivalidad política; las oposiciones públicas, el derecho a la participación y el sufragio universal..."²⁶

²⁵ "...el Estado de derecho reposa sobre dos pilares fundamentales: la limitación de la acción gubernamental por medio de leyes y la reivindicación de una serie de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos... es, en este sentido, una respuesta individualista y legalista al riesgo del ejercicio despótico del poder político." Jesús Rodríguez Zepeda. "Estado de Derecho y democracia", en **Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática**, No.-12, p.35.

²⁶ Ricardo Uvalle Berrones. **Op. Cit.**, p.105

1.2.2. PARTICIPACION CIUDADANA

La administración pública debe transformarse de acuerdo con "... la adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes de una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias."²⁷

Esto implica no sólo procesar las demandas de la sociedad, sino incorporar sus esfuerzos en la solución de aquellos problemas que le son comunes al conjunto de la ciudadanía, con el objeto de tender hacia "...el desarrollo humano como meta final, que fortalezca y profundice la democracia, que trabaje en equipo con la iniciativa privada y la sociedad civil hacia un proyecto nacional de productividad, competitividad y crecimiento, que combine eficazmente con el mercado, que erradique la corrupción, que se retire de sectores donde no tiene razón de estar, y promueva y apoye por todas las vías la organización y desarrollo de la sociedad civil..."²⁸

Para abrir de forma general y coherente el proceso de gobierno hacia la participación de la ciudadanía es necesario que la administración pública adopte medidas tendientes a descentralizar, imprimir transparencia a los actos públicos, desburocratizar favoreciendo las medidas que hagan posible la cogestión

²⁷ María del Carmen Pardo. **La modernización administrativa en México**, p.11.

²⁸ Bernardo Kliksberg. "El Rediseño del Estado para el Desarrollo Socioeconómico y el Cambio", en **Revista de Administración Pública**, No. 86, p.22.

ciudadana, de tal forma que se recupere la credibilidad mediante una función pública regida por criterios de eficiencia, equidad y de respeto a la opinión de los ciudadanos en el proceso de gobierno.

En esta medida se sitúa la posibilidad de incluir la participación ciudadana en el proceso de gobierno, pues ello nos permitirá conjuntar esfuerzos y abrir alternativas de solución a demandas y necesidades comunes con los escasos recursos con que se cuenta actualmente.

2. INSTITUCIONALIZACION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN MEXICO

La institucionalización de la participación ciudadana en México ha recorrido un largo camino que de facto inicia cuando nuestro país emerge como Estado independiente; con un proyecto de nación aún no consolidado; ello implica la adopción paulatina de medidas, que si bien, en algunas ocasiones resultan retardatarias, finalmente han logrado cristalizar en la creación de instituciones que en el momento actual están reportando como resultado la incorporación de la participación de mayores segmentos de la sociedad en el proceso de gobierno.

2.1. ORIGENES Y FUNDAMENTOS

La institucionalización de la participación ciudadana, con la finalidad de permitir la

ciudadana, de tal forma que se recupere la credibilidad mediante una función pública regida por criterios de eficiencia, equidad y de respeto a la opinión de los ciudadanos en el proceso de gobierno.

En esta medida se sitúa la posibilidad de incluir la participación ciudadana en el proceso de gobierno, pues ello nos permitirá conjuntar esfuerzos y abrir alternativas de solución a demandas y necesidades comunes con los escasos recursos con que se cuenta actualmente.

2. INSTITUCIONALIZACION DE LA PARTICIPACION CIUDADANA EN MEXICO

La institucionalización de la participación ciudadana en México ha recorrido un largo camino que de facto inicia cuando nuestro país emerge como Estado independiente; con un proyecto de nación aún no consolidado; ello implica la adopción paulatina de medidas, que si bien, en algunas ocasiones resultan retardatarias, finalmente han logrado cristalizar en la creación de instituciones que en el momento actual están reportando como resultado la incorporación de la participación de mayores segmentos de la sociedad en el proceso de gobierno.

2.1. ORIGENES Y FUNDAMENTOS

La institucionalización de la participación ciudadana, con la finalidad de permitir la

expresión de la voluntad popular mediante canales formales y regulados, se vincula de manera directa a la etapa de formación del Estado liberal o de derecho y la consecuente adopción del régimen democrático representativo durante el siglo XIX, fundado en la premisa de que la participación ciudadana -en su carácter institucional- sólo es viable en el ámbito de un ordenamiento legal, "...en la medida que falta una institución legitimada que controle, con base en el derecho, el ejercicio del poder político y que garantice a los ciudadanos el respeto a la ley por parte de los órganos de gobierno."²⁹

La consolidación paulatina del régimen democrático-liberal, donde se incorpora la participación ciudadana, se asienta en los derechos conquistados por la sociedad civil en contra del poder absoluto del rey: "La libertad personal y de propiedad, la libertad de contratar y la de domicilio eliminaron los últimos restos de las ordenaciones estamentales y gremiales, permitieron el crecimiento de las ciudades y crearon las condiciones jurídicas para una sociedad civil desarrollada."³⁰

La justificación ideológico-política de la lucha emprendida en contra de las monarquías absolutistas en favor de un Estado garante de los derechos del hombre, incluida su participación en el proceso de gobierno, encuentra su fuente

²⁹ Norberto Bobbio y Nicola Matteucci. *Op. Cit.*, p. 345.

³⁰ Hermann Heller. *Teoría del Estado*, p.153.

en la doctrina del iusnaturalismo³¹ desarrollada entre los siglos XVI y XVII, que reivindica la existencia de derechos naturales inalienables e imprescriptibles del individuo.

En efecto, el iusnaturalismo postula que todos los hombres tienen una naturaleza común en tanto hijos de un único dios, condición que los hace iguales y libres para buscar su felicidad, en ejercicio de derechos o libertades naturales salvaguardadas por un principio de la razón llamado ley natural "...y esta ley obliga a todos..., enseña a cuantos seres humanos quieran consultarla que, siendo iguales e independientes, nadie debe dañar a otro en su vida, salud, libertad o posesiones..."³²; siendo esta doctrina la que nutra a la tradición político-jurídico liberal, y sienta las bases para la formación del Estado de derecho, como una respuesta individualista y legalista frente al riesgo del ejercicio despótico del poder político.

De acuerdo con esta doctrina, los derechos de los hombres no constituyen un producto de la voluntad, sino que son inherentes a su propia naturaleza humana; por tanto, la libertad, la igualdad y la propiedad son derechos que no se pierden aunque los hombres decidan de común acuerdo someterse a una sola autoridad;

³¹ "La doctrina de acuerdo con la cual el hombre, todos los hombres indistintamente, tienen por naturaleza...algunos derechos fundamentales, como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad, a la felicidad, que el Estado...debe respetar no invadiéndolos y garantizarlos frente a cualquier intervención posible por parte de los demás." Norberto Bobbio. **Liberalismo y Democracia**, p.11.

³² John Locke. **Op. Cit.**, p.13.

por el contrario, tal autoridad deberá regular y garantizar que éstos se desenvuelvan en una convivencia libre y pacífica.

De hecho la conquista de los derechos civiles y políticos, que condujeron a la consolidación del régimen democrático liberal, en el cual se funda la institucionalización de la participación ciudadana, es resultado de un largo proceso histórico-político; que se remonta a la Inglaterra del siglo XVII que inmersa "...como el resto de Europa, en guerras donde las consideraciones religiosas y las políticas se entremezclan inextricablemente con las clases comerciales cada vez más poderosas que se abanderan bajo el puritanismo, resueltas a destruir la monarquía absoluta en nombre de la libertad de conciencia, libertad que lo es también para los reductos del medievalismo, y crear un estado responsable ante las necesidades del nuevo comercio, la nueva industria y las formas nuevas de la agricultura capitalista..."³³; así, en un contexto de confrontación abierta entre intereses contrapuestos, el Estado y el parlamento inglés emprenden una redefinición de sus funciones y responsabilidades, ante las nuevas exigencias políticas y sociales de la nación.

