



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN**

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS
DEL MUNICIPIO DE TLALNEPANTLA DE BAZ. EN EL AÑO 2010**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA
OSCAR EDUARDO GARCÍA MOTA**

**ASESOR
LIC. CESAR GUILLERMO DE LA ROSA ZAMORA**

Febrero de 2012



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.

Agradecimientos.

Agradezco a mi asesor, Cesar Guillermo de la Rosa Zamora, por su ayuda en el proceso de creación de este trabajo.

A mis profesores.

A mi familia.

Índice

Introducción.....	1
-------------------	---

Capítulo 1

1. La Participación Ciudadana en la Democracia

1.1. Democracia.....	4
----------------------	---

1.1.1. Orígenes de la Democracia.....	4
---------------------------------------	---

1.1.2. La Democracia moderna.....	9
-----------------------------------	---

1.2. Definición de Participación Ciudadana

1.2.1. La sociedad actual.....	14
--------------------------------	----

1.2.2. La organización ciudadana.....	15
---------------------------------------	----

1.2.3. La participación de la ciudadanía.....	17
---	----

1.2.4. Formas de participación.....	26
-------------------------------------	----

1.3. Políticas Públicas

1.3.1. Políticas Públicas: una tecnología públiadministrativa.....	33
---	----

1.3.2. Desarrollo del concepto.....	35
-------------------------------------	----

1.3.3. Políticas Públicas y Participación Ciudadana.....	37
--	----

Capítulo 2

2. Participación Ciudadana en México

2.1. Marco jurídico Federal, Estatal y Municipal.....	45
---	----

2.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	46
---	----

2.1.2. La Ley de Planeación, La Constitución Política Del Estado Libre y Soberano De México, y la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios	51
---	----

2.1.3. Los Municipios y la Participación Ciudadana.....	58
---	----

2.2. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México y la Participación Ciudadana.....	63
2.3. Los mecanismos de participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla de Baz. En el año 2010.....	69

Capítulo 3

3. El Municipio

3.1. Definición de municipio y modelo de municipio mexicano	
3.1.1. Definición del Municipio.....	83
3.1.2. Antecedentes del Municipio.....	85
3.1.3. El Municipio en México.....	88
3.1.4. Clasificación del Municipio.....	91
3.2. El Municipio de Tlalnepantla de Baz.	
3.2.1 El Bando Municipal, El Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 y la Participación Ciudadana.....	93
3.2.2. Políticas Públicas y Participación Ciudadana en Tlalnepantla de Baz. En el año 2010.....	102

Capítulo 4

4. El fortalecimiento municipal a través de la participación ciudadana.....	131
4.1. Descentralización y planeación.....	132
4.2. Agendas para el fortalecimiento municipal.....	135
4.3. La Democracia Participativa en los Municipios.....	143

Conclusiones.....	147
-------------------	-----

Bibliografía.....	156
-------------------	-----

Introducción

Hoy en día vivimos en un mundo en donde la globalización ha echado raíces. Éste proceso de unificación global se manifiesta en el creciente intercambio de información e interdependencia entre los países que se inscriben dentro de las sociedades capitalistas, democráticas y liberales. El fenómeno que a finales del siglo pasado llenaba las calles de manifestantes “globalifóbicos” es actualmente una realidad innegable. No solo el campo económico ha sido devorado por el mercado mundial, hoy todos los campos sociales, el político, el educativo, el cultural, etc. han sido globalizados.

Organismos internacionales como el Fondo Monetario Institucional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM), la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), etc. parecen ser ahora más importantes que las constituciones de los propios Estados que los integran. Las culturas primigenias de las naciones han desaparecido o están por desaparecer sustituidas por la nueva sociedad global y los ciudadanos de los países pobres han quedado relegados en la lucha por el poder.

En el caso de nuestro país el papel del ciudadano, al igual que en los otros países subdesarrollados, ha quedado relegado. Nuestra democracia sufre de una crisis de legitimidad como resultado de un sistema de gobierno centralizado, de partidos políticos cerrados, de funcionarios corruptos, del olvido de los problemas sociales, etc. la suma de todo este contexto, ha llevado a nuestro país a una situación de pobreza, ingobernabilidad y violencia.

La sociedad mexicana desconfía de las instituciones que han dado vida a su Estado por más de 200 años. Los ciudadanos han decidido separarse de las actividades políticas e incluso se han alejado de las urnas de votación que anteriormente cimentaban el ideal democrático de nuestro sistema de gobierno.

En el ámbito de la administración pública también se ha plasmado la falta de participación social. Existe en todos los órdenes de gobierno una constante ineficacia reflejada en los programas de escaso impacto que son implementados. Más adelante veremos que una de las causas de la problemática existente en la administración municipal es resultado de la falta de mecanismos de participación ciudadana que permitan influir en los procesos de políticas públicas.

El ámbito municipal de gobierno es considerado el primer punto de contacto entre ciudadanos y gobierno, en él, la Constitución delega la prestación de servicios públicos como el agua potable, la electricidad, limpia, etc. por ello es un elemento muy importante para la organización de nuestra sociedad. La calidad de vida de las familias mexicanas depende en gran medida de la eficiencia en la

prestación de estos servicios. Las familias son el núcleo de la sociedad y por ello es importante que la administración municipal resuelva de inmediato la problemática existente en su administración.

Debemos comenzar a fortalecer a nuestra sociedad como primer paso para resolver los problemas a nivel nacional. Para llevar a cabo esta gran tarea debemos iniciar sin duda por el reforzamiento de la cohesión social, la búsqueda de la legitimidad de las instituciones, el fortalecimiento de la participación ciudadana y el establecimiento de nuevos mecanismos democráticos que den nueva vida a las ahora caducas instituciones mexicanas.

El ciudadano actual tiene en sus manos el poder de cambiar el mundo que lo rodea, dentro de las concepciones modernas del Estado, es el ciudadano el que con su actuar puede darle un giro total a los mecanismos de gobierno implantados en su país.

En México tenemos la necesidad de reivindicar a los ciudadanos, es indispensable recobrar los principios éticos y morales que dieron bases a las democracias de nuestros días, es necesario que los hombres y mujeres que habitan en nuestro país trabajen en conjunto con sus autoridades para resolver sus problemas. Sólo así recobramos la confianza de los ciudadanos en las instituciones y lograremos acabar con la problemática que no permite el libre desarrollo de nuestra nación.

En el presente trabajo conoceremos los mecanismos que permiten a la participación ciudadana colaborar en los procesos de las políticas públicas del municipio de Tlalnepantla de Baz. En el 2010. El objetivo de este análisis es conocer el estado que guardan los mecanismos de participación ciudadana en dicho municipio, los tipos de participación, el papel que contempla el marco jurídico para la participación ciudadana en el diseño, implementación y vigilancia de políticas públicas municipales; así como valorar el nivel de participación en el ámbito municipal. Es decir, se busca establecer de manera clara cuál es el papel de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas del municipio de Tlalnepantla de Baz, identificar las etapas en las que se contempla dicha participación y esclarecer si esta beneficia o perjudica al proceso, para después hacer una propuesta de mejora en el tema.

