



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE
OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA.**

T E S I S

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

P R E S E N T A:

GERMÁN RUIZ MÉNDEZ

ASESOR:

MTRO. ROBERTO MORENO ESPINOSA

MÉXICO, D.F.

2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Geosmán Paz
Méndez
R. 30. 2001

En memoria de:

Mi abuela materna y paterna

Francisco Vázquez Zuñiga

Leo García Amador

Victor Juárez

Dedicatorias:

Dedico este trabajo a Dios por brindarme la oportunidad de compartir el proyecto de vida con mis padres, gracias a ellos he logrado cumplir esta meta bajo su tutela, apoyo y consejos, les agradezco de todo corazón.

A mis hermanos Sandra y Pedro por compartir espacios, ideales y alegrías.

Mis agradecimientos para:

Mtro. Roberto Moreno Espinosa por la dirección y asesoría en este trabajo.

A mis profesores revisores: Armando Trujano, Leopoldo Ruiz Gómez y Armando Reza por sus comentarios oportunos.

Prof. Humberto Polo gracias por sus aportaciones al municipalismo, la academia y a esta investigación.

Carlos Acosta por la amistad y compañerismo.

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal: Fernando Fonseca, Alejandro Hernández, Santiago Sánchez, Antonio Lara, Aurea Navarro, Marlene Cruz, Larisa Barreiro y Adriana García.

Al Municipio de Oaxaca de Juárez.

“Bajo el sistema federativo los funcionarios públicos no pueden disponer de las rentas sin responsabilidad; no pueden gobernar a impulsos de una voluntad caprichosa, sino con sujeción a las leyes; no pueden improvisar fortunas ni entregarse al ocio y a la disipación, sino consagrarse asiduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley señala”.

Benito Juárez

ÍNDICE

Introducción	i
1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA	2
1.1 CONCEPTOS GENERALES	2
1.1.1 Definición	2
1.1.2 Participación Política	10
1.1.3 Participación Comunitaria	15
1.1.4 Participación Social	19
1.1.5 Participación Ciudadana y Capital Social	25
1.1.6 Reseña histórica de participación ciudadana en la conformación del Estado	27
1.1.7 Mecanismos de participación ciudadana en el Estado mexicano	35
1.2 MARCO JURÍDICO - NORMATIVO	43
1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	43
1.2.2 Ley de Planeación	51
1.2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006	52
1.2.4 Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002 – 2006	53
1.2.5 Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática	54
2. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	58
2.1 Definición	58
2.2 Características	59
2.3 Participación ciudadana en el ámbito municipal	65
2.4 Mecanismos consultivos	72
2.5 Mecanismos de planeación – ejecución	74
2.6 Mecanismos de seguimiento y evaluación	77
2.7 Mecanismos de información	78
3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA	84
3.1 MARCO JURÍDICO - NORMATIVO	85
3.1.1 Reforma a Artículo 115 Constitucional	85
3.1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca	87
3.1.3 Sistema Estatal de Planeación Democrática	92
3.1.4 Consejo de Desarrollo Municipal	95
3.1.5 Plan Estatal de Desarrollo	97
3.1.6 Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca	98
3.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL	103
3.2.1 Características	104
3.2.2 Unidad de Atención Ciudadana	106
3.2.3 Consejo de Colaboración Municipal del Estado de Oaxaca	108
3.2.4 Juntas de Vecinos (Comités de Vecinos)	110
3.2.5 Consejo Consultivo del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oax.	112
3.2.6 Dirección General de Información	113
3.2.7 Dirección de Informática	113
3.2.8 Plan Municipal de Desarrollo	114
CONCLUSIONES	119
BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA	125

Introducción

La creciente necesidad de fortalecer la participación ciudadana dentro del Estado Moderno se ha convertido en una prioridad de las agendas locales y nacional, estableciendo a los gobiernos locales como los garantes de ser los principales interlocutores con la ciudadanía en la planeación de políticas públicas. Aunado a esto, en el espacio local, principal escenario para la transición democrática, se han desarrollado experiencias en la administración de la participación ciudadana, que se conjugan con el esfuerzo de los tres órdenes de gobierno de cara a los ciudadanos.

Dentro de los espacios locales, los mecanismos actuales que integran a la participación ciudadana en sus esquemas tradicionales de planeación, están siendo modificados debido a la apertura democrática que exige la ciudadanía y por la importancia del establecimiento de políticas sociales más eficientes y efectivas, elaboradas a través de esquemas participativos de planeación democrática.

Garantizar esquemas participativos dentro del espacio local ha surgido como una necesidad mundial, ya que organismos como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial han conjuntado lineamientos que establecen la participación ciudadana como un factor elemental en la eficacia de los proyectos de desarrollo social. Es en el espacio local donde los ciudadanos interactúan de manera directa permitiendo la identificación de actores, así como el grado de participación fundamental en los diferentes procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas sociales que afectan su propio entorno.

Desde la democracia clásica, precursora de los griegos, se han establecido sistemas participativos en la toma de decisiones que en nuestros días son impensables, dada la complejidad de los sistemas representativos actuales.

La crisis del sistema de democracia representativa en el debate actual se ha venido gestando desde las últimas décadas, como consecuencia a la escasez de mecanismos donde interactúe la ciudadanía de manera dinámica en procesos de discusión y decisión sobre el espacio público. En este sentido, el surgimiento de las organizaciones de la sociedad civil han logrado el posicionamiento en procesos decisivos del ámbito público por la falta de representatividad de los partidos políticos, aunado al escepticismo de los ciudadanos en las instituciones gubernamentales.

Los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito local permiten identificar claramente las cualidades de la ciudadanía, de esta manera el desarrollo de la teoría del capital social se orienta más a los niveles locales de la administración pública, como lo es el municipal, permitiendo definir claramente los espacios participativos así como el grado de los mismos en la toma de decisiones local.

La administración pública local dentro de sus tareas esenciales tiene la de generar mayor interacción con la ciudadanía y por lo tanto ser garante del establecimiento de mecanismos de participación ciudadana. La administración pública local, que evidentemente funciona bajo las atribuciones constitucionales, permitirá ir abriendo los canales de participación en sus acciones para que dentro de sus atribuciones y funciones se generen los mecanismos de participación adecuados en lo político, legal, administrativo, económico y social.

La Administración Pública Municipal, como el órgano político administrativo de primer orden de gobierno y de mayor interacción directa con los ciudadanos, debe estimular los mecanismos adecuados con la ciudadanía para garantizar que la toma de decisiones sea coherente con el desarrollo sustentable y sostenido de las regiones que integran la nación.

El municipio mexicano conjuga en su circunscripción las características necesarias y específicas para el establecimiento y el surgimiento de los actores sociales en el accionar gubernamental y en su propia organización. Los principales fundamentos para la ejecución de mecanismos de participación ciudadana se encuentran en la normatividad correspondiente que permite a los municipios generar dichos mecanismos, mediante sus capacidades y necesidades al interior de la organización de la Administración Pública Municipal.

Dentro de las características concernientes a la administración de la participación ciudadana, se encuentran aquellos mecanismos que se encargan de planear la integración de la participación ciudadana en los aspectos que son del interés común. Este tipo de esquemas organizativos dentro del gobierno permiten que las acciones encaminadas hacia la ciudadanía sean implementadas y ejecutadas en esquemas de colaboración mutua entre el gobierno y la ciudadanía.

Para generar los mecanismos que integren a la ciudadanía en las decisiones locales es necesario que los gobiernos ejerzan la función pública de manera democrática, esto implica que la información no sea monopolio exclusivo del gobierno sino un elemento para que se genere la participación, existiendo una ciudadanía informada y más activa en la toma de decisiones del espacio al que pertenezca.

La alternancia democrática en México tuvo sus primeras experiencias en los gobiernos municipales, donde de manera gradual la participación de los partidos políticos, así como su posicionamiento ha implantado un sistema de partidos enriqueciendo el establecimiento de prácticas democráticas en los aspectos locales.

Si bien el centralismo por el cual se ha caracterizado la historia de México, en donde las decisiones se concentran y se depositan en gran medida en el Ejecutivo Federal, ha provocado que el gobierno municipal sea limitado, solamente confiriéndole atribuciones de ley, como prestador de servicios básicos a la población con la carencia propia de recursos para proporcionar dichos servicios. Aunado a esto el poder central de un partido de Estado, a través del Partido Revolucionario Institucional, provocó que durante décadas las políticas sociales se desvirtuaran en prácticas de paternalismo y clientelismo, implementándose de manera dispersa. Por esta razón los gobiernos municipales demandan la capacidad de decisión dentro de su ámbito de gobierno, para lo cual es indispensable que se generen sistemas de planeación participativos que permitan identificar las necesidades de la población y gradualmente la transferencia de bienes y servicios privativos de la federación, en un proceso de descentralización que incorpore a los tres órdenes de gobierno y a la ciudadanía.

La reforma realizada al Artículo 115 constitucional en diciembre de 1999, contempla y dota al municipio de atribuciones para que en su organización interna se garantice y asegure la participación ciudadana y vecinal en cuanto a sus funciones específicas de brindar servicios públicos. De esta forma se dota al gobierno local, a través del municipio, a ser quien garantice la participación ciudadana dentro de su ámbito territorial. Así en México los intentos por generar mecanismos de participación ciudadana en los municipios, muestran sólo experiencias exitosas en

programas específicos de gobierno y algunas otras ya más formales e institucionales acordes a un marco legal y reglamentario dentro del mismo municipio.

En el caso de Oaxaca que encierra la pluralidad cultural y su conformación en 570 municipios han llevado a que los gobiernos locales incorporen mecanismos de participación abierta, a través de la democracia representativa y directa, mediante la aprobación jurídica de los usos y costumbres que en algunos casos no garantizan mecanismos de participación ciudadana.

El estudio de los mecanismos de participación ciudadana se concentrará en el Municipio del Oaxaca de Juárez, Oaxaca, que por sus características sociales, históricas y territoriales configuran un mosaico cultural, en donde el gobierno local y la ciudadanía han conformado dentro de la administración pública, los canales y mecanismos de interacción adecuados.

La presente investigación se centrará en el municipio de Oaxaca de Juárez, durante el período de gobierno municipal 2002- 2004, en la cual se retomarán los antecedentes que han llevado a la actual organización de la participación ciudadana municipal. La investigación analizará los mecanismos actuales de participación ciudadana, así como el análisis de las funciones municipales administrativas, difusión y mantenimiento de dichos mecanismos de participación que permitan al municipio no sólo la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, sino que, estimule dicha participación y la administración de la misma.

Para efectos de organización la presente investigación se ha estructurado en tres capítulos. así en el primer capítulo la investigación se adentrará en formular un marco teórico conceptual de la participación ciudadana, retomando los conceptos de la toma de decisiones en la Grecia antigua hasta aterrizar en las nuevas teorías sobre capital social y sus contenidos para poder delimitar un marco teórico sólido y sustentado en los principales teóricos del tema y focalizar estas teorías en el ámbito municipal.

En el segundo capítulo se analizarán los mecanismos de participación y su relación con el Estado, conceptualizando cada uno de ellos y mostrando las características que los conforman dentro de la Administración Pública Municipal.

Por último, en el tercer capítulo se analizarán los mecanismos de participación ciudadana del municipio de Oaxaca de Juárez, bajo la administración del H. Ayuntamiento, presidido por el C. Gabino Cuc Monteagudo, bajo el periodo de gobierno 2002-2004. En este análisis se mostrarán los mecanismos actuales de participación ciudadana en la toma de decisiones del municipio. De igual manera, se demostrará bajo qué normatividad operan dichos mecanismos de participación ciudadana.

El municipio de Oaxaca de Juárez muestra atribuciones establecidas por ley para la creación de espacios de participación ciudadana, permitiendo coadyuvar en la creación de una democracia participativa, así como una gobernabilidad democrática basada en la participación ciudadana.

Es menester del estudio de la administración pública el análisis de la organización de la participación ciudadana dentro del espacio local, de tal manera la presente investigación se sustentará en comprobar que la Administración Pública Municipal del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez incorpora mecanismos de participación ciudadana y cuál es el grado en que se presentan.

CAPÍTULO I

PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

1.1 CONCEPTOS GENERALES

1.1.1 Definición

El concepto de participación proporcionado por la Real Academia de la Lengua Española, la define como el “tomar parte en”: así la participación alude a la intervención del individuo en aspectos de su pleno interés. La participación se refiere a la integración de los individuos en los asuntos que son de su competencia.

La participación se sustenta cuando los individuos se incorporan concientemente en actos que implican al entorno social, ya sea de manera individual o colectivamente, generando los fines específicos para los cuales se produce la participación. El participar “es intervenir voluntariamente en acciones que buscan satisfacer necesidades y aspiraciones generales y comunes”¹. Estas necesidades y aspiraciones comunes “en donde los actores satisfacen sus demandas, ya sean individuales o colectivas,”² nacen dentro de un pacto social establecido por las costumbres y las formas de organización que predominan en las sociedades y en la búsqueda del desarrollo humano. Cada individuo dentro de la participación tiene el derecho de “tomar parte en”, de la manera que establezcan las normas sociales, éticas, morales y legales del entorno que lo rodea. La participación implica un proceso racional de los individuos que persigue un determinado fin social, por lo tanto, el individuo debe respetar las formas y mecanismos establecidos para

¹Gobierno del Estado de Guanajuato. *Participación y Organización Social*. México, Centro Estatal de Desarrollo Municipal, 1994, p. 12.

² Acosta Arévalo, Octavio, “Las relaciones políticas de los gobiernos locales” en *Antología Participación Ciudadana*. México, Centro de Estudios y Servicios Municipales Heriberto Jara. A.C. CLSLEM, 1996, p. 7.

participar en los asuntos que le competen, así, la participación “se halla en la naturaleza misma del ser humano”.³

La participación ordenada genera resultados en beneficio de los fines para los cuales se propicia y se establece, por tal motivo, la participación es un elemento fundamental y básico en el desarrollo y conformación de la sociedad. En el desarrollo social hay que tomar en cuenta “la exigencia moral primaria de los hombres y de los pueblos para realizar su propia vocación y el acrecentamiento de su propia entidad personal y social; en el contexto de una acción que revierte: en donde las categorías individuales y sociales se implican condicionalmente recíprocamente.”⁴ Es por tal manera, que la participación tiene la ventaja de generar una doble finalidad: la primera de ellas es satisfacer las necesidades individuales, dentro de las aspiraciones planteadas por los individuos; la segunda, corresponde a satisfacer las demandas generadas colectivamente. “Así el deber y el interés obligan igualmente las dos partes contratarse a ayudarse mutuamente, y los miembros hombres deben procurar reunir bajo esta doble relación todas las ventajas que de ella se derivan.”⁵

En la conformación social es indispensable que se establezcan procesos participativos de los individuos dentro de la colectividad y el espacio físico que los envuelve. La participación es un factor fundamental para el desarrollo social y por lo tanto, “la participación es esencial para efectuar el cambio sistemático de mentalidad

³ Kliksberg, Bernardo. “Seis tesis no convencionales sobre la participación” en *Revista Instituciones y Desarrollo*. Barcelona. Instituto Internacional de Gobernabilidad. No. 2, diciembre 1998, p. 131.

⁴ Leñero Otero y Trueba Dávalos; Luis y José. *Desarrollo Social: La participación del pueblo en el desarrollo*. México. Instituto Mexicano de Estudios Sociales, 1972, p. 17.

⁵ Rousseau. *El Contrato Social*. Madrid, Aguilar Ediciones, 1981, p. 20.

asociado con el desarrollo y la transformación, y para generar políticas que hagan el cambio – que es la pieza clave del desarrollo – más aceptable.”⁶

La participación se sustenta en la búsqueda del desarrollo de las sociedades; esa búsqueda en lo económico, político y social, resulta de alcanzar el bien común, por eso la participación es una de las formas fundamentales en que se organiza una sociedad para conseguir sus fines. “Participar supone un plus de voluntad, de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, a una ciudad..., un mínimo esbozo de proyecto propio, de una finalidad propia.”⁷

Teniendo en cuenta a la participación como un elemento del desarrollo humano es posible generar cuantiosos beneficios, debido a la gran capacidad de organización de la sociedad a través de la participación colectiva de los individuos para lograr cumplir metas específicas o comunes en beneficio del entorno que la rodea, simplemente estos esquemas asociativos se fundamentan en el bien común donde cada individuo toma parte de algún tipo de organización (sea institucional o no) para velar por los intereses que le competen dentro de un esquema social.

Dentro de los mecanismos y formas que se generan para la participación ciudadana, existen aquellos que se relacionan con las decisiones del espacio público, en el cual los gobiernos hacen valer la soberanía de las instituciones del Estado y los individuos su calidad de ciudadanos. Estas formas y mecanismos de interacción gobierno y ciudadanos implican el concepto de participación ciudadana, que involucra a los individuos en esquemas de organización y decisión en el espacio público. Es entonces, que “la noción de participación ciudadana se reserva a la

⁶ Stiglitz, Joseph, “Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo”, este artículo es el texto completo de una presentación realizada en la Conferencia sobre *Democracia, Economía de Mercado y Desarrollo*, Corea del Sur., Febrero de 1999, p. 7. Traducción de Oriol Prats.

⁷ Pintado, Sánchez Fernando. *La participación ciudadana en la vida de las ciudades*. España, Ediciones del Serbal, 2000, p.21.

relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal”.⁸

El incorporarse o “tomar parte en los asuntos públicos”⁹, implica no sólo concebir a la participación ciudadana en un marco ideológico, sino que se sustenta con diferentes aspectos que la encierran, como los son los derechos y obligaciones de un ciudadano dentro de determinado Estado, provincia o comunidad específica, así como la cultura cívica para generar las condiciones necesarias en el establecimiento de la participación ciudadana, “en donde los individuos – ciudadanos con derechos y obligaciones – toman parte en los asuntos públicos”.¹⁰

La participación ciudadana es, entonces, “el espacio donde interactúan grupos y personas, donde se estructura la demanda, se detectan los problemas y propuestas de solución, dando vigencia a la representatividad y a la decisión colegiada”¹¹.

Así la participación ciudadana implica el hecho de ejercer la ciudadanía dentro del ámbito de organización establecida por el Estado y en donde ciudadanos y organizaciones gubernamentales sustenten toda acción mediante un marco legal que regule las formas y mecanismos de participación, así como las relaciones entre instancias, para que de esta manera se establezcan las garantías, los derechos y obligaciones del ciudadano.

Pero el ser ciudadano de determinado Estado o comunidad proporciona ciertas características que lo habilitan para formar parte integrante en la discusión y toma de decisiones de los espacios públicos, ya que no sólo se confieren beneficios,

⁸ Ziccardi, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM, 1998, p. 29.

⁹ Merino, Mauricio. *La participación ciudadana en la democracia*. México, I.I., 1997, p. 9

¹⁰ Álvarez Fréndira y Castro Soto Oscar. *Participación ciudadana y gobierno local*. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal. México, Centro de Estudios y Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. CESEM, 2000, p. 20.

¹¹ Sarukán K., José. “Sociedad Civil, valores éticos y colaboración ciudadana”, en *Et al., Participación Ciudadana y Contraloría Social*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 109.

sino que también implica obligaciones y responsabilidades concentradas y estipuladas dentro de las normas, es por eso que al ejercer la ciudadanía, se tengan en cuenta las características de la misma, debido a que los espacios de interacción entre el ciudadano y el gobierno se generan estructuralmente dentro de la organización misma del Estado al que pertenezca.

El ejercicio de la ciudadanía en el Estado, desprende cuatro rasgos fundamentales más que implica este ejercicio, siendo la comunidad el primer aspecto:

- Ser ciudadano del municipio en que nuestra vida cotidiana se desenvuelve.
- Ser ciudadano del estado que regionalmente nos engloba.
- Ser ciudadano mexicano, miembro de una misma nación.¹²

La participación es constante en cada una de las índoles anteriormente mencionadas y se puede observar que el primer nivel de organización en que se presenta, es el municipal, espacio fundamental que determina la organización básica dentro del Estado, donde se ejerce el gobierno más próximo y cercano a los individuos, es en este espacio donde "la primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias, y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades,"¹³ se agrupa y participa para ejercer la soberanía dentro de su territorialidad municipal. Por ende, las entidades federativas como forma de organización interna de una nación, resultan de la unión de varios municipios, de igual manera se establecen canales y mecanismos de interacción con la ciudadanía. Por último el ser ciudadanos miembros de una misma nación implica que los individuos acceden a las esferas de organización macro en donde su finalidad es encaminar los esfuerzos políticos, económicos y sociales de manera general e integral para que el desarrollo nacional

¹² Aguilar Villanueva, Luis. "Participación ciudadana y vida municipal", en *El Municipio en México*, México, CEDEMUN, 1996, p. 359.

¹³ Aristóteles. *La polínca*. Libro I, México, Porrúa, 1997, p. 158.

se propicie de una manera integral, conjuntamente con los otros órdenes de gobierno, que son el municipal y estatal.

Es por las características antes mencionadas que la ciudadanía adquiere importancia en todos los niveles de organización de la vida del individuo y por ende, en los diferentes niveles de organización del Estado, así como en las instituciones gubernamentales que lo conforman. Por tal motivo, la participación ciudadana se expresa en diversas formas y modalidades dentro del Estado, en consecuencia es indispensable que los individuos ejerzan sus derechos y obligaciones pertenecientes al propio concepto de ciudadanía y a la vigencia del Estado de Derecho.

El ser ciudadano de determinada comunidad implica derechos y obligaciones dentro de la convivencia social, así el ser ciudadano implica a “todo individuo que forma parte de una comunidad política y refiere a la persona que goza de plenos derechos políticos.”¹⁴

La ciudadanía implica, participar en las decisiones del espacio público, que es el lugar donde se concentran los intereses comunes acordes al desarrollo de la sociedad y en donde las instituciones del Estado juegan un papel primordial en la dirección de las decisiones concernientes al espacio público por lo mismo, la participación ciudadana “es una de las más altas manifestaciones de la calidad personal, humana y comunitaria. Entre otras cosas implica interés por la vida, búsqueda de armonía, deseo de superación, compromiso con quienes nos rodean e, incluso, con la calidad de vida.”¹⁵

¹⁴ Secretaría de Desarrollo Social. *Manual del Ciudadano*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2002, p. 160.

¹⁵ Consejo Nacional de Población. *Cuadernos de población: ciudadanas y ciudadanos*, México, Consejo Nacional de Población, 1999, p. 47.

Las reglas que encierra el principio de ciudadanía, se caracterizan en dos grandes rubros

A) Reglas de ciudadanía:

- Todo miembro de la comunidad política que ha alcanzado la mayoría de edad es ciudadano.
- Cada ciudadano tiene los mismos derechos.
- Los ciudadanos gozan de libertad de asociarse, difundir sus ideas, votar y ser votados.
- La mayoría tiene el derecho de decidir.
- Las minorías tienen el derecho de existir y la posibilidad de convertirse en mayoría.

B) Reglas de control:

- Existen mecanismos para distribuir y controlar institucionalmente el poder.
- El poder debe someterse al imperio de la Ley.
- Las decisiones de la mayoría no pueden atropellar los derechos de las minorías.
- Los gobernantes deben rendir cuentas regularmente de sus acciones.¹⁶

Las reglas de la ciudadanía proporcionan elementos necesarios por los cuales se establece la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos concernientes al gobierno, concretizando las características y rasgos de aquellos que pueden integrarse como ciudadanos a esquemas de participación. Las reglas de control permiten establecer mecanismos institucionales mediante los cuales la participación de los ciudadanos en las esferas de poder, que conforman la estructura

¹⁶ Silva- Herzog Márquez, Jesús. *Esferas de la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. No. 9. México, Instituto Federal Electoral, 1996. pp. 21-22.

del sistema político al que pertenecen los ciudadanos, implica de manera específica que la participación de los ciudadanos no podrá sobrepasar los límites de la exclusión de las minorías dentro de los esquemas de conformación del poder, pero sí establece que la participación ciudadana de las minorías puede integrarse a las mayorías y así lograr el consenso, que es un elemento fundamental para que la participación ciudadana vierta sus beneficios en las esferas sociales.

La participación ciudadana, es decidir, “tener voz en un sistema de debate público”¹⁷, implica respetar los canales y mecanismos establecidos. Para tal caso son los gobiernos locales, en donde la participación ciudadana se convierte en una necesidad básica de convivencia y desarrollo ya que “no es monopolio exclusivo del Estado, si bien los poderes y organizaciones que lo conforman tienen que velar por el interés general y por la eficacia y eficiencia de las actuaciones encaminadas a alcanzarlo”¹⁸.

Las instituciones del Estado deben encontrar los mecanismos adecuados que propicien la participación de los ciudadanos en las decisiones dentro de su competencia para no perder la legitimidad en la toma de decisiones y elevar la gobernabilidad dentro del ámbito de acción que les corresponde dentro del espacio público.

La participación se presenta de diferentes formas y características dentro de las decisiones del espacio público, acordes a las necesidades sociales, así como a las capacidades de organización para la participación. De esta manera, es fundamental que las instituciones de gobierno incentiven e incorporen a la participación para preservar esquemas de organización social, que se convierten en aspectos

¹⁷ Dahl, Robert A. *La poliarquía*. España. Tecnos, 1979, p. 15.

¹⁸ Pintado, Sánchez Fernando. *Op. cit.*, p. 21.

fundamentales para que las instituciones gubernamentales y sociedad interactúen de manera corresponsable.