En efecto, la revolución inglesa de 1668, demuestra que el disperso régimen absolutista ya no responde a las expectativas de desarrollo del nuevo orden social; que requiere la existencia y fortalecimiento de órganos e instituciones pluralistas de representación, comprometidas con el respeto de los derechos del hombre, así

³³ G.D.H. Cole. *La organización política*, p.25

Inglaterra se erige como la punta de lanza para sentar las bases sobre la cuales toma curso el proceso de transición del régimen absolutista de gobiernos aristocráticos con una monarquía limitada y constitucional hasta desarrollar la democracia parlamentaria, que en el siglo XIX constituye la forma de gobierno viable para los países desarrollados de la Europa occidental.

No obstante, el avance más contundente de este proceso es posterior al triunfo de la revolución de independencia de las trece colonias norteamericanas y de la revolución francesa a finales del siglo XVIII, cuando el individuo se reconoce frente al poder no como un súbdito u objeto de éste, sino como un sujeto facultado para aprobar o desaprobado el ejercicio gubernamental; consolidando el principio básico de la soberanía popular -orientado al sufragio universal- y el respeto de los derechos civiles y políticos.

En efecto, la primera constitución escrita de los Estados Unidos, -la de Virginia en 1776- y la constitución francesa de 1791, suscriben el principio de la soberanía popular, la libertad e igualdad de los hombres ante la ley; de tal manera, que fortalecen la tesis donde se postula que "...en la democracia, como régimen político, los hombres-personas ocupan toda la escena o, al menos tienen derecho a ocuparla..."³⁴, lo cual constituye un precedente importante a la participación

³⁴ Umberto Cerroni. *Reglas y valores de la democracia*, p.41

ciudadana.

2.2. MARCO LEGAL

México ha tenido la fortuna de experimentar, desde su edad más temprana como nación en busca de su soberanía e independencia, la formulación de un proyecto que privilegia las formas de vida y de gobierno desarrolladas en los marcos de la democracia, que permite al pueblo la definición y expresión de sus anhelos de desarrollo basados en la convivencia pacífica.

El marco constitucional mexicano, en su elaboración y contenido refleja la adopción de las doctrinas democrático-liberales impulsadas por los modelos jurídicos de las Cartas Constitucionales de los Estados Unidos de Norteamérica, de las Constituciones francesas, así como de la Constitución española de Cádiz de 1812, que establecen la soberanía residente esencialmente en la nación³⁵.

Esto puede corroborarse cuando en el primer esbozo de Constitución mexicana, la de Aptzingán de 1814, se instituye que la soberanía reside en el pueblo y su ejercicio en la representación nacional; garante de los derechos humanos de igualdad, seguridad, propiedad, libertad; y la división de poderes; aunque este documento no logra entrar en vigor ni un sólo día, siembra el precedente democrático más importante en la historia política de México, al reflejar la

³⁵ "La nación suele identificarse con el pueblo...Esta identidad o equivalencia es correcta si se considera al pueblo en su implicación sociológica." Ignacio Burgoa Orihuela. **Derecho Constitucional Mexicano**, p.38.

necesidad de un proyecto de Estado-nación independiente y sujeto a una ley suprema producto de la voluntad popular.

En la medida que se suscriben cada una de las Cartas Magnas que han regido la vida institucional de México, se registra un avance muy significativo en la definición del proyecto político nacional en materia de derechos civiles, políticos y sociales de los mexicanos; resultando un marco legal favorable al desarrollo de las instituciones democráticas en nuestro país.

En efecto, la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la primera del México independiente, adopta como forma de gobierno la república representativa popular federal; que instituye la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, quedando impreso en el primero de ellos el concepto de representación y participación ciudadana.

Desde la perspectiva del proyecto nacional democrático-liberal, el texto constitucional de 1824, adolesce de un cuadro mínimo y articulado de garantías individuales, pues evidencia la intolerancia religiosa de la época en contradicción con el señalamiento de la libertad, además "...en un plano de retroceso notable, los autores señalaron la soberanía de la nación, no la del pueblo."³⁶

Esto último es importante, en la medida que la participación del pueblo en las

³⁶ Patricia Galeana (compiladora). México y sus constituciones, p.91

decisiones políticas, se sujeta a un complejo esquema que va desde el sistema indirecto de elección de sus representantes; esto es, se divide a la población en secciones de 500 habitantes, mismos que eligen a un elector primario; éste nombra a los electores secundarios, los cuales forman los colegios electorales que a su vez eligen a los diputados al Congreso; hasta la acreditación de una renta anual mínima para ser sujeto votante o candidato, además de que la elección de senadores, presidente y vicepresidente de la república, se verifica a través del voto de las legislaturas locales.

A este respecto, resulta relevante comentar que la acreditación de una renta para formar parte de las Cámaras de diputados y senadores, no sólo inhibe la participación del que deseaba votar o ser votado, sino que excluye a un gran número de hombres adultos por su condición social de sirvientes y pobres.

Es hasta la nueva Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, signada el 5 de febrero de 1857, cuando se registra un avance firme en la ampliación de las bases de la democracia en México; pues incorpora el reconocimiento de la soberanía popular, de los derechos del hombre y del ciudadano; así como el sufragio universal, la abolición de la esclavitud, la libertad de trabajo, de propiedad, de expresión de ideas, de imprenta, de asociación, de petición y de comercio, así como el juicio de amparo; igualmente se establece que son ciudadanos con derecho a voto todos los mexicanos varones que hayan cumplido 18 años si son casados y 21 si no lo son, sin restricción de credo y condición

económica.

El avance mostrado en esta nueva legislación influye directamente en la desaparición del viejo régimen colonial que se resistía a morir, a la vez que constituye el asiento de una nueva cultura política de fortalecimiento de los derechos civiles y políticos en favor de una ciudadanía participativa en los asuntos públicos por medios pacíficos.

La Carta Constitucional de 1857, por vez primera, articula un conjunto de principios democrático-liberales que constituyen el pilar de un proyecto incluyente de la participación ciudadana; donde "...la marcha del país sería conforme a la voluntad del pueblo. Para garantizar la representatividad de las autoridades se cambió el sistema electoral en relación con el previsto en 1824, cuya técnica había dejado la responsabilidad de seleccionar al presidente a las legislaturas locales; ahora esa función recaería en el voto universal y la elección indirecta de diputados, presidente y ministros de la Corte..."³⁷

En la segunda década del siglo XX, específicamente en el curso de 1916, se convoca a un Congreso Constituyente para llevar a cabo modificaciones a la ley suprema de 1857, con el propósito de responder a las exigencias de la nueva realidad social y política, pero sobre todo de consolidar un nuevo pacto social que pudiera dar por terminada la lucha armada iniciada en 1910, y reencausar al país

³⁷ *Ibid.*, p.257.

por el camino del Estado de derecho.

Los trabajos legislativos inician en diciembre de 1916 y concluyen con la expedición el 5 de febrero de 1917 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que aún cuando no logra estabilizar al país por decreto; expresa el acuerdo de las diversas corrientes revolucionarias por mantener el Estado de derecho en México, para imprimir impulso a un proyecto de nación desarrollado en los marcos de la libertad, igualdad y justicia.

En esta Constitución, los avances que hoy se verifican en el ámbito de la democracia participativa³⁸, son claros en su artículo 26 que introduce el concepto de Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, el cual propone que "...mediante la participación de diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo...La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades

³⁸ La democracia participativa, se apoya en la tesis de que "...la actividad política de los ciudadanos no debe quedar reducida a su participación en los sufragios, por amplios que estos sean, sino que los ciudadanos deben actuar de manera constante en la toma de decisiones, por medio de instrumentos de lo que se ha llamado democracia semidirecta, como son el referendun, el plesbicto, la iniciativa popular, la revocación del mandato, entre otras." *Ibid.*, p.220

federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.”³⁹

El Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional inserto en la actual Constitución, es instituido durante la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), para imponer una estrategia de desarrollo nacional sólo viable con el concurso y participación de la ciudadanía; introduciendo para ello el concepto de Consulta Popular⁴⁰, que sin duda se convierte en una institución nueva y alternativa a las formas tradicionales de la democracia representativa en México.