Dada la naturaleza de nuestro trabajo, el estudio que se realizará será del tipo descriptivo, mediante una investigación documental y con un análisis del tipo deductivo.

También analizaremos a las políticas públicas y el proceso de mejoramiento al que se le somete cuando son abiertas a la participación ciudadana. Al final de

nuestro trabajo veremos cuál es el resultado de la relación gobierno-gobernados que surge de los mecanismos contemplados actualmente en el municipio.

El año 2010 fue un año de importantes acontecimientos históricos, pues se cumplió el bicentenario de la independencia y el centenario de la revolución mexicana. En Tlalnepantla ése año fue el que marcó la mitad de la gestión del gobierno priista en turno. Por ello se nos presenta como un buen referente de los avances que en materia de participación ciudadana en los municipios hemos logrado.

Para cumplir con nuestro objetivo se necesita entender el conjunto de ideas que envuelven a la participación ciudadana en los municipios. Tenemos que comenzar por aclarar conceptos como el de Democracia y Participación Ciudadana y luego mencionar cuál es el proceso de diseño e implementación de políticas públicas y la importancia de la inclusión de los ciudadanos en dicho proceso.

Luego del desarrollo del marco conceptual, analizaremos el marco legal que regula la participación ciudadana en nuestro país, pues es importante observar los mecanismos de participación ciudadana previstos primero en el nivel federal y estatal para después entrar a lo que al municipio de Tlalnepantla le corresponde, así es como veremos al final del segundo capítulo cuales son los mecanismos de participación ciudadana previstos legalmente en Tlalnepantla.

Una vez desarrollado el tema de la participación ciudadana y su marco legal en México, abordaremos el tema de los municipios, primero mencionando un breve recuento de su historia para después observar como se ha instaurado en nuestro país. Todo esto con el fin de contextualizar el estado de la participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla.

Al final del tercer capítulo encontraremos lo referente al plan municipal de desarrollo 2009-2012 y los programas que fueron implementados durante el 2010 con el fin de observar cómo es que los mecanismos de participación ciudadana en el municipio contribuyeron en su conformación y en cuáles los ciudadanos tuvieron algún tipo de participación.

Finalmente abordaremos las propuestas que han surgido recientemente sobre el fortalecimiento de los municipios, primero la descentralización y la planeación, luego las distintas agendas de fortalecimiento municipal y finalmente el concepto de Democracia Participativa como propuesta ante la indiscutible necesidad de transformar nuestra democracia de “representativa” a “participativa”.

Capítulo 1

1. La Participación Ciudadana en la Democracia

En éste primer capítulo de nuestra investigación, tratamos lo referente a la participación ciudadana en los gobiernos democráticos; primero nos encargamos de aclarar la inseparable relación entre los conceptos “Democracia” y “Participación ciudadana”, para luego conocer a las políticas públicas como una herramienta de gestión y entrelazar todos estos conceptos a fin de entender la importancia de la inclusión de la participación ciudadana en los procesos de políticas.

La participación ciudadana es un fenómeno ligado a los Estados democráticos, entender su importancia en los asuntos públicos nos obliga a hacer un repaso primero por conceptos como Democracia, Ciudadanía, Participación, etc. con el fin de contextualizar a la participación ciudadana de nuestros días y en particular a la del municipio de Tlalnepantla de Baz, sobre la cual nos ocuparemos después en los capítulos finales.

Por ello comenzaremos este primer capítulo con la definición de democracia y un leve esbozo de su desenvolvimiento histórico, luego avanzaremos hacia lo que hoy en día se conoce como participación ciudadana, su importancia en los modelos democráticos de gobierno y el papel de los ciudadanos, para finalmente abordar lo referente al estudio de políticas públicas y muy en particular a los programas que durante el 2010 se implementaron en el municipio de Tlalnepantla.

1.1. Democracia

1.1.1. Orígenes de la Democracia

Un análisis sobre la participación ciudadana en Tlalnepantla requiere irremediamente de la definición del término “Democracia” como primer paso. La palabra democracia es formada etimológicamente por dos palabras griegas: “demos” y “kratos” (pueblo y poder). El término “Democracia” se puede entender como “El poder del pueblo”.

Para identificar este concepto desde sus raíces, tendremos que remontarnos a la antigua Grecia, donde encontramos un primer referente teórico importante. En “la República” de Platón se mencionan principalmente tres formas de gobierno que son: la monarquía, la aristocracia y la democracia. Se describe cómo es que se genera el paso de una forma de gobierno a otra de acuerdo al movimiento de los elementos que la constituyen: el número de individuos en el gobierno, individuos que toman decisiones políticas, diferencias en la sociedad, elementos económicos, la cantidad y calidad de los gobernantes, etc. se menciona

por ejemplo que si no se mantenía una buena organización y equilibrio adecuado entre elementos como las mujeres, los hijos, la educación, poder y riqueza, ocurrían cambios en las esferas de poder que repercutían en toda la sociedad.¹

Entre estas formas de organización social nace la democracia como modelo especialmente caracterizado por la estabilidad entre sus elementos constitutivos.

Sabemos que ya entre los siglos V y VI a.C. en Grecia se discutía una forma de gobierno ideal en la que el pueblo debía regir y por medio de la cual las ciudades tendrían la capacidad para autogobernarse, “varias ciudades-Estado que desde tiempos inmemoriales habían sido gobernadas por diversas clases de líderes antidemocráticos (aristócratas, oligarcas, monarcas o tiranos) se convirtieron en sistemas en los cuales una cantidad sustancial de varones adultos y libres tenían derecho a participar directamente en calidad de ciudadanos en el gobierno”.²

En el caso de Aristóteles, otro de los teóricos griegos de la democracia, nos menciona que el tipo de gobierno se distingue de acuerdo a quienes detentan el poder político. Nos dice que si quienes asumen el poder son los más adinerados, entonces el gobierno será una oligarquía. Si por el contrario son los pobres, entonces será una democracia, se entiende entonces que entre los distintos modelos de gobierno la diferencia radica esencialmente en la riqueza y la pobreza de quienes gobiernan.³ Sin embargo, el concepto de democracia ha cambiado con el paso del tiempo, ya no es al estilo de la Grecia antigua como se entiende a un país democrático.