1.1.2 Participación Política.

La participación política es una de las formas más tradicionales de la participación ciudadana y se refiere a “lo que afecta en la sociedad en su conjunto, es decir, la vida política, económica, cultural y social.”¹⁹ Dentro de este esquema la participación política es la influencia de los individuos en el poder público y para acceder a él existen diferentes mecanismos, entre los más comunes en los sistemas representativos democráticos se encuentra el de asociarse en partidos políticos, para posteriormente posesionarse en cargos de elección popular. Así la participación política “es un proceso de selección democrática de los partidos y las personas a través de la administración.”²⁰

La participación política implica el derecho pleno de ejercer la ciudadanía, entendiéndola “como un modo de identidad política, constituido por la identificación con los principios ético – políticos de la democracia moderna: la libertad y la igualdad entre todos los ciudadanos. La ciudadanía consiste en la fidelidad a reglas y prácticas que constituyen el modo de coexistencia propio de la democracia pluralista.”²¹ “Ser ciudadano, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Pero ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de sus gobernantes y de influir en sus decisiones.”²²

¹⁹ Pintado, Sánchez Fernando, *Op. cit.*, p. 21.

²⁰ Borja, Jordi. *Descentralización y Participación Ciudadana*. México, Centro de Estudios y Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. CESEM, 2000, p. 128.

²¹ Mouffe, Chantal. *Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática*. México, Serie Ensayos No. 2, IFE, 1997, IFE, p. 42.

²² Instituto Federal Electoral. *La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos*. Eslabones de la democracia, México, No.2, IFE, 2001, p.16.

Esta forma de participación se determina mediante un sistema legal que propicie las condiciones generales y específicas que permitan el acceso de los individuos a los partidos políticos para acceder a los cargos públicos. Así, la participación política es la base fundamental de la organización del Estado. En este tipo de participación, la ciudadanía es un elemento importante ya que "es una expresión que denota una calidad de sujeto, por lo que su denominación requiere la satisfacción de ciertas condiciones fijadas en el Estado de Derecho. Ciudadano, entonces, es el sujeto al cual el derecho constitucional le garantiza la participación política, la ciudadanía como tal, es la práctica de los sujetos que implica el ejercicio pleno de sus derechos".²³

Los ciudadanos ejercen su participación al elegir a sus gobernantes dentro de un sistema electoral, el cual tipifique los mecanismos en los que los partidos políticos se convierten en una representación de los diversos intereses que convergen en el espacio de lo público. La participación política encamina sus esfuerzos al consenso de los ciudadanos, a la discusión, al debate y diferentes formas²⁴ que existen para lograr que los intereses comunes sean la base sustentable de la participación y en cada una de las instancias en las que se organiza el Estado; así, "participar es ejercer poder, es tomar el destino del municipio en mano propia. Participar es encarnar en la política a la soberanía."²⁵

En "la democracia la forma de participación ciudadana democrática por excelencia es el voto o sufragio,"²⁶ mecanismo que ha sido adoptado en la mayoría

²³ Lombera Gonzalez, Rocio. "La participación social en el ejercicio de gobierno y de la construcción de poder local", en *El Municipio en México*, México, CIDEEMUN, 1996, p. 343.

²⁴ Hay que señalar que en que en la participación política es fundamental que los ciudadanos identifiquen las formas existentes de participación, que se presentan solamente si el ciudadano se identifica libre y cuidadoso de la comunidad, entendiendo el derecho a reclamar en los asuntos de interés general para la comunidad, así como la obligación de intervenir y colaborar en las acciones que promuevan el bienestar general. *Cf.* Aguilar Villanueva, Luis. *Op. Cit.*, p. 358

²⁵ Núñez Ramos, Ma. De la Luz. "La participación social y el desarrollo municipal", en *El municipio mexicano en el umbral del Nuevo Milenio*, México, CIDEEMUN, 1999, p. 82.

²⁶ Sedesol. *Op. cit.*, p. 160.

de los países, existiendo fórmulas e instrumentos que permiten establecer un sistema de partidos para la conformación del poder público, a través de la institucionalidad del sistema político, sustentados en la democracia representativa.

Pero la participación ciudadana no se concentra solamente en las elecciones democráticas, ya que “la acción de los ciudadanos no se circunscribe a cuestiones electorales o políticas;”²⁷ sino que se fundamenta la continuidad de la permanencia de la participación en las decisiones que son del interés ciudadano. De esta manera la participación política no implica el simple hecho de sufragar, sino el de mantener las condiciones necesarias que permitan establecer una participación más amplia dentro de los periodos de gobierno para no convertirse en una participación meramente de carácter electoral, sino que se de continuamente dentro de un ambiente de pluralismo, apegado al marco legal y permitiendo que en cada uno de los órdenes de gobierno que conforman al Estado sea propiciada la participación continua.

La característica esencial de una democracia es la representatividad para la integración de cargos públicos dentro del gobierno. Así el sentido de participación política se circunscribe a la participación de los ciudadanos dentro del sistema electoral. Para la adecuada funcionalidad de los sistemas representativos es importante la manera en que se da la organización de los ciudadanos para formar parte de dichos sistemas. Por lo tanto, “la participación es indispensable para integrar la representación de sociedades democráticas a través de los votos, pero una vez constituidos los órganos de gobierno, la participación se convierte en el medio

²⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. “La insitucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y la nueva administración pública” en *Revista IAEPM: Administración Pública y Ciudadanía*, México, No. 46 Mayo- Agosto, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000, p. 28

privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas”.²⁸

Así el instrumento participativo central en las democracias representativas, que es mediante el proceso electoral, tiene tres funciones principales:

1. Renovar la legitimidad democrática que sustenta el funcionamiento de la vida política.
2. Dar lugar a una representación de intereses de los distintos ciudadanos y grupo sociales.
3. Permitir la formación de un gobierno.²⁹

El primer punto de las funciones principales de los procesos electorales contempla el reafirmar la democracia a través de los sistemas participativos de la ciudadanía, mediante la representación en los aspectos de índole político, por medio del sistema de partidos políticos mediante el que se afilia voluntariamente de acuerdo a la identificación ideológica y conforme a las estrategias de acción para concretizarla y así dar paso a la “participación política partidista”³⁰

El segundo punto refiere al sistema de partidos; dentro de la democracia se ven representados los intereses ciudadanos en cada uno de los partidos que se conforman y se distribuyen dentro de la sociedad. El trabajo de los partidos políticos es fundamental en la democracia ya que capta demandas ciudadanas de manera directa a través de los sectores que conforman la sociedad.

²⁸ Instituto Federal Electoral. *Op. cit.*, p. 13.

²⁹ Font, Joan. “Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: Una Vision Panorámica”, Tercer Premio XIV Concurso de Ensayos del CLAD “Administración Pública y Ciudadanía”, Caracas, CLAD, 2000, p. 15

³⁰ Senties, L. Yolanda. *Organización de la participación ciudadana municipal*. México, CLDEMUN, 1986, p. 24.

El tercer punto refiere a que mediante el sistema de partidos se permite la elección de los diferentes representantes que conformaran los cargos de elección popular, quienes serán elegidos mediante los mecanismos establecidos dentro del sistema político democrático y acorde a los periodos de gobierno establecidos.

Estas características que determinan los procesos electorales dentro de la democracia representativa, marcan los rasgos en que los ciudadanos a través de un partido político tienen el acceso a los cargos de elección popular, mediante votaciones y así encaminar sus intereses comunes en un sistema representativo que dirija sus esfuerzos hacia las acciones de gobierno, ya una vez posesionados en los cargos de elección popular.

Como anteriormente se explicó, el carácter de ciudadano implica su interacción de diferentes maneras, que son: la comunal, municipal, estatal y nacional, así la participación política de los individuos se concentra dentro de las esferas organizativas del Estado pero la idea no se limita a participar en las contiendas electorales de los cargos de elección pública, "hasta ahora, en el imaginario social pareciera que las formas de participación política de los ciudadanos se limita al proceso electoral,"³¹ por eso es fundamental entender que la participación ciudadana implica la conciencia cívica de los individuos en el orden de gobierno de más relación con el ciudadano y que su participación no se limita a los sistemas electorales representativos clásicos.

En los gobiernos locales los sistemas de elección y representación se concentran mediante los cargos de elección popular. Otra forma de concentrar la participación política en el gobierno local se presenta mediante los partidos políticos

³¹ Instituto Federal Electoral. *Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno: Eslabones de la democracia* No. 1 México, IFE, 2001, p. 33.

locales, así cada partido político determina sus esquemas de elección y representación interna.

La participación política en la actualidad implica que los espacios de discusión y de representación sean más amplios que los esquemas tradicionalmente establecidos por un Estado centralista y en donde los espacios de discusión eran una limitación por la conservación de los puestos públicos, generando clientelismo institucional dentro de los cargos de elección popular.

Por lo tanto, es indispensable entender que la participación ciudadana a través de la política se presenta en diferentes maneras dentro del sistema político electoral, ya que los niveles en los que se organiza el Estado, dentro de su ámbito interno, implican que la participación ciudadana, de carácter político, sea un factor fundamental que determina la misma organización interna del Estado, así como las formas y mecanismos en los cuales se presenta. La participación política influirá en la conformación y administración de las organizaciones gubernamentales, al estar constituido por los cargos de elección popular: es en este punto donde sobresale el carácter de la soberanía democrática de las instituciones que conforman el Estado para dar cauce y relación entre el mismo y la sociedad que participa y conforma los cargos de elección popular, propiciando una mejor relación entre ambos y garantizando la gobernabilidad y legitimidad en cada una de las acciones que se susciten en la organización del orden público.

1.1.3 Participación comunitaria

La participación comunitaria es otra forma de participación ciudadana, que se ubica en los niveles básicos de la organización de la sociedad, en esta se presenta la participación con mucho más afectación al desarrollo local, teniendo como base los

sistemas tradicionales³² en que se organiza la misma sociedad. Este tipo de participación se genera dentro de una comunidad específica, en donde la misma determina las formas y mecanismos en los cuales se propicia la participación de los integrantes de la comunidad. En este sentido, es “la participación de la población misma en sus esfuerzos para mejorar su nivel de vida, dependiendo todo lo posible de su propia iniciativa”.³³

La participación comunitaria, sin lugar a dudas, es la participación fundamental de los individuos, buscando “que se convierta en un ciudadano políticamente activo, que sume sus propuestas y sus iniciativas a la construcción de la autodeterminación, del autogobierno de su comunidad.”³⁴ Este tipo de participación se presenta territorialmente en el ámbito municipal, es aquí donde el municipio como organización básica del Estado concentra la participación de los integrantes de su comunidad territorial, y es por ello que se gesta a través de la “organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades, definir intereses y valores comunes; colaborar en la construcción de obras y servicios

³² Carmen Cordero describe a detalle que en muchas comunidades y pueblos indígenas de México se conservan tradiciones proporcionadas por el Derecho Consuetudinario, así como por la propia cosmogonía indígena, especialmente en el estado de Oaxaca. Estas tradiciones y prácticas ancestrales se desarrollan bajo ceremonias y rituales propios de cada comunidad, entre las más importantes se pueden encontrar: cambios de autoridades, entrega de la vara de mando, fiestas religiosas en la época de cosecha y siembra, entre otras muchas. Si bien estas formas se concentran en rendir tributos y ceremonias cosmogónicas pero encierran en su contenido importantes compromisos sociales, estableciendo a la autoridad la importancia de prestar su servicio comunal, existiendo prácticas como el tequio, la rendición de cuentas, mayordomías, etc. Cabe resaltar a estas comunidades por el desarrollo de su propio sistema de elección de autoridades, así como de la conformación del propio órgano de gobierno de cada comunidad. Cfr. Cordero Avendaño de Durand, Carmen. *La Vara de Mando. Costumbre Jurídica en la transmisión de poderes*. H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, México, 2001.

³³ Cumill Grau, Nuria. “La participación ciudadana”, en *Antología: Participación Ciudadana*. México, Centro de Estudios y Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. CESEM, 1996, p. 71.

³⁴ Arruti Hernández, Fernando A. “El estado de la participación ciudadana y la participación ciudadana en el Estado”, en *El Municipio en México*. México, CEDEMUN, 1996, p. 378.

públicos: conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del municipio".³⁵

La importancia que adquiere el municipio, con referencia a la participación comunitaria, es que se convierte en el espacio más próximo de interacción entre gobierno y ciudadanía, por tal motivo, "para hacer del municipio un espacio para la cultura y la participación social, se tienen que plantear escenarios en términos de los actores comunitarios, lo cual significa, ni más ni menos, aceptar el desarrollo autónomo de éstos."³⁶

Con la participación comunitaria se establece una relación más estrecha entre los vecinos y las autoridades municipales, permitiendo que la población informe sus necesidades, demandas y sugerencias a las unidades administrativas correspondientes, para captar las necesidades básicas de la población. También es posible lograr la eficiencia y eficacia de los recursos financieros en la realización de obras, así como multiplicar los servicios públicos, porque la comunidad puede hacer aportaciones en dinero, o mano de obra voluntaria y en recursos materiales. Con su colaboración, la comunidad se hace corresponsable de su propio desarrollo y se origina una actitud ante las autoridades al no esperar que éstas atiendan todos sus problemas sino que la población mediante su participación colectiva procure resolver aquellos que están dentro de sus posibilidades, tratando en todo caso de asegurar el bienestar general. Además, es un mecanismo por medio del cual se fomenta la creación de ciudadanía con un amplio sentido comunitario, se refuerza la educación cívica y se materializa la democracia. Las obras que se realizan bajo el sello de participación comunitaria son mejor recibidas por la comunidad, se garantiza en mayor medida su cuidado y permanencia, así la comunidad hace de su

³⁵ Instituto Nacional de Administración Pública. *La participación comunitaria municipal*. México, INAP, 1986, p. 14

³⁶ Monterroso Salvatierra, Neptalli, "Cultura y participación social municipal" en Mancilla Guzmán, Sergio. *Et. al. El municipio Mexicano en el umbral del nuevo siglo* México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996, p. 107.

conocimiento la acción de gobernar sustentada en la transparencia; todo ello derivado de que la ciudadanía se siente íntimamente ligada con las obras realizadas.

Es el ámbito municipal el de mayor interacción de participación comunitaria, esta característica de la participación ciudadana tiene mayor capacidad de asociación y organización, debido a que el municipio tiene estructuras menos complejas y jerárquicas que permiten una rápida interacción con la ciudadanía; es así que “en los municipios, el pueblo y el gobierno están íntimamente relacionados; formalmente en ellos, el pueblo ejerce su poder como en ninguna otra parte de la estructura social”.³⁷

El orden municipal ha sido promotor e innovador para la organización de la participación comunitaria, generando y aprovechando esta característica de la participación ciudadana, básicamente en obras y servicios que son proporcionados por el municipio en conjunto con la participación comunitaria, presentada dentro de la población territorial del mismo. Estos aspectos denotan que “la participación organizada de la sociedad ha aparecido en espacios locales de gobierno como un instrumento sustantivo para el desarrollo social;”³⁸ y en este sentido, es indispensable que el municipio genere las condiciones adecuadas para propiciar y fomentar la participación comunitaria, dentro de las decisiones que afectan los servicios más básicos proporcionados por el municipio a la población. De esta manera se podrá entender a la participación comunitaria como la “organización de los habitantes del municipio con el propósito de proponer iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores; colaborar en la prestación de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento”.³⁹

³⁷ Arruti Hernández, Fernando A. *Op. cit.*, p. 374.

³⁸ Arellano Gault, David y Rivera, Liliana. *Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social*. México, CIDEF, 1998, p.9.

³⁹ Olmedo Carranza, Raúl. “El buen decir municipal”, en el *ABC del Gobierno Municipal*, México, Centro de Producción Editorial, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, I VII Legislatura 2000, p. 288.

1.1.4 Participación Social

Otra de las características que se propicia dentro de la participación ciudadana es la que se refiere a la participación sectorizada de la población. este tipo de participación se presenta de una manera mucho más organizada ya que los individuos, bajo su libre capacidad de asociación, deciden integrarse a algún tipo de organización social, acorde a sus características y necesidades, son los “fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. La participación social enuncia la pertenencia y el hecho de tener parte en la existencia de un grupo, de una asociación”.⁴⁰ La pertenencia de integrarse a dicho grupo de la sociedad civil es mediante las diferentes necesidades por las que surgen estas agrupaciones, ya que “todo grupo social tiene necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros del grupo con el objeto de mirar por la propia supervivencia, tanto en el interior como en el exterior.”⁴¹ Así que por tal motivo existirán organizaciones de la sociedad civil, como existen necesidades y exigencias de dichos grupos. “Se alude a aquellas que agrupan a los ciudadanos que comparten una misma situación (obreros, campesinos, profesionistas, productores, empresarios, etc.). Sus objetivos son la defensa de derechos e intereses de sus miembros, mediante propuestas y/o demandas que conforman al Estado y a otros actores de la sociedad identificadas como entidades de beneficio mutuo, las organizaciones sociales también emprenden acciones de mejoramiento de las condiciones de vida de sus agremiados y de las actividades socioculturales”⁴²

La participación social es generada de igual manera ante la capacidad de respuesta de las organizaciones gubernamentales o al ámbito de su competencia de interferir en los asuntos públicos. La apertura de la participación social, promoverá

⁴⁰ Cunill Grau, Nuria. *Op. cit.*, p. 71.

⁴¹ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 24.

⁴² Instituto Federal Electoral. *Op. cit.*, p. 30.

que las organizaciones de la sociedad civil interfieran en las acciones del espacio de lo público. La participación social implica mayor asociacionismo de los ciudadanos que proclaman de igual manera el espacio de lo público. Así, “desde la perspectiva de la democracia real de los ciudadanos, tomados en conjunto o repartidos en clases y grupos, participan en la elaboración de la decisión administrativa.”⁴³

El surgimiento de estas organizaciones o también denominadas tercer sector u organizaciones de la sociedad civil, han provocado la apertura de espacios participativos en el sector gubernamental. “Recientemente los reclamos por la protección de los derechos humanos y por la democracia han impulsado nuevas organizaciones que, junto con otras derivadas de antiguos y nuevos movimientos, conforman un extenso mosaico de participación ciudadana identificado hoy como las ONG’s.”⁴⁴ Ahora bien, estos términos y conceptos generados a la participación social no implican que lo gubernamental y las organizaciones de la sociedad civil no figuren en acciones encaminadas hacia un mismo objetivo, aunque siempre se ha manejado una discrepancia entre ambos sectores. “En los últimos años la participación social ha sido pensada y utilizada por diversos gobiernos como uno de los mecanismos más importantes y eficientes para impulsar el desarrollo social.”⁴⁵

Es en la participación social donde se promueve “el encuentro entre instituciones representativas (grupos y organizaciones sociales, movimientos espontáneos o coyunturales, partidos políticos, asociaciones civiles, etc.) con una

⁴³ Chanes Nieto, José. “Las relaciones del ciudadano con la administración pública” en *Revista IIEPM Administración Pública y Ciudadanía*, No. 46 Mayo- Agosto., México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2000, p. 45.

⁴⁴ Puga Espinosa, Cristina. *La modernización contradictoria*, México, Addison Wesley Longman, 1998, pp. 104-105

⁴⁵ Arellano Gault, David y Rivera, Liliana. *Op cit*, p. 1.

convergencia de actuación en un punto o zona determinada, cuyo fin puede ser de diferente índole (político, social, religioso, económico, etc.).”⁴⁶

La influencia de este tipo de organizaciones de la sociedad civil ha ido en crecimiento a lo largo de las últimas décadas; las organizaciones de la sociedad civil se han posesionado en espacios muy importantes y algunas de ellas han tenido resultados exitosos en cuanto al fin que persiguen, es este sentido, “la organización permanente de la comunidad social concreta será la base para generar una serie infinita de capacidades sociales para el desarrollo integral de la comunidad y de la nación.”⁴⁷

Sin lugar a dudas “la sociedad civil es la expresión de los ciudadanos – organizados que manifiestan sus propias demandas tendiendo a la búsqueda del bienestar y la vida digna.”⁴⁸ De esta manera, los gobiernos democráticos han ido incorporando gradualmente la participación de este tipo de organizaciones, ya que “son muy contados los casos en los que las organizaciones de la sociedad, esas agrupaciones de ciudadanos de creciente diversidad política e ideológica, tienen acceso a la toma de decisiones públicas, y cuando estas decisiones llegan a darse, casi siempre se restringen o culminan en negociaciones entre una alternativa elaborada por técnicos o políticos del sector público y las aspiraciones de los distintos grupos que por lo general representan un poder político o económico”⁴⁹, esto ha propiciado que la sociedad civil participe en acciones que anteriormente eran privativas del gobierno y ahora se otorga “la mirada a la sociedad civil como

⁴⁶ Mejía Lira, José. *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado- Sociedad*. Documento de Trabajo. Núm. 21. México, CIDE, 1999, p. 3

⁴⁷ Olmedo Carranza, Raúl. *Hacia el Cuarto orden de Estado y de gobierno: la comuna*, en *El municipio Mexicano en el umbral del Nuevo Milenio*, México, CEDEMUN, 1999, p. 21.

⁴⁸ Lombera González, Rocio. *Op. cit.*, p. 342.

⁴⁹ Arruti Hernández, Fernando A. *Op. cit.*, p. 367.

fuerza última de cohesión social.”⁵⁰ que ha provocado el fortalecimiento de la sociedad civil como un elemento fundamental al desarrollo de la sociedad.

Las características de las organizaciones de la sociedad civil se pueden encontrar debido a su naturaleza, por la cual los individuos se asocian en diferentes formas y maneras, estas características de índole natural se concentran en:

- -Movimientos populares que buscan el reconocimiento y respeto a su identidad, cultura, género y derechos.
- -Movimientos ciudadanos activos que buscan alcanzar “todos los derechos para todos.”
- -Movimientos locales y regionales que buscan conquistar su autonomía y sus instancias de gobierno local.⁵²

Cabe resaltar que la naturaleza de este tipo de organizaciones es la de no perseguir intereses particulares, sino que tienden a ser “no – lucrativas”, es decir que el fin que persiguen no se refiere al beneficio específico de lograr ganancias monetarias o económicas, sino que sus procesos se basan en las acciones de carácter social; “de hecho el solo concepto de participación social aglutina un conjunto amplio de contenidos que hacen aún más difícil la precisión y significado de este tipo de procesos.”⁵³

⁵⁰ Giddens, Anthony. *La tercera vía y sus críticos*. México. Taurus. 2001, p. 65

⁵¹ Lombera González, Rocío. *Op. cit.*, p. 339

⁵² Cabrero Mendoza, Enrique. “Gerencia Pública Municipal. Marco de análisis para la toma de decisiones en gobiernos municipales”, en Cabrero Mendoza y Nava Campos. *Gerencia pública municipal*. CIDE. México. 2002. p. 82.

Dentro de su organización interna, este tipo de organizaciones sociales, se clasifican por la siguiente manera:

- Sociedad civil especializada: se aglutinan en torno a un tema en común, realizan actividades de investigación, promoción, difusión y capacitación, e incluso llegan a diseñar propuestas alternativas de políticas públicas con su área de interés.
- Sociedad civil amplia: se constituyen con la finalidad de fortalecer a las organizaciones civiles en su relación con el gobierno.
- Sociedad civil coyuntural: Se forman para abrir canales de expresión de las organizaciones civiles⁵⁵.

Las características que conforman a las organizaciones de la sociedad civil denotan una amplia organización de los ciudadanos en cada aspecto de la sociedad: los fines y objetivos de cada una de estas organizaciones, varían dependiendo el tiempo, lugar y espacio para lo cual se conforman y deciden sus propios ámbitos de acción acordes a su capacidad de organización, así como de los recursos con los que cuenta para la consecución de objetivos comunes.

La participación social, sin lugar a dudas, es una de las formas más comunes en que se organizan los individuos institucionalmente y se convierten en organizaciones que denotan por su carácter representativo de los individuos mismos que las conforman. Cada organización de la sociedad civil es producto de la búsqueda por el desarrollo social y su importancia trasciende cada vez más en la conformación del sistema político democrático.

La importancia de la participación ciudadana, como objeto de la organización y cohesión social para conformar organizaciones que se fundamentan en la búsqueda de lo

⁵⁵ Instituto Federal Electoral. *Op. cit.*, p. 34.

común, ha empujado por posesionarse en la organización interna del Estado, teniendo cada vez más integración y participación en los diferentes órdenes de gobierno que conforman la administración pública. Pero sobre todo "es en el espacio del municipio y de la vida local donde con mayor fuerza se intensificará la participación social y ciudadana: son los gobiernos locales y fundamentalmente el municipal quienes enfrentan y darán cauces a una gestión de la participación ciudadana de dimensiones hoy quizá aún poco imaginadas y calculadas."⁵⁷

Sin lugar a dudas, la administración pública local tiende a la tarea de democratizar la toma de decisiones, considerando los aspectos de la participación social, ya que ahora se trata de un grupo de ciudadanos organizados, que reclaman el desarrollo integral humano, por consecuencia la incorporación de este sector en la toma de decisiones permitirá renovar y encaminar las acciones de la administración pública hacia logros más consensuados, fundamentados y sobre todo democráticos, retomando que "la dirección pública tiene como orientación la vigencia de los derechos políticos (sufragar, elegir, asociarse, manifestarse, disentir, coincidir), sociales (mejoramiento sustancial de calidad de vida) y republicanos (gozar de los beneficios del Patrimonio público) de los propios ciudadanos."⁵⁸ En este sentido, es importante una vinculación mucho más amplia con la sociedad civil, a través del fortalecimiento de la misma. Así, "para fortalecer a la sociedad civil, a su participación organizada, y con ellas a la democracia misma, se requieren instituciones con amplias bases representativas, así como compromisos capaces de representar los problemas de la gestión gubernamental y actuar corresponsablemente."⁵⁹

⁵⁷ Moreno Espinosa, Roberto. "La participación social y el municipio mexicano en los escenarios del inicio del tercer milenio de la era moderna", en *El municipio mexicano en el umbral del Nuevo Milenio*, México, CEDFMUN, 1999, p. 89.