Es importante señalar que esta consulta popular para la elaboración de los planes y programas de desarrollo del gobierno federal, involucra de manera directa a los ordenes de gobierno estatal y municipal; pero sobre todo al municipio, en razón de ser la instancia más cercana al ciudadano en el proceso de gobierno; por ello, uno de los primeros pasos en la construcción del nuevo modelo de plan gubernamental se vierte hacia “...el fortalecimiento de las bases jurídicas y los instrumentos de una política descentralizada que tuvo como imperativos básicos la coordinación de competencias de los tres ordenes de gobierno, la promoción del

³⁹ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, artículo 26, p.35.

⁴⁰ El concepto se refiere a tomar la opinión de la ciudadanía “...sobre programas y planes de desarrollo, además de aportar información para desarrollar proyectos... es decir, los grupos marginados ofrecen información acerca de cuáles son sus necesidades más apremiantes, luego las agencias gubernamentales toman nota y, ... en relación con la información obtenida elaboran los planes y proyectos gubernamentales de bienestar social.” Lilia Rivera Sánchez. “El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social”, en **Revista Sociedad Civil**, p.35.

desarrollo regional equilibrado y la consolidación de la planeación estatal.”⁴¹; por ello, el 3 de febrero de 1983, se introducen modificaciones al artículo 115 de nuestra Constitución, básicamente en lo referente a la participación del municipio en las actividades de planeación del desarrollo nacional, regional, local y municipal.

En el proceso de integración al Sistema Nacional de Planeación Democrática, las acciones del gobierno municipal, deberán fundamentarse “...en una consulta permanente a la comunidad, para el logro de los objetivos y metas que se proponen en el plan municipal de desarrollo y una sólida organización participativa de los sectores sociales...”⁴² ; esta última, sustentada en una acción coordinada y concertada entre las diversas instancias públicas de los tres ordenes de gobierno, a través de los Comités de Planeación y Desarrollo (COPLADE), fundamentados jurídicamente en las disposiciones que debe expedir el gobierno municipal, en coordinación con el gobierno estatal y federal.

2.3. CONTEXTO INSTITUCIONAL

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el pueblo de México se desarrolla en un régimen republicano, democrático representativo y federal, cuya participación popular se verifica en los marcos del ejercicio libre de los derechos y deberes ciudadanos como condición

⁴¹ *Ibid.*, p.37.

⁴² Alejandra Moreno Toscano. “El municipio en el sistema nacional de planeación”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, p.82.

indispensable para el mantenimiento del orden civil y democrático de una sociedad tan compleja y diversa como la nuestra.

En este orden de ideas, los ciudadanos mexicanos tenemos el derecho y la obligación de elegir libremente a quienes van a tomar las decisiones a nombre nuestro; o bien, participar como representantes de nuestros conciudadanos ante los órganos de gobierno como la ley lo establece; "...son obligaciones del ciudadano de la República: ...III. Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponde; IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la Federación o de los estados..., y V. Desempeñar los cargos concegiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado."⁴³

Derivado también del mandato constitucional expresado en el artículo 41, el 15 de agosto de 1990, se institucionaliza el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), el cual tiene como objetivo reglamentar lo dispuesto por la Carta Magna en lo relativo a "...los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos; la organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y la función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión."⁴⁴; quedando en el ámbito federal, la aplicación de las normas de este Código a cargo del Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder

⁴³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 36, p.58.

⁴⁴ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 1, pp. 5-6.

judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia, esquema que se reproduce con las instituciones estatales.

Si bien constitucionalmente se establece que son los partidos políticos las entidades de interés público que "...tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulen y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo."⁴⁵, éstos asumen la función de la organización de la participación política exclusivamente.

En efecto, la participación política se efectúa a través del accionar de los partidos políticos; empero, la organización de la participación ciudadana en la planeación del desarrollo nacional no se había considerado hasta antes del sexenio regido por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado, a partir del cual se establece la Consulta Popular como mecanismo para hacer concurrir a la ciudadanía en la elaboración de propuestas para la solución efectiva de sus necesidades, especialmente aquellas referentes a los servicios públicos básicos y de combate a la pobreza.

La idea de incluir la participación ciudadana representa un avance sustancial, al punto que los recursos federales transferidos al municipio a través del ramo 26, denominados de Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, se

⁴⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 41, p.62.

entregan previa autorización y consenso de los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN), en los cuales se cuenta con los mecanismos que incorporan la voz del ciudadano que participa mediante órganos autónomos e institucionalizados para impulsar proyectos de desarrollo basados en la consulta, la gestión y la autogestión comunitaria.

Es a partir de 1989, con el Programa Nacional de Solidaridad⁴⁶, cuando la participación social organizada desde el gobierno, adquiere nuevas características, de tal forma que no sólo implica la colaboración de los beneficiarios, sino su inclusión en el manejo de los recursos públicos, la ejecución de acciones, el control y la fiscalización de la obra pública, como medida para lograr la transparencia y resolución efectiva de los problemas públicos.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, que en la actualidad es el principal instrumento legal para la organización de la participación ciudadana en la planeación y ejecución de las políticas gubernamentales, ha obligado a introducir reformas a los textos constitucionales y leyes orgánicas municipales de los diferentes estados del país.

⁴⁶ "El Programa Nacional de Solidaridad, como política de desarrollo regional, utilizó, para la transferencia de recursos, una política de descentralización del gasto social. La tercera parte de sus recursos fue manejada por comunidades y ayuntamientos, según las versiones oficiales; pero al mismo tiempo, operó mediante una estrategia de focalización hacia localidades, más que hacia municipios... Fueron cuatro los principios rectores del PRONASOL: a) respeto a las formas de organización e iniciativas de las comunidades; b) participación social directa de los habitantes de las localidades; c) co-responsabilidad social; d) transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos..." Lilitana Rivera Sánchez. *Op. Cit.*, p.38.

3. LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE MÉXICO (1997-2000)

En las últimas dos décadas el Estado mexicano ha experimentado un proceso de mayor apertura, pluralidad y competitividad política, sustentado en leyes e instituciones políticas creadas para garantizar un proceso de gobierno, que responda con eficiencia a los reclamos de una sociedad cuya vida se ha desempeñado en un contexto caracterizado por una persistente crisis económica, que le ha condicionado a redoblar esfuerzos en la creación de esquemas dirigidos a una mejor distribución de los recursos públicos, tomando como premisa que "...la coyuntura de limitación de recursos, obliga a ser estrictamente cuidadosos en el destino del gasto. Este, debe dirigirse a la satisfacción de las necesidades más urgentes de la población y hacia la consolidación de proyectos productivos que aseguren una mejoría económica a mediano plazo."⁴⁷

Esta realidad ha impulsado la adopción de cambios en las formas y contenidos del gobierno, tendientes no sólo al fomento de políticas de modernización y descentralización del aparato gubernamental, sino a la adopción de estrategias y acciones que motiven la participación de amplios sectores de la sociedad en el diseño e implementación de planes y programas de desarrollo social, que garanticen el ejercicio de los derechos y libertades ciudadanas.