A lo largo de la historia el concepto de democracia ha sufrido diversas tergiversaciones. “todos” en el caso de la democracia griega hacía alusión más bien a los hombres libres, que como característica principal debían ser adultos, poseedores de bienes, de tierras y esclavos. En este caso podemos encontrar una gran diferencia con los ideales de las luchas modernas que reclaman democracia, en las que algunos de los ideales principales son igualdad, pluralidad, fraternidad e inclusión de todos los ciudadanos sin distinción. La democracia de la Grecia antigua no implicaba entonces, la inclusión de todos los habitantes del territorio, por el contrario, delimitaba entre ellos la participación política y el ejercicio del poder.

Regresando a la época de Pericles en Atenas, encontramos que el “gobierno del pueblo” se introduce alrededor del año 594 a.C. fecha en la que esta

¹ Platón. “*Diálogos*”. Porrúa. México. 1999. p. 569.

² Dahl, Robert. “*La democracia y sus críticos*”. Paidós. España. 1992. p.21.

³ Aristóteles. “*Política*”. Porrúa. México. 1999. pp. 80-84.

ciudad era conocida como uno de los pueblos con mayor estabilidad política. La democracia en esta ciudad se caracterizaba por la participación directa de los ciudadanos, lo cual era logrado a través de distintos mecanismos entre los que se destacaba la asamblea popular o “ekklesia”, en la cual todos los que contaban con las características necesarias tenían derecho a participar en la toma de decisiones. Así mismo, los griegos consideraban necesaria la igualdad de los ciudadanos ante la ley, la igualdad de derechos de los ciudadanos para acceder a cargos de gobierno, funciones públicas y la libertad de expresión, elementos que traían consigo el fomento a las reuniones y asociaciones entre individuos.

En la democracia griega como en todos los demás tipos de gobierno existía una divergencia entre la teoría y la práctica, por ejemplo, tenemos que mencionar que se estima que en las asambleas atenienses participaban alrededor de 30,000 personas, por lo cual, debido al gran número de asistentes, no todas participaban de manera activa en la discusión de los temas a tratar. También es difícil pensar que entre todos estos participantes se llegara al final a una decisión aceptada por todos ellos. Las mujeres, los esclavos, los inmigrantes, etc. no podían participar en estas asambleas y de esta manera se pone de relieve la discriminación del pueblo, que limitaba a que solo los llamados “hombres libres” tuvieran acceso a la participación política.

Encontramos también como referente teórico importante a la Roma antigua, pues si bien se encontraban constituidos en una República, conservaban muchas de las características que consideraban benéficas de los distintos sistemas de gobierno conocidos, por ejemplo, conservaron una fuerte influencia del poder ejecutivo, característico de una monarquía, también conforme a los modelos aristocráticos reclutaron gente que se encargaba de asuntos de gobierno, estos individuos de acuerdo a la idea aristocrática contaban con características especiales, que los hacían sobresalir de entre la gente común e hicieron uso de ellos para gobernar en las distintas provincias romanas, también se realizaban votaciones llamadas “comicios” en los cuales se daba la libertad a los habitantes de participar en los asuntos de gobierno, haciendo con esto uso de elementos democráticos.

De los romanos heredamos distintos mecanismos organizacionales que permitieron crear los complicados sistemas de gobierno de nuestros días, el más importante fue sin duda la forma republicana de gobierno, que también ha servido para dar base a muchos otros Estados. Robert Dahl nos dice por ejemplo que “la doctrina republicana insistía en que ningún sistema político podía ser legítimo, conveniente o bueno si excluía la participación del pueblo en su gobierno”.⁴ Sin

⁴ Dahl, Robert. Op. Cit. p. 36.

embargo cabe mencionar también que los mismos romanos pensaban que la democracia con el tiempo se convertiría en un sistema inestable, debido principalmente a la población no homogénea, lo cual era causa de la misma naturaleza humana, para ellos todos los individuos contaban con una percepción particular de los hechos y de las situaciones, lo cual contribuía a crear divergencias en opiniones y en general a crear inestabilidad entre la población.

Por esta razón los romanos creían que era necesario combinar las formas de gobierno para poder equilibrar los elementos que influyen en el poder político e intentaron rescatar de la monarquía, de la aristocracia y la democracia elementos que les permitieran crecer con la mayor estabilidad posible, “que combinara los intereses de muchos, de pocos o de uno”.⁵

En aquella época surgieron distintos mecanismos que con el paso del tiempo abrieron los espacios necesarios para que toda la población en general lograra participar en las decisiones públicas, además también se permitió que quienes aplicaran estas decisiones pudieran ser también ya fuese “plebeyos” o “patricios” con base en el interés de la república, “así se transformó gradualmente la ciudad antigua. En su origen era la asociación de un centenar de padres de familia. Luego aumentó el número de ciudadanos, porque las ramas segundas obtuvieron la igualdad. Más tarde, los clientes emancipados, la plebe, toda esa muchedumbre que durante siglos había quedado fuera de la organización política y religiosa y en ocasiones hasta afuera del recinto sagrado de la ciudad derribó las barreras que se le imponían y penetró en la ciudad, de la que enseguida se hizo dueña”.⁶

Sin embargo, encontramos que en la democracia siempre ha existido la exclusión de un grupo de la sociedad incluso desde su nacimiento en Grecia.

La organización de los Estados modernos hereda muchas de sus características del gobierno romano, de entre ellas podemos destacar principalmente el reconocimiento de la composición heterogénea de una sociedad, además de que se comprueba que entre los distintos sectores sociales se puede llevar a cabo una organización estable. También es importante la reunión de las distintas posturas de opinión en un solo cuerpo de gobierno que lograba representar de manera puntual los intereses de todos, además, conformaron un gobierno mixto que fungió como principal herramienta de su éxito.

Los romanos hicieron que las acciones de gobierno fueran asuntos públicos y no privados, y sobre todo hay que señalar que existía la participación ciudadana

⁵ Ibid. p. 38.

⁶ Fustel de Coulanges. “*La ciudad antigua*”. Porrúa. México. 1986. p. 210.

en el centro de todos los elementos, no solo como medio de expresión de una opinión, sino como elemento decisivo en las acciones de los representantes en el gobierno y como ejecutante de los planes.

Sin duda, la suma de estos elementos debió contribuir para que la población se viera representada en todas las decisiones que guiaron al Estado a sus objetivos, es bien sabido que la cultura del imperio romano es un elemento importante en la historia universal y que son innumerables sus contribuciones a la humanidad.

Más delante, de entre los teóricos de la democracia surgirán ideas parecidas a las que reinaban entre los griegos, en el sentido de que la democracia no significa solamente la apertura de los espacios políticos a todos los habitantes de una nación, sino un proceso de selección que contempla también el establecimiento de limitaciones: “consideren completamente inadmisibles el hecho de que participen en el sufragio cualquier persona que no sea capaz de leer, escribir y agregaré, efectuar las operaciones comunes de aritmética”.⁷

Este comentario nos muestra cómo es que la democracia no fue pensada para que fuera el “vulgo” el que tomara las decisiones políticas, por el contrario, parecía reservar el derecho del voto y del acceso al poder a los ciudadanos más educados y preparados para ello. Sabemos también que la democracia nace precisamente de esos ciudadanos politizados y que clamaban el equilibrio entre los factores del poder.