⁵⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. *Op cit.*, p 31.

⁵⁹ Arruti Hernández, Fernando A. *Op cit.*, p. 371

1.1.5 Participación Ciudadana y Capital Social

Uno de los campos sociales en los que actualmente se desarrollan nuevas teorías y conceptos es el referente al capital social, teniendo como principios fundamentales a la participación ciudadana como un elemento primordial para el desarrollo. El capital social busca explotar las capacidades de los individuos para organizarse en beneficio del entorno que los rodea. Así, "El capital social es tan importante como el capital monetario para concretar los proyectos de los diferentes grupos sociales que conforman a la comunidad social."⁶⁰

Existen 3 definiciones básicas para entender al capital social:

- Para Robert Putman: El grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicadas, y el nivel de asociatividad que la caracteriza.
- Para James Coleman: El capital social se presenta tanto en el plano individual como en el colectivo. En el primero tiene que ver con el grado de integración social de un individuo, su red de contactos sociales, implica relaciones, expectativas de reciprocidad, comportamientos sociales.
- Para Kenneth Newton: El capital social puede ser visto como un fenómeno subjetivo, compuesto de valores y actitudes que influyen cómo las personas se relacionan entre sí. Incluye confianza, normas de reciprocidad, actitudes y valores que ayudan a las personas a trascender relaciones de cooperación y ayuda mutua.⁶¹

⁶⁰ Olmedo Carranza, Raúl. *Hacia el Cuarto orden de Estado y de gobierno, la comuna. Op. cit.* p. 30.

⁶¹ Kliksberg, Bernardo. *Capital Social y Cultura: Claves Olvidadas del Desarrollo*. Argentina. Instituto Interamericano de Desarrollo Social, 2000, p. 10.

Es de observarse que en las definiciones anteriores el común denominador para el capital social es encontrado en la “confianza”, misma que los individuos depositan para integrarse y asociarse de manera que se genere la interacción en las formas establecidas de organización social.

Por tal motivo, las relaciones gubernamentales con la ciudadanía, en la aplicación, evaluación y control de planes, programas y políticas para fomentar el desarrollo local deberán implementar mecanismos de participación ciudadana que puedan conjuntar los recursos financieros y naturales con las capacidades que se encuentran insertadas en el capital social y que comúnmente no son explotadas para encaminar acciones coherentes a la población y sus recursos.

El fomentar al capital social se ha convertido en la agenda primordial de los países encontrados en la categoría del “subdesarrollo” y con índices muy altos de marginación y pobreza; siendo en este sentido que “la idea de capital social de creciente discusión rompe categóricamente con estos mitos sobre las comunidades pobres. Una comunidad puede carecer de recursos económicos, pero siempre tienen un capital social. Las comunidades pobres tienen normalmente todos los elementos constituyentes del capital social: valores compartidos, cultura, tradiciones, sabiduría acumulada, redes de solidaridad, expectativas de comportamiento recíproco.”⁶²

La participación ciudadana es fundamental para generar compromisos sociales que recaen en el capital social, la creación de estos compromisos sociales dependerá en gran medida de que sean incentivados los espacios públicos para la participación, generando la confianza entre instituciones (públicas o privadas), los gobiernos deben propiciar la creación de espacios y compromisos hacia el desarrollo de las naciones.

⁶² Kliksberg, Bernardo. “Seis tesis no convencionales sobre la participación”, en *Instituciones y desarrollo*, revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 2, diciembre 1998, Barcelona, España, p. 106.

Algunas experiencias en la creación de compromisos sociales entre institucionales y gobierno han llevado a la discusión e implementación del llamado “empowerment” (empoderamiento) de los grupos sociales en la capacidad decisoria de los asuntos de interés público. El empoderamiento o facultamiento, se convierte en la construcción de un compromiso personal y social para elegir un camino común y compartido. Si bien, “el uso del término <empoderamiento>, íntimamente ligado al de participación, se ha generalizado recientemente en el discurso convencional del desarrollo.”⁶³

Es fundamental enfatizar que el empoderamiento implica la creación de espacios para la participación ciudadana, en donde los actores participan, discuten y deciden con el compromiso de generar bienes específicos y comunes para la sociedad en la medida de sus capacidades y responsabilidades y de la posición social que jueguen, de ninguna manera el empoderamiento implica dotar de autonomía total a ciertos sectores de la sociedad, es aquí donde el gobierno a través de las instituciones democráticas, regula y vigila el cumplimiento de los compromisos establecidos en el empoderamiento.

1.1.6 Reseña histórica de participación ciudadana en la conformación del Estado.

La participación ciudadana, en su conformación histórica, se comprende a través de rasgos característicos en el devenir histórico del Estado moderno, por tal motivo, el adentrarse en la participación ciudadana propicia el entendimiento de la democracia participativa, aunque, “dado que la noción de democracia participativa sigue siendo borrosa hasta el presente.”⁶⁴ si bien, en la democracia participativa se

⁶³ Corweal Andrea y Gaventa John. *Creando espacios, cambiando lugares: posicionando la participación en el desarrollo*. Cuaderno de Trabajo. México, Insutute of Development Studies- Universidad Autónoma Metropolitana. Julio de 2003. pp. 2-3.

⁶⁴ Sartori, Giovanni. *Teoría de la democracia 1*. El debate contemporáneo. México, Patria, 1997. p. 150.

intenta, precisamente, “involucrar a la ciudadanía en cada vez, una participación más intensa.”⁶⁵ Allí donde hayan de tomarse decisiones que afecten a la colectividad, la participación ciudadana se convierte en el mejor método (o el más legítimo) para hacerlo y en fundamento de la democracia participativa. La participación garantiza el gobierno legítimo del consenso ciudadano y, por ende, aumenta la gobernabilidad de las instituciones que conforman el Estado.

Para los griegos era la participación la que convertía a los seres humanos en dignos de tal nombre. La discusión, la competencia pública y la deliberación en común de ciudadanos iguales colaboraban a la dignidad de los participantes y a la construcción ordenada y pacífica del bien colectivo. Si bien, los antecedentes más explícitos de la democracia participativa se encuentran en la Atenas de los siglos V y IV, “cuando los ciudadanos eran unos cuantos miles y su asamblea – tomando en cuenta los ausentes por voluntad o por fuerza - se podían reunir todos en el lugar convenido (en el cual muy pocas veces se veían más de dos o tres mil ciudadanos, aunque sobre las colinas donde se tenían normalmente las asambleas ordinarias hubieran podido estar – veinticinco mil personas de pie y dieciocho mil sentadas en las bancas).”⁶⁶

Este tipo de sistema democrático que se llevaba a la práctica propiciaba la participación de los ciudadanos en la *res publica*, concentrados básicamente en la discusión e integración de los ciudadanos para forjar el destino y acciones concernientes a lo político y gubernamental, así Atenas desarrolló sistemas participativos dentro de su organización política y social.

⁶⁵ Tapia Abascal, César. “Participación Social y Cultura para la Democracia” en *Fuerzas Políticas y Participación Ciudadana en la Coyuntura del '97*, México, El Colegio de Sonora, 1997, p.62.

⁶⁶ Bobbio, Norberto. *Op. cit.*, p. 61.

Las características de esta organización política y social, aproximadamente 500 años a.C., eran las siguientes:

- Conjunto de aldeas que daba lugar a las ciudades, ubicados en espacios geográficos acotados. Se denominaban *polis*.
- Los individuos de la comunidad intercambiaban ayuda de forma ventajosa para todos y se satisfacían las necesidades más elementales logrando incrementar el bienestar social.
- Los pobladores se conocían entre sí, las noticias circulaban con rapidez y la comunicación era relativamente fácil.
- La fuerza de la *polis* radicó en la unión que se propiciaba entre los participantes, es decir, en el sentimiento de pertenencia al grupo que llevaba a buscar lo más conveniente para todos los individuos que la componían.
- El concepto de ciudadano implicaba la facultad de ejercer derechos y de cumplir obligaciones permitiendo al individuo tomar parte directamente en los asuntos de su comunidad.⁶⁷

Se observa que las características de la Atenas clásica consistían en la conformación de la *Polis*, con características de organización poco complejas y con un carácter de participación amplio, situando al ciudadano como ente un activo de la *polis* y que su participación era facilitada por los aspectos territoriales para ejercer decisiones, opinar y determinar acciones.

Dentro de la organización de la *polis*, se encuentran las siguientes formas de organización:

⁶⁷ Jaspeado, Rocío. Conferencia Magistral presentada en el "Sexto Foro Regional de Participación Social", Memoria. Tlaxcala, Puebla, Hidalgo y Morelos. México. Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura. Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados. 2002. p. 19

- A través de la reunión para discutir los asuntos comunes y exponer sus diversos puntos de vista.
- Los ciudadanos tomados individualmente son inferiores al mejor. La multitud, en cambio, juzgaba que un individuo por sí sólo, pues estaba mejor compuesta por muchos y en ella podían darse diversidad de enfoques. (*sic.*)
- Un gran número de personas es más difícil de corromper y las decisiones tenían mayor posibilidad de ser justas.
- El órgano de la toma de decisiones era la Asamblea que se reunía más de cuarenta veces al año y funcionaba con un quórum mínimo de seis mil individuos. Tenía como función primordial la de decidir sobre los compromisos políticos de la comunidad, a través de votaciones formales.
- La Asamblea designaba al Consejo de los Quinientos, que estudiaba los factores que les rodeaban y proponían las decisiones públicas.
- En consejo era auxiliado por un Comité de los Cincuenta.⁶⁸

Estas formas de organización que presentaban en la *polis* ateniense, denotan el interés que se tenía por organizar toda acción y participación de los ciudadanos a través de consejos que daban carácter a una democracia representativa y participativa, en sentido amplio de los ciudadanos de la *polis*. Por tal motivo, “las características de la democracia griega son las que más se acercan al ideal de la democracia directa, en la cual el conjunto de ciudadanos participa directa y continuamente en la toma de decisiones acerca de los asuntos de la comunidad.”⁶⁹ Por lo tanto, “era observable la democracia de los antiguos, puesto que no sólo se

⁶⁸ Idem

⁶⁹ Prud'homme, Jean- François. *Consulta popular y democracia directa*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 15, México. IFE, 1997, p. 11.

resolvía en la reunión de los ciudadanos en una plaza, sino también en una conducta observable de sus participantes.⁷⁰

A pesar de que los esquemas de participación ciudadana presentados en la democracia ateniense mostraban grandes avances en amplios espacios de discusión y decisión, tenían ciertos rasgos de exclusión dentro de este tipo de esquemas, ya que “en tiempos de la Grecia clásica no tenían la calidad de ciudadanos niños, mujeres, esclavos y extranjeros; por esa razón, esas ciudades griegas no necesariamente eran democráticas porque la participación y específicamente el rango de ciudadano, no era accesible para todos”⁷¹. Así pues, “la democracia griega sólo parcialmente era una democracia directa y auténtica”.⁷² Por lo tanto, las experiencias de participación en este tipo de esquemas de organización vislumbraron el esfuerzo por integrar gran parte de las opiniones de los ciudadanos que integraban la *polis*. Así, el concepto de ciudadanos, evidentemente era concebido como una gran capacidad activa de involucrarse en los asuntos públicos.

Es durante la Edad Media cuando el concepto de ciudadano se transformó por el de súbdito, teniendo como características que los individuos estaban sometidos al poder feudal y a la lucha visible por su libertad. Aquellos que lograban escapar de las cargas señoriales acudían a las precarias ciudades que, paradójicamente, eran consideradas comunidades de hombres libres, a pesar de estar sometidas al dominio del rey. Fue produciéndose una centralización progresiva, provocando que la participación de los individuos se volviera meramente de carácter obligatorio y careciendo de libertades políticas, debido a la creciente conformación de poderes

⁷⁰ Sartori, Giovanni. *Op. cit.*, p. 151.

⁷¹ Mellado Hernández, Roberto. *Participación ciudadana institucionizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*. México, Plaza y Valdés, 2001, p. 18.

⁷² Sartori, Giovanni. *Op. cit.*, p. 151.

locales, dando paso así, a que la sociedad feudal fuera “una sociedad pluralista, pero no una sociedad democrática, como un conjunto de muchas oligarquías.”⁷³

El poder real durante la Edad Media, se caracterizó por el sometimiento de los ciudadanos sin llegar a establecer derechos, sino más bien, se establecían obligaciones que no necesariamente se justificaban en la capacidad participativa de la sociedad, de igual forma todo sistema de participación era implantado de manera institucional y de un carácter de obligatoriedad, propiciando así que el sometimiento institucional ejercido durante la Edad Media no buscara en la participación un fin social, sino un fin de consolidación del poder, a través del sometimiento.

La autoridad real fue consolidándose a partir de la aparición de los fueros, que eran instrumentos a través de los cuales se otorgaban privilegios a determinadas clases o ciudades, concediéndose a los individuos beneficiados derechos y libertades; provocando que la participación de los individuos fuera de carácter limitado y a través de un sistema de privilegios

Fue hasta el siglo XVIII cuando surge un nuevo tipo de Estado, caracterizado por el desarrollo de la burguesía. La revolución burguesa desarrolló el capitalismo, así como los espacios de poder y autoridad generados por la actividad económica y la acumulación de capital por parte de la burguesía, en detrimento de la realeza y la nobleza, modificándose el rol del Estado y sus integrantes. Surge pues, el Estado liberal a partir de la Revolución francesa. Es aquí donde el concepto de ciudadano concentró características importantes en la conformación del Estado y de su participación en él. Así, el 26 de agosto de 1789, la Asamblea Constituyente aprobó un documento que contenía las ideas políticas de la burguesía: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano. Este fue redactado a fin de

⁷³ Bobbio, Norberto *Op. cit.*, p. 67.

proporcionar un marco previo a la redacción de una constitución en los primeros momentos de la Revolución Francesa.

Dicho documento revistió una doble importancia: no sólo se convirtió en la base de la futura Constitución sino que también expresó la tendencia universal de la Revolución Francesa y fue, con la publicación de 1971, en donde se le da verdadera importancia al concepto de ciudadano, así como sus libertades frente al Estado, dicha Constitución en sus artículos 3º y 12º:

Art. 3. "El principio de toda soberanía reside esencialmente en la nación. Ningún cuerpo, ningún individuo puede ejercer autoridad sino emana expresamente de ella"

Art. 12 "Para garantizar los derechos del hombre y del ciudadano, se necesita una fuerza pública. Esta fuerza pues, se funda en el interés común y no en la utilidad particular de aquellos a quienes ha sido confiada."⁷⁴

Otro rasgo característico que revierte este documento es la afirmación de la fuente del poder, mediante la Nación, no Dios: con ello eliminó el fundamento del absolutismo real e inauguró un tipo de gobierno en el que el poder reside en el pueblo. Antes de esta Declaración, los reyes asumían el mando por Derecho Divino, es decir que eran reyes porque eran representantes de Dios y de él recibían su derecho al reinado y a gobernar. La Declaración planteó que los reyes deberían ser elegidos por el pueblo y no mediante los representantes de Dios, como supuestamente se hacía.

La Declaración definía los derechos naturales del hombre entre los que se consideraban básicos la libertad (individual, de pensamiento, de prensa y de credo), la igualdad (que debía estar garantizada al ciudadano por el Estado en los ámbitos

⁷⁴ Martínez, A. Ana *La revolución francesa en sus textos*. Estudio preliminar. Madrid, Tecnos, 1979, pp. 6-8

legislativo, judicial y fiscal), la seguridad y la resistencia a la opresión. También proclamaba el respeto por la vida y la propiedad como los fundamentos del nuevo Estado.

Esta expansión del pensamiento liberal permitió aumentar las áreas donde fue posible insertar la participación de los ciudadanos y provocó la multiplicación de los canales de participación para que pudieran circular las demandas de los individuos y los grupos.

Los humanistas del Renacimiento reafirmaron el compromiso con la vida activa constituida por el vínculo comunitario creador de virtud cívica. Para Tocqueville, la implicación ciudadana en todo tipo de asociaciones (civiles, sociales, políticas, económicas, recreativas, etc.) constituía un rasgo distintivo del régimen democrático, y por ende “mostrar a los hombres como pueden ser iguales y a la vez libres.”⁷⁵

Para John Stuart Mill, la democracia no era únicamente un sistema de reglas e instituciones, sino un conjunto de prácticas participativas dirigido a la creación de autonomía en los individuos y a la generación de una forma de vida específica, reconociendo que “el buen gobierno es la medida en que se promueve la virtud y la inteligencia del pueblo mismo”⁷⁶

Durante buena parte de los siglos XIX y XX los partidos de masas incentivaban y canalizaban la participación. Hubo un tiempo en el que los partidos políticos pudieron aspirar, al menos parcialmente, a justificar su existencia a través del valor de la participación, así “se consolidaron como instrumento privilegiado de organización política, de comunicación entre gobernados y gobernantes y de

⁷⁵ Strauss, Leo; y Cropsey, Joseph., *Historia de la Filosofía Política*. México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 718.

⁷⁶ Idem. P. 744.

conformación de la representación política de la ciudadanía, comprometidos a la elaboración y propuesta de programas políticos viables, capaces de satisfacer las necesidades de la sociedad representada por ellos.”⁷⁷

Las instituciones tradicionales como el Parlamento y los partidos fueron las únicas que canalizaban las demandas de la sociedad, y en algunos casos, la representación política mediante estas instituciones no había llegado a satisfacer plenamente la incorporación y captación ciudadana ante la falta de instancias de mucho mayor participación e interacción con la ciudadanía. Tal vez sea más prudente afirmar que no todas las demandas encuentran los canales de participación para influir en la respuesta que esperan los grupos que las formulan.

La participación en la tradición democrático-participativa no debe ser entendida en términos exclusivamente institucionales o ligada de manera única a los partidos como canales de participación, ya que “participar en las elecciones ya no es suficiente, ahora hay que intervenir en la formación y aplicación de las políticas públicas al margen, y a veces hasta en oposición al sistema político representativo.”⁷⁸ Debe entenderse la imperiosa necesidad de establecer espacios de participación, provocando que la democracia participativa se convierta en un complemento de la democracia representativa.

1.1.7 Mecanismos de participación ciudadana en el Estado mexicano

Dentro de la conformación del Estado mexicano, la participación ciudadana se ha venido gestando a lo largo de procesos complejos, debido a la historia coyuntural del país provocada por el proceso de colonización española, que introdujo un sistema político ajeno a la forma de organización social en México, esto

⁷⁷ Instituto Federal Electoral. *La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos*. Op. Cit., p. 23.

⁷⁸ Rabasa Gamboa, Emilio. “Participación social y reforma del Estado”, ponencia presentada en *Primer Foro Internacional de Participación Social*, Cancún, Quintana Roo, 13 de septiembre de 2002.

provocó que la implantación de un sistema político extranjero produjera un esquema de dominación y rompiera con los esquemas tradicionales por los cuales se organizaba la población para resolver aspectos de su propio entorno a través de la participación.

Algunos esquemas de organización, antecedentes de participación ciudadana lograron sobrevivir a dichos procesos de colonización, como lo fue el tequio, "antigua institución de trabajo colectivo, sin remuneración, que los miembros de las sociedades indígenas utilizaban para el mejoramiento de su entorno social y económico: se trata pues de una forma de cooperación que existía desde antes de la llegada de los españoles y que sigue teniendo plena vigencia en cientos de comunidades mexicanas;"⁷⁹ este tipo de organización denota la capacidad de organización establecida por la base de la sociedad mexicana a través de la participación y de la ayuda mutua.

Otro sistema que aún tiene vigencia en México es el que se dio entre los zapotecas: la Guelaguetza, esta organización es un don gratuito que ofrecen todos los que tienen al que lo necesita y que lleva consigo la obligación de reciprocidad; es en general, "el sistema de cosecha o de cualquier labor que en cooperación recíproca hacen los vecinos de una región, o bien los obsequios o presentes que por simple cortesía o a título de discreta protección se hacen ente sí las familias."⁸⁰

En la etapa colonial se rompió con este tipo de esquemas de organización y "durante los siglos XVI y XVII los Habsburgo crearon la burocracia para ejercer la soberanía y aumentar al máximo el acceso a los recursos coloniales. Se apoyaron en la Iglesia como aliada y socia para mantener el orden establecido arguyendo que era natural y dado por Dios. La burocracia fue el núcleo institucional del sistema

⁷⁹ Vázquez Cano, Luis. "Experiencia institucional en la Contraloría Social", en *Et. al., Participación Ciudadana y Contraloría Social*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1994, pp. 42 y 43

⁸⁰ Senties, F., Yolanda. *Op. cit.*, p. 32.

político que equilibraba los intereses de la metrópoli con los de los diversos grupos de la sociedad colonial.”⁸¹

La dominación establecida a través de la burocracia, sistematizó todos los canales de participación, entre los cuales se encontraron las mayordomías que aprovecharon la organización de la comunidad para establecer el sistema eclesiástico de manera vertiginosa. Así la mayordomía, tenía “la función directa que ejerce una persona en el seno de una cofradía religiosa, y cuya función principal es celebrar la fiesta del santo de la devoción del grupo.”⁸²

Durante la independencia se mantuvieron muchas de las leyes coloniales, la burocracia se politizó en torno de los caudillos en turno y a las guerras civiles, así el antecedente jurídico que justifica la búsqueda de formas de organización social, quedó plasmado en el proyecto de Constitución de José Ma. Morelos, donde se añadían los fundamentos ideológicos, referidos en lo social, tal es el caso del Título 1º de la Constitución de 1857, en la sección que citaba los “Derechos del hombre”. El Artículo 8 de dicho ordenamiento disponía:

“Es inviolable el derecho de petición ejercido por escrito de una manera pacífica y respetuosa; pero en materias políticas, sólo pueden ejercerlo los ciudadanos de la república. A toda petición debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad quien se haya dirigido y ésta tiene obligación de hacer reconocer el resultado al peticionario.”⁸³

Durante la etapa de conformación del Estado, en la Revolución se mostró el desgaste de la capacidad negociadora del Estado, en la dinámica de los pueblos hacia la búsqueda de mejores formas de organización social. Así el Estado mexicano

⁸¹ Martínez Silva, Mario, “Estudio Introductorio”, en Shafritz y Hyde, *Clásicos de la administración pública*, Mexico, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 31.

⁸² Sentiés, E. Yolanda, *Op. cit.*, p. 33

⁸³ Vázquez, Cano, Luis, *Op.cit.*, p.44

moderno surgió de una revolución generadora de los valores y principios, dando lugar a las conquistas populares, que promovió la creación de las instituciones de origen social. El papel de la administración pública de la revolución, con fundamento en la legitimidad de la revolución triunfante, se centró en el poder del ejecutivo y en la administración pública federal, en detrimento de los niveles locales y otros poderes, como un medio de promover el cambio al que se resistían las fuerzas conservadoras.

La conformación de la participación ciudadana, se centró, mediante un partido único y un sistema controlado de grupos de interés, la mayoría de los ciudadanos eran movilizados políticamente por la burocracia y los medios masivos de comunicación sujetos al gobierno. La administración pública, desempeñaba funciones de articulación y agregación de intereses y sus relaciones con la ciudadanía, en buena medida, eran de naturaleza patrón - cliente, dada la desigualdad social y la ineficacia de las organizaciones del aparato burocrático. La consolidación de la administración pública como el único medio de interacción entre gobierno y la ciudadanía, provocó el corporativismo como control de la población a través de los sindicatos, mientras tanto en los gobiernos estatales y municipales, se produjeron sistemas de consolidación del poder local mediante el caciquismo. La consolidación de estos poderes locales acotaron los mecanismos de participación de la ciudadanía a los sistemas electorales. La política de masas implantada en el Estado paternalista consolidó las fuerzas sociales en el corporativismo de un solo partido político; muchos de los mecanismos de interacción ciudadana, no se propiciaron a través de acuerdos mediante la administración pública, sino que la mayor interacción la concentraba el poder político implantado en la burocracia.

El antecedente más explícito de mecanismos de participación ciudadana, dentro del ámbito de la administración pública, "se encuentra en la década de los cuarenta, con la iniciativa gubernamental para la organización del trabajo voluntario

en el municipio, circunscrito a la obra pública.”⁸⁴ lo que provocó posteriormente, expandirse a lo largo del país. La vinculación entre los intereses nacionales y locales, propició que el gobierno federal desarrollara actividades en cada entidad federativa que contribuyeran a mejorar las condiciones económicas y sociales de la población. Para 1928 se empiezan a instrumentar mecanismos que el gobierno federal impulsaría para consolidar los intereses nacionales y locales, estos mecanismos, se concentraron en comités y consejos que vislumbraron los esfuerzos por integrar dentro de los tres órdenes sistemas de planeación, que recolectan las demandas ciudadanas a través de diferentes metodologías utilizadas por los consejos y comités, creados especialmente para la recolección de los diferentes sectores sociales.

La cronología de dichos comités se estableció de la siguiente manera:

- 1928: Consejo Nacional Económico
- 1930: Comisión Nacional de Planeación
- 1932: Juntas de Mejoras Materiales y Servicios Públicos
- 1933: Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos
- 1934: Comisiones Agrarias Mixtas
- 1936: Comité para el Fomento y Vigilancia de la Producción y Explotación de las Riquezas Naturales.
- 1941: Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario
- 1942: Comisión Federal de Planeación Económica
- 1946: Comisión Impulsora de la Industrialización
- 1947: Comisión Nacional de Colonización
- 1948: Comisión de Estudios de Problemas Económicos
- 1952: Comisión de Estudios de los Problemas Económicos

⁸⁴ Santa María, Benjamín. *Informe sobre políticas en las Entidades Federativas Mexicanas*. México, Oficina Regional del Banco Mundial, 2001, p. 25.