El cambio iniciado con los ajustes jurídicos a los artículos 26 y 115 constitucionales

⁴⁷ Alejandra Moreno Toscano. *Op. Cit.*, p.79.

planteados al inicio de la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), permitieron desarrollar un proyecto dirigido a la descentralización y modernización del aparato gubernamental del Estado mexicano, lo cual es retomado por las administraciones del Lic. Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) y del Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1995-2000), a través de la aplicación de acciones tendientes a fortalecer el federalismo y la planeación democrática del desarrollo que incluye la participación de grupos sociales más amplios y diversos de todas las regiones del país.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática ha permitido fortalecer la gestión de los gobiernos federal, estatal y municipal, pues promueve la creación de mecanismos de coordinación de esfuerzos entre los diferentes ámbitos de gobierno, así como la inclusión de la participación ciudadana organizada en la formulación, instrumentación, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo social, de tal forma que en el Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000), se establece que "...el desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas..."⁴⁸

Como resultado del rediseño en la instrumentación de programas gubernamentales de desarrollo social se ha impulsado la descentralización de

⁴⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.69.

recursos hacia estados y municipios; esta transferencia de recursos convierte en un requisito institucional la participación social organizada en dichos programas, así "...la descentralización apareció como un instrumento de política para impulsar el desarrollo regional hacia estados y municipios a través de una estrategia financiera: la reformulación de criterios para la asignación de recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación... en los programas ejecutados con recursos de los ramos 26 y 33 subyace la concepción de una planeación participativa, a través de consejos y comités, integrados por representantes de las comunidades beneficiarias, quienes se encargan de definir las obras y proyectos a realizar en sus comunidades."⁴⁹

En consecuencia el gobierno municipal como el ámbito político y administrativo que recibe directamente las demandas ciudadanas, es estratégico en el diseño de estos esquemas modernos de participación social, eficientes, ágiles y simplificados que buscan acercar al gobierno y a la ciudadanía en la atención de los problemas más apremiantes de sus comunidades⁵⁰.

En el Estado de México la materialización del mandato, se encuentra en su la Ley Orgánica Municipal que en su título tercero, capítulo quinto, artículo 72

⁴⁹Liliana Rivera Sánchez. Op. Cit., p.39.

⁵⁰ "Tal vez la innovación más profunda y significativa en la transformación del Estado consiste en la tendencia a crear más unidades de gobierno que permitan acortar los tramos de control de la acción pública, así como dotar de autonomía a las comunidades interiores del municipio para reforzar su infraestructura civil, con el fin de que acrecienten su capacidad de resolver, por sí mismas, las necesidades de sus familias." Raúl Olmedo Carranza (coordinador). **Experiencias municipales repetibles**, p.10.

institucionaliza que en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal; que se convierten en una institución mediadora entre la comunidad y las autoridades municipales con el fin de: "I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; III. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos."⁵¹

3.1. GOBIERNO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL (1997-2000)

Nezahualcóyotl es el municipio 120 del Estado de México, que fundado el 23 de abril de 1963, cuenta con una extensión territorial de 63.44 km² y se integra con territorios que antiguamente se adscribían a los municipios de Chimalhuacán, los Reyes la Paz, Ecatepec y Atenco.

Se ubica en una gran parte de lo que es el vaso del lago de Texcoco, a 9 kilómetros al oriente de la capital de la república; limitando al norte con el municipio de Ecatepec de Morelos, al noroeste con la Delegación Política Gustavo A. Madero; al oriente con los municipios de los Reyes la Paz y Chimalhuacán, al poniente con la Delegación Política Venustiano Carranza y al sur con las Delegaciones Políticas de Iztacalco e Iztapalapa.

⁵¹ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículo 74, p.98.

El municipio se organiza política y administrativamente a partir de una cabecera municipal, para atender a 85 colonias, las cuales 69 se distribuyen en la zona centro y 16 en la zona norte, abarcando un total de 4 mil 574 manzanas con una población cercana a los 3 millones de habitantes, lo que torna complicado el proceso de gobierno, si se toma en cuenta la complejidad que entraña la atención de demandas a una población tan densa y en la cual la pluralidad es la constante.

Nezahualcóyotl vive en la actualidad, al igual que el resto del país, una etapa en donde la democracia ha dejado de ser un fin en sí misma para reafirmarse como el método más viable en la búsqueda de soluciones a los problemas de un municipio que presenta de modo general las características de una ciudad, cuyo número de población y composición social hace difícil cualquier tarea de gobierno.

El 10 de noviembre de 1996, por primera vez en 34 años de haber sido creado el municipio, un partido de oposición obtiene la mayoría de votos en las elecciones locales para regir los destinos del Ayuntamiento durante el periodo (1997-2000); así, el primero de enero de 1997 asume funciones el gobierno propuesto por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), encabezado por el Lic. Valentín González Bautista, como presidente municipal, quien comparte la responsabilidad del gobierno y la administración del municipio con los miembros de un Ayuntamiento plural en su composición: tres síndicos (dos del PRD y uno del PRI) y 19 regidores (once del PRD, cuatro del PAN, tres del PRI y uno del PVEM).

Dentro de las estrategias planteadas en el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 en Nezahualcóyotl, destaca la construcción de "...canales de comunicación e información permanentes entre gobernantes, gobernados y medios de comunicación en general"⁵², con el objeto de hacer participe a la sociedad civil en la definición y operación de las acciones de gobierno, mediante el impulso de la organización e integración de las asociaciones ciudadanas ya existentes, en el marco del diálogo y el respeto a la diversidad ideológica como el método fundamental para la convivencia armónica de los individuos.

Para cumplir con este cometido, se toma como punto de apoyo lo dispuesto por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, y el 17 de marzo de 1997 se eligen los Consejos de Participación Ciudadana, que constituyen una asamblea, junta o reunión de personas representativas de una comunidad, que de modo voluntario y sin recibir pago alguno asumen la responsabilidad de encauzar, dirigir y gestionar de una manera concertada, las tareas encaminadas a mejorar la calidad de vida de todos sus vecinos.

Históricamente, estos Consejos tienen su antecedente en los Consejos de Colaboración creados en 1988, durante la administración del Lic. José Salinas Navarro (1988-1991), atendiendo a la reforma del artículo 64 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, los cuales aparecen como organismos auxiliares del Ayuntamiento, dependientes directamente del presidente municipal, con el

⁵² Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p.66.

objetivo de "...promover, impulsar y canalizar la participación de los vecinos y lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos y materiales, que aporten para el cumplimiento de los fines del municipio..."⁵³

En 1994, los Consejos de Colaboración adoptan la denominación de Consejos de Participación Ciudadana, en virtud de lo cual, durante la administración municipal encabezada por el Lic. Carlos Viñas Paredes (1994-1996), específicamente "...el 20 de marzo de 1994, con estricto apego a la Ley Orgánica Municipal se eligieron 94 Consejos de Participación Ciudadana..."⁵⁴ situados en todas las colonias del municipio de Nezahualcóyotl, reafirmandose como organismos auxiliares del Ayuntamiento.

Durante este periodo, los Consejos se vinculan a la presidencia municipal a través del Departamento de Consulta Popular, estando zonificados, organizados y coordinados por distrito electoral, quedando su operación reducida básicamente al desempeño de jornadas de trabajo promovidas por el Departamento de Consulta Popular, las cuales se abocan a la ejecución de un programa de visitas comunitarias donde desempeñan una labor social consistente en consultas médicas, corte de pelo, venta de despensas, minitianguis, desasolve del drenaje y asesoría jurídica, y al mismo tiempo se recogen las demandas y propuestas de los vecinos.

⁵³ Bando Municipal 1988-1991, artículo 71, p.20.

⁵⁴ Carlos Viñas Paredes. Primer Informe de Gobierno 1994-1996, p.12.

3.2. INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Los Consejos de Participación Ciudadana constituyen "... organismos auxiliares y autónomos del Ayuntamiento y se establecen por determinación del Gobierno Municipal en las colonias y fraccionamientos del Municipio, en los términos previstos por los artículos 72, 73, 74, 75 y 76 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el presente Bando Municipal y su reglamento."⁵⁵

De acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, cada Consejo en su calidad de organismo colegiado se integra con "...hasta cinco vecinos del municipio, uno de los cuales lo presidirá, y serán electos en las diversas localidades por quienes habitan en el ámbito de su comunidad...El ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento"⁵⁶, asimismo cuenta con la figura de las suplencias, con las que se duplica el número de integrantes. La misma ley preve la remoción de los miembros de los Consejos por el Ayuntamiento, en cualquier momento, siempre y cuando exista "...justa causa con el voto aprobatorio de las dos terceras partes y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamará a los suplentes."⁵⁷

En resumen, un Consejo de Participación Ciudadana se conforma por 10 ciudadanos avecinados en la colonia, formando una directiva con cinco titulares y cinco suplentes para desempeñar los cargos de presidente, secretario, primer

⁵⁵ Bando Municipal 1997-2000, artículo 33, p.32.