Así como han surgido muchos argumentos a favor de la democracia, también han existido muchos detractores y sus argumentos se cimientan principalmente en la ignorancia del pueblo sobre los asuntos públicos y de la predominancia de las emociones e intereses personales y no de la razón en la discusión y toma de decisiones, de la fácil manipulación de la gente, de la falta de cohesión entre ideas, etc.

El concepto de democracia se ha mantenido a través del tiempo como deseable gracias a una serie de razonamientos que la colocan en un lugar privilegiado entre los diversos tipos de gobierno. La democracia privilegia la participación de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales y por esta razón se le considera altamente benévola con las clases pobres y oprimidas por los grandes poseedores de riqueza, sin embargo, vemos que en muchos casos funciona como un arma de doble filo, por un lado dando esta idea de apertura y pluralismo (que como hemos visto puede resultar falsa) y por el otro cubriendo de legitimidad y gobernabilidad a los gobiernos que hacen uso de su nombre, y es

⁷ Mill, John. “*Consideraciones sobre el gobierno representativo*”. Gernika. México. 1991. p. 195.

esta la principal característica por la cual ha logrado subsistir a lo largo del tiempo en la estima de los ciudadanos.

Como podemos observar, existen grandes diferencias entre la democracia ateniense y la que hoy en día existe en nuestro país, en principio se puede decir que la idea de “Democracia” no es la misma en ambos casos y que por tanto no se puede decir que en nuestro país se viva una democracia como aquella del ideal clásico, sin embargo, existen principios básicos a tomar en cuenta como es el principio de autogobierno, que nos permite considerarnos dentro del concepto de democracia, agregando, claro, el principio de representación, el voto, las garantías individuales, el estado de derecho y demás elementos que se han venido adhiriendo con el paso del tiempo al concepto.

Giovanni Sartori nos dice en una reflexión sobre la democracia, “tomemos el principio “todo el poder al pueblo”, el cual induce en forma extrema al principio de soberanía popular. Con fines revolucionarios, para abatir una dictadura está bien decirlo así. Pero después, con la dictadura ya abatida, sabemos que aquel principio pone en existencia solo una titularidad y que el problema del poder es el problema de su ejercicio”.⁸

1.1.2. La Democracia moderna

Una vez mencionados los antecedentes griegos y romanos, debemos entrar a la concepción moderna de democracia, que fue resultado de acontecimientos de gran relevancia en la historia.

Durante el periodo que se conoce como la ilustración surgieron teóricos como Montesquieu, Rousseau, Hobbes, Locke, etc. cuyas ideas transformaron radicalmente la concepción del Estado, la República y la Democracia; con ellos se concibieron ideas como la del contrato social y los derechos naturales de los hombres, que contribuyeron a la creación de los Estados modernos y a la creación de una nueva concepción del hombre y del papel de los individuos en el gobierno.

Las transformaciones que tuvieron lugar después de la ilustración fueron muy variadas, las colonias inglesas en América se independizaron; en 1789 en Francia se dio una revolución que se encargó de crear la “Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano” que entre otras cosas establecía que los hombres eran iguales y tendrían por ello igualdad ante las leyes, derechos y obligaciones, que tendrían derecho a asociarse, que existen derechos naturales, libertad de propiedad y resistencia a la opresión, libertad de expresión, de imprenta

⁸ Sartori, Giovanni. “*La sociedad multiétnica*”. Taurus. España. 2001. p.50.

y de pensamiento. La democracia a partir de estos sucesos cobra importancia como el modelo de gobierno más conveniente.

En el pensamiento moderno los hombres surgen como actores de sus propias vidas, como transformadores de su propia realidad y de su entorno. En la época moderna el hombre se considera un individuo racional, que puede como resultado de sus acciones crear o transformar el mundo. Esta nueva ola de ideas que separan el mundo medieval del moderno transformó la concepción del Estado, gobierno y del poder. Antes era a través de designios de entidades divinas que los hombres detentaban el poder, se creía que los reyes o emperadores eran designados por dios mismo, sin embargo, en la modernidad los gobiernos se conforman en base a las voluntades de los individuos, y sus intereses en común los unen en una nueva forma de gobierno.

El Estado y su gobierno había sido hasta entonces delineado históricamente por la concentración de poder de uno o pocos individuos para la creación de una estructura político-militar que permitiese a los reinos defenderse de los ataques del exterior o del interior en el caso de los aristócratas que se reunían para defenderse de los inconformes del vulgo.

En las formas modernas de gobierno se establecen instituciones que intentan crear un contrapeso al gran poder del monarca. El antecedente considerado como el más importante es el nacimiento de la “cámara de representantes” en Inglaterra, que tenía como función establecer y seguir los procedimientos para la creación de leyes que sustituían a la voluntad del monarca. Ahora era a través de las leyes como se dictaba el actuar de los actores políticos y de las instituciones que regulaban el poder.

Uno de los teóricos del Estado moderno es Nicolás Maquiavelo, quien hacía referencia a que las repúblicas pueden ser democráticas o no, dependiendo de la forma de gobierno que adoptan. Mencionaba que existían los gobiernos de una sola persona o de una persona asistida por una asamblea, “Contesto que todos los principados de que se guarda memoria han sido gobernados de dos modos distintos: o por un príncipe que elige de entre sus siervos, que lo son todos, los ministros que lo ayudarán a gobernar, o por un príncipe asistido por nobles que, no a la gracia del señor, sino a la antigüedad de su linaje, deben la posición que ocupan. Estos nobles tienen estados y súbditos propios, que los reconocen por señores y les tienen natural afección. Mientras que en los estados gobernados por un príncipe asistidos por siervos, el príncipe goza de mayor autoridad: porque en toda la provincia no se reconoce soberano sino a él, y si se obedece a otro, a quien además no se tiene peculiar amor, solo se lo hace por tratarse de ministro y

magistrado del príncipe”.⁹ El discurso del autor continúa mencionando que la organización de una asamblea hacía más difícil el acceso de invasores al Estado.