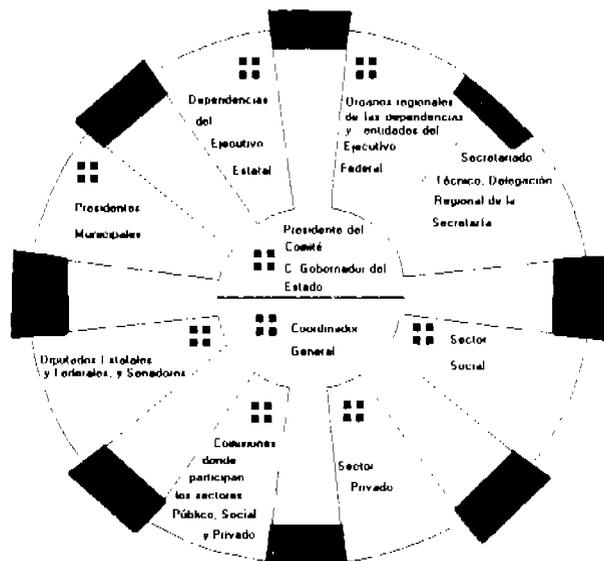
- 1954: Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Rural
- 1959: Comités de Precios y Distribución
- 1966: Consejo Nacional de Ganadería
- 1971: Comisión Nacional Tripartita
- 1975: Comisión Nacional de Desarrollo Regional
- 1975: Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario⁸⁵

Para 1982 fue promulgada la Ley de Planeación, que fue el esfuerzo de consolidar acciones de los tres órdenes de gobierno en la construcción del Sistema Nacional de Planeación Democrática, cuyas bases crearon mecanismos institucionales de participación en los diferentes sectores. La promulgación de esta Ley federal, permitió a las legislaturas estatales reglamentar su propio sistema de planeación, integrando al municipio en dicha planeación: se contempla, en las reglamentaciones estatales, consolidar mecanismos que permitan la incorporación de la ciudadanía en la planeación estatal y nacional. Se generaron entonces, las figuras del COPLADE (Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo) y del COPLADEMUN (Comité para de Planeación para el Desarrollo Municipal). Estas instancias fungen como organismos cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los planes de desarrollo estatal y municipal, respectivamente. La conformación de muestra de la siguiente manera:

⁸⁵ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1981

LOS COPLADES

ORGANISMOS DE CARÁTER EMINENTEMENTE PARTICIPATIVO



Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo*. México, 1981.

Para enero de 1983 la institucionalización de la planeación quedó sustentada en México con “la reforma al Artículo 26 constitucional que introdujo la responsabilidad del Estado para planear el desarrollo en integral del país y estipuló medidas para la descentralización política a favor del municipio, conforme a la

iniciativa del Artículo 115.⁸⁶ Entre las medidas a favor a los ayuntamientos, se encontró la atribución de planear y reglamentar el desarrollo municipal, esta base confiere las facultades a los gobiernos municipales para establecer sus propios programas de desarrollo. Dentro de estos programas se establecen sistemas y mecanismos para la determinación de la participación ciudadana en la conformación de las acciones municipales, conformando en cada municipio del país sus propios mecanismos de participación ciudadana, en medida de sus necesidades y capacidades institucionales, lo cual llevó a que en diciembre de 1999 se aprobará la reforma constitucional al artículo 115, atribuyéndole al municipio la necesidad de asegurar la participación ciudadana y vecinal en la prestación de los servicios referidos en la normatividad correspondiente al marco jurídico municipal.

⁸⁶ Ortega, Roberto. *El Nuevo Federalismo: La Descentralización*. México. Editorial Porrúa. 1988. p. 239.

1.2 Marco jurídico- normativo.

El marco jurídico que contempla a la participación ciudadana, se establece en ordenamientos legales constitucionales, en donde se integran las bases en la organización del Estado, referentemente al sistema político democrático que integran los ciudadanos en los diferentes niveles de gobierno en que se organiza el Estado mexicano, a través de sus instituciones democráticas. Así “los espacios, niveles y agentes de la vida ciudadana se vinculan, se interaccionan y organizan, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el apoyo de leyes, normas y documentos, y con la participación ciudadana.”⁸⁷

La institucionalidad de los mecanismos de participación ciudadana, dependerá en medida del apego al marco normativo vigente para cada municipio, por ende, en este apartado se referenciará al marco jurídico y normativo por el cual se establece la participación ciudadana en la institucionalidad democrática del país; el grado y conformación de la participación ciudadana en la integración del poder público; y por último, la manera en que se organiza la participación ciudadana a través de la administración pública.

1.2.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁸⁸

La organización interna del Estado mexicano queda plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho ordenamiento rige la manera en que se propicia la participación ciudadana en cada uno de los niveles de

⁸⁷ Consejo Nacional de Población. *Op. cit.* p. 34

⁸⁸ Promulgada el 5 de febrero de 1917, Texto vigente a diciembre de 2003.

gobierno, así “los principios básicos de la participación democrática se fundamentan en los artículos 2, 3, 9, 25, 26, 27, 28, 34, 35 (fracciones I, II y II), 36 (fracciones III, IV y V), 38, 39, 40, 41, (fracción I) 51, 53, 54, 55, 56, 59, 60, 81 y 115 (fracciones I y VIII), 116 y 123 de la Constitución General de la República.”⁸⁹ Los contenidos generales de la participación ciudadana, se establecen en los siguientes artículos:

Artículo 2.- La Nación Mexicana es única e indivisible. En este artículo se contempla un interés fundamental para la participación, estableciendo la composición pluricultural de la Nación, sustentada en los pueblos indígenas que integran el territorio. Cabe resaltar que se conservan las instituciones conformadas en los pueblos indígenas en lo social, económico, cultural y político. Los contenidos de este artículo reconocen a las comunidades, respetando su forma de organización en cuanto a los usos y costumbres establecidos en cada comunidad. De igual manera establece que los estados de la Federación darán reconocimiento legal a las comunidades, respetando sus formas tradicionales de organización, así como los derechos de las mismas y velando su el desarrollo.

Artículo 3º.- El derecho a la educación. Este derecho de recibir educación impartida por el Estado contempla que será democrática, teniendo en consideración a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Este artículo establece recibir educación que propicie los elementos necesarios para instituir los valores democráticos, fundamentales para generar la educación cívica. De igual manera, que la educación impartida por el Estado buscará la convicción de integrarse en el interés general de la sociedad, así como el establecimiento de los ideales de los derechos de los hombres.

⁸⁹ Santos L., Yolanda. *Op cit* p. 17

Artículo 9.- Sobre el Derecho de Asociación. Se otorga el derecho de asociación con cualquier objeto lícito y mediante la vía pacífica; dota a los ciudadanos el derecho de asociarse para tomar parte en los asuntos del interés público.

Artículo 25.- La rectoría del desarrollo nacional corresponde al Estado. La planeación y coordinación del desarrollo es una de las tareas fundamentales del Estado, que propiciará fortalecer el sistema democrático con la participación de los sectores social y privado a través de mecanismos, incorporando a sectores como el ejidal, organizaciones, cooperativas, comunidades, empresas; y a todas las formas de organización social. Este artículo contiene fundamentos que establecen a la participación social, dentro del desarrollo nacional y el grado de participación entre el Estado y la sociedad, a través de mecanismos que permitan la coordinación para concentrar los esfuerzos de los sectores sociales, en un desarrollo, vigilado y coordinado por el Estado.

Artículo 26.- Sistema de Planeación Democrática. El Estado coordinará un sistema de planeación conjuntamente con los gobiernos de las entidades federativas, sustentada en la participación de los sectores, mediante mecanismos que recopilen las demandas sociales en cada uno de ellos; y concentradas en planes y programas que integrarán el Plan Nacional de Desarrollo. El contenido de este artículo faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos y procedimientos de consulta popular para la recopilación de demandas de los sectores sociales, así como de la participación de los mismos en la ejecución de cada uno de los programas, derivados del Plan Nacional de Desarrollo.

Artículo 27.- Sobre los bienes de la Nación. Este elemento constitucional, proporciona las especificaciones referentes a los bienes de la Nación, así como el ordenamiento y la distribución de los mismos, garantizando su preservación y su

equilibrio. Los bienes de la Nación, serán organizados, conforme a las leyes reglamentarias y estatutos en materia, dichas leyes contendrán la organización de los bienes contemplando la explotación, así como la forma en que los sectores participarán en las actividades productivas concernientes al desarrollo. En este sentido se dictarán medidas necesarias para la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades bajo la ley reglamentaria correspondiente⁹⁰ Los bienes de la Nación podrán ser adquiridos por los sectores sociales establecidos, así como las entidades federativas y los municipios del país. En este artículo se contempla y limita a las instituciones de beneficencia a adquirir los bienes necesarios para sus funciones estipuladas por las actas constitutivas correspondientes.

Artículo 28.- Sobre los monopolios. Las prácticas de monopolio quedan prohibidas, por lo tanto no se consolidarán monopolios en las funciones que ejerza el Estado. Dichas funciones podrán coadyuvarse, a través de los sectores social y privado. En cuanto a las asociaciones de igual manera queda prohibido concentrar funciones privativas del Estado y se encontrarán bajo vigilancia del Gobierno Federal, así como de los Estados de la República.

⁹⁰ Ley Agraria.- Esta Ley reglamentaria del Artículo 27 proporciona los elementos fundamentales que otorgan personalidad jurídica y patrimonio propio a los ejidos, estableciendo la organización, registro, explotación e integración de los mismos. *C/f*: Ley Agraria

Artículo 34.- Se establecen los requisitos necesarios para la determinación de los ciudadanos de la República, teniendo como requisitos la mayoría de edad y un modo honesto de vivir.⁹¹

Artículo 35.- (Fracciones I, II y III). Sobre las prerrogativas del ciudadano. Las facultades de participación política se encuentran contenidas en este artículo concibiéndose a través de las elecciones populares, con los derechos correspondientes a votar, ser votado y asociarse en la conformación de los cargos públicos.

Artículo 36.- Obligaciones del Ciudadano. Dicho artículo se circunscribe en el marco de las obligaciones concernientes a la ciudadanía, concentradas en: acreditar la ciudadanía y establecer un Registro Nacional de Ciudadanos que garantice la participación en las elecciones y cargos públicos en las esferas federal, estatal y municipal.

Artículo 38.- De la suspensión de los derechos y prerrogativas de los ciudadanos. Se suspende los derechos y prerrogativas de los ciudadanos bajo las siguientes condiciones:

- I. Por falta de cumplimiento al Artículo 36.
- II. Por estar sujeto a un proceso criminal que involucre la pena corporal.
- III. Durante la extinción de una pena corporal.
- IV. Por vagancia o ebriedad.
- V. Por estar prófugo de la justicia.
- VI. Por sentencia ejecutoria.

⁹¹ Al respecto se puede consultar al Dr. Ignacio Burgoa, que estipula el desprendimiento de dos capacidades inherentes de todo gobernado

a) Capacidad de goce: Aquellos derechos adquiridos desde la concepción y previamente a la mayoría de edad.

b) Capacidad de ejercicio. La facultad que se tiene para ejercer los derechos y obligaciones que el Estado atribuye. *Cfr.* Burgoa, Ignacio. *Op Cit* .

Artículo 39.- Sobre la soberanía. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Dicho artículo confirma que el pueblo es la fuente de soberanía, conformada a través de órganos institucionales, y por lo tanto tiene el derecho de alterar su forma de gobierno. El ejercicio de estas facultades las delega el pueblo. “expresamente en el derecho fundamental o Constitucional, los cuales despliegan el poder soberano popular en forma derivada.”⁹²

Artículo 41.- La intervención de los partidos en la vida democrática nacional. La importancia relevante, se refiere al establecimiento de los partidos políticos, así como la participación política del pueblo en la vida democrática, estableciendo la representatividad en los estados y los municipios de la nación.

Artículo 40.- Sobre la voluntad del pueblo. Este artículo es el fundamento esencial, ya que establece la forma en que se organiza el Estado y sustentado en el régimen democrático es voluntad de pueblo constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta por estados libres y soberanos, en lo concerniente a su régimen interior.

Artículo 51.- Sobre representantes de la Nación. Dicho lineamiento jurídico instituye la forma que adquiere la democracia representativa en el país, estableciendo que los representantes que integrarán el poder legislativo serán electos cada tres años.

Artículo 53.- Distritos electorales. Se establece el mecanismo por el cual, la representatividad en el poder legislativo se integrará. Contando con dos mecanismos para la integración del poder legislativo. El primer mecanismo explica la conformación de 300 distritos electorales los cuales estarán distribuidos en cada una de las entidades federativas; el segundo mecanismo que se establece para la

⁹² Burgoa, Ignacio. *Derecho constitucional mexicano*. México. Porrúa. 2000, p. 265.

integración del poder legislativo, es el que se refiere a la representación proporcional de 200 diputados, dichos mecanismos se establecerán conforme al Código Federal de Procedimientos Electorales.

Artículo 54.- Sobre la representación proporcional. Este ordenamiento constitucional, estipula las formas en que se establecerá el sistema de representación proporcional, que garantiza la participación y la continuidad de las minorías en cada uno de los partidos que se integren. Este artículo, contiene los fundamentos que establecen el principio de la democracia, que es la participación tanto de las mayorías como de las minorías.

Artículo 55.- Requisitos para ser diputado. Este artículo determina los requisitos indispensables para conformar parte de la representación política a nivel del legislativo federal, se estipula la importancia de ser ciudadano mexicano, por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos que le han sido conferidos por la carta magna.

Artículo 56.- Integración de la Cámara de Senadores. En este apartado jurídico se integra la representación, en lo concerniente a la Cámara de Senadores, conformada por 128 senadores.

Artículo 59.- Sobre el periodo de gobierno. Para garantizar la democracia representativa, se establece la rotación de los cargos públicos del poder público, en materia legislativa, de esta manera, los diputados no podrán ser reelectos en el periodo inmediato a su elección.

Artículo 60.- Sobre la validez de las elecciones. Este artículo instituye las bases por las cuales se garantizará la validez de las elecciones para la conformación del poder legislativo, éstas estarán garantizadas a través de la institucionalidad democrática del sistema político, teniendo al Instituto Federal Electoral, como la

autoridad en materia electoral, que garantizará los cumplimientos constitucionales, así como los mecanismos adecuados para establecer la legalidad en los actos de elecciones populares y que garanticen la participación ciudadana en la política del país.

Artículo 81.- Sobre la elección del presidente. El titular del poder ejecutivo se elegirá a través del esquema de participación política, en donde los ciudadanos votarán directamente y a través de los marcos y normas establecidas para tal efecto.

Artículo 115.- (fracciones I y VIII). El artículo 115 de la Constitución regula lo concerniente al ámbito municipal, se marcan los contenidos políticos por los cuales se integrará la autoridad municipal, a través de un ayuntamiento que esté conformado por sistemas de democracia representativa, dicho ordenamiento jurídico es la base por la cual se formaliza la participación más directa de la ciudadanía, al ser el municipio el espacio donde se integran los intereses más próximos a los ciudadanos; y por lo tanto, este artículo norma la conformación del poder público municipal a través de la representación e integración del ayuntamiento, siendo este el órgano colegiado por el cual se integra un órgano político administrativo para brindar los servicios públicos indispensables para cada municipio conformado en el país. Así, es el municipio, la forma en que se organizan las entidades de la República y es la conformación de un poder más próximo a los ciudadanos.

Artículo 116.- Sobre el poder público de los Estados de la Federación. Es requisito fundamental para la conformación del sistema político de los estados que se determinen y establezcan las formas en que se organiza el poder público en las entidades que conforman la federación mexicana, elevando el grado de la participación ciudadana en los aspectos de la conformación del poder público local, determinando a los gobernadores estatales y congresos locales que serán conformados en el orden de gobierno local.

Artículo 123.- Del trabajo y la previsión social. La forma en que se regula la actividad laboral en México se concentra en este artículo que garantiza a los ciudadanos mexicanos la promoción y creación de empleos en la organización social para el trabajo. De igual manera un rasgo sobresaliente de la participación social en México se presenta en la fracción XVI, que permite a la clase trabajadora la defensa de los intereses comunes, mediante la creación de asociaciones, sindicatos y demás organizaciones en pro de los derechos del trabajador.

1.2.2 Ley de Planeación.⁹³

La Ley de Planeación, establece los mecanismos de coordinación sistemática y permanente en los tres órdenes de gobierno para planear el desarrollo integral del país. Dicha ley estipula la construcción de acuerdos gubernamentales en la instrumentación de programas y del ejercicio de los recursos federales, contempla los mecanismos institucionales de participación de los sectores social, privado y los grupos sociales organizados para que expresen sus opiniones en la elaboración, actuación y ejecución de planes estatales, regionales, municipales o regionales de desarrollo. Dentro de este ordenamiento legal se establece que a través de foros de consulta popular, serán convocadas las organizaciones representativas de obreros, campesinos, y grupos populares; así como de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; organismos empresariales, y de otras organizaciones sociales que pueden participar como órganos de consulta permanente. Se faculta al Ejecutivo Federal, dependencias y entidades para concertar acciones directas con las representaciones de los grupos sociales e interesados, permitiendo firmar convenios directamente con las comunidades, en materia económica, social y ambiental y conforme a los planes y programas respectivos al desarrollo nacional. La importancia de esta ley radica en consolidar los esfuerzos para el desarrollo equilibrado del país, fortaleciendo el pacto federal.

⁹³ Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* 1 día 5 de enero de 1983, texto vigente al 2002.

mediante la integración en la planeación del municipio libre, dicha planeación se propicio mediante el marco normativo de la planeación para el desarrollo municipal, conforme a las leyes estatales de planeación y a los sistemas estatales de planeación.

1.2.3 Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006⁹⁴

El Plan Nacional de Desarrollo, presentado por el titular del Poder Ejecutivo, integra las políticas de gobierno, por las cuales se propiciarán las actividades concernientes al desarrollo nacional. El plan es un esfuerzo por integrar de manera organizada y sectorizada las acciones de gobierno, enmarcando la obligación en la discusión y la inclusión de todos los actores políticos y sociales en la construcción de la gobernabilidad democrática que reconozca el cauce a las demandas e inquietudes de una sociedad más activa y comprometida. En este sentido se profundizará la interacción de las organizaciones de la sociedad civil con la administración pública.

El Plan Nacional de Desarrollo propone la creación de un “Sistema Nacional de Planeación Participativa”, que impulsará un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de participación ciudadana para la elaboración y evaluación de los planes y programas. De esta manera, por primera vez en la historia mexicana, en el ámbito federal se establecerán espacios de colaboración y concertación intersecretarial para el análisis, seguimiento, y evaluación de los programas sectoriales, especiales, institucionales, y regionales.

⁹⁴ Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006*. Mexico, 2001.

1.2.4 Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002 – 2006⁹⁵

Este programa concentra los esfuerzos encaminados a lograr establecer en México un federalismo coherente a la arquitectura de los gobiernos locales; en él se integran las acciones encaminadas a construir un régimen federalista equitativo, eficiente, transparente y corresponsable. Se establece el compromiso de una transición entre el centralismo hacia un auténtico federalismo, que se hará mediante una transformación de fondo en las relaciones intergubernamentales, la profesionalización de la función pública en todos los órdenes de gobierno, a través de la participación ciudadana en los ámbitos de la vida pública.

El programa establece, en uno de sus apartados la instrumentación de estructuras y mecanismos de participación ciudadana en la planeación, implementación y evaluación de las políticas públicas, para lo cual se genera un proyecto sobre fortalecimiento de mecanismos de participación ciudadana, en donde sus lineamientos se concentran en:

- Establecer un sistema nacional de seguimiento y evaluación de la participación ciudadana en el ámbito municipal.
- Promover la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en las instancias encargadas de determinar los rubros a los que se destinará el gasto centralizado.

En estos dos grandes rubros el Programa Especial para un Auténtico Federalismo se contemplan las líneas de acción promovidas por la Administración Pública Federal, para el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno para garantizar que el gasto público focalizado a las principales áreas que promuevan y garanticen el desarrollo nacional.

⁹⁵ Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002 – 2006*, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, 2002.

1.2.5 Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática⁹⁶

Fundamentado en el Plan Nacional de Desarrollo, este programa busca promover las condiciones necesarias que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica, en torno a sus asuntos de interés público que den lugar a un gobierno de y para los ciudadanos. Bajo este fundamento el programa se plantea el objetivo siguiente: “Análisis y difusión de la cultura democrática, de la participación ciudadana y de los componentes del estatus ciudadano.”

Este objetivo, será alcanzado mediante las siguientes líneas de acción:

- Difundir la concepción del ciudadano como actor fundamental en los asuntos públicos y como sujeto corresponsable del desarrollo político, económico y social del país.
- Exaltar el valor que tiene en la generación de condiciones de mayor bienestar para los mexicanos la acción emprendida sin afán de lucro por la ciudadanía y sus organizaciones.
- Promover los valores, principios y vías de la participación ciudadana en asuntos de interés público, social o comunitario.
- Impulsar la cultura de la participación ciudadana basada en la autocontención o conciencia de la moderación, a fin de que los mismos ciudadanos reconozcan los límites que tiene el Estado para satisfacer sus demandas.

La institucionalidad de la participación ciudadana presentada en el marco jurídico del país, desde sus leyes generales hasta sus programas de gobierno,

⁹⁶ Poder Ejecutivo Federal. *Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática*. México, 2001.

decisión y muestra importantes avances en la creación de un vínculo directo con la ciudadanía. La forma de participación ciudadana de índole política es fundamental para la vida democrática del país, desde los derechos fundamentales constitucionales, denotan la importancia social del documento principal que rige la armonía y estructura del Estado mexicano. Igualmente el avance en los mecanismos de la elección de gobernantes ha dado cabida a un gobierno más participativo en la inclusión de la ciudadanía en los aspectos del interés público.

Los intentos por la creación de instituciones para la planeación democrática del país han sido una prerrogativa de los niveles de gobierno y un compromiso establecido en los esquemas que integren una participación conjunta encaminada al desarrollo social, integrando esquemas de planeación que incorporen a los tres órdenes de gobierno en la elaboración, discusión e implementación de las políticas públicas.

Si bien, en la reforma realizada al Artículo 115 en materia de participación ciudadana, se muestran los esfuerzos de la apertura de espacios más participativos de índole local; por lo tanto en el presente capítulo se ha estructurado la forma en que la participación ciudadana se incorpora en su conformación a través del devenir histórico, los hechos más importantes remarcados que han consolidado al Estado-Nación para remarcar los procesos coyunturales que han sido impulsados en la búsqueda de instituciones democráticas y representativas que garanticen los mecanismos de participación ciudadana.

El siguiente capítulo enmarca la forma en que las instituciones incorporan y estructuran los mecanismos de participación ciudadana a través de la administración pública y de manera específica en los espacios locales en donde las experiencias en este sentido han tenido repercusión en la toma de decisiones local para establecer

gobiernos locales más eficientes y transparentes en la toma de decisiones y manejo de recursos públicos.

CAPÍTULO II
MECANISMOS DE
PARTICIPACIÓN
CIUDADANA

2. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.1 Definición

Cada una de las formas en que se presenta la participación ciudadana en los asuntos de interés público mediante procesos y procedimientos establecidos, principalmente, por las instituciones gubernamentales, delimitan los canales y mecanismos adecuados entre la ciudadanía y el gobierno, así como su incorporación en la toma de decisiones de los espacios del orden público.

Puede entenderse a los mecanismos de participación ciudadana¹ como todos aquellos procesos y procedimientos institucionales, que se generan para incorporar a la ciudadanía en los procesos gubernamentales de toma de decisiones, ejecución, evaluación y control. Los mecanismos de participación ciudadana implican una *ciudadanía activa*, en donde, "se refiere al ciudadano como actor permanente, a veces como persona no organizada, pero que opta por estar y opinar y, por lo tanto, ejercer su ciudadanía en un momento o tema determinado."²

Los mecanismos de participación ciudadana son establecidos mediante las capacidades organizativas de las instituciones públicas, presentándose en cada una de las características y formas que adquiere la participación ciudadana; así como en cada uno de los niveles en los que se organiza el Estado, desde el nivel federal, caracterizado por estructuras más complejas, pasando por el nivel estatal y aterrizando con más interacción de la ciudadanía en el nivel municipal. Dichos mecanismos son fundamentales en la vida democrática de cada uno de los niveles

¹ El describir los mecanismos de participación ciudadana implica el entendimiento de todos aquellos medios con los que la ciudadanía puede disponer en forma individual o colectiva, según sea el caso, para expresar su aprobación, rechazo, opinión, propuestas, recibir información y en general expresar su voluntad respecto de los asuntos de interés general. Cfr. "Octavo Foro Regional de Participación Social", Memoria, Estado de México y Distrito Federal, Mesa "Estructuras de Participación Ciudadana", Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2002.