⁵⁶ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículo 73, p.98.

⁵⁷ Ibid., p.98.

vocal, segundo vocal y el tercer vocal, cuyas tareas, de acuerdo con el artículo 74 de la Ley Orgánica del Estado de México, están dirigidas a organizar a los vecinos de cada una de las colonias para su colaboración con las autoridades municipales en el diseño de planes, programas y ejecución de obras de beneficio para la propia comunidad; también deben informar a sus representados y al Ayuntamiento, por lo menos una vez cada tres meses, sobre sus proyectos y actividades realizadas, de tal manera que se permita al ciudadano ser actor en el proceso del desarrollo colectivo, emprendiendo acciones coordinadamente con el gobierno.

La designación de los vecinos que integran los Consejos de Participación Ciudadana para el periodo 1997-2000 obedece a un proceso de elección abierta, previa convocatoria emitida el 7 de marzo de 1997 por el Ayuntamiento, en la cual se establecen como requisitos para el registro la integración de una planilla aspirante que debe contar con la adhesión de 100 firmas de vecinos, así como la prohibición de la intervención de organizaciones políticas o sociales en los actos de proselitismo; y la presentación de la credencial de elector de cada participante el día de la jornada electoral.

Como resultado del proceso se logra la conformación de 94 Consejos de Participación Ciudadana, cantidad que dependió del número de planillas registradas por colonia y de las consideraciones político territoriales que al efecto realizó la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana; de tal manera que

una colonia puede llegar a tener hasta seis Consejos como es el caso de la Benito Juárez, tres en el caso de las colonias El Sol, Agua Azul y la Metropolitana.

3.3. COORDINACIÓN Y VINCULACIÓN GUBERNAMENTAL

Actualmente el funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana, se vincula con la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento; cuya creación obedeció a la necesidad de apoyar las actividades de los ciudadanos organizados en los Consejos, con la finalidad de vincular cada vez más el gobierno municipal con la comunidad para atender conjuntamente los problemas existentes en materia de prestación de servicios públicos, seguridad pública, ecología, recreación y cultura.

En tal virtud, la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana desempeña funciones de enlace, canalización y seguimiento de las demandas ciudadanas presentadas por los Consejos; pero sustancialmente opera como un organismo de apoyo a los trabajos que debe realizar cada uno de los Consejos en sus respectivas colonias, organizando reuniones periódicas y brindando asesoría a las directivas de Consejo.

Esta instancia administrativa municipal de coordinación se estructura con un coordinador de participación ciudadana, de quien dependen a la vez, tres subcoordinadores; uno de organización y métodos, otro de trabajo político y un tercero encargado de la unidad administrativa desconcentrada de zona norte; la

zona centro depende directamente de la cabecera municipal y mantiene cuatro coordinadores de zona con un titular y tres auxiliares (Anexo 1).

A su vez, la zona norte, cuenta con una subcoordinación de participación ciudadana que integra a 16 colonias y 21 Consejos, la zona centro que aglutina 65 colonias se organiza con cuatro subcoordinaciones, la primera cuenta con 21 Consejos, la segunda con 19, la tercera con 11, la cuarta con 29; que en total suman 73.

3.4. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Las colonias del municipio que establecieron sus Consejos de Participación Ciudadana son: 1. Agua Azul, Grupo "a", Super 4; 2. Agua Azul, Grupo "b", Super 23; 3. Agua Azul, Grupo "c", Super 4; 4. Amipant; 5. Ampliación Campestre; 6. Ampliación Ciudad Lago; 7. Ampliación Ciudad Lago (Comunicaciones, A.C.); 8. Ampliación Evolución; 9. Ampliación las Aguilas; 10. Ampliación Santa Martha; 11. Ampliación Villada Oriente; 12. Ampliación Villada Poniente; 13. Ampliación Villada Super 43; 14. Ampliación Villada Super 44; 15. Angel Veraza; 16. Atlacomulco; 17. Benito Juárez; 18. Bosques de Aragón; 19. Campestre Guadalupeana; 20. Carlos Hank González; 21. Central; 22. Ciudad Lago; 23. Constitución de 1857; 24. El Barco I; 25. El Barco II; 26. El Barco III; 27. El Sol; 28. Estado de México; 29. Evolución; 30. Evolución Poniente; 31. Evolución Super 22; 32. Evolución Super 24; 33. Evolución Super 43; 34. Emilio Chuayffet Chemor; 35. Formando Hogar; 36. Fraccionamiento Izcalli; 37. Agua Azul Grupo "c"; 38.

Impulsora Popular Avícola; 39. Jardines de Guadalupe; 40. Juárez Pantitlán; 41. Joyas de Aragón; 42. La Esperanza; 43. La Perla; 44. Las Águilas; 45. Las Armas; 46. Las Fuentes; 47. Manantiales; 48. Maravillas; 49. Martínez del Llano; 50. Metropolitana Sección I; 51. Metropolitana Sección II; 52. Metropolitana Sección III; 53. México I; 54. México II; 55. México III (Las Palmas); 56. Mi Retiro; 57. Modelo; 58. Nezahualcóyotl I; 59. Nezahualcóyotl II; 60. Nezahualcóyotl III; 61. Nueva Juárez Pantitlán, Sección I; 62. Nueva Juárez Pantitlán, Sección II; 63. Nueva Juárez Pantitlán III; 64. Parque Industrial Izcalli; 65. Pavón Sección Silvia; 66. Pirules; 67. Plazas de Aragón; 68. Porfirio Díaz; 69. Porvenir; 70. Prados de Aragón; 71. Reforma A, Sección I; 72. Reforma A, Sección II; 73. Romero; 74. San Agustín Atlapulco; 75. Tamaulipas; 76. Tamaulipas Primera Sección Virgencitas; 77. Tamaulipas Sección el Palmar; 78. Tamaulipas Sección las Flores; 79. Unidad Antonio Alzate; 80. Unidad Rey Nezahualcóyotl; 81. Valle de Aragón; 82. Vergel de Guadalupe; 83. Vicente Villada; 84. Volcanes; 85. Xochitenco.

Las actividades de los Consejos de Participación Ciudadana, se efectúan con apego a un plan de trabajo que es presentado al principio de cada año tanto a la Coordinación Municipal como a los vecinos, a los cuales también se les rinde un informe trimestral que contiene el detalle del cumplimiento de las actividades programadas.

Las acciones contenidas en el plan de trabajo se determinan a través de procedimientos democráticos; esto es, se realizan asambleas vecinales presididas

por el presidente del Consejo y con la presencia de por lo menos veinte vecinos para analizar, proponer, promover la ejecución de acciones en beneficio de la propia comunidad; las decisiones o acuerdos adoptados se asientan en actas de asamblea, que sirven como base para la elaboración del plan de trabajo.

Las acciones de los Consejos, se dirigen básicamente a la atención de demandas en los rubros de seguridad pública mediante operativos de vigilancia en las calles y escuelas; de servicios públicos como son alumbrado público, recolección de basura y cascajo, la reparación de guarniciones y banquetas, repavimentación y bacheo, desasolve de coladeras pluviales y centrales, mejoras en la calidad y suministro de agua potable en casa habitación; asimismo contemplan las consultas médicas y obtención de medicinas baratas, de becas para los niños, despensas para las familias pobres y de credenciales del Instituto Nacional de la Senetud (INSEN).

3.5. RESULTADOS OBTENIDOS

Los Consejos de Participación Ciudadana que inician sus funciones a partir del 17 de marzo de 1997, coincidiendo con el cambio de autoridades municipales, se concretan en este primer año de su ejercicio a exponer en foros -impulsados por la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana-, las demandas más sentidas de cada una de sus comunidades en materia de servicios públicos, así como propuestas para crear instrumentos de acercamiento permanente entre autoridades municipales y comunidad.