Así se entiende que Maquiavelo consideraba que la participación de un mayor número de individuos en el gobierno contribuía al fortalecimiento del Estado. En su discurso, el autor continúa hablando sobre las ventajas de organizar un Estado como aquel de Darío en Francia, y más adelante menciona que “nada hay mejor para conservar –si se la quiere conservar- una ciudad acostumbrada a vivir libre que hacerla gobernar por sus mismos ciudadanos”.¹⁰

Desde entonces se reconoce que la democracia es el modelo más conveniente para gobernar a un Estado. “Por doquiera se ha visto que los más diversos incidentes de la vida de los pueblos se inclinan en favor de la democracia. Todos los hombres la han ayudado con su esfuerzo: los que tenían el proyecto de colaborar para su advenimiento y los que no pensaban servirla; los que combatían por ella, y aun aquellos que se declaraban sus enemigos; todos fueron empujados confusamente hacia la misma vía, y todos trabajaron en común, algunos a pesar suyo y otros sin advertirlo, como ciegos instrumentos en las manos de Dios”.¹¹

Alexis de Tocqueville nos menciona que fue en las colonias independizadas de Inglaterra en América que la democracia se desarrolló de una manera singularmente libre y que más adelante serviría como modelo a seguir para muchos otros países en desarrollo.

Por su parte, Robert Dahl nos brinda una definición de la democracia de nuestros días respondiendo a la siguiente pregunta: “¿Qué significa decir que un país está gobernado democráticamente? Esquemáticamente, las instituciones políticas del gobierno democrático representativo moderno son las siguientes: cargos públicos electos. Elecciones libres, imparciales y frecuentes. Libertad de expresión. Acceso a fuentes alternativas de información. Autonomía de las asociaciones. Ciudadanía inclusiva”.¹²

Pablo González en su estudio sobre la democracia en México nos menciona que Max Weber, quien entiende sociológicamente la democracia dice a propósito de ella que “la democracia, incluye dos postulados: a) el impedir que se desarrolle un grupo cerrado de funcionarios oficiales para que exista la posibilidad

⁹ Maquiavelo, Nicolás. “*El príncipe*”. Época. México. p. 21.

¹⁰ *Ibíd.* p. 24.

¹¹ Alexis de Tocqueville. “*La democracia en América*”. Fondo de Cultura Económica. España. 1957. p. 33.

¹² Dahl, Robert. “*La democracia. Una guía para los ciudadanos*”. Taurus. Buenos Aires. 1999. p. 100.

universal de acceder a los cargos públicos y b) la reducción de la autoridad oficial para aumentar la esfera de influencia de la opinión pública en la medida de lo posible”.¹³

También Giovanni Sartori nos menciona una definición de democracia como es entendida actualmente: “decimos democracia para aludir, a grandes rasgos, a una sociedad libre, no oprimida por un poder político discrecional e incontrolable, ni dominada por una oligarquía cerrada y restringida, en la cual los gobernantes respondan a los gobernados. Hay democracia cuando existe una sociedad abierta en la que las relaciones entre gobernantes y gobernados es entendida en el sentido de que el Estado está al servicio de los ciudadanos y no los ciudadanos al servicio del Estado, en la cual el gobierno existe para el pueblo y no viceversa”.¹⁴

Según la definición de Sartori se puede entender que si en nuestro país no existen mecanismos necesarios para que el Estado responda a las demandas de los ciudadanos y los incluya en la toma de decisiones, entonces no se puede decir que sea un país enteramente democrático.

Hoy en día organismos internacionales como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)¹⁵ nos mencionan que “se considera que una gestión pública es buena si cumple satisfactoriamente con una serie de parámetros preestablecidos de integridad, eficiencia, eficacia, efectividad, igualdad y equidad, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la calidad de vida de las personas, para lo cual debe ser esencialmente democrática, lo que garantiza el logro de niveles de calidad y excelencia en su desempeño y resultados” y continúa mencionándonos que “las sociedades contemporáneas de Iberoamérica demandan, cada vez con mayor fuerza, la ampliación y profundización de la democracia como sistema político y en particular, la democratización de la gestión pública. De suyo, la mejora de la gestión pública es consustancial al perfeccionamiento de la democracia. Es así como surge como paradigma social la búsqueda de una democracia plena, que se soporte, entre otros, en los derechos de información, participación, asociación y expresión sobre lo público, esto es, en el derecho genérico de las personas a participar colectiva e

¹³ González, Pablo. “*La democracia en México*”. Era. México. 1965. p. 208.

¹⁴ Sartori, Giovanni. “*¿Qué es la democracia?*”. Taurus. México. 2003. p. 47.

¹⁵ El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD, es un organismo público internacional, de carácter intergubernamental. Bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela. Su creación fue respaldada por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Resolución 2845 -Se constituyó en el año 1972 XXVI) con la idea de establecer una entidad regional que tuviera como eje de su actividad la modernización de las administraciones públicas, un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social. “*Acerca del CLAD*”. Sitio web: “CLAD, Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo”. URL: “<http://www.clad.org/portal>”. (Consulta: 3/10/2011).

individualmente en la gestión pública, lo que se puede denominar como el “*derecho de participación ciudadana en la gestión pública*”.¹⁶

Creemos que el concepto de democracia debe ser constantemente vigilado, pues ahora la comunicación se ha expandido a niveles nunca antes conocidos por el hombre. Los últimos años del siglo pasado y los primeros del presente han visto nacer una nueva generación de tecnologías que han unido al mundo, véase por ejemplo el caso de las redes sociales en internet y el uso que se les ha dado en los últimos años en conflictos políticos y asuntos económicos en todo el mundo. Creemos que nunca estuvo el hombre tan cerca de alcanzar los ideales de la democracia directa, y es solo cuestión de tiempo para que las democracias del mundo se vean obligadas a cambiar sus estructuras para adaptarse al nuevo contexto.

La democracia de nuestros tiempos tiene que garantizar igualdad de oportunidades a todos los ciudadanos, se deben atender problemas de desigualdad social, rezago educativo, económico, corrupción en las instituciones, violencia, etc. y creemos que la problemática puede ser resuelta con la inclusión de la sociedad en todos los ámbitos necesarios. Con políticas que desde las localidades contribuyan a los planes nacionales. Así, poco a poco atender las necesidades de los vecinos de cada localidad para fortalecer los lazos que forman a la sociedad y fortalecer con ello nuestra democracia.

Sobre el concepto moderno de Democracia y su relación con la participación ciudadana, el CLAD, nos menciona también que: “La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad”.¹⁷ Toca el turno entonces de estudiar a la participación ciudadana, pues así podremos entrar más a fondo en esta relación.

¹⁶ CLAD. “*Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*”, (documento en línea). Sitio web: “CLAD, Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo”. URL: “<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>”. (Consulta: 3/10/2011).

¹⁷ *Ibíd.* p. 4.

1.2. Definición de Participación Ciudadana

1.2.1. La sociedad actual

En esta sección del presente trabajo se abordará lo referente a la participación ciudadana, se hará un acercamiento a su definición y a los mecanismos y procesos que la hacen parte de las acciones que implementa el Estado. Pero primero debemos mencionar que el hombre desde su nacimiento se encuentra inmerso en un sistema social, participando en actividades de todo tipo que delinean su personalidad, objetivos, preferencias, etc.