² Lombera González, Rocio, *Op. cit.* p. 344.

en que se organiza el Estado, ya que fomentan el buen accionar del gobierno en los asuntos concernientes al desarrollo social y además propician elevar la gobernabilidad dentro del ámbito de legitimación de cada una de las instituciones que conforman el orden público. "Es necesario transformar los mecanismos e instrumentos que el Estado actual ha generado para mantener un control casi absoluto sobre la sociedad y su "participación", entre ellos- y de manera fundamental- el aparato de gobierno y la forma como se ha venido ejerciendo el poder público."³

2.2 Características

Los mecanismos de participación ciudadana tienen sus características, concernientes a los espacios donde se generan, por tal motivo, existen de manera:

- **Institucional:** Aquella que está promovida y garantizada jurídicamente desde el gobierno.
- **Espontánea:** Aquella que se da de manera coyuntural, dispersa y con débil articulación orgánica.
- **Manipulada:** Aquella que es promovida dentro o fuera del aparato gubernamental donde los intereses de los organizadores no necesariamente corresponden a los intereses de la ciudadanía movilizada.
- **Organizada:** Aquella donde los actores cuentan con formas autónomas de representación orgánica de sus intereses.⁴

La participación institucional se refiere a todos aquellos fundamentos jurídicos por los cuales se propicia la participación ciudadana en las instituciones gubernamentales, las leyes determinan las bases en las que se presenta la participación ciudadana y en qué formas dentro de los niveles de gobierno. Así los

³ Ibid. *Op. cit.*, p. 336

⁴ Acosta Arevalo, Octavio, *Op. cit.*, p. 10.

fundamentos jurídicos propician el orden de los ciudadanos y establecen cómo serán los canales de comunicación y gestión entre la ciudadanía y las acciones de gobierno que inciden directamente en los ciudadanos. Un elemento primordial que debe observarse para no desvirtuar la participación en sus elementos institucionales, es que no se debe aprovechar de la función pública y de su autoridad para “que individuos o grupos se relacionen a través de un intercambio de favores o cosas”⁵. Evitar prácticas como el paternalismo o la participación clientelar. Es por ende, que “al considerar las diferentes formas de manifestación de los individuos y organizaciones sociales, que están reguladas por la legislación local, la manera en que influyen y son tomadas en cuenta en algunas decisiones de los gobiernos en torno a la prestación de los servicios”⁶

La participación espontánea se presenta en un momento y espacio no planeado ni determinado, esta participación muestra la solidaridad de la población frente a la resolución de diferentes índoles que exigen resultados inmediatos y palpables, ya que los resultados tienen que ser controlados de una manera más rápida y veraz, debido a la complejidad de circunstancias en las cuales se presenta el suceso, así como las consecuencias que pudieran provocar. Esta manera en que se muestra la participación tiene su formación de carácter espontáneo y obligado, construyendo una red social que persigue la consecución de objetivos determinados de manera coyuntural en la forma de organizar a los individuos. Esta forma de organización, debido a su falta de institucionalización, carece de permanecer en el tiempo y de promover la continuidad en la organización.

La participación manipulada puede llegar a ser inducida básicamente, desde instancias del aparato gubernamental o bien, por determinados sectores de la sociedad, intentando establecer canales y mecanismos adecuados para la interacción

⁵ Zaccardi, Alicia., *Op. cit.*, p. 36.

⁶ Arzaluz Solano, Ma. De Socorro, *Participación ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997- 2000)*, México, IAPFM, 2002, p.56.

con la ciudadanía; este tipo de participación manipulada promueve el interés de los ciudadanos en participar en aspectos del orden público y posicionar a la función pública en el establecimiento de la corresponsabilidad ciudadana y ésta sea “la participación organizada de la gente, no sólo como receptora de beneficios de una política específica, sino como corresponsable de su ejecución, y coadyuvante de su vigilancia y control.”⁷

La participación organizada es en donde los individuos con una gran capacidad de asociación comparten responsabilidades, actividades y sobre todo beneficios comunes y puede presentarse en dos niveles distintos de organización:

- Organización subjetiva: Todas las organizaciones que nacen por la voluntad de las personas y pueden hacer una expresión formal o informal, más institucional o menos institucional, pero su carácter es voluntario. Derivan de la voluntad de los sujetos.
- Organización objetiva: Es la organización del Estado, porque no depende de la voluntad de los sujetos sino que es obligatoria para todos los ciudadanos y se expresa como un orden jurídico.⁸

Estas formas de participación ciudadana se concentran en enfatizar la democratización de la función pública, dando como resultado que en el ámbito municipal sea indispensable generar y conformar instituciones de participación ciudadana en donde convergen: “la configuración de conducta participativa ya sea formal, organizada o voluntaria de la comunidad municipal o grupos integrantes de

⁷ Colmenares Páramo, David, “La administración pública y la corresponsabilidad ciudadana: Una nueva cultura”, en *Et al. Participación Ciudadana y Contraloría Social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 141.

⁸ Olmedo Carranza, Raúl, “Hacia el Cuarto orden de Estado y de gobierno: la comuna”, en *El municipio Mexicano en el umbral del Nuevo Milenio*, *Op. cit.*, pp. 31 y 32.

la misma, ejerciendo control social o político y por medio de la cual se satisfacen los deseos y necesidades fundamentales de la comunidad municipal.”⁹

La institucionalidad de la participación ciudadana consiste en incorporar todos aquellos mecanismos de interacción con la ciudadanía en donde convergen decisiones, consenso, discusión, soluciones y resultados en beneficio de los habitantes de la comunidad municipal. En este sentido, la institucionalidad democrática en el ámbito municipal es un factor fundamental para el desempeño y el buen accionar de los gobiernos municipales, provocando que la función pública se genere a través de la participación activa de la ciudadanía, logrando alcances más significativos en la focalización de las políticas públicas de índole municipal. De esta manera, “lo público institucional también necesita que el orden político tenga los elementos indispensables para garantizar que la pluralidad de los actores se sustente en reglas justas y eficaces que favorezcan el ejercicio de los derechos y las responsabilidades ciudadanas.”¹⁰

Es en el ámbito municipal donde los mecanismos de la participación ciudadana, dentro de sus diferentes características, sirven “para que la institucionalidad democrática se fundamente como el puente que comunica a la sociedad, el Estado, la administración pública, el mercado y los ciudadanos”¹¹. Dichos mecanismos implican que, dentro de las estructuras municipales se promuevan los mecanismos de participación ciudadanía para que a través de éstos se propicie la función pública participativa y garantice los siguientes aspectos sobre la función del ámbito municipal:

⁹ Garza Grimaldo, José Gilberto. *Instituciones de Participación Ciudadana en la Vida Municipal*. Tesis doctoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho, 1988, p.24.

¹⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. *Op. cit.*, p. 23.

¹¹ *Ibid.*, p. 38.

1. **Convocatoria.**- Es la forma que se exhorta al público ciudadano a compartir en el debate y la definición de opiniones que tienen como meta la gobernación de lo público. Es el camino para que los grupos de interés sean tomados en cuenta como fuerzas creativas que aportan capacidades y recursos para dar respuesta a demandas viejas y nuevas. Es el medio de la sociedad para tener puentes que garanticen la comunidad necesaria para que fructifiquen los proyectos a emprender.
2. **Coordinación.**- Se refiere al modo en que el poder público es capaz de enlazar y estructurar los incentivos que permiten la acción organizada de los ciudadanos. Implica destreza para aprovechar el caudal de energías que tienen disposición para aportar ideas, proyectos y acciones orientados al aprovechamiento inteligente de los recursos escasos. Exige de las capacidades propias y ajenas articularse son base en un eje de referencia: en este caso, los órganos de gobierno que tendrán la misión de conciliar y ubicar en el sitio correspondiente a los agentes sociales y económicos.
3. **Corresponsabilidad.**- Denota que el Estado no realiza ni pretende realizar todo en la sociedad, y en realidad acepta la existencia de espacios públicos que pueden y deben estar en los grupos ciudadanos y demás agrupaciones civiles. La corresponsabilidad es el mejor ejemplo de cómo lo público, lo privado y lo estatal se pueden armonizar en cuanto a un sistema de gestión que favorece los tramos de la responsabilidad compartida. La corresponsabilidad se desenvuelve con base en normas regulatorias que autorizan lo que le corresponde a cada agente social y no es un conjunto de preceptos que únicamente se enuncian, sino que deben cumplirse.¹²

Estos factores permiten elevar la funcionalidad democrática de los gobiernos municipales logrando la captación de las necesidades poblacionales, así como la

¹² Ibid. pp 27 y 28

toma de decisiones adecuada en los servicios públicos municipales concernientes al propio marco normativo. De la misma forma, la integración de mecanismos de participación ciudadana permitirá una mejor ejecución en la toma de decisiones, así como su evaluación y control, teniendo en cuenta a la ciudadanía como un factor participativo de los esquemas organizativos del municipio.

Dentro de las formas de la participación ciudadana que se generan mediante los mecanismos de participación ciudadana, las características esenciales de dichas formas se concentran en:

- **Formas pasivas:** Las formas pasivas incluyen la labor de los funcionarios públicos para informar a los ciudadanos de los problemas y de los planes para resolverlos.
- **Formas activas:** Son mecanismos establecidos para garantizar la participación de los ciudadanos en el gobierno.¹³

Dichas formas en que se presenta la participación ciudadana cuentan con características específicas a las organizaciones públicas pero es en el ámbito municipal donde se incorporan con más afluencia en la toma de decisiones centrándose, principalmente, en la capacidad institucional de las atribuciones y funciones que son otorgadas en las leyes y reglamentos que ordenan al municipio. Dentro de éste, las formas de participación ciudadana se presentan de la siguiente manera:

- **De manera interpersonal:** En voz alta, en asambleas comunitarias o escolares.

¹³ Zimmermán, Joseph F., *Democracia Participativa: El surgimiento del populismo*, México, Limusa, 1999, p. 19.

- **De manera escrita:** En boletines, volantes, revistas o periódicos. A través de medios de comunicación masiva, como la radio, la televisión o redes electrónicas.¹⁴

Otra de las características principales en que se presentan las formas de participación de la ciudadanía son las que se proporcionan por medio de la capacidad de asociación que se puede establecer en determinada comunidad, usando sus esquemas básicos de organización basados en los usos y costumbres, o bien, en incorporarse con la estructura municipal a través de los canales establecidos por la vía institucional.

2.3 Participación ciudadana en el ámbito municipal

Es el ámbito municipal donde el ayuntamiento, a través de la administración pública, cumple su función de ejecutar las acciones administrativas, concernientes a la prestación de servicios básicos de la propia comunidad, por ende, la Administración Pública Municipal debe fomentar la organización de los mecanismos adecuados de interacción entre la ciudadanía y el gobierno. Mecanismos que deben ser, por su carácter, legítimos de los gobiernos municipales ya que en ellos se insertan las capacidades institucionales, propias de las Administraciones Públicas Municipales y en las distintas formas en que se organizan las mismas.

Los mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal, son un esfuerzo encaminado por hacer al municipio un espacio de identidad democrática, coadyuvando en la toma de decisiones, a través de la Administración Pública Municipal. Asimismo, “las instituciones democráticas, que deben ser originalmente las municipales, necesitan la participación de la población en los asuntos que se

¹⁴ Consejo Nacional de Población, *Op. cit.*, p. 27.

ventilan en la esfera política: no importa cuál sea la vía- siempre que ésta esté al margen de la ley-, el caso es que su actividad sea constante para que logre con su permanencia reproducir los procesos democráticos. que en la escala local encuentran una dimensión privilegiada para afianzar los procesos participativos.”¹⁵

El fomentar y organizar la participación ciudadana dentro del gobierno municipal implica poner en marcha las leyes y reglamentos que doten al municipio de atribuciones y funciones, ya que “la ausencia de reglamentación de los derechos políticos y humanos en el orden municipal es un factor que inhibe a la categoría de ciudadanía en su dimensión cotidiana y que, además, posibilita eventuales desvíos de la autoridad municipal del Estado de Derecho”;¹⁶ específicamente en la apertura y creación de espacios donde la ciudadanía tenga una relación constante en la ejecución de planes, programas y políticas públicas. Es así que la Administración Pública Municipal tiene que “contextuarse en una óptica plural, participativa y corresponsable.”¹⁷ “El municipio requiere convertirse en el eje de desarrollo económico y social; debe asumir el papel en la asignación y localización de la inversión pública y convertirse en promotor de la participación de los grupos sociales en áreas como salud, educación, proyectos productivos y vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente.”¹⁸

La importancia de crear mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal, se justifica mediante la gobernabilidad democrática que eleva la confianza de los ciudadanos en el orden de gobierno más próximo y donde los gobernantes ejerzan la representatividad democrática, ya que “el municipio actual es un ámbito mucho más amplio que una forma que organiza a un conjunto de

¹⁵ Arruti Hernández, Fernando A., *Op. cit.*, p. 379.

¹⁶ Instituto Federal Electoral, *Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno*, *Op. cit.*, p. 36.

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo, “El mundo actual de la ciudadanía”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, abril-junio, No. 164 1996, p. 113.

¹⁸ Del Val, Enrique, “Proceso de descentralización y colaboración de la sociedad civil”, en *Et. al. Participación Ciudadana y Contraloría Social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994, p. 169.

comunidades sociales concretas, donde una de ellas es elegida como cede del poder político o cabecera municipal.”¹⁹

El fomento a la creación de mecanismos de participación ciudadana dentro del ámbito municipal reconoce a los actores sociales capaces de integrarse en la conformación de las decisiones públicas, así “el municipio implica el espacio en el que se desenvuelve la comunidad básica, y corresponde al ámbito en el que la sociedad se interrelaciona de una manera más inmediata.”²⁰

La participación de la ciudadanía en el ámbito municipal es una razón por la cual se propicia el grado de asociación, así “el gobierno puede actuar en asociación con instancias de la sociedad civil para fomentar la renovación y el desarrollo de la comunidad.”²¹ para que de esta manera el clientelismo y caciquismo local dentro del ámbito municipal no obstaculice la función pública y así hacer del municipio un espacio de participación democrática, basada en la captación, colaboración, consenso, ejecución y control participativos, trabajando conjuntamente para un mismo fin, que es el desarrollo de la misma comunidad municipal, en donde el gobierno puede reestablecer un contacto más directo con los ciudadanos, y los ciudadanos con el gobierno, mediante los “experimentos de democracia- democracia local directa.”²²

La interacción de la ciudadanía dentro de la función pública municipal, evidentemente, debe orientarse a generar mecanismos y funciones dentro de la institucionalidad municipal para conformar procesos participativos, que se refieren “no sólo a aquellos procesos mediante los cuales se adoptan las decisiones en los gobiernos nacionales, sino también en los procesos utilizados al nivel provincial y

¹⁹ Olmedo Carranza, Raúl. *Hacia el Cuarto orden de Estado y de gobierno, la comuna*. Op Cit p. 19.

²⁰ Mejía Lira, Jose. *Op cit.*, p. 5.

²¹ Giddens, Anthony. *La tercera vía* Taurus, España, 1999, p. 85.

²² Ibid. P. 92

local:²³ y así “los procesos ampliamente participativos (de dar voz, apertura y transparencia) promueven un desarrollo a largo plazo verdaderamente exitoso”²⁴ y “para generar procesos de participación se requiere además contar con mecanismos institucionales que la permitan y, sobre todo, la estimulen.”²⁵

El municipio tiene la tarea de ampliar sus funciones e incorporar procesos, mecanismos y estructuras que se sujeten al marco legal del Estado de Derecho para que los ciudadanos de manera ordenada accedan a colaborar en la toma de decisiones locales.

La participación ciudadana en la toma de decisiones del ámbito municipal, concerniente al desarrollo local, implica que los ciudadanos estén concientes de los canales y mecanismos por los cuales se genera la interacción entre la ciudadanía y el gobierno, para que en este sentido no se desvirtúe la acción de participar; es necesario que los ciudadanos comprendan el grado y los mecanismos de participación ciudadana, al respecto la cultura política se convierte en el articulador entre ciudadanos y gobierno.

La cultura cívica de los ciudadanos es un factor que determina el conocer los espacios y mecanismos por los cuales se fomenta y accede a la participación ciudadana, conciente y coherente a las necesidades por las cuales se participa para propiciar el desarrollo local y evitar desviaciones de carácter particular y beneficiar sólo a ciertos sectores de la población a través de mecanismos no institucionales; provocando la pérdida de la confianza en las instituciones gubernamentales, generando que el consenso y los acuerdos se vuelvan un proceso complejo de negociaciones sectorizadas.

²³ Stiglitz, Joseph. *Op. cit.* p. 1

²⁴ *Ibid.* p.3.

²⁵ Mejía Lira, José. *Op. cit.* p. 6.

Es importante que los municipios velen por el interés de captar las demandas ciudadanas, a través de estructuras dentro de la Administración Pública Municipal, ya que “las regiones y los municipios pueden estar en mucho mejores condiciones que el aparato central para ajustar toda administración a las necesidades reales de los ciudadanos y hacerlos con utilizaciones más efectivas de los recursos.”²⁶

La Administración Pública Municipal, dentro de sus atribuciones y funciones otorgadas por el marco legal del municipio debe incorporar herramientas de planeación participativa, ya que “es relevante promover los contenidos y valores democráticos nominales que se persiguen con estos instrumentos de planeación, haciendo notar el papel de la participación ciudadana en todo el proceso de planeación: desde participar en la definición de objetivos hasta intervenir en la evaluación de resultados;” integrando a los sectores sociales para lograr que las metas de gobierno se cumplan de una manera más eficaz y eficiente , para así pasar “del interés público a los resultados que aprecian los ciudadanos”²⁷

El generar acciones de gobierno, tomando a la ciudadanía como un elemento que coadyuva al desarrollo de las mismas, proporcionará beneficios en cuanto a:

1. Permitirá un mejor desempeño gubernamental sustentado, en las necesidades y prioridades sociales.
2. Se aprovechan los sistemas de organización, insertos en la misma sociedad.
3. Elevará la gobernabilidad y credibilidad de las acciones gubernamentales.

²⁶ Kliksberg, Bernardo. “El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio”. Una agenda estratégica para la discusión. *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*. No. 2 Julio 1994. CLAD. 1994, p. 32.

²⁷ Barzelay, Michael. *El paradigma posburocrático*. México. Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 176

4. Se genera un valor social al establecer sistemas de participación que incentivan la cultura cívica de la ciudadanía.
5. Mejor manejo y transparencia en los recursos gubernamentales, al establecer sistemas que vigilan el adecuado manejo de los recursos.
6. Se elevará la sensibilidad de los funcionarios públicos al comprometerse con la ciudadanía, promoviendo la corresponsabilidad.

Lo beneficios conseguidos al incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones, permitirán un mejor desarrollo gubernamental, así como el establecimiento de una mejor comunicación entre el gobierno y la sociedad. Dichos beneficios establecen que “los representantes deben gobernar más en público,”²⁸ propiciando que la discrecionalidad en la toma de decisiones no se convierta en un factor de poder dentro ésta y así los gobernantes tendrán a bien “gobernar con los ciudadanos.”²⁹

La institucionalidad de la participación ciudadana dentro del ámbito municipal, implica que los gobiernos locales incorporen de manera estructural mecanismos, sistemas y procesos donde se correlacionan el aparato gubernamental y la ciudadanía. Cada uno de los mecanismos debe enfocarse a consolidar un sistema asociativo entre instancias representativas o directas con la sociedad.

Dichos mecanismos de participación ciudadana se sustentan en el marco legal que regulan al ámbito municipal; son muy variados y con características propias a la misma organización que la administración pública local proporciona. Estos mecanismos, se refieren a cada una de las formas en que se presenta la participación

²⁸ Díaz, Vega Rubén. “Valores Democráticos y Representación” en *Fuerzas políticas y participación ciudadana en la coyuntura del '97*. México, El Colegio de Sonora. 1997. p.

²⁹ Espina, Von Roehrich, Jefe delegacional en Benito Juárez. Ponencia presentada en el *Primer Foro Internacional de Participación Social*. Cancun, Quintana Roo, México. 13 de Septiembre de 2002.

ciudadana y en la manera en que los gobiernos municipales generan acciones de innovación en los mecanismos de participación ciudadana. Así “innovar en materia de gobiernos municipales significa readecuar las estructuras de administración, los mecanismos de interacción con la ciudadanía, y el marco institucional de gobierno a un nuevo escenario, de tal forma que los resultados sean mejores tanto en la calidad de las acciones y servicios del gobierno local, como en la gobernabilidad democrática y en la confianza de los ciudadanos.”³⁰

Dentro del municipio pueden encontrarse diversos mecanismos de participación ciudadana, en donde sus características se originan en la misma organización de la población ya sea de manera específica o general, dependiendo la finalidad en que se creen dichos mecanismos. Ya que la gran diversidad de formas de organizar la administración pública en el municipio, radica en las características sociales, políticas, económicas y culturales del país.

La efectividad de los mecanismos participativos depende del buen accionar de la Administración Pública Municipal, que fomente y estimule dichos mecanismos, a través de dos vertientes:

1. Potenciar la visibilidad de los mecanismos participativos, difundiendo su realización más allá de los colectivos principales a través de los medios de comunicación.
2. Dar continuidad a los procesos participativos, de forma que estos efectos educadores puedan tener un carácter acumulativo a través de diversas experiencias.³¹

³⁰ Cabrero Mendoza, Enrique. *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*. México. CIDE. 2002, p. 22

³¹ Font, Joan. *Op. Cit.*, p. 28

La Administración Pública Municipal incorpora dentro de sus funciones de organización la participación ciudadana, de esta manera el municipio organiza esta participación a través de mecanismos, así “en el municipio, donde los individuos acceden y reclaman diferentes bienes y servicios que se traducen en calidad de vida. En consecuencia, los gobiernos locales tienen un espacio de oportunidad privilegiada para desarrollar los mecanismos más adecuados de participación”;³² existiendo en cuatro diferentes rubros, dentro de la Administración Pública Municipal:

1. Mecanismos consultivos.
2. Mecanismos de planeación- ejecución.
3. Mecanismos de evaluación y control.
4. Mecanismos de información.

Cada uno de estos mecanismos dota al municipio de esquemas de organización donde sus funciones primordiales se basan en promover la participación ciudadana, expresada a través de diferentes formas en las que el municipio materializa en cuestión de sus funciones y recursos.

2.4 Mecanismos consultivos

Entre las finalidades que persiguen los mecanismos de participación ciudadana, en primera instancia, se encuentran aquellos que integran a la ciudadanía en la discusión de los asuntos públicos de manera abierta, organizados por las autoridades municipales. Este tipo de mecanismos generan acuerdos de compromiso entre las partes, así como las acciones concernientes a resolver los aspectos para los cuales se propician las discusiones públicas. Entre los más comunes dentro de la Administración Pública Municipal, se pueden encontrar:

³² Idem.

- **Asamblea popular:** Los votantes asisten a asambleas y toman decisiones directamente sobre los asuntos locales.
- **Audiencias públicas.** Los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista para inducir a los funcionarios en la toma de decisiones³³.
- **Cabildeo abierto:** Es la participación de ciudadanía, o de los representantes de sectores en las sesiones de cabildo, realizadas por las autoridades municipales y establecidas en tiempo y forma por la reglamentación correspondiente. En este tipo de discusiones se proporcionan los puntos de vista de los participantes (autoridades municipales y ciudadanía) para la discusión de determinado problema generando acuerdos que son aprobados a través de sistemas de votación interna.
- **Consulta pública:** El municipio propone a discusión pública lo concerniente a las actividades municipales, la ciudadanía a través de un sistema de votación decide cual es el rumbo de la actividad.
- **Atención ciudadana personal:** Se refiere a encaminar y atender las acciones de captación de demandas de la población, de manera individual o sectorizada, concentradas en un día específico que determinan las autoridades municipales. En este proceso las diferentes áreas que conforman la Administración Pública Municipal envían a un representante, que es el encargado de captar las demandas ciudadanas y posteriormente se le da un seguimiento dependiendo del tipo de demanda. Otra vertiente de esta estructura municipal, encierra un área específica que se dedica exclusivamente a la captación, seguimiento y resolución de las demandas ciudadanas. Una vez captadas las demandas se clasifican y se turnan a las áreas administrativas para darle un seguimiento correspondiente.

³³ Zimmerman, Joseph L., *Op. Cit.* p. 20.

2.5 Mecanismos de planeación – ejecución

Los mecanismos de planeación, dentro de la Administración Pública Municipal, se refieren a todos aquellos procesos en donde se llevan a cabo la planeación participativa, en donde la ciudadanía, funcionarios y expertos deciden sobre el destino de las acciones del gobierno municipal concentradas, principalmente, en programas y políticas públicas que nacen de los acuerdos establecidos en la planeación participativa y en donde se generan las acciones que se llevarán a cabo mediante la prestación de servicios públicos, materia del municipio; comúnmente la ciudadanía adquiere un grado más directo de representación, al establecer entre la comunidad órganos, mediante comités, para participar en los procesos administrativos del municipio. Estos órganos de representación se caracterizan por ser directos entre la misma ciudadanía ya que los ciudadanos establecen quienes serán sus representantes directos ante la autoridad administrativa municipal; y en algunos casos, establecerán los mecanismos por los cuales serán elegidos.

Este tipo de esquema participativo, permite identificar las demandas sociales, en cuanto a necesidades sobre la prestación de los servicios públicos y realizados a través de las diferentes áreas en las que se organiza la Administración Pública Municipal. La concentración de las demandas de la población, que integran al municipio, se canalizan mediante diferentes metodologías, permitiendo definir el curso de las acciones del municipio; así como identificar hacia donde se concentran los recursos con los que cuenta el mismo. “La función de tales órganos no sería como hasta ahora exclusivamente de consulta sino de vigilancia, seguimiento, evaluación, control e impugnación de las autoridades municipales”³⁴

³⁴Cárdenas Gracia, Jaime. “La construcción de una cultura política municipal democrática” en Mancilla Guzmán, Sergio, *et al. El municipio mexicano en el umbral del nuevo siglo*. México. Universidad Autónoma del Estado de México, 1996. p.97.