Dentro de las principales demandas presentadas ante los Consejos destacan "...el desasolve de drenajes (en un 30%), alumbrado público (en un 25%) y seguridad pública (en un 20%)"⁵⁸, proponiéndose por ello la habilitación de Centros Comunitarios, con el objeto de atender de manera directa las necesidades de la población en materia de salud, servicios públicos y culturales; a esta propuesta se suma también la de integrar Jornadas Comunitarias, en las que personal de las distintas direcciones del Ayuntamiento promuevan conjuntamente con los colonos el mejoramiento de la imagen y prestación de los servicios públicos en las calles, escuelas, iglesias, hospitales y lugares importantes de la colonia específicamente en lo que hace a reforestación, recolección de basura, pintura, plomería y herrería.

En 1998, una vez que la administración municipal estructura su gestión, la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana elabora un plan de trabajo basado en las demandas y propuestas recabadas en los foros realizados durante 1997, iniciando así un periodo de trabajo cuyos resultados se describen a continuación:

Durante 1998 se realizaron 5 Asambleas Ciudadanas en las colonias Tamaulipas Sección Palmar, Agua Azul Grupo C, Benito Juárez I División B, Virgencitas y Evolución, contando con la participación de los Consejos de Participación Ciudadana de cada una de éstas, la Coordinación Municipal, los funcionarios de la administración pública municipal y los vecinos; lográndose intercambiar

⁵⁸ Documentos Operativos de la Coordinación de Participación Ciudadana, primer semestre, 1997.

información y elaborar propuestas conjuntas para la mejor atención de los problemas que afectan directamente a la ciudadanía, de tal forma que se gestiona la prestación de servicios públicos ante las dependencias municipales correspondientes "...beneficiando a 224 mil 658 habitantes del municipio"⁵⁹, mediante la resolución de mil 155 demandas que fueron captadas en las Asambleas Ciudadanas.

Como parte de los trabajos de los Consejos de Participación Ciudadana, el 5 de marzo de 1998, se pone en marcha el Programa de Jornadas Integrales Ciudadanas, con el objetivo de llevar "...algunos servicios básicos a las diferentes colonias como una forma de fortalecer y motivar la organización participativa y democrática de los vecinos e integrantes de los Consejos."⁶⁰, ello bajo la dirección de la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana, que tramita lo apoyos ante diversas dependencias municipales, estatales y federales.

Así, la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl en colaboración con los Consejos de Participación Ciudadana y con el apoyo de instituciones gubernamentales del orden federal, estatal y municipal, han impulsado las Jornadas Integrales Ciudadanas, que consisten básicamente en llevar a las comunidades que lo soliciten -por medio de los Consejos, los jefes de manzana y grupos de vecinos organizados- servicios de

⁵⁹ Valentín González Bautista. Segundo Informe de Gobierno 1997-2000, p.6.

⁶⁰ Programa Jornadas Integrales Ciudadanas, marzo de 1998, p.2.

medicina general, de asesoría jurídica, de vacunación de perros y gatos, de prevención al consumo de drogas, de asesoría y atención a las quejas de precios al consumidor, de venta de productos de la canasta básica, y de bibliotecas circulantes.

Las Jornadas Integrales se llevan a cabo de manera programada -en promedio de tres al mes- en las diferentes colonias del municipio que así lo han solicitado a través de los Consejos de Participación Ciudadana; en un primer momento, las Jornadas inician con el apoyo de la Subdirección de Salud Pública Municipal y del Centro de Control de Fauna Nociva; paulatinamente y en consideración al contacto directo que se mantiene con la ciudadanía, algunas dependencias del orden estatal y federal con funciones de carácter social como la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), Instituto Nacional Para la Educación de los Adultos (INEA), Centro de Atención a la Mujer, Centros de Integración Juvenil y Bibliotecas Públicas: Bibliotecas Circulantes, se sumaron a las Jornadas Integrales aprovechando la capacidad de convocatoria de éstas.

Durante cada Jornada se instalan mesas de atención a la comunidad, en los lugares más estratégicos de cada colonia solicitante: una mesa de atención para la delegación invitada de los Centros de Integración Juvenil, una mesa para la Subdirección de Salud Pública Municipal, una mesa para la vacunación de perros y gatos (Zoonosis), una mesa para la venta de productos básicos patrocinada por la Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO), y una mesa para la

captación de demandas ciudadanas y asesoría jurídica por parte de la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana. Contando siempre con el apoyo logístico y material de la Dirección de Administración del gobierno municipal.

En 1998 se realizaron un total de 27 Jornadas Integrales en el mismo número de colonias del municipio, "...beneficiando a 81 mil 28 habitantes con servicios gratuitos como: consulta médica general y de odontología, asesoría jurídica, pláticas de sexualidad, corte de cabello, venta de productos de abasto, dotación de árboles, esterilización de perros y gatos, trabajos de desazolve, reparación de luminarias, entre otros."⁶¹

En 1999 fueron 8 las Asambleas Ciudadanas realizadas en las colonias Benito Juárez I División B, La Perla, San Agustín Atlapulco, Atlacomulco, México II, El Sol División B, Benito Juárez I División B y Agua Azul, con la participación de los Consejos de Participación Ciudadana que corresponden a cada colonia, la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana, las autoridades administrativas de las Direcciones de Seguridad Pública, Servicios Públicos, del Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS), de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, de Desarrollo Social, en estas Asambleas se recogieron y se "...logró dar solución a las quejas de 2 mil 365

⁶¹ Valentín González Bautista. Segundo Informe de Gobierno 1997-2000, p.7.

ciudadanos..."⁶²

Para el año de 1999, las Jornadas Integrales logran "...beneficiar de manera directa a 26 mil 866 ciudadanos y de manera indirecta a otros 90 mil"⁶³, sobre todo en materia de prestación de servicios públicos: colocación y reparación de luminarias, recolección de basura, siembra de árboles o plantas de ornato para la zona o colonia que corresponde a cada Consejo solicitante.

El 2 septiembre de 1999, como resultado de la gestión de los Consejos de Participación Ciudadana, la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana pone en marcha el programa denominado Miércoles de la Salud, cuyo objetivo es "...apoyar a los Consejos de Participación Ciudadana, a los jefes de manzana y a la ciudadanía en general proporcionándoles atención médica general y oftalmológica... de forma gratuita; además la realización de ultrasonidos, lentes bifocales y monofocales a bajo costo."⁶⁴

De modo general con este Programa a la fecha se han proporcionado "...servicios gratuitos de optometría y ultrasonido a un promedio de 3 mil 821 personas de distintas colonias del municipio."⁶⁵, de manera complementaria la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana "...brindó asesoría jurídica y atención

62 Valentín González Bautista. Tercer Informe de Gobierno 1997-2000, p.13.

63 *Ibid.*, p.13.

64 Programa Miércoles de la Salud, septiembre de 1999, p.1.

65 Valentín González Bautista. Tercer Informe de Gobierno 1997-2000, p.13.

psicológica a 630 personas, tramitó 816 credenciales del INSEN... y en colaboración con el INEA aplicó 450 exámenes de acreditación y certificación de estudios."⁶⁶

⁶⁶ *Ibid.*, p.13.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El proceso de gobierno es una labor ardua, que en el contexto de la modernidad requiere de la participación de la ciudadanía, pues sólo ella puede dar luz con respecto a las necesidades comunes más apremiantes; esto conlleva a que la administración pública se sitúe en el plano de la apertura que le permita no sólo atender las demandas vinculadas directamente con las transformaciones experimentadas por la sociedad, sino a la inclusión efectiva de los diversos sectores sociales actuantes en la construcción y realización de un proyecto de nación desempeñado en los ámbitos de la democracia.