Para Émile Durkheim la sociedad se basa en una serie de reglamentaciones impuestas por la suma de los individuos, “Mi libertad llega sólo al límite pasado el cual puede otro aprovechar la superioridad física, económica o de otra clase, de que dispone para someter mi libertad, y únicamente a la regla social es posible poner un obstáculo a estos abusos de poder”.¹⁸ La sociedad es entendida precisamente como el arreglo entre los individuos bajo una ley: “el fin mismo de toda sociedad, que es el de suprimir, o cuando menos moderar, la guerra entre los hombres, subordinando la ley física del más fuerte a una ley más elevada”.¹⁹

Gustavo Martínez nos dice que “La sociedad es la unión de los hombres basada en los individuos a través de los distintos lazos de solidaridad”.²⁰ Con el paso del tiempo y como resultado de la participación de los individuos, el hombre ha creado distintas sociedades, una cada vez más grande y posiblemente muy diferente a la otra, lo cual ha derivado en una gran complejidad en nuestros Estados actuales. Hoy en día solo un especialista en el tema puede descifrar el complejo funcionamiento de una institución como podría ser por ejemplo una secretaria de Estado.

Marcos Kaplan nos dice, “de tal forma, la sociedad se presenta como una red de relaciones jerarquizadas de individuos, grupos y clases sociales; de estructuras, formas y canales de movilidad social; de procesos de creación y modificación de todas ellas. La jerarquía diferenciada es a la vez colectiva (clase, casta, estamento y otros grupos). Desde este punto de vista el sistema se identifica como una rara macro estructura a la vez centralizada y descentralizada,

¹⁸ Durkheim, Émile. “*La división del trabajo social*”. Akal. España. 2001. p. 4.

¹⁹ *Ibíd.* p. 3.

²⁰ Martínez, Gustavo. “*El ayuntamiento como promotor del desarrollo*”. Revista: “Estudios municipales”. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1986. p. 22.

que permite simultánea pero contradictoriamente la reunión y dispersión, la praxis colectiva y la iniciativa individual”.²¹

Bernardo Kliksberg menciona, “la participación se halla en la naturaleza misma del ser humano”.²² De esta manera se entiende que dentro de la conformación de una comunidad de individuos cada uno de ellos tomará parte en los asuntos que a cada uno le plazca, por su naturaleza misma, no existe manera de que alguien forme parte de una comunidad sin participar en ella.

Así, la sociedad se nos muestra como una red de relaciones humanas, definidas por reglas de acción establecidas institucionalmente y en donde interactúan toda clase de individuos. En la sociedad los hombres encuentran la solución a sus necesidades, desde elementos básicos como el alimento, la vivienda y el vestido; como también todo tipo de productos de consumo, trabajo, asistencia médica, transporte, etc. pero no solo se trata de una red de intercambios de productos y servicios, sino más allá de esto, representa la manera en la que la humanidad ha logrado crecer y avanzar a lo largo de la historia como especie. La conformación de una sociedad implica elementos económicos, políticos, culturales, geográficos, etc. hoy en día el concepto de sociedad si bien puede referirse a una simple interacción entre dos individuos también hace referencia a la compleja organización de la especie humana en su totalidad, pues actualmente debido al avance en la tecnología, la economía, la política, etc. nos encontramos de alguna u otra manera relacionados y por ello participando en sociedad.

Dicho lo anterior, es preciso también que entremos a lo relacionado con el concepto de ciudadanía, pues si bien hemos dicho que la participación es un derecho de los ciudadanos, también hay otros aspectos que hay que tomar en cuenta. Veremos ahora qué significa ser ciudadano y también conoceremos un poco más a fondo los derechos y obligaciones que esta condición conlleva.

1.2.2. La organización ciudadana

Ahora toca el turno al tema de la definición de “Ciudadano”, pues al igual que otros conceptos, existen acepciones distintas de acuerdo a los diferentes campos de estudio que abordan el tema. Es claro que no se puede entender por completo la relación entre los anteriores conceptos sin antes definir este punto.

²¹Kaplan, Marcos. *“Estado y sociedad”*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1980. p. 89.

²²Kliksberg, Bernardo. *“Seis tesis no convencionales sobre la participación”*. Revista: “Instituciones y desarrollo”. Instituto internacional de gobernabilidad. n.2. Barcelona. 1998. p.131.

El ser ciudadano de una sociedad determinada implica que el individuo asume los derechos y obligaciones que le otorga el marco jurídico del Estado en el que se encuentra, de esta manera el ciudadano se inscribe dentro de la convivencia social. Encontramos que ser ciudadano se refiere a “todo individuo que forma parte de una comunidad política y refiere a la persona que goza de plenos derechos políticos”.²³

El ser ciudadano de determinado Estado implica la participación activa en su vida política, en la conformación de decisiones públicas, en el ejercicio de sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones.

Federico Reyes menciona que los ciudadanos se pueden caracterizar de acuerdo a la naturaleza de sus demandas, “el primer sector es el de los insatisfechos, la clase plural u oprimida, los pobres, los desgraciados. Para ellos el orden establecido es de opresión y la política es de lucha. Para el otro gran sector, los satisfechos, el orden establecido es la garantía. La política aquí es vista como integración”.²⁴

Por su parte Jesús Silva dice que existen ciertas reglas que regulan la vida social y que los ciudadanos están obligados a seguir. En su exposición las divide en dos grandes rubros:²⁵

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 para 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.

Reglas de control:

- Existen mecanismos para distribuir y controlar institucionalmente el poder.
- El poder debe someterse al imperio de la ley.

²³ Secretaría de Desarrollo Social. “Manual del ciudadano”. México. 2009. p.13.

²⁴ Reyes, Federico. “El poder: la democracia difícil”. Grijalbo. México. 1991. p. 95.

²⁵ Silva, Jesús. “Esferas de la democracia”. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. n.9. IFE. México. 1996. pp. 21-22.

- Las decisiones de la mayoría no pueden atropellar los derechos de las minorías.
- Los gobernantes deben rendir cuentas regularmente de sus acciones.

Con el seguimiento de estas reglas de convivencia social se busca proporcionar un marco necesario para que los ciudadanos puedan tener una vida organizada, puedan tener acceso al poder y a través de él intentar mejorar su calidad de vida.

Dicho lo anterior y siguiendo con la línea de nuestra investigación, hay que recordar que para la conformación de una sociedad hace falta la participación ordenada de los distintos sectores que jugarán un rol dentro de la comunidad, y que buscan en conjunto el bien común.

Para la correcta instauración de dicha sociedad y su respectivo gobierno, siempre es necesario crear un ambiente de convivencia, en el cual se deben establecer cuerpos jurídicos que expongan como mínimo los puntos de vista éticos y morales de los individuos que conformarán dicha sociedad como condición para el desempeño de sus actividades productivas y de esparcimiento personal.