Los mecanismos de ejecución se refieren a todos aquellos procesos por los cuales la función pública municipal es auxiliada por sectores de la población en la ejecución de los planes, programas y políticas públicas. La ciudadanía participa de diferentes maneras, ya sea proporcionando la mano de obra, los materiales necesarios, o bien, aportaciones efectuadas mediante capital financiero para ayudar a ejercer la función pública de una manera asociativa. Dichos esquemas de planificación - ejecución, se caracterizan por elevar la calidad del servicio público municipal que se presta a la población. Estos fines se pueden organizar a través de los siguientes esquemas:

- **Representante vecinal:** Unidad de organización social, considerada como núcleos donde se pueden realizar reuniones vecinales en las cuales todos se conozcan y, por el número de personas, todos pueden participar con sus opiniones y decisiones sobre la situación de su núcleo vecinal. En reunión de asamblea de un núcleo básico se elige democráticamente a un representante vecinal y a un auxiliar.
- **Órgano de representación (comité de colonia):** Cada sector poblacional cuenta con un órgano de representación que será elegido mediante una asamblea. De los representantes vecinales de cada núcleo básico, se elegirá a un presidente auxiliar, un secretario y un tesorero (si se requiere), además de responsables de las comisiones de trabajo.
- **Consejos de zona:** Órganos de representación conformados por los comités de colonia en donde se realizan reuniones para analizar la información necesaria de cada sector, así como los avances de su trabajo, para efectos de planeación de actividades.³⁵

³⁵ Gobierno del Estado de Guanajuato. *Op. cit.* p. 30.

- **Comité de Planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN):** Tiene como propósito contribuir al desarrollo y fortalecimiento del municipio mediante la organización. Institucionaliza la consulta popular para la planeación democrática, formula y propone programas de inversión, gasto y financiamiento, así como la concentración de acuerdos de cooperación y colaboración, al igual que la elaboración de un registro de obra pública.
- **Consejo de Desarrollo Municipal:** Su integración se basa en la integración de las autoridades del municipio y sus representantes de los diferentes sectores, que se formaliza mediante hecho asentado en la acta constitutiva correspondiente, este consejo promueve la organización y participación en el desarrollo del municipio mediante un sistema de reuniones para lograr el consenso de las obras y trabajos prioritarios en el municipio.
- **Consejo de colaboración municipal:** Se integra por los presidentes de las juntas de vecinos de cada colonia, pueblo o localidad del municipio y tiene como propósito colaborar con el Ayuntamiento en la administración y prestación de servicios públicos, proponer y opinar sobre reglamentos y los estudios de planeación de desarrollo urbano, así como coordinar los trabajos de la Junta de Vecinos e informar a la comunidad sobre los resultados de su trabajo.
- **Consejo de Participación Ciudadana:** Tiene como objeto la promoción y supervisión de actividades relacionadas con los servicios públicos, los derechos humanos, la protección civil, la protección ambiental, etc.
- **Dirección de Participación Ciudadana (Unidad Administrativa):** Tiene como objetivo institucionalizar la participación ciudadana; su creación y funcionamiento estarán determinados por el Reglamento Interno de la administración municipal.
- **Comité Comunitario:** Es el encargado de coordinar la realización, supervisión, control, vigilancia y mantenimiento de los proyectos derivados

del programa operativo anual, además de analizar y considerar las propuestas presentadas por las asambleas de su comunidad.

- **Comité de Manzana:** Conformado por los habitantes de cada una de las manzanas de las localidades, tiene por objetivo participar en la ejecución de acciones de beneficio colectivo; en estos comités se elige “un jefe de manzana” que representará a sus vecinos en la Asociación de Colonos.
- **Asociación de Colonos:** Se integra con los jefes de manzana a convocatoria del Ayuntamiento.
- **Junta de Vecinos:** Es la junta en que participan las directivas de las asociaciones de colonos, plantean necesidades, problemas y demandas de la comunidad al consejo de Colaboración Municipal, conoce los programas de obras y servicios del ayuntamiento y proponen adiciones y modificaciones a los mismos, además de coadyuvar con la información, reporte de ilícitos y propuestas para mejorar el servicio de seguridad pública y las funciones de control y vigilancia.³⁶

2.6 Mecanismos de seguimiento y evaluación.

Dichos mecanismos se concentran en la vigilancia y el control por parte de la ciudadanía en los recursos y acciones que efectúa el municipio. Estos mecanismos permiten evaluar la función pública municipal en el adecuado manejo de los recursos y evitar la desviación de los mismos. Entre los más comunes se encuentran:

- **Vocales de Control y Vigilancia:** Tienen por objetivo procurar la transparencia, honestidad y eficiencia en el ejercicio de los recursos de la administración municipal. Sus funciones son, entre otras, obtener y generar información suficiente y oportuna acerca de la aplicación de recursos de la administración; contribuir para que las actividades se apeguen a la

³⁶ Instituto Federal Electoral. *Op. cit.*, pp. 40-42.

normatividad emitida para el funcionamiento de programas y planes, y vigilar la ejecución de obras a cargo de la autoridad o de comités de la comunidad.³⁷

- **Contraloría social:** Entendida como un proceso mediante el cual la ciudadanía se ha incorporado a las tareas de vigilancia y fiscalización de servicios y obras de los que ha de beneficiarse sin obstáculos burocráticos ni demoras injustificadas.³⁸ "Puede decirse que se manifiesta como un conjunto de acciones emprendidas por la población, para vigilar las tareas de gobierno y controlar las actividades en las cuales participa la propia comunidad".³⁹

2.7 Mecanismos de información

"La comunicación entre el gobierno y la ciudadanía en México se ha caracterizado hasta ahora por su flujo unidireccional y vertical, por la obsesión de control, por la exclusión de la comunidad y la negación del acceso y la participación de la ciudadanía, por la falta de democratización y también por su uso como instrumento de poder y de legitimación del *statu quo*."⁴⁰ Los mecanismos de información establecidos en el municipio se concentran en todos aquellos comunicados que efectúa el municipio a través de los medios posibles con los que cuenta el mismo. Esta comunicación se puede establecer a través de medios impresos, radiofónicos, televisivos y digitales; aunque "el tipo de gobierno más crítico en términos de incorporación de tecnología y su actualización es el municipal."⁴¹ El contenido de la comunicación es definida por las autoridades municipales, así como los formatos en la cual se proporciona, dependiendo de los

³⁷ Idem.

³⁸ Vázquez Nava, Ma. Flena, "Contraloría Social y Reforma del Estado", en *Et. al., Participación Ciudadana y Contraloría Social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 18.

³⁹ Ruiz Dueñas, Jorge, "Naturaleza, principios y alcance de la Contraloría Social", en *Et. al. Participación Ciudadana y Contraloría Social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 113.

⁴⁰ Barona del Valle, Mariha, "La comunicación en los gobiernos locales", en *el ABC del Gobierno Municipal*, México, Centro de Producción Editorial, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000, p. 200.

⁴¹ Oseguera, Juan Antonio, "Gobierno municipal, el verdadero reto", en *Revista Política Digital*, México, NEXOS, 2001, p. 23.

recursos con que se cuente para efectuarlos. Así la información se produce, a través de "sistemas que permiten dar a conocer a cualquier ciudadano las actuaciones del gobierno municipal."⁴²

Estos sistemas pueden efectuarse a través a los siguientes medios:

- **Medios impresos:** Carteles, mantas, pizarrones, periódicos murales, folletos, cartas.
- **Medios radiofónicos y televisivos:** La publicidad que se establece en este tipo de medios, consiste en la creación de anuncios de carácter informativo o a través de programas, cuyo contenido sea el de informar a la ciudadanía sobre las acciones municipales.
- **Medios digitales:** El uso e incorporación de tecnologías en el ámbito municipal implica la utilización de sistemas computacionales que se convierten en un portal de comunicación entre la ciudadanía y el gobierno municipal, así "estamos ante un nuevo paradigma tecno – económico: la nueva economía está basada en las tecnologías de la información."⁴³

Estos sistemas de información pretenden proporcionar a la ciudadanía los elementos necesarios que le permita conocer el desempeño de la Administración Pública Municipal, así como las acciones de los servidores públicos. "La valoración de la información es una de las formas esenciales de ejercer la ciudadanía y de tomar parte en los asuntos públicos. Es decir, informarse sobre los asuntos de gobierno es

⁴² Pintado, Sanchez Fernando. *Op. Cit.* p. 32.

⁴³ Prats i Català, Joan. "Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época", ponencia presentada al V Congreso de la Unión Iberoamericana de Municipalistas, *Municipio y Globalización* Granada-Baeza, 18 a 23 de septiembre de 2000.

en sí misma una acción que realiza al ciudadano, y contribuye al desarrollo de una sociedad democrática⁴⁴.

Los mecanismos de participación ciudadana, establecidos en la Administración Pública Municipal, referentes a la información, permiten establecer los elementos necesarios para la evaluación del desempeño gubernamental desde una perspectiva ciudadana, en este sentido la transparencia en los recursos gubernamentales es un factor que permite calificar las acciones de gobierno para establecer sistemas de control en los recursos utilizados para dichas acciones: así la transparencia, quiere decir, que la población tiene acceso a la información disponible, completa y clara sobre los siguientes aspectos:

- Los problemas o causas sociales que originan la acción gubernamental y el uso de recursos públicos.
- Los objetivos buscados (resultados esperados) con la acción gubernamental;
- Los mecanismos y lógicas de asignación de recursos;
- Los recursos humanos y administrativos usados (ejecutores);
- Los recursos presupuestales utilizados en el presente y comprometidos en el futuro;
- Las fases de acción y su duración;
- Las referencias para la evaluación de la acción pública;
- Los resultados logrados con el programa, a posteriori;

⁴⁴ Instituto Federal Electoral, *La organización ciudadana en la gestión pública municipal*. Eslabones de la democracia No. 4. México, IFE. 2001, p. 27.

- La definición de los impactos sociales:
- Los costos económicos finales.⁴⁵

En suma, los mecanismos de participación ciudadana buscan integrar la participación de la ciudadanía en las acciones de gobierno y para lograr esto es indispensable que la comunicación de la información encuentre los canales institucionales para garantizar el flujo de la misma e incorporar a la participación ciudadana.

Los mecanismos de participación ciudadana dependerán de la manera en que la institucionalidad democrática, integrada en los marcos normativos correspondientes, se cumpla y de vigencia al Estado de Derecho. De igual manera es importante que los municipios den cumplimiento a sus funciones esenciales de forma en que la población receptora sea participe en los procesos de elaboración e implementación de la política pública municipal.

La Administración Pública Municipal es el principal articulador entre la población y por tal motivo garantiza la vigencia y el cumplimiento legal, proporcionando la organización de la participación ciudadana mediante estructuras administrativas que procuren incorporar la gestión gubernamental enfocada en la transparencia y la rendición de cuentas, dotando a los municipios de servicios más eficientes, así como acciones de gobierno eficaces.

De esta manera en el presente capítulo se han referenciado las características esenciales que se generan en las diferentes vertientes para la administración de la participación ciudadana y cuales son los mecanismos de interacción que se

⁴⁵ Guerrero Amparán, Juan Pablo. *Reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. México, CIDE, 2000, p. 23.

concretizan en la atención ciudadana. Continuando con el análisis de los mecanismos de participación ciudadana en el siguiente capítulo se analizarán los mecanismos que se han determinado en el municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, sede de los poderes públicos estatales.

CAPÍTULO III

Mecanismos de Participación Ciudadana en el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca.

3. MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA.

El municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, como sede de los poderes públicos estatales y capital del estado, muestra en la articulación entre el gobierno estatal y municipal, aspectos que encierran la complejidad y gobernabilidad en un estado que es conformado por 570 municipios con características socioeconómicas dispersas; debido a los aspectos culturales e históricos, las ciudades se enfrentan a “la creación de una institucionalización gubernamental burocrática, que asume la responsabilidad de proveer bienes y servicios básicos al conjunto de la población.”¹

Esta institucionalización ha provocado la conformación y organización de la sociedad civil en diversos sectores, entre los cuales se encuentran 97 organizaciones divididas en los siguientes grandes rubros:



Elaboración propia. Fuente: Registradas al 2000 ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público²

¹ Ziccardi, Alicia: “Las ciudades y la cuestión social”, en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. Mexico, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2001, p. 85.

² Para términos de esta investigación se tomará en cuenta a las organizaciones de la sociedad civil que por su conformación se establecen con personalidad jurídica propia y patrimonio propio ante el registro de la SHCP.

La conformación social de la entidad, a través de las organizaciones de la sociedad civil, muestra la manera en que la ciudadanía se institucionaliza legalmente para integrarse en los asuntos del orden público, por esta razón la apertura de espacios de participación en las administraciones estatal y municipal, se ha venido gestando de manera significativa ante la imperiosa necesidad de que la sociedad se ha organizado en formas y mecanismos representativos.

No cabe duda de que el gobierno municipal de Oaxaca de Juárez converge en un escenario político y administrativo que por su complejidad ha tenido que abrir espacios e integrar a la ciudadanía en aspectos de representación ciudadana en cuanto a la implementación de los servicios municipales. En el terreno político el 1º de enero de 2002 tomó posesión ante el Ayuntamiento el Partido Convergencia por la Democracia, siendo que el Partido Revolucionario Institucional había mantenido la continuidad política en el Ayuntamiento durante más de 30 años.

La alternancia política, frente a las exigencias de los diferentes sectores de la sociedad, mostraron la creciente necesidad de configurar un gobierno municipal más representativo y participativo en cuanto a sus atribuciones específicas, otorgadas por ley.

3.1 Marco Jurídico Normativo

3.1.1 Reforma al Artículo 115 Constitucional.

El marco jurídico que establece los lineamientos generales para sentar las bases de la participación ciudadana en los municipios del país están contenidos en la reforma realizada al Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en dicha reforma decretada en diciembre de 1999, se concentró en dotar

al municipio de asegurar la participación ciudadana dentro de la territorialidad que encierra el ámbito municipal. Quedando así el texto constitucional en su Fracción II, párrafo segundo: "Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo a las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y **aseguren la participación ciudadana y vecinal.**"³

Aunque dicha reforma no establece cuáles serán los mecanismos que aseguran la participación ciudadana y vecinal, sí dotan al municipio para que en su organización interna se establezcan dichos mecanismos mediante las funciones que concentra el ámbito municipal; ahora se establece una nueva función dentro de la organización municipal: "el aseguramiento de la participación ciudadana y vecinal".

Anteriormente a esta reforma, las leyes orgánicas municipales han dotado al municipio para la aprobación por cabildo de reglamentos de carácter discrecional que favorezcan la participación entre el gobierno y la población organizada, estableciendo estructuras para la organización de la misma.

La reforma de 1999 otorga a los congresos locales de las entidades federativas, las facultades de aprobar y modificar las leyes orgánicas municipales correspondientes a establecer los lineamientos por los cuales se asegura la participación ciudadana, a través de los municipios que integran a las entidades federativas.

³ CEDEMUN. *El Municipio Mexicano. Reformas y Adiciones al Artículo 115 Constitucional*. México, Secretaría de Gobernación, 2000, p. 83.

El establecimiento de mecanismos de participación ciudadana en el municipio pueden ser fundamentados jurídica y normativamente, mediante:

- Programas federales concernientes a establecer mecanismos de participación ciudadana en los planes y programas referentes al desarrollo regional y local y en cada una de sus fases de planeación.
- La aprobación y modificación de leyes orgánicas municipales por parte de los congresos locales de las entidades federativas y que regulen la participación ciudadana de una manera general en los municipios que se circunscriben en cada entidad federativa.
- Mediante programas y políticas públicas de índole municipal para la formación, ejecución y evaluación de los programas de desarrollo municipal que conforma cada municipio del país. Reglamentos internos, aprobados por el cabildo en cada municipio que normen y establezcan las funciones de organización interior, a través de instancias encargadas de asegurar la participación ciudadana y vecinal.

3.1.2 Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.⁴

La Constitución Política del Estado de Oaxaca constituye la forma en que se organizará en lo político, social y económico la entidad, pero es el factor social en el que se enfatiza la organización de los ciudadanos en la conformación política y cultural, enmarcando en dicha constitución la preservación de las formas de organización que se han venido ejerciendo de manera tradicional a lo largo de la conformación del estado; así en su artículo 12, párrafo IV, establece:

“Las autoridades de los municipios preservarán el tequio como expresión de solidaridad según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los

⁴ Promulgada el 27 de marzo de 1917. Texto vigente a diciembre de 2002.

tequios encaminados a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las autoridades de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.”

Este artículo preserva una de las formas de organización básicas de las comunidades y pueblos indígenas, al autorizar al tequio como una forma de organización social que tradicionalmente se ejerce en el estado. Otra de las características que concentra este artículo, se refiere a la utilización del tequio en las obras de beneficio común, de esta manera se entiende que este mecanismo de participación ciudadana es reconocido por ley y utilizado para la conformación de obras.

Consecuentemente en la Constitución estatal se respeta la conformación social, ética y plural de las comunidades y pueblos indígenas en su Artículo 16, al establecer:

“Las comunidades tienen una conformación étnica y plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades indígenas que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permiten hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.”

El estado de Oaxaca, sustenta su conformación social en las etnias que lo integran, repartidas en siete regiones; se les dota de personalidad del derecho público respetando sus formas de organizarse, así como los derechos ciudadanos a los cuales pertenecen. El reconocimiento de estas comunidades por parte del Estado, es integrarlas en la explotación de los recursos estatales conforme a los procedimientos establecidos por Ley.

El derecho de petición por parte de los ciudadanos es una de las formas en que pueden integrarse en los asuntos de índole público, siempre y cuando se establezcan los mecanismos adecuados para tal caso. En este sentido, el Artículo 18 reglamenta el derecho de petición.

“...hacer una petición o presentar una propuesta por algún acto de una autoridad, sino se profieren injurias contra ésta...”

Otro de los aspectos que conforman la participación de diferentes sectores sociales, es el referente al Sistema Estatal de Planeación Democrática, establecido por el artículo 20, donde se expresa la participación de los diferentes sectores sociales en la explotación y bienes del Estado, tomando en cuenta las peculiaridades de cada una de las regiones que comprende el mismo.

Dentro de las prerrogativas ciudadanas se contempla el derecho de asociación, así como el voluntariado, en el Artículo 24, fracciones III y V, correspondientemente.

Fracción III: Asociarse individual y libremente para tomar parte en la forma pacífica en los asuntos políticos del Estado.

Fracción V: Colaborar voluntariamente en los trabajos colectivos gratuitos para beneficio de la comunidad a que pertenezcan, sobre todo en caso de

catástrofes, terremotos, inundaciones, incendios, etc., que implican una solidaridad voluntaria y moral a este fin.

Este tipo de facultades concebidas a los ciudadanos, permiten incorporar la figura de las asociaciones y voluntariado como un forma de participación social, establecida en Oaxaca.

Para índole de organizar la vida política del estado, se organizarán partidos políticos que conformarán la democracia representativa en los cargos de elección popular. El establecimiento de los partidos políticos queda contemplado en el Artículo 25, párrafo XII:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos públicos de elección del Estado de Oaxaca 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, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Solo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos”

Un rasgo característico muy importante de democracia directa, se establece con la iniciativa popular que estipula la Constitución del Estado de Oaxaca. este rasgo de democracia directa establece al ciudadano el derecho de proponer leyes, para tal motivo, el artículo que respalda este derecho se encuentra en el 50, Fracción V, que garantiza la iniciativa y formulación de leyes a todos los ciudadanos del Estado de Oaxaca.

Uno de los logros y avances en materia social más importante se puede encontrar en el Artículo 29, que establece la forma de gobierno del Estado, facultando que en los municipios con comunidades que se rigen por el sistema de usos y costumbres el respeto a dichos sistemas, vigilando lo apegado en el Estado de Derecho.

El Título V de la Constitución estatal contempla la conformación del Gobierno Municipal, dotando a los ayuntamientos las atribuciones necesarias para el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana a través de la administración pública; así el texto legal, que regula esta atribución, corresponde al Artículo 113, sección Primera, Párrafo IX:

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal, que deberá expedir la Legislatura del Estado, los Bandos de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la Administración Pública Municipal, regulen la materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.”

Dicho artículo, establece a la Administración Pública Municipal como el órgano que organiza y asegura la participación ciudadana y vecinal dentro del ayuntamiento. En este título se establece, de igual manera, una de las formas de participación ciudadana a través de la participación social, contemplando las asociaciones entre instancias municipales y asociaciones de pueblos y comunidades indígenas. Artículo 113. Sección Quinta, párrafo I:

“Los municipios del Estado y las Comunidades indígenas del mismo, podrán asociarse libremente, tomando en consideración su filiación

étnica e histórica. para formar asociaciones de Pueblos y Comunidades Indígenas”.

La participación ciudadana en el Estado de Oaxaca, es un elemento que se integra en la Constitución Política del Estado y de esta manera se fundamentan aquellos mecanismos por los cuales la ciudadanía accede a las instancias gubernamentales. Los lineamientos constitucionales muestran un contenido social importante al reconocer las formas de organización y determinación de los pueblos indígenas que conforman el estado, este reconocimiento implica el respetar las formas de organización tradicionales en que la población se organiza y participa en asuntos del interés público.

3.1.3 Sistema Estatal de Planeación Democrática.

Este sistema fija las prioridades, establece objetivos y metas, y políticas sociales en función del gobierno estatal. El Ejecutivo del Estado conduce la Planeación Estatal del Desarrollo con la participación democrática de los grupos sociales y es función del Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo de Oaxaca, COPLADE- OAXACA⁵, el coordinar las actividades insertas en la planeación democrática.

En el COPLADE – OAXACA participan los titulares de las dependencias y entidades de las administraciones públicas, federal, estatal y municipal, de igual manera las organizaciones sociales interesadas en hacerlo. Asimismo, en el COPLADE – OAXACA, se establecen subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como mecanismos de consulta a través de los cuales se coordinan las actividades comprendidas en las fases del proceso de planeación.

⁵ Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal, denominado “Comité Estatal de Planeación para el desarrollo de Oaxaca”. Publicado en el periodico oficial del Estado el 18 de Marzo de 1981

En materia de coordinación del Sistema Estatal de Planeación, el Ejecutivo Estatal podrá convenir con el gobierno federal y los municipales la coordinación que se requiera a efectos de que dichos gobiernos participen en la planeación del desarrollo estatal, coadyuvando, en el ámbito de sus respectivas competencias, a los objetivos de la planeación estatal.

La integración del COPLADE- OAXACA se establecerá de la siguiente manera:

I.- Un Presidente, que será el C. Gobernador del Estado;

II.- Un Coordinador General, que será el Vocal Ejecutivo de la Comisión de Planeación y Control de la Inversión Pública del Gobierno del Estado.

III.- Los titulares de las dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el C. Gobernador del Estado;

IV.- Los titulares de los órganos que actúen en el Estado, de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que tengan participación en el cumplimiento de los objetivos del Comité;

V.- Los titulares de las comisiones donde participen los sectores público, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socioeconómico de la entidad.

VI.- El titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal en el Estado (*sic*), quien actuar como Secretario Técnico del Comité.

Asimismo podrán participar:

VII.- Los CC. Presidentes Municipales.

VIII.- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de trabajadores y campesinos, así como de las sociedades cooperativas que actúen a nivel estatal y están debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.

IX.- Los representantes de las organizaciones mayoritarias de empresarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente registradas ante las autoridades correspondientes.

X.- Los representantes de instituciones de educación superior y de centros de investigación que operen en el Estado.

XI.- Los senadores y diputados federales por el Estado, así como los diputados locales.

Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones III a la X, con excepción de la VI, se designar un suplente.

Una de las funciones atribuciones fundamentales para la planeación del desarrollo estatal es la que se presenta mediante la coordinación de los trabajos que en materia de planeación, presupuestación, evaluación e información realice el Comité, buscando siempre la compatibilización y coordinación entre lo realizado por el Gobierno del Estado, por la Federación y por los Municipios de la entidad.

La importancia del COPLADE en materia presupuestal radica en la concertación de los tres órdenes de gobierno para la aplicación de los recursos correspondientes al Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, respectivamente con los Recursos del Ramo 33 Aportaciones Federales para

Entidades Federativas y Municipios, el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el fortalecimiento de los Municipios.

De esta manera la figura del COPLADE mantiene la coordinación fiscal de los tres órdenes de gobierno y que es auxiliado por el Consejo de Desarrollo Municipal, que puede considerar como proyectos prioritarios, las obras que por diversa índole se encuentren en proceso, así como la rehabilitación y conservación de la infraestructura existente.

3.1.4 Consejo de Desarrollo Municipal

Para el cumplimiento de los lineamientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal⁶ y en la Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca⁷, se establece el Consejo de Desarrollo Municipal en la definición de obras, acciones sociales en lo referente a la ejecución de los recursos provenientes del gasto federalizado del Ramo 33; Fondo III: Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social y el Fondo IV: Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal.

El Consejo de Desarrollo Municipal se integrará de la siguiente manera:

- El Presidente Municipal, como autoridad administrativa fungirá como presidente de dicho Consejo, tendrá voz y voto de calidad y vigilará su buen funcionamiento.
- El Cabildo participará en el Consejo, mediante los regidores integrantes de las Comisiones de Hacienda, Obras Públicas, etc., tendrán voz y voto y serán quienes informen al Ayuntamiento de los asuntos y acuerdos tomados en las reuniones del Consejo.

⁶ Cfr. Ley de Coordinación Fiscal. Capítulo V.

⁷ Cfr. Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca, artículos 17 y 21.