La construcción de la democracia, requiere del fortalecimiento de las instituciones gubernamentales destinadas a incorporar la voz de cada vez mayores sectores de la población involucrados en la definición de los asuntos que a todos atañen para la consolidación del proyecto de vida al que aspiramos los mexicanos, el cual no puede ser otro más que aquél que nos conduzca al desarrollo social armónico.

Al respecto, es necesario apuntar que nuestra legislación contiene las normas necesarias para la creación e impulso de las instituciones que pueden hacer posible la participación de la ciudadanía en forma pacífica y equilibrada; de tal modo que el mayor número de expresiones sociales puedan tener el acceso a los canales de comunicación con la estructura gubernamental para ser integrados al proyecto de desarrollo nacional.

Lo anterior, se evidencia cuando en los artículos 26 y 115 constitucionales reformados durante la administración encabezada por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado ubicamos la creación del Sistema Nacional de Planeación Democrática, mismo que ha sido determinante en el proceso de democratización de la vida pública nacional abriendo las puertas para el impulso de una ciudadanía más activa y participante, lo cual remonta la simple intervención en los procesos electorales, para insertarse en el diseño e instrumentación de las políticas de desarrollo económico y social.

En el plano de lo escrito el Sistema Nacional de Planeación Democrática, opera como uno de los principales soportes institucionales de las políticas de desarrollo regional incluyente mediante la creación de Comités y Consejos de Participación Ciudadana, quienes pueden por esta instancia asumir la función de coadyuvar en la definición de proyectos y obras a realizar en cada comunidad, municipio y estado de nuestro país; no obstante, los esquemas políticos actuales no sólo impiden esta justa aspiración, sino que la capitalizan con fines electoreros.

Sin embargo, podemos observar que debido a la apertura política que poco a poco ha logrado la alternancia en el poder se está situando como una posibilidad de hacer realidad esta aspiración ciudadana, ejemplo de ello lo ubicamos en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, donde a partir del acceso de un partido político de oposición al poder, se están llevando a cabo esfuerzos para materializar lo instituido en la legislación vigente y lograr la real incorporación de

de la participación ciudadana en el proceso de gobierno.

En efecto, los Consejos de Participación Ciudadana del municipio de Nezahualcóyotl, instituidos en un primer momento únicamente para cumplir con un mandato legal, a partir de 1997 están siendo rescatados para situarse como un esfuerzo de convocatoria para reunir a los ciudadanos en torno a la idea de participar en la solución de los problemas públicos que a todos atañen, proceso que a la luz del análisis aplicado en la presente investigación nos conduce a las conclusiones y recomendaciones siguientes:

Los Consejos de Participación Ciudadana elegidos en el municipio de Nezahualcóyotl, estado de México para el periodo 1997-2000, en el ejercicio del mandato establecido en la Ley Orgánica Municipal, han asumido el compromiso de incluir la opinión y el trabajo vecinal, situándose como verdaderos promotores de la participación vecinal en las acciones del gobierno municipal.

Al respecto, consideramos necesario apuntar que no obstante la importancia de la labor desempeñada por los Consejos, sus funciones y atribuciones no se encuentran aún establecidas en la legislación municipal, esto que a nuestro juicio constituye una omisión que conlleva a situaciones erráticas debe ser subsanado, para ello proponemos la publicación de un Bando municipal específico donde se definan con claridad los esquemas orgánicos y funcionales, mismos que pueden ser delimitados con base en la experiencia obtenida en los cuatro años de

funcionamiento real.

Los Consejos de Participación Ciudadana instituidos en Nezahualcóyotl están demostrando que pueden constituirse como una verdadera opción para descentralizar el proceso de gobierno y acercarlo a la comunidad que en última instancia es quien recibe los beneficios derivados de la aplicación de las políticas gubernamentales, y en consecuencia es quien califica mediante el sufragio la actuación desarrollada por la administración pública al respecto.

No obstante, para consolidar su posición de incorporación de la opinión ciudadana en apoyo al proceso de gobierno, los integrantes de los Consejos deben prepararse para su desempeño eficiente, en tal virtud proponemos que se instrumenten programas de capacitación que introduzcan a los consejeros en el conocimiento no sólo de la integración y funcionamiento del Ayuntamiento, sino en técnicas para la gestión social, así como la elaboración de proyectos de desarrollo comunitario, lo cual redundará en mayor agilidad del servicio.

Si bien, hasta el momento actual las acciones visibles de los Consejos de Participación Ciudadana 1997-2000 podrían calificarse como poco sustanciales, pues sólo se han reducido a la ejecución de los programas de miércoles de la salud y las jornadas integrales donde se ofrecen a los colonos servicios tales como consultas de medicina general y odontología, así como asesoría jurídica, corte de cabello, venta de productos de la canasta básica, vacunación, esterilización de

perros y gatos, pintura para guarniciones, dotación de árboles, reparación de luminarias, desazolve y recolección de basura; es necesario apuntar que el mérito sustancial consiste en la apertura de un canal mediante el cual poco a poco se puede ir incorporando la voz ciudadana en el proceso de gobierno.

En tal virtud es impostergable que estos Consejos se vinculen de manera directa y comprometida con las distintas áreas de la administración pública municipal, al respecto consideramos atinada la creación de la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana, pues constituye el vaso comunicante con el Ayuntamiento, sin embargo es necesario que éste de manera directa y periódica sostenga encuentros con los Consejos para que de viva voz puedan expresarle las demandas no atendidas y conjuntamente adoptar decisiones al respecto.

También consideramos necesario que se promueva la articulación de estos Consejos con diversas instancias oficiales de participación ciudadana, tales como los Consejos de Desarrollo Municipal, que en el caso particular pueden constituir un canal importante para la inserción de las demandas ciudadanas en la operación de los recursos destinados al ramo de combate a la pobreza y de fortalecimiento municipal.

Es importante además que los Consejos mantengan estrecha relación entre ellos, pues esto les permitirá conocer diversas circunstancias y procedimientos utilizados para la resolución de las demandas planteadas, información que puede ser

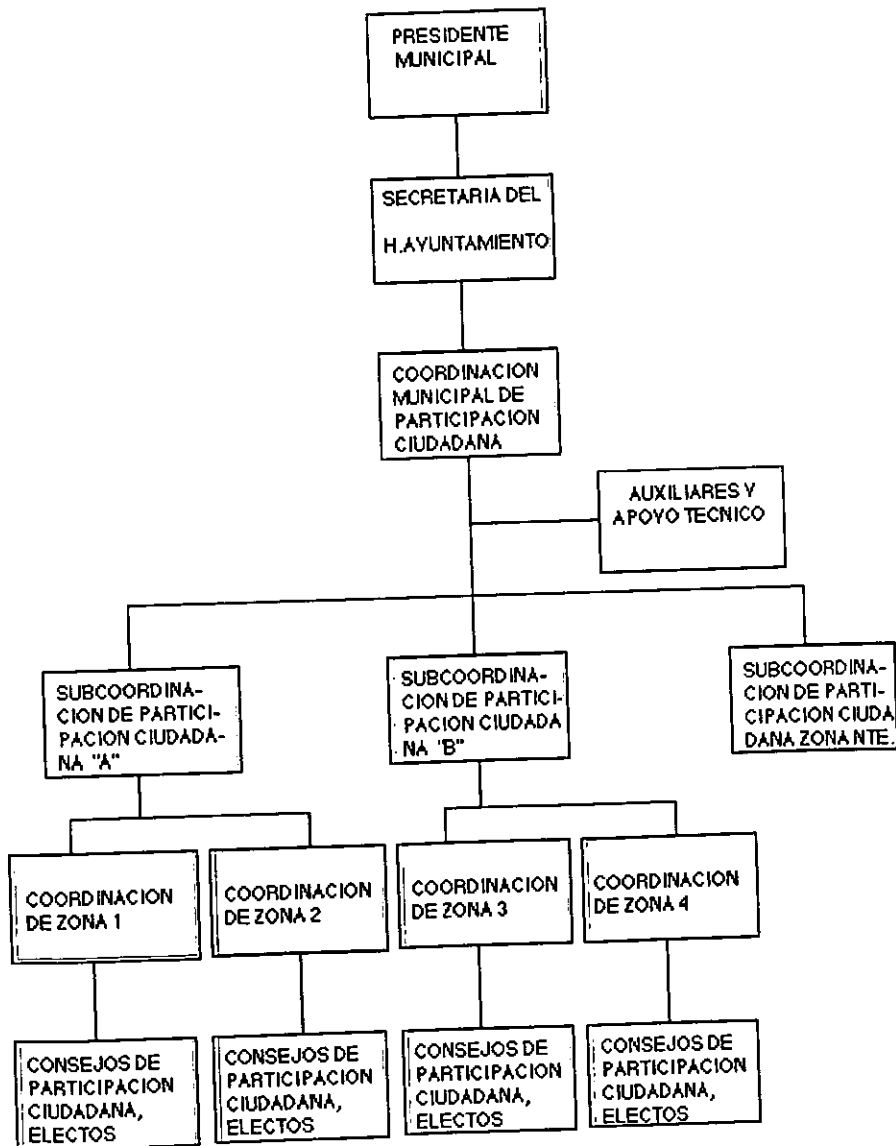
valiosa para el ataque de situaciones que bien pudieran guardar similitudes.