Así es como la vida en sociedad cumple con dos funciones en esencia, una es contribuir a la satisfacción de las necesidades personales de los ciudadanos estableciendo un ambiente propicio para el logro de sus aspiraciones y la otra es la satisfacción de las necesidades creadas colectivamente. Este arreglo entre individuos participantes de una misma sociedad es el que da vida a los Estados y los gobiernos, “así el deber y el interés obligan igualmente a las dos partes contratantes a ayudarse mutuamente, y los miembros hombres deben procurar reunir bajo esta doble relación todas las ventajas que de ella se derivan”.²⁶

1.2.3. La participación de la ciudadanía

El concepto de Participación Ciudadana, puede significar diferentes cosas para personas distintas dependiendo de su campo de estudio y demás elementos a tomar en cuenta. Podemos encontrar que la participación ciudadana ha sido definida como toda intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público, es decir, toda aquella acción que signifique la búsqueda de los ciudadanos por incidir en los temas públicos.²⁷ En general, el término “participación ciudadana” es utilizado para definir la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en el voto, las consultas ciudadanas, discusiones, planteamiento de propuestas, y

²⁶ Rousseau, Jean. *“El contrato social”*. Aguilar. Madrid. 1981. p. 20.

²⁷ Cunill, Nuria. *“Participación Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados latinoamericanos”*. CLAD. Venezuela. 1991.

todo tipo de actividades que en las cuales se interrelacionan el Estado y los ciudadanos.

Echando una mirada a los antecedentes de la humanidad se puede encontrar a grupos de individuos que por iniciativa propia tomaron parte en los procesos de gobierno, este tipo de participación tiene una larga trayectoria, sus raíces (al igual que las de la democracia) se encuentran en la Grecia antigua.

Los primeros registros encontrados de la práctica de la reunión o asamblea de los ciudadanos se encuentran en los escritos de Heródoto. Gracias a sus historias sabemos que en el siglo VI a.C. se desarrolla un ideal político llamado isonomía, que posteriormente adoptaría el nombre de democracia. La isonomía es la igualdad de la ley, pero como ideal político promovía la participación de los hombres libres en las decisiones públicas, en la definición de las leyes y en el gobierno de la ciudad. Este ideal era una respuesta racional a la tiranía de la época, que era la práctica corrupta del gobierno de uno, que gobernaba sin leyes y sin fundamento en la razón, y con la exclusión total de la participación ciudadana.

Para los griegos la participación ciudadana era una de las características de los seres humanos, la discusión y deliberación de los asuntos públicos era pieza clave de la construcción de la sociedad en la que se desarrollaban y de esta manera todos los hombres libres contribuían a la construcción de una sociedad ordenada y pacífica que se desarrollaba sin mayores problemas.

Aristóteles afirmaba que la ciudadanía en grado pleno es una característica de la democracia, mencionaba que en ella los ciudadanos deliberan y participan en las instituciones establecidas por la Constitución (politeía) y también que la Constitución democrática establece que el elemento soberano de la ciudad son "los más", o sea, las mayorías encarnadas en el pueblo. Así, la institución capital del sistema político es la asamblea de todos los ciudadanos.

Hay que recalcar que en esta definición se toma en cuenta solamente a los ciudadanos, que eran hombres libres y en pleno uso de sus derechos. En la democracia ateniense la participación ciudadana en la política alcanzaba su plenitud, pues ella reunía al pueblo en un espacio y en un tiempo determinado para discutir los temas públicos y resolver sobre ellos de manera directa. En consecuencia, el pueblo estaba realmente presente, para deliberar y adoptar decisiones que afectaban a toda la ciudad.

Como referente histórico de la participación ciudadana mencionaremos, además de la antigua Grecia de Pericles a la Revolución Francesa. Los debates que se suscitaron en ella concluyeron con el triunfo del sistema representativo

como forma de gobierno, ante la imposibilidad de la democracia directa de la antigüedad.

Este hecho histórico sirvió como referente para los sistemas representativos de nuestros días, fue así debido al aumento en el número de los pobladores de las distintas naciones y la evidente necesidad de concentrar en un solo cuerpo legislativo las decisiones que afectarían a todo un Estado; se buscaba también aumentar la representatividad y la pluralidad de las decisiones gubernamentales en contraposición al totalitarismo entonces derrocado.

Así surgió la idea de la superioridad de la representación sobre la democracia directa, fórmula que en nuestros días aún es aplicada y sobre la cual hay que mencionar también los argumentos que nos dicen que la representación deviene en la separación de los representantes de sus representados; que quienes se encuentran en las esferas de poder que permiten la toma de decisión sobre los asuntos públicos, gozan de privilegios que los sitúan dentro de un contexto distinto al que conocen los ciudadanos comunes, a los cuales hay que agregar el elevado nivel de percepciones que gozan actualmente los representantes de los ciudadanos en las instituciones del Estado.

También sabemos que la intermediación ejercida por los representantes impide o limita la participación directa y efectiva de los ciudadanos, que con el tiempo terminan por separarse por completo de los asuntos públicos.

En los años posteriores a la Revolución Francesa, Benjamin Constant desarrolló su concepción de libertad de los modernos y demostró que en la edad de la sociedad comercial los ciudadanos no disponían del tiempo necesario para atender los asuntos públicos. Y que por tal razón, ellos debían transferirle esa responsabilidad, en procuración, a sus representantes. Esta tesis expone el carácter limitado de la participación en el régimen representativo.²⁸

De esta misma manera, con respecto a la organización ciudadana en el siglo XIX, encontramos que algunos países como Estados Unidos lograron la conformación de comunidades bien estructuradas, consecuencia entre otras cosas de la movilización del campo a las ciudades como efecto de la revolución industrial y el consecuente aumento de las industrias en todo su territorio, misma que propició el desarrollo en todos los ámbitos de la vida nacional, tanto económicos como sociales, culturales y políticos, además de que las estructuras de clase se transformaron y las capacidades económicas y tecnológicas evolucionaron.

²⁸ Godoy, Óscar. *“Una breve historia intelectual: Formas de participar”*, (documento en línea). Revista: “Revista universitaria”. Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile. 2004. Sitio web: “Pontificia Universidad Católica de Chile”. URL: “http://www.uc.cl/ru/84/dossier_1.html”. (Consulta: 7/10/2011).

Estados Unidos fue un ejemplo en lo que a la vida comunitaria se refiere, así nos lo muestra la obra de Alexis de Tocqueville, llamada “La Democracia en América”.