- La participación de la ciudadanía será a través de los Representantes de las Agencias Municipales y de Policía, Representantes de los núcleos rurales, de colonias, barrios y ejidos, Representantes de Comités Escolares, de Salud, etc., Mismos que tendrán voz y voto.⁸

Las funciones del Consejo se centrarán en las siguientes:

- Auxiliar en la promoción de los objetivos, estrategias y acciones a realizar con los recursos del Ramo 33; Fondo III y Fondo IV.
- Promover e impulsar la participación ciudadana organizada en la planeación de obras, acciones sociales básicas e inversiones a realizar con recursos del Fondo III y Fondo IV.
- Revisar las propuestas de obras, acciones sociales básicas e inversiones que presenten las comunidades, dando prioridad a las necesidades de la población con mayor rezago social y pobreza extrema.
- Validar las obras que se atenderán con los Recursos del Ramo 33, Fondo III y Fondo IV de acuerdo a las posibilidades financieras, periodos de ejecución y tipos de proyecto.
- Validar las obras de impacto microregional propuestas por representantes de las comunidades o el Ayuntamiento.
- Promover la integración de los expedientes unitarios.
- Validar la inversión propuesta para el Programa de Desarrollo Institucional Municipal.
- Definir con los Comités de Obras Comunitarios, la modalidad de ejecución de las obras aprobadas y autorizadas.
- Participar en el control, seguimiento y evaluaciones programadas con el Fondo III y el Fondo IV.

⁸ Manual normativo para la comprobación de los recursos del Ramo 33 para el Estado de Oaxaca.

- Impulsar y consolidar la Contraloría Social.
- Apoyar la planeación del Desarrollo Municipal y Microregional en su caso.
- Elaborar y aprobar su reglamento interno.
- Promover la preservación y protección del medio ambiente e impulsar el desarrollo sustentable.⁹

La importancia de este Consejo, radica en ser el mecanismo por el cual se distribuyen los Fondos del Ramo 33, incitando a la participación ciudadana en la forma de ponderar las necesidades básicas y prioritarias del municipio. Este mecanismo proporciona elementos necesarios para determinar la representación de la ciudadanía en el municipio. Cabe resaltar que dentro de la normatividad¹⁰ correspondiente se respetará la autonomía entre las comunidades que integran los municipios, considerando las necesidades de las mismas, previa opinión del Consejo de Desarrollo Municipal.

3.1.5 Plan Estatal de Desarrollo¹¹

El Plan Estatal de Desarrollo plantea entre sus estrategias, comprometerse y dar cauce al actuar del gobierno en los diferentes niveles de la población para que se tenga una clara definición de propósitos, esta definición surge mediante el consenso de aceptación por la población del estado; se enfatiza en la participación ciudadana como conductora de la definición y conformación de las acciones de gobierno. Uno de los compromisos establecido en el Plan es: “dirigir y coordinar los esfuerzos para sentar las bases del cambio, con la participación consensada de los agentes sociales y económicos.” Otro de los compromisos del Poder Ejecutivo Estatal es: “convocar,

⁹ Idem.

¹⁰ La autonomía de las comunidades indígenas se determina mediante la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, así como en el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Oaxaca.

¹¹ Gobierno del Estado de Oaxaca, *Plan Estatal de Desarrollo 1998 – 2004*, 27 de Mayo de 1999.

conjuntar y comprometer a los actores relevantes en cada etapa, tarea, proyecto y región para lograr las metas que se fijen.” Por último, el Plan establece a la ciudadanía, sustentada en las siguientes premisas:

- La participación de los beneficiarios es fundamental en la etapa de determinación para evaluar las necesidades y establecer prioridades.
- El reconocimiento expreso de que los agentes sociales, incluyendo en éstos a las comunidades indígenas nativas de Oaxaca, tienen la capacidad de organizar su propio mejoramiento económico y de generar un proceso de desarrollo económico.
- Las acciones que se emprendan deberán adaptarse a las condiciones sociales, culturales, y ecológicas, propias de los distintos agentes sociales y responderán a las necesidades y preferencias definidas.

El programa establece como un objetivo en lo social, buscar promover la participación responsable de los actores social y privado para dar atención eficiente y oportuna a la ciudadanía; para llevar a cabo este objetivo se plantea la estrategia de convenir la concurrencia de dependencias federales, estatales y municipales para la atención ciudadana.

3.1.6 Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca¹².

La Ley Orgánica regula el ejercicio de las atribuciones que corresponden a los municipios del Estado y establece las bases para la integración, organización y funcionamiento de los ayuntamientos de la administración pública. Este estatuto orgánico contiene las bases en que los municipios se organizan para la adecuada

¹² Publicada en el Periódico Oficial No.47 2º Secc. del 20 de noviembre de 1993, actualizada a diciembre de 2002

prestación de los servicios públicos estableciendo las funciones municipales, por ende la Ley Orgánica establece las atribuciones que integrarán la administración pública. La ley contempla integrar funciones para la organización de la participación ciudadana y vecinal dentro del territorio municipal.

La Ley Orgánica establece cómo se integrará el ayuntamiento para su buen funcionamiento, en este sentido, se integrarán las comisiones y órganos de participación ciudadana dentro la Administración Pública Municipal.

Para la conformación de las comisiones y participación ciudadana, la Ley Orgánica, norma esta conformación a través del Capítulo X, con los artículos 59 al 65 de este estatuto orgánico.

En primera instancia, se establece que los ayuntamientos serán auxiliados por comisiones y órganos de colaboración en donde se definen a las comisiones como órganos de consulta no operativos, responsables de estudiar, examinar y proponer al ayuntamiento las normas tendientes a mejorar la Administración Pública Municipal, así como vigilar la ejecución de las disposiciones y acuerdos del ayuntamiento y la prestación de los servicios públicos. Dichas comisiones podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio para recabar las sugerencias y opiniones de los habitantes. En lo concerniente a la Administración Pública Municipal, establece la ley, que en la primera sesión del año de gestión del ayuntamiento entrante, se nombrarán aquellas comisiones que se consideren necesarias para el adecuado funcionamiento de los servicios públicos. Las comisiones quedarán conformadas en los siguientes rubros:

- I. Hacienda municipal
- II. Gobernación y reglamentos
- III. Seguridad, tránsito y transportes

- IV. Salud pública
- V. Obras públicas
- VI. Instrucción pública, recreación y espectáculos
- VII. Comercios, mercados y restaurantes
- VIII. Bienes municipales y panteones
- IX. Rastro
- X. Ecología
- XI. Los demás que apruebe el ayuntamiento.

En lo referente a la conformación de los órganos de colaboración, se establecen que serán integrados por los comités de vecinos que considere convenientes el ayuntamiento, dichos comités se integrarán por tres miembros electos democráticamente, fungiendo uno como presidente.

Las funciones establecidas legalmente de los de los comités se concentran en: información, consulta, promoción y gestión social, éstas tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los programas de gobierno que conforman los ayuntamientos y el presidente municipal.
- II. Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos del municipio en la realización de obras o prestación de servicios de interés colectivo y en general, en todos los aspectos de beneficio social.
- III. Dar a conocer a la autoridad municipal los problemas que afectan a sus representados, proponer las soluciones pertinentes para informar a dichas autoridades sobre deficiencias en la ejecución de los programas de obras y servicios.
- IV. Administrar la prestación de los servicios públicos cuando no existan los organismos administrativos encargados de éstos e informar de la

recaudación y aplicación de las aportaciones de los vecinos y la adecuada prestación de los servicios públicos.

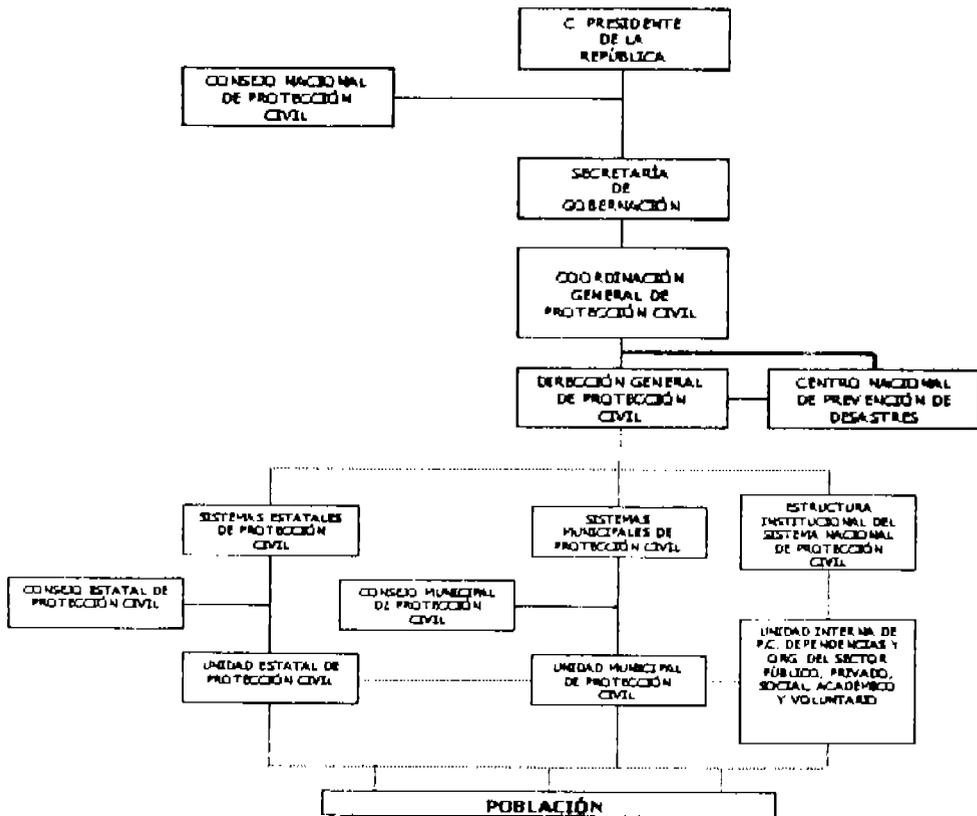
V. Las demás que les señale las leyes y sus reglamentos internos.

El artículo 65 de esta Ley establece que en los municipios que por sus características urbanas así lo requieran, se integrarán las comisiones de planificación y desarrollo, así como los consejos de colaboración municipal correspondientes, éstos coadyuvarán en la solución de problemas municipales, según lo dicte el reglamento respectivo.

Otra de las figuras que adquiere importancia dentro del ámbito municipal son los Consejos Municipales de Protección Civil, establecidos en el capítulo XIV de esta ley, con la finalidad de atender y prevenir la solución de problemas, que se deriven de situaciones de emergencia y desastre. Cabe resaltar que la conformación de estos consejos se convierten en un esfuerzo de coordinación interinstitucional de los tres órdenes de gobierno en materia de protección civil, con dos Fondos presupuestales de importancia: FONDEN (Fondo Nacional de Desastres Naturales) y el FOPREDEN (Fondo de Prevención de Desastres Naturales).

La conformación del Sistema Nacional de Protección Civil se establece de la siguiente manera:

ORGANIGRAMA DEL SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL



Fuente: Programa Nacional de Protección Civil 2001 - 2006

Las funciones contempladas en la Ley Orgánica, establecen los canales por los cuales se propiciará la participación ciudadana, a través de comités y consejos de colaboración que coadyuvarán en las funciones concentradas en la ley. De esta manera, se incorpora a la participación ciudadana en los planes y programas de desarrollo municipales, dotando al municipio de atribuciones concernientes en promover entre los habitantes las formas de participación comunitaria en las tareas

propias de los ayuntamientos, mediante el trabajo y la solidaridad en el desarrollo vecinal, cívico y en el beneficio colectivo del municipio.

Los comités de vecinos estarán conformados de la siguiente manera:

1. Se integrarán conforme al número de vecinos inscritos en el registro de población municipal, abarcando las regiones y centros de población comprendidas dentro de la jurisdicción municipal.
2. Se integrarán por vecinos de los municipios por designación de ellos mismos o conforme a los usos y costumbres del lugar.

3.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

Es el espacio local en dónde convergen los principales intereses de la ciudadanía, por ende la participación ciudadana en el ámbito local, implica “que los sujetos que tengan derecho a intervenir en los asuntos públicos para lo cual es importante la organización y capacidad de éstos, para canalizar sus demandas e influir en las decisiones gubernamentales.”¹³

La capacidad de organización de los individuos se refleja en la institucionalización de la sociedad civil en el nivel municipal, este tejido social debe buscar la apertura de espacios en la Administración Pública Municipal, para así la organización gubernamental incorpore, dentro de su estructura funciones específicas que integren la captación de las demandas ciudadanas.

¹³ Arzaluz Solano, Ma. De Socorro, *Op. Cit.* p. 73.

3.2.1 Características

El Municipio de Oaxaca de Juárez como sede de los poderes estatales, presenta las siguientes características del Ayuntamiento:¹⁴

- Presidente: Gabino Cue Monteagudo
- Filiación política: Partido Convergencia por la Democracia.
- Fecha de elección: 7 de octubre de 2001
- Período de Gobierno: 1/1/2002 al 3/1/2004
- Población Total: 256, 130 Habs.
- Superficie del Municipio: 85.48 km.2
- Regidores de Mayoría Relativa: 13
- Regidores de Representación Proporcional: 7

Dentro de la organización del Ayuntamiento se proporciona la Institucionalización de la participación ciudadana por la estructura orgánica de la administración pública del municipio, incorporando funciones específicas para la organización e incorporación de la participación ciudadana. La forma estructural en que se administra la participación ciudadana se proporciona mediante una instancia denominada “Consejo de Participación Ciudadana,” entre sus funciones, otorgadas por el manual de organización general del municipio, se encuentran:

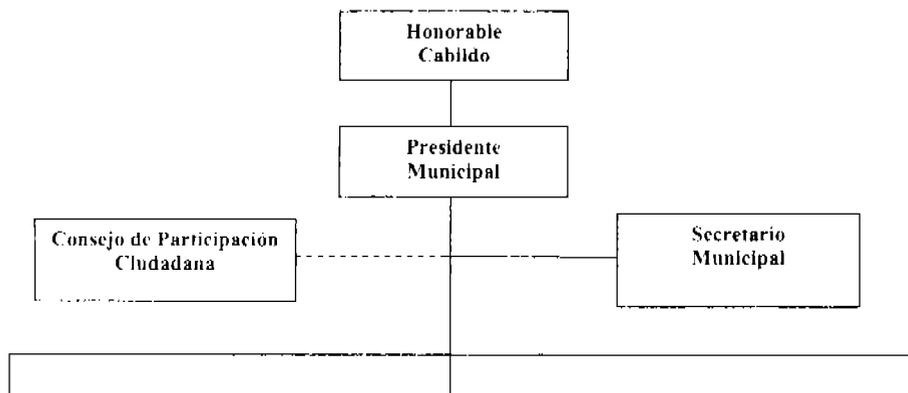
- Ser un órgano de consulta y opinión ciudadana que sirva de portavoz de las demandas y juicios que emita la población respecto al desempeño de la administración pública.
- Emitir opinión en los asuntos que ponga a su consideración al Ayuntamiento.

¹⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *Sistema Nacional de Información Municipal*. Disco Digital. México. Secretaría de Gobernación, Enero de 2003.

- Sugerir medidas y procedimientos al Ayuntamiento para el mejoramiento de la administración municipal y prestación de los servicios públicos.
- Turnar los asuntos que le sometan para su atención a las Juntas de Participación Ciudadana.
- Analizar los problemas de interés general en el municipio y proponer soluciones o iniciativas para la solución de los mismos.
- Opinar sobre los estudios de desarrollo urbano.
- Proponer al Presidente Municipal proyectos de leyes y reglamentos y opinar sobre los ya existentes.
- Colaboración en la obra y prestación de servicios públicos.
- Recibir demandas y necesidades de la comunidad y canalizarlas al Ayuntamiento para su atención.
- Representar a las Juntas de Participación Ciudadana.
- Evaluar la ejecución del Plan Municipal de Desarrollo.
- Los demás que sean necesarias en el desempeño de sus funciones.¹⁵

Esta instancia de participación ciudadana, entre la estructura organizativa del municipio, se encuentra en el siguiente nivel jerárquico:

¹⁵ H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, *Manual de Organización General del Municipio de Oaxaca de Juárez*, Junio de 2002.



Fuente: H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez. "Estructura Orgánica General del Municipio de Oaxaca de Juárez", Junio de 2002.

Otra de las tareas fundamentales, que realiza esta área de participación ciudadana, se concentra en vigilar, dos mecanismos más de participación ciudadana, que son:

- Consejo de Colaboración Municipal del Estado de Oaxaca.
- Consejo Consultivo, integrado por las Juntas de Vecinos.

3.2.2 Unidad de Atención Ciudadana

Dentro de la administración municipal, esta unidad conduce las acciones de la administración pública para conformar un mecanismo de captación de demandas ciudadanas, el cual opera bajo el nombre de "Miércoles Ciudadano": este funciona todos los miércoles cada quince días en la explanada municipal, en donde las áreas se encargan de enviar a los jefes de cada unidad o departamento, o bien, un representante para captar las demandas ciudadanas concernientes a la administración

área tienen un sistema de control y seguimiento. De igual manera, son turnadas a esta área las demandas captadas por el programa radiofónico, transmitido todos los sábados, denominado Programa de Radio Voz Ciudadana, el cual se establece como un canal de comunicación directo entre el Presidente Municipal y la ciudadanía; así como la captación a través del Sistema de Radio Reportes, que es un mecanismo por el cual patrulleros municipales dan reportes continuos sobre la vialidad de las principales avenidas del municipio. Las funciones específicas de la Unidad de Atención Ciudadana, son las siguientes:

- Atender a la ciudadanía que acude a esta Unidad para presentar solicitudes, escritos, quejas y sugerencias.
- Clasificar las demandas ciudadanas recibidas en el Programa “Miércoles Ciudadano” y en giras de trabajo del Presidente Municipal en las diferentes colonias.
- Verificar que las demandas recibidas sean turnadas a las áreas responsables de darles atención.
- Supervisar el seguimiento que se le da a cada una de las demandas planteadas por la ciudadanía.
- Informar a la ciudadanía del seguimiento y respuesta de sus demandas.

Durante la Administración Pública Municipal de 2002 el municipio recibió 3,242 demandas ciudadanas¹⁶, a través de los diferentes mecanismos con los que cuenta el municipio para la captación y seguimiento de las mismas y mediante las diversas áreas administrativas que configuran al municipio.

¹⁶ Información proporcionada por el Secretario del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez.

3.2.3 Consejo de Colaboración Municipal del Estado de Oaxaca

Este mecanismo de participación ciudadana está concentrado en integrar a la participación social. Es conformado como una asociación de sectores de la población con responsabilidad jurídica propia para promover y organizar la cooperación de los ciudadanos en el estudio, proyección y realización de obras y servicio urbanístico.

El Consejo Municipal de Colaboración estará conformado de la siguiente manera:

1. El Presidente Municipal
2. El Regidor de Obras del Ayuntamiento
3. El director General de obras y Servicios Públicos del Gobierno del Estado.
4. Un representante, con suplente, de cada una de las asociaciones y las instituciones siguientes:
 - i. Cámara Nacional de Comercio de Oaxaca
 - ii. Centro Bancario
 - iii. Cámara de la Industria de la Transformación
 - iv. Colegio de Arquitectos
 - v. Colegio de Ingenieros
 - vi. Clubes de Servicio Social
 - vii. Asociación de Obreros Confederados
 - viii. Liga de Comunidades Agrarias y Sindicatos Campesinos
 - ix. Asociación de Periodistas

x. Asociación de Empresarios y Trabajadores de la Radio¹⁷

La conformación de este Consejo vislumbra los esfuerzos por integrar a los principales sectores de la sociedad, así como de los gobiernos estatal y municipal de encaminar las acciones de una manera participativa de los sectores. Estableciendo este tipo de mecanismos, se promueve y garantiza la participación social al estar conformados por representantes de los sectores sociales. Dicho Consejo sesionará cuando menos dos veces al mes, teniendo las siguientes:

1. Promover y organizar la cooperación de los particulares, con respecto a obras y servicios urbanísticos del Municipio de Oaxaca de Juárez.
2. Estudiar, proyectar y realizar obras y servicios urbanísticos, por cooperación.
3. Promover la financiación de las obras y servicios que pretender ejecutar.
4. Administrar la ejecución de obras y servicios hasta su total ejecución.¹⁸

Estas atribuciones del Consejo de Cooperación Municipal, se enfocan a la realización de obras y servicios públicos, exclusivos de la administración pública y se sujetarán las acciones a los planes y programas establecidos por el municipio, el estado o la federación, siempre y cuando las acciones, se aprueben en su mayoría por los integrantes del Consejo de Colaboración, así como la fijación de las cuotas de cooperación determinadas para cada sector, principalmente en las acciones encaminadas a alumbrado público, obras de pavimentación, obras de agua o drenaje, obras de beneficio general a la población, etc.

¹⁷ Reglamento para la Organización y Funcionamiento del Consejo de Colaboración Municipal del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oax. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 27 mayo de 1978.

¹⁸ Idem.

3.2.4 Juntas de Vecinos (Comités de Vecinos)

La integración de las Juntas de Vecinos o Comités, se conforma como un mecanismo más de participación ciudadana entre el gobierno municipal y la sociedad. Las Juntas de Vecinos son organismos de colaboración para el desarrollo municipal, están integradas por ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos, residentes del propio municipio. Quedando la conformación territorial de las Juntas de la siguiente manera:

- a) En cada uno de los nueve cuarteles que conforman la división original de la Ciudad de Oaxaca de Juárez; en los antiguos pueblos de Xochimilco y Jalatlaco y la ExHacienda de la Noria.
- b) En las Agencias Municipales.
- c) En las Agencias de Policía.
- d) En la Colonia Reforma.

La organización interna de las juntas estará conformada a cargo de un comité directivo, integrado por un presidente, un secretario y tres vocales, con sus respectivos suplentes, con una duración de dos años a su cargo. Las atribuciones y deberes de las Juntas de Vecinos, son las siguientes:

1. Informar las deficiencias de los servicios públicos en su circunscripción y proponer las medidas que consideren adecuadas para su mejoramiento.
2. Proponer la realización de obras y servicios por el sistema de cooperación.
3. Señalar las irregularidades que se observen en la Administración Pública Municipal.
4. Informar sobre las condiciones urbanísticas de su circunscripción y los problemas de interés común que enfrenten.

5. Promover actividades que conduzcan al fortalecimiento de la conciencia cívica de los vecinos.¹⁹

Las principales juntas de vecinos, conformadas durante el período actual de gobierno se concentran:

1. Junta de cultura y patrimonio histórico: Consiste en elaborar propuestas de conservación y estructuración del centro histórico del Municipio, mismas que son presentadas al Presidente municipal y aprobadas por el H. Cabildo.
2. Junta de desarrollo turístico: Consiste en la realización y elaboración de propuestas que son recopiladas mediante representantes de restaurantes y hoteles para la atención y servicio del turismo.
3. Junta de transparencia y honradez: Se encarga de la vigilancia de las actividades de los funcionarios del Ayuntamiento.²⁰

Para la integración de los comités se procederá mediante votaciones; las cuales se conformarán por los procedimientos dictados por el ayuntamiento, emitiendo previamente la convocatoria 15 días antes de la celebración de la elección. La participación de las elecciones se hará mediante planillas o, en casos especiales, de acuerdo a los usos y costumbres de la colonia en particular. Para aspirar a un cargo del Comité Directivo de la colonia deberán cumplirse los siguientes requisitos:

- Ser mexicano de nacimiento, mayor de dieciocho años y en pleno uso de sus derechos y obligaciones.
- Tener una vecindad mínima de seis meses en la colonia de que se trate.

¹⁹ *Reglamento para la Organización y Funcionamiento de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo del Municipio de Oaxaca de Juárez*. Publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 25 de Mayo de 1978.

²⁰ Información proporcionada por el Secretario del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez

- No tener antecedentes penales, ni estar sujetos a proceso penal por delito intencional.
- Estar inscrito en el Padrón Federal Electoral y tener su credencial para votar con fotografía.
- Tener un modo honesto de vivir.
- No haber ocupado cargo dentro del comité directivo en el periodo inmediato anterior.

Estos Comités durante el actual periodo de gobierno, se han constituido en 174 comités de los 280 asentamientos humanos, teniendo como principales actividades, las siguientes:

1. Realización de tequios de limpieza en diversas calles que conforman las colonias del municipio.
2. Realización de tequios para entregar depósitos de agua para la prevención del dengue.
3. Realización de actos sociales con fines de recaudación de fondos para la realización de obras.²¹

3.2.5 Consejo Consultivo del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oax.

El Consejo Consultivo del Municipio de Oaxaca de Juárez es un organismo de colaboración y consulta del Ayuntamiento; está integrado por los presidentes de los comités directivos de las Juntas de Vecinos y sus atribuciones se concentran en:

1. Emitir opinión en los asuntos que ponga a consideración el Ayuntamiento.

²¹ Idem.

2. Ordenar las cuestiones que le sometan para su atención a las Juntas de Vecinos, y gestionar la resolución que corresponda.
3. Sugerir medidas y procedimientos para el mejoramiento de la Administración Pública Municipal.
4. Analizar los problemas de interés social en el municipio y proponer soluciones.²²

3.2.6 Dirección General de Información

Otra de las instancias encargadas de generar los mecanismos de comunicación adecuados entre la ciudadanía y la Administración Pública Municipal, es el área de Comunicación Social del municipio, dicha área es la encargada de aplicar la política de comunicación en la administración municipal, con la finalidad de generar y mantener una imagen positiva e informar a la ciudadanía de manera oportuna y verídica de las actividades que realiza el gobierno municipal.

3.2.7 Dirección de Informática.

Esta instancia es encargada de la coordinación y supervisión de la comunicación electrónica, así como del desarrollo de la infraestructura de los sistemas por los cuales se proporciona. La Dirección de Informática mantiene el manejo del portal electrónico, que se establece como un mecanismo de interacción con la ciudadanía a través de sistemas digitales, como lo es el Internet.