Más aún, es impostergable la elaboración de un manual operativo que haga posible uniformar los procedimientos de gestión efectuados por los Consejos, con el objeto de facilitar las gestiones futuras.

Con relación a los vecinos de cada Consejo, consideramos necesario que se realicen campañas periódicas de concientización acerca de la importancia que reviste su intervención mediante esta institución creada para materializar la participación ciudadana, que en última instancia debe actuar como organismo deliberativo, analítico y propositivo incidente de manera efectiva en las decisiones de gobierno destinadas al desarrollo comunitario, con lo cual poco a poco podemos irnos situando en el camino de la construcción de la democracia participativa.

Finalmente, y reflexionando acerca de la importancia que reviste la formación de una cultura cívica y de participación ciudadana en los asuntos públicos, consideramos pertinente recomendar que en las universidades donde se forjan las nuevas generaciones de administradores públicos se imparta una materia que enfatice el estudio de este tema; pues los administradores públicos debemos ser no sólo estudiosos de la sociedad y su gobierno, sino también promotores activos de la participación social organizada en el proceso de gobierno.

ANEXO 1
ORGANIGRAMA DEL FUNCIONAMIENTO DE LA
COORDINACIÓN MUNICIPAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



BIBLIOGRAFIA

LIBROS

Aburto, Hilda. "El interés nacional (Planteamiento estratégico)", en **Revista de Administración Pública**, No. 86, México, INAP, A. C., enero-junio 1994.

Aranda Izguerra, José. **El método del método**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, 1990.

Bobbio, Norberto. **Estado, gobierno y sociedad**, México, Fondo de Cultura Económica, 1989.

Bobbio, Norberto. "Democracia: de los modernos, de los antiguos y de los postreros", en **Revista Este País**, No. 45, México, diciembre de 1994.

Bobbio, Norberto. **Liberalismo y democracia**, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

Bobbio, Norberto y Matteucci Nicola. **Diccionario de política**, México, Siglo XXI, 1997.

Bobbio, Norberto y Michelangelo Bovero. **Origen y fundamentos del poder político**, México, Grijalbo, 1985.

Bovero, Michelangelo. "Los adjetivos de la democracia", en **Colección: Temas de la democracia, Serie Conferencias Magistrales**, No. 2, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Burgoa Orihuela, Ignacio. **Derecho constitucional mexicano**, México, editorial Porrúa, 1976.

Camou, Antonio. "Gobernabilidad y democracia", en **Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática**, No. 6, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Cerroni, Umberto. **Reglas y valores de la democracia**, México, Coedición Consejo Nacional para la Cultura y las Artes y Alianza Editorial, 1991.

Cole, G. D. H. **La organización política**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Crossman, R. H. S. **Biografía del Estado Moderno**, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

De la Cueva, Mario. "Estudio preliminar", en Hermann Heller. **La soberanía**, México, Coedición la Fundación, Escuela Nacional de Jurisprudencia, A.C. y Fondo de Cultura Económica, 1995.

F. L., Gansohosf. **El feudalismo**, Barcelona, España, Editorial Ariel, 1982.

Galeana, Patricia (compiladora). **México y sus constituciones**, México, Coedición Archivo General de la Nación y Fondo de Cultura Económica, 1999.

Guerrero Orozco, Omar. **El Estado en la era de la modernización**, México, Editorial Plaza y Valdés, 1992.

Guerrero Orozco, Omar. **Principios de administración pública**, Colombia, Escuela Superior de Administración Pública, 1997.

Heller, Hermann. **Teoría del Estado**, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio", en **Revista de Administración Pública**, No. 86, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., enero-junio, 1994.

Lechner, Norbert. "Cultura política y gobernabilidad democrática", en **Colección: Temas de la Democracia, Serie de Conferencias Magistrales**, No. 1, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Locke, John. **Ensayo sobre el gobierno civil**, México, Editorial Gernika, 1998.

Martin Lipset, Seymour. "Requisitos sociales de la democracia", en **Revista Este País**, No. 50, México, mayo de 1995.

Merino, Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia", en **Cuadernos de Duvulgación de la Cultura Democrática**, No. 4, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

Moreno Toscano, Alejandra. "El municipio en el sistema nacional de planeación", en **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal**, No. 12-13, México, INAP, 1984.

Olmedo Carranza, Raúl (coordinador). **Experiencias municipales repetibles**, México, Editorial Comuna, 1999.

Pardo, María del Carmen. **La modernización administrativa en México**, México, Coedición Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., y Colegio de México, 1991.

Peschard, Jacqueline. "La cultura política democrática", en **Cuadernos de Divulgación de la Cultura Política Democrática**, No. 2, México, Instituto Federal Electoral, 1995.

R. Popper, Karl. **La sociedad abierta y sus enemigos**, México, Editorial Planeta-Agostini, 1992.

Ricossa, Sergio. **Diccionario de economía**, México, Siglo XXI, 1991.

Rivera Sanchez, Lilia. "El discurso de la participación en las propuestas de desarrollo social", en **Revista Sociedad Civil**, No. 7, Vol. 3. México, 1998.

Rodriguez Zepeda, Jesús. "Estado de derecho y democracia", en **Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática**, No. 12, México, Instituto Federal Electoral, 1996.

S.N., Eisenstadt. **Modernización, movimientos de protesta y cambio social**, Buenos Aires, Argentina, Amorrortur Editores, 1973.

Uvalle Berrones, Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., 1994.

DOCUMENTOS OFICIALES

Bando Municipal 1988-1991, Nezahualcóyotl, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 1988.

Bando Municipal 1997-2000, Nezahualcóyotl, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 1997.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, México, Instituto Federal Electoral, 1999.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México, Editorial Trillas, 1994.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, México, LII Legislatura del Estado de México, 1995.

Documentos Operativos de la Coordinación Municipal de Participación Ciudadana, Nezahualcóyotl, primer semestre, 1997.

González Bautista, Valentín. **Segundo informe de gobierno del periodo 1997-2000**, Nezahualcóyotl, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 1998.

González Bautista, Valentín. **Tercer informe de gobierno del periodo 1997-2000**, Nezahualcóyotl, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 1999.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, México, LII Legislatura del Estado de México, 1995.

Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, Estado de México, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 1997.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Poder Ejecutivo Federal, 1995.

Programa Miércoles de la Salud, Nezahualcóyotl, Coordinación Municipal de Participación Ciudadana, septiembre de 1999.

Programa de Jornadas Integrales Ciudadanas, Nezahualcóyotl, Coordinación Municipal de Participación Ciudadana, marzo de 1998.

Viñas Paredes, Carlos. **Primer Informe de Gobierno del periodo 1994-1996**, Nezahualcóyotl, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 1994.