²² *Reglamento para la Organización y Funcionamiento de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo del Municipio de Oaxaca de Juárez*

El Ayuntamiento, a través de este medio, pone a disposición del público:

- Declaración patrimonial del primer concejal.
- Actas de las sesiones de cabildo.
- Información financiera.
- Manuales administrativos.
- Verificación de multas.
- Perfiles de los funcionarios municipales.²³

Durante el actual periodo de gobierno se consolidó la página de Internet como un canal de comunicación teniendo 15050 visitas durante el 2002, lo que estima un promedio de 100 personas diarias²⁴, convirtiéndose este portal electrónico como un medio de comunicación para la población.

3.2.8 Plan Municipal de Desarrollo 2002- 2004²⁵

La concentración de acciones gubernamentales de la Administración Pública Municipal, se encierran en el Plan Municipal de Desarrollo 2002 – 2004, que establece las acciones determinadas a ejecutar de cada instancia dentro de la organización del municipio. Por ende, el Plan Municipal de Desarrollo integra la planeación establecida por el municipio para determinar en que rubros se encaminarán las acciones de la administración pública.

Dicho Plan se compromete a establecer y respetar mecanismos de participación ciudadana a través de las siguientes acciones estratégicas:

- Ampliar la participación social en la vigilancia del uso de los recursos municipales, estatales y federales.

²³ Página electrónica del H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez: www.municipiodeoaxaca.gob.mx

²⁴ Información proporcionada por el Secretario del Ayuntamiento.

²⁵ H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez. *Plan Municipal de Desarrollo. 2002 – 2004* ”

- Fortalecer la democratización para la elección de los cargos públicos y representación ciudadana.
- Promover una mayor participación ciudadana en las decisiones y acciones de las autoridades.
- Aprovechar la infraestructura municipal contenida en los comités municipales para la ejecución de proyectos específicos de desarrollo.
- Aprovechar la fuerza política de las representaciones ciudadanas para la concertación y el diálogo encaminados a restituir las relaciones intramunicipales e intergubernamentales.

El programa establece como acciones estratégicas la incorporación de la ciudadanía en los ámbitos de competencia de las autoridades municipales. Este plan constituye el esfuerzo por encaminar cada una de las acciones, sustentadas en la legitimidad social, incorporando esquemas asociativos entre los principales actores, políticos, económicos y sociales del municipio para encaminar acciones en un beneficio común.

Dentro de este programa de desarrollo, se contempla al Consejo de Participación Ciudadana, en el cual se establece la articulación de los órganos de representación ciudadana como prerrequisito de la legitimidad de la participación en la vida municipal. En lo referente al Consejo de Participación Ciudadana, se establecen las siguientes acciones estratégicas:

1. Legitimar el reconocimiento a los presidentes de colonias y juntas de vecinos como organismos de colaboración y consulta del ayuntamiento.
2. Promover programas de sesiones en las colonias del municipio.

El Consejo Consultivo será la instancia encargada de organizar, promover e incorporar la participación ciudadana dentro del Ayuntamiento, reconociendo las formas ya establecidas de organización ciudadana vecinal. Por lo tanto el municipio de Oaxaca de Juárez, conforma su administración pública por estructuras que incorporan funciones de aseguramiento y promoción de la participación ciudadana y vecinal.

Se puede observar que la información vertida en el presente capítulo, proporciona los elementos necesarios para mostrar el grado y los mecanismos de participación ciudadana que convergen en el municipio de Oaxaca de Juárez, donde la Administración Pública Municipal, proporciona la estructura administrativa y con funciones específicas denota los avances importantes en este campo de la administración pública.

Cabe mencionar, que los mecanismos de participación ciudadana conformados en el municipio, son un elemento primordial que fortalecen la gobernabilidad democrática, configurando distintas formas y mecanismos de participación, la población tiene a su disposición los mecanismos necesarios para coadyuvar y participar en los asuntos del interés públicos, concentrados en la planeación y ejecución de los programas y acciones realizadas por el municipio. De esta manera se puede comprobar que el grado de participación ciudadana en el municipio es amplio en cuanto a sus estructuras administrativas se refiere. Por otra parte la participación del ciudadano en la toma de decisiones del municipio implica a una población informada para tomar decisiones, así el municipio, mediante los medios posibles ha tenido gran difusión en cuanto a los quehaceres gubernamentales.

Otro rasgo característico que muestran los mecanismos de participación ciudadana es la vigencia y el apego al Estado de Derecho, que mediante los bandos y reglamentos municipales, se proporciona la estructura administrativa correspondiente para garantizar los lineamientos constitucionales y estatales, de esta manera, fortalecer el marco legal se proporciona mediante la aprobación de normas consensuadas y vigentes.

La importancia de establecer mecanismos de participación ciudadana en el municipio de Oaxaca de Juárez cada vez más abiertos, sólo se proporciona cuando configura transición la democrática en el espacio local, es el municipio entonces, donde se dan prácticas directas de democracia participativa, en donde los diferentes sectores de la población son insertados en la toma de decisiones y cada vez el surgimiento de la sociedad organizada fortalecerá los mecanismos institucionales del ámbito municipal.

CONCLUSIONES

CONCLUSIONES

- 1 -

La participación ciudadana es un valor fundamental de la democracia, es indispensable en la conformación y desarrollo del Estado, por ende los ciudadanos deben conocer los medios y formas para su integración en la vida pública, es evidente que la participación ciudadana implica el grado de cultura política de los ciudadanos, por lo tanto es de importancia que los gobiernos incentiven los valores y la cultura democrática.

Los ciudadanos serán juiciosos y partícipes, únicamente si se les da la oportunidad de serlo mediante el involucramiento en diversos espacios de participación y decisión. Y mientras los ciudadanos estén más organizados en procesos participativos, mayor será la fortaleza de la democracia, mayor será su legitimidad, e igualmente, mayor será su capacidad para participar en las decisiones gubernamentales.

- 2 -

En este sentido, la participación creará mejores ciudadanos y quizá simplemente mejores individuos, les obligará a traducir en términos públicos sus deseos y aspiraciones comunes, incentivará el compromiso y solidaridad, les forzará a compartir responsablemente las consecuencias de las decisiones. Estos efectos beneficiosos de la participación se conjugan con la idea de que la democracia y sus prácticas, lejos de entrar en conflicto con la perspectiva liberal, son el componente indispensable para el desarrollo de la autonomía individual y colectiva.

Dicho de otro modo, existe una vinculación interna entre participación, democracia y soberanía popular, por un lado, y derechos, individualismo y representación, por otro. Esa vinculación se apreciaría, por ejemplo, en el hecho de que estas últimas constituyen precisamente las condiciones legal-institucionales bajo las cuales las variadas formas de participación pueden hacerse efectivas.

La cultura política es fundamental en sus expresiones más cotidianas que se presenta, como lo son la vecinal y municipal: estas están tomando relevancia en los espacios locales y en cuanto a los derechos y obligaciones ciudadanas.

- 3 -

El espacio local es el principal escenario donde la transición democrática tiene sus experiencias exitosas; así como la integración en la conciencia de los ciudadanos de que la participación no termina en las urnas; la democracia debe constituirse día a día, desde la base, en la localidad, en la colonia, en el barrio, o en la manzana. En este tenor, la participación ciudadana en la transición democrática fundamenta realmente la esencia del cambio.

Sin embargo, el valor esencial de la democracia radica en la promoción institucional de la educación cívica, este valor implica una nueva forma de realizar las prácticas institucionales, basadas en el consenso y la participación activa de la ciudadanía. Si bien las Organizaciones de la Sociedad Civil han conformado una nueva forma de organización y representación, y se han gestado para los fines que han sido necesarios, las instituciones que detentan la soberanía y mayor grado de representación deben velar por la promoción y difusión de nuevos valores que implanten la cultura cívica en la ciudadanía.

- 4 -

La participación tiende, igualmente, a crear una sociedad civil con fuertes y arraigados lazos comunitarios creadores de identidad colectiva, esto es, generadores de una forma de vida específica construida alrededor de categorías como bien común y pluralidad.

Los diferentes niveles de participación que se presentan en la sociedad, así como la diversidad en los mecanismos y los fines que persiguen en la conformación de instituciones representativas solamente son fundamentados mediante la legitimidad del consenso y la integración de los diferentes sectores.

- 5 -

El establecimiento de los mecanismos adecuados entre gobierno y ciudadanía solamente pueden ser generados mediante un marco legal que de vigencia y coherencia a las atribuciones de los tres órdenes de gobierno, en lo referente a la participación, si bien la Constitución dota a los municipios para el establecimiento y aseguramiento de la participación ciudadana y vecinal, no establece la coordinación de la participación ciudadana con los tres órdenes de gobierno para la conformación e integración de programas y políticas gubernamentales de desarrollo social.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática, que pese a sus dependencia del Ejecutivo Federal, así como de los gobiernos estatales no representa un esfuerzo por el establecimiento de mecanismos que integren la participación ciudadana en el ámbito municipal, lo cual excluye la posibilidad de integrar los diferentes sectores que tienden a la participación cotidiana en la vida municipal, provocando que la conformación de la política social en México se genere de manera dispersa y fragmentada de las diferentes regiones que conforman el país, aunado a la cultura política heredada por el Partido Revolucionario Institucional, a través del

centralismo, paternalismo, clientelismo y la gradual descomposición del tejido comunitario.

- 6 -

La capacidad de las instituciones gubernamentales será beneficiada en medida de la incorporación de la participación ciudadana en los diferentes procesos que garantizan la gobernabilidad democrática, mediante esquemas de colaboración mutua entre el gobierno y la sociedad en la búsqueda de un fin común. En este sentido de colaboración se dará garantía al principio de la corresponsabilidad.

Es fundamental identificar la capacidad de las instituciones representativas, ya que la lógica de representación no puede darse de igual manera en escalas urbanas o rurales, por tal motivo la complejidad y las funciones entre una y otra escala dependerán del grado de representación y consenso social, que puedan establecer.

- 7 -

La representatividad de las instituciones depende en medida de su forma de integrar a la organización de frente a los ciudadanos, de esta manera las instituciones en que se deposita la soberanía de los individuos deben generar, a través de la administración pública la formalización de procesos en lo concerniente a la planeación, evaluación y rendición de cuentas de las actividades gubernamentales; se debe garantizar la nueva ingeniería institucional para la participación ciudadana.

La institución municipal en México ha denotado su debilidad en la toma de decisiones trascendentales en el desarrollo social, convirtiéndose sólo en un proveedor de servicios básicos a la población, por lo tanto, la mayoría de las estructuras municipales de la administración pública funcionan focalizadas a la

resolución de problemas específicos y que no inciden en el desarrollo sostenido y sustentable de las regiones que se integran por más de 2,430 municipios del país; aunado a esto, los funcionarios electos municipales en su corto lapso de gobierno no intentan modificar las estructuras de la administración pública en el sentido de proporcionar los elementos necesarios para la integración de la participación ciudadana. Es evidente que el buen funcionamiento municipal dependerá de una congruente estructura federalista en donde los municipios detenten más autonomía y se respalden en los propios estados, para esto es fundamental que la descentralización se genere de manera que los municipios organicen la participación ciudadana en su interior para garantizar capacidades y cualidades e identificar los rubros que deberán priorizarse en la descentralización y conformar un gobierno municipal orientado y comprometido con las aspiraciones ciudadanas.

- 8 -

El municipio de Oaxaca de Juárez, ha incorporado esquemas participativos en la forma de organizar la funcionalidad del ayuntamiento y en tareas específicas en la experiencia de los servicios públicos, mediante la conformación de los tequios y a través de los Comités de Vecinos se han obtenido resultados en cuanto a la participación de los ciudadanos. En lo que respecta al Consejo Consultivo de Participación su valor ha radicado en los sectores productivos de relevancia, como lo es el sector turístico, que por su importancia y desarrollo tiene un mayor posicionamiento que los representantes de los sectores sociales. En cuanto al manejo transparente de los recursos, las instancias encargadas de hacer llegar información relevante a los ciudadanos, no han establecido mecanismos claros de rendición de cuentas, lo que limita la transparencia gubernamental en el municipio.

- 9 -

En lo que respecta al marco regulatorio del estado de Oaxaca, se puede asegurar que se respetan sistemas tradicionales de participación y autogestión, pero es de cuidado y observancia la autogestión y la libre autonomía de los pueblos indígenas. esta forma de establecer la autonomía a las comunidades solamente denota la falta de inclusión social y la incapacidad institucional para incorporar diferentes sectores de la sociedad. La búsqueda en el desarrollo social entre la articulación del Estado, Gobierno y Sociedad solo es posible mediante la inclusión y la cogestión, promovida desde el aparato estatal.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Acosta Arévalo, Octavio, "Las relaciones políticas de los gobiernos locales" en Antología: *Participación Ciudadana*. México, Centro de Estudios y Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. CESEM, 1996.
- Aguilar Villanueva, Luis. "Participación ciudadana y vida municipal". en *El Municipio en México*, México, CEDEMUN, 1996.
- Álvarez Eréndira y Castro Soto Oscar, *Participación ciudadana y gobierno local*. Cuadernos de Debate de la Agenda de la Reforma Municipal, México. Centro de Estudios y Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. CESEM, 2000.
- Arellano Gault, David y Rivera, Liliana. *Tendencias innovadoras en la gestión de la participación social*. México, CIDE, 1998.
- Aristóteles. *La política*, México, Porrúa, 1997.
- Arruti Hernández, Fernando A., "El estado de la participación ciudadana y la participación ciudadana en el Estado", en *El Municipio en México*, México, CEDEMUN, 1996.
- Arzaluz Solano, Ma. De Socorro, *Participación ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997- 2000)*, México, IAPEM, 2002.
- Barona del Valle, Marilia, "La comunicación en los gobiernos locales". en el *ABC del Gobierno Municipal*. México, Centro de Producción Editorial, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
- Barzelay, Michael, *El paradigma posburocrático*. México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Borja, Jordi, *Descentralización y Participación Ciudadana*. México. Centro de Estudios y Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. CESEM, 2000.

- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 2000.
- Cabrero Mendoza, Enrique, "Gerencia Pública Municipal. Marco de análisis para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en Cabrero Mendoza y Nava Campos, *Gerencia pública municipal*, México, CIDE, 2002.
- _____, *Innovación en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México*, México, CIDE, 2002.
- Cárdenas Gracia, Jaime. "La construcción de una cultura política municipal democrática" en Mancilla Guzmán, Sergio, et al. *El municipio mexicano en el umbral del nuevo siglo*. México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- Chancs Nieto, José, "Las relaciones del ciudadano con la administración pública" en *Revista IAEPM Administración Pública y Ciudadanía*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, no. 46 Mayo- Agosto: 2000.
- Colmenares Páramo, David. "La administración pública y la corresponsabilidad ciudadana: Una nueva cultura", en *Et. al. Participación Ciudadana y Contraloría Social*. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Consejo Nacional de Población, *Cuadernos de población: ciudadanas y ciudadanos*, México, Consejo Nacional de Población, 1999.
- Cordero Avendaño de Durand, Carmen. *La Vara de Mando. Costumbre Jurídica en la transmisión de poderes*. H. Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, México, 2001.
- Corwweal Andrea y Gaventa John, *Creando espacios, cambiando lugares: posicionando la participación en el desarrollo*. Cuaderno de Trabajo. México, Institute of Development Studies- Universidad Autónoma Metropolitana, Julio de 2003.
- Cunill Grau, Nuria, "La participación ciudadana", en *Antología: Participación Ciudadana*, México, Centro de Estudios y Servicios Municipales Heriberto Jara, A.C. CESEM, 1996.
- Dahl, Robert A., *La poliarquía*. España, Tecnos, 1979.

- Del Val, Enrique, "Proceso de descentralización y colaboración de la sociedad civil", en Et. al. *Participación Ciudadana y Contraloría Social*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.
- Díaz, Vega Rubén, "Valores Democráticos y Representación" en *Fuerzas políticas y participación ciudadana en la coyuntura del '97*. México, El Colegio de Sonora, 1997.
- Espina Von Roehrich, José, Ponencia presentada en el *Primer Foro Internacional de Participación Social*. Cancún, Quintana Roo, México, 13 de Septiembre de 2002.
- Font, Joan, "Mecanismos de Participación Ciudadana en la Toma de Decisiones Locales: Una Visión Panorámica". Tercer Premio XIV Caracas, Concurso de Ensayos del CLAD *Administración Pública y Ciudadanía*, 2000.
- Garza Grimaldo, José Gilberto. *Instituciones de Participación Ciudadana en la Vida Municipal*. Tesis doctoral, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Derecho 1988.
- Giddens, Anthony. *La tercera vía*. España, Taurus, 1999.
- _____. *La tercera vía y sus críticos*. México, Taurus, 2001.
- Gobierno del Estado de Guanajuato. *Participación y organización social*, México, Centro Estatal de Desarrollo Municipal, 1994.
- Guerrero Aniparán, Juan Pablo, *Reforma a la administración pública mexicana en el nuevo régimen político. ¿Por dónde empezar? Ideas para la creación de un gobierno transparente, responsable y cercano a la ciudadanía*. México, CIDE, 2000.
- Instituto Federal Electoral. *Los derechos civiles y políticos fundamentales y el sistema federal de gobierno*. Eslabones de la democracia, México, No.1 IFE, 2001.
- _____. *La organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos*. Eslabones de la democracia, México, No.2 IFE, 2001.
- _____. *La participación ciudadana en la integración de la autoridad*. Eslabones de la democracia, México, No. 3 IFE, 2001.

- _____, *La organización ciudadana en la gestión pública municipal*. Eslabones de la democracia México, No. 4 IFE, 2001.
- _____, *La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal*, Eslabones de la democracia, México, No. 5 IFE, 2001.
- Instituto Nacional de Administración Pública, *La participación comunitaria municipal*, México, INAP, 1986.
- Jaspeado, Rocío. Conferencia Magistral presentada en el *Sexto Foro Regional de Participación Social*. Memoria, Tlaxcala, Puebla, Hidalgo y Morelos, Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados LVIII Legislatura, México, Talleres Gráficos de la Cámara de Diputados, 2002.
- Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio", Una agenda estratégica para la discusión, *Revista del CLAD. Reforma y Democracia*, CLAD, No. 2 Julio 1994.
- _____, *Capital Social y Cultura: Claves Olvidadas del Desarrollo*, Argentina, Instituto Interamericano de Desarrollo Social, 2000.
- _____, "Seis tesis no convencionales sobre la participación" en *Revista Instituciones y desarrollo*, España. Instituto Internacional de Gobernabilidad, No. 2, diciembre 1998.
- Leñero Otero Luis y Trueba Dávalos José, *Desarrollo Social: La participación del pueblo en el desarrollo*, México, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, 1972.
- Lombera González, Rocío "La participación social en el ejercicio de gobierno y de la construcción de poder local", en *El Municipio en México*, México, CEDEMUN, 1996.
- Martínez, A. Ana, *La revolución francesa en sus textos*. Estudio Preliminar, Madrid, Tecnos, 1979.
- Martínez Silva, Mario. "Estudio Introductorio" , en Shafritz y Hyde, *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Mejía Lira, José. *La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado- sociedad*, Documento de Trabajo. Núm. 21. México, CIDE, 1999.

- Mellado Hernández, Roberto, *Participación ciudadana institucionalizada y gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Plaza y Valdés, 2001.
- Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, 1997.
- Monterroso Salvatierra, Neptalí, "Cultura y participación social municipal" en Mancilla Guzmán, Sergio, *et. al. El municipio Mexicano en el umbral del nuevo siglo*, México, Universidad Autónoma del Estado de México, 1996.
- Moreno Espinosa, Roberto, "La participación social y el municipio mexicano en los escenarios del inicio del tercer milenio de la era moderna", en *El municipio mexicano en el umbral del Nuevo Milenio*, México, CEDEMUN, 1999.
- Mouffe, Chantal, *Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática*, Serie Ensayos No. 2, México, IFE, 1997.
- Núñez Ramos, Ma. De la Luz, "La participación social y el desarrollo municipal", en *El municipio mexicano en el umbral del Nuevo Milenio*, México, CEDEMUN, 1999.
- Olmedo Carranza, Raúl, "Hacia el Cuarto orden de Estado y de gobierno: la comuna", en *El municipio Mexicano en el umbral del Nuevo Milenio*, México, CEDEMUN, 1999.
- _____, "El buen decir municipal", en *ABC del Gobierno Municipal*, México, Centro de Producción Editorial, Grupo Parlamentario del PRD, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 2000.
- Ortega, Roberto, *El Nuevo Federalismo. La Descentralización*, México, Editorial Porrúa, 1988.
- Oseguera, Juan Antonio, "Gobierno municipal, el verdadero reto", en revista *Política Digital*, México, NEXOS, 2001.
- Pintado, Sánchez Fernando, "La participación ciudadana en la vida de las ciudades", Ediciones del Serbal, España, 2000.
- Prats i Català, Joan, "Las ciudades latinoamericanas en el umbral de una nueva época", ponencia presentada al V Congreso de la Unión Iberoamericana de

- Municipalistas, *Municipio y Globalización*, Granada-Baeza, 18 a 23 de septiembre de 2000.
- Pruod'homme, Jean- François. *Consulta popular y democracia directa*, Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 15, México, IFE, 1997.
- Puga Espinosa, Cristina. *La modernización contradictoria*, México, Addison Wesley Longman, 1998.
- Rabasa Gamboa, Emilio, "Participación social y reforma del Estado", ponencia presentada en el *Primer Foro Internacional de Participación Social*, Cancún, Quintana Roo, 13 de septiembre de 2002.
- Rousseau. *El Contrato Social*, Madrid, Aguilar Ediciones, 1981.
- Ruiz Dueñas, Jorge, "Naturaleza, principios y alcance de la Contraloría Social", en *Et. al. Participación Ciudadana y Contraloría Social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Santa María, Benjamín, *Informe sobre políticas en las Entidades Federativas Mexicanas*, México, Banco Mundial, Oficina Regional, 2001.
- Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia*, No. 1. El debate contemporáneo, México, Patria, 1997.
- Sarukán K., José, "Sociedad Civil, valores éticos y colaboración ciudadana" en *Participación Ciudadana y Contraloría Social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- Secretaría de Desarrollo Social, *Manual del Ciudadano*, México, Secretaría de Desarrollo Social, 2002.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo*, México, Talleres Gráficos de la Nación, 1981.
- Senties E., Yolanda. *Organización de la participación ciudadana municipal*, México, Secretaría de Gobernación, 1986.
- Shafritz y Hyde. *Clásicos de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.

- Silva- Herzog Márquez, Jesús. *Esféras de la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, No. 9, México. Instituto Federal Electoral, 1997.
- Stiglitz, Joseph. "Participación y desarrollo: perspectivas desde el paradigma integral del desarrollo", Conferencia: *Democracia. Economía de Mercado y Desarrollo*, Corea del Sur, Febrero de 1999.
- Strauss, Leo; y Cropsey, Joseph. *Historia de la Filosofía Política*. México. F.C.F. 1996.
- Tapia Abascal, César, "Participación Social y cultura para la democracia" en *Fuerzas Políticas y Participación ciudadana en la coyuntura del '97*. México. El Colegio de Sonora. 1997.
- Uvalle Berrones, Ricardo, "La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y la nueva administración pública", en Revista IAEPM No. 46 Mayo- Agosto: *Administración Pública y Ciudadanía*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2000.
- _____, "El mundo actual de la ciudadanía", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. México. abril- junio. No. 164. 1996.
- Vázquez Cano, Luis, "Experiencia institucional en la Contraloría Social", en *Participación Ciudadana y Contraloría Social*. México, Miguel Ángel Porrúa. 1994.
- Vázquez Nava, Ma. Elena, "Contraloría Social y Reforma del Estado", *Participación Ciudadana y Contraloría Social*, México, Miguel Ángel Porrúa. 1996.
- Ziccardi, Alicia, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*. México, Instituto de Investigaciones Sociales- UNAM. 1998.
- _____, "Las ciudades y la cuestión social", en *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*. México, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. 2001.
- Zimmerman, Joseph F., *Democracia Participativa: El surgimiento del populismo*. México. Limusa, 1999.

MARCO JURÍDICO Y NORMATIVO

Federal:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Nacional de Planeación.
- Ley de Coordinación Fiscal
- Plan Nacional de Desarrollo 2001- 2006.
- Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002 – 2006.
- Programa Especial para el Fomento de la Cultura Democrática.
- Programa Nacional de Protección Civil 2001 – 2006.

Estatal:

- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca.
- Ley que crea el Organismo Público Descentralizado de carácter estatal, denominado “Comité Estatal de Planeación para el desarrollo de Oaxaca”.
- Ley de Coordinación Fiscal para el Estado de Oaxaca.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.
- Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Oaxaca.
- Reglamento para la organización y funcionamiento del Consejo de Colaboración Municipal del Municipio de Oaxaca de Juárez.
- Reglamento para la organización y funcionamiento de las Juntas de Vecinos y del Consejo Consultivo del Municipio de Oaxaca de Juárez.
- Plan Estatal de Desarrollo para el Estado de Oaxaca 1998 – 2004.
- Plan Municipal de Desarrollo para el Municipio de Oaxaca 2002 – 2004.
- Manual de Organización General del Municipio de Oaxaca de Juárez.
- Manual normativo para la comprobación de los recursos del Ramo 33 para el Estado de Oaxaca.

Fuentes Electrónicas:

- Sistema Nacional de Información Municipal.- Disco Digital. INAFED
- Encuesta Nacional sobre Cultura y Prácticas Democráticas.- Disco Digital. SEGOB
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. Sitio WEB: www.inafed.gob.mx
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. www.clad.org.ve/
- Municipio de Oaxaca de Juárez: www.municipiodeoaxaca.gob.mx
- Instituto de Gobernabilidad: <http://www.iigov.org>
- Banco Mundial: <http://www.bancomundial.org/>