La libre participación de la ciudadanía encuentra de nuevo su fundamento en una idea central de la modernidad, aquella que concibe al hombre como un individuo que es libre e independiente y toma decisiones sobre su propio destino, y con su voz contribuye políticamente al bienestar de la sociedad. En lo fundamental es esta imagen del ciudadano la que se ha convertido en un ingrediente importante para la fórmula a través de la cual las sociedades occidentales se conciben a sí mismas. Al mismo tiempo, es evidente que esta idea presupone un ciudadano activo “ideal” que apenas ha existido.

Al comenzar el siglo XXI nos encontramos con una crisis de participación ciudadana en la política bastante generalizada en las democracias, y precisamente es esa la situación que existe en nuestro país. Por esta razón, los científicos sociales y los agentes públicos buscan nuevos instrumentos para reactivar y fortalecer la participación política de los ciudadanos. Hasta ahora han surgido reformas para hacer más transparentes y contables a las instituciones y la gestión de los funcionarios públicos, pues ésta es una condición necesaria para que el ciudadano pueda ejercer funciones de control sobre el poder político y exigir que sus demandas sean satisfechas en forma eficiente, sin embargo, aún hay mucho por hacer.

En cuanto al concepto de participación ciudadana, Mauricio Merino explica que la participación puede distinguirse desde diferentes puntos de vista. Para él “participar”, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o por lo menos, hacer saber a otros alguna información. De modo que participar es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; sólo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas.²⁹

El concepto de participación ciudadana en sí mismo, por su imprecisión, ha corrido igual suerte que el de “movimientos sociales”, “sociedad civil”, “tercer sector”, “organizaciones no gubernamentales”, etc. definiciones con las que se pretende abarcar todo un universo de asociaciones o agrupaciones del ámbito social que actúan sobre lo social, es decir, independientemente de que tenga o no como objetivo incidir en el espacio público estatal. En el caso de participación civil,

²⁹ Merino, Mauricio. “*La participación ciudadana en la democracia*”. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, n. 4. México. 1995. p. 3.

el término es empleado "para aludir a las organizaciones cooperativas, a las asociaciones civiles, a las comunidades de autoayuda, a la organización sindical, a la gestión de las empresas, a los movimientos sociales, a las movilizaciones coyunturales de la población, a la emisión del voto, a la asistencia comunitaria, a la exhortación sistemática en los medios masivos y a las revoluciones sociales, entre otras formas de participación que emergen de los sectores de la sociedad, cualesquiera que éstos sean".³⁰ Así, notamos que existe una gran confusión a la hora de definir el término, pues vemos como también se considera a la emisión del voto como participación civil, cuando en otras ocasiones este mismo mecanismo se considera dentro de los de la llamada participación ciudadana.

Alicia Ziccardi distingue cuatro tipos de participación de los individuos en sociedad: social, comunitaria, ciudadana y política, estos cuatro ámbitos de participación hacen alusión a la vida en sociedad de los individuos y no solo a la relación gobierno-ciudadano.

“La participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante a la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad); la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho de participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía. Dentro de estos últimos deben incluirse también el derecho al empleo, a la seguridad física, a los servicios básicos, a la protección del medio ambiente y del patrimonio histórico y cultural sobre el que se construye la identidad.”³¹

En la participación ciudadana se contemplan dos conceptos básicos: sociedad y gobierno. La interacción entre estos dos entes se define de acuerdo a los papeles que a cada uno corresponde, unos gobernando y otros ejerciendo sus derechos y obligaciones.

Alicia Ziccardi también nos especifica que la participación ciudadana se clasifica en:³²

³⁰ Bolos, Silvia. “*Los dilemas de la participación en gobiernos locales*”, (documento en línea). Sitio web: “IGLOM Red de Investigadores Locales de México”. URL: “<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa10/dilemasparticipoblocal.es.html>”. (Consulta: 7/10/2011).

³¹ Ziccardi, Alicia. “*Los actores de la participación ciudadana*”, (documento en línea). Sitio web: “IGLOM Red de Investigadores Locales de México”. URL: “iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso/pm4/ziccardi.html”. (Consulta: 6/10/2011).

³² Ziccardi, Alicia. “*Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*”. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. México. 1998. p. 36.

1. Participación institucionalizada: es aquella participación que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.
2. Participación no institucionalizada: es aquella participación informal o formal pero que no está reglamentada.
3. Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste.
4. Participación clientelística: es aquella en la que a la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
5. Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social.

La autora nos dice que “la noción de participación ciudadana se reserva a la relación que existe entre los individuos y el Estado, relación que pone en juego el carácter público de la actividad estatal”.³³ De esta manera hace una gran diferenciación entre los demás ámbitos de participación de los individuos en la sociedad, pues si por un lado se habla de participación social, comunitaria y política, ahora diferencia el ámbito ciudadano de los demás y aclara que esta participación se centra en la relación entre los individuos y el Estado.

De manera general se entiende que “cuando hablamos de la participación ciudadana, estamos hablando por lo menos de tres niveles de participación, la participación en la elección de las autoridades, la participación en el ejercicio mismo de la administración y del poder; y una tercera participación en la ejecución de la obra pública”.³⁴ Creemos que estos tres ámbitos agrupan de manera general la relación entre gobierno y ciudadanía que se da actualmente en el municipio de Tlalnepantla de Baz. como lo veremos más adelante.

Resulta interesante mencionar por ahora que el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. ha establecido como uno de los ejes rectores de su gobierno el establecer mecanismos de participación ciudadana “incluyentes”, así podremos hacer un contraste entre lo que sucede con las políticas públicas del municipio y la tipología mencionada.

³³ *Ibíd.* p. 20.

³⁴ Díaz, Fausto. “*Los investigadores ante la reforma municipal*”, (documento en línea). Sitio web: “IGLOM Red de Investigadores Locales de México”. URL: “<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/coloquio97/tema1.html>”. Consulta: 7/10/2011.

El CLAD por su parte, nos dice en “la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” que “se entiende por participación ciudadana en la gestión pública el proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas”.³⁵

Para fines de esta investigación, y en un esfuerzo por agrupar las distintas características atribuidas en las diversas tipologías, entenderemos que el concepto de participación ciudadana en el ámbito municipal se refiere a “la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos, conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del Ayuntamiento”.³⁶

El tema de la participación ciudadana en los municipios hace necesaria una primera reflexión sobre la diversidad y heterogeneidad municipal. Es bien sabido que dadas las actividades económicas, las costumbres, el *modus vivendi* en general, cada región tendrá su manera característica de organizarse como sociedad, de esta manera, no será el mismo tipo de participación en los municipios rurales del país, por ejemplo, que en los municipios metropolitanos del valle de México.

Un segundo aspecto a tener en cuenta y reflexionar sobre él tiene que ver con el proceso de participación ciudadana, en el que se presentan muchas demandas y en el que a la vez convergen individuos de todos los niveles sociales. En teoría, estos procesos deben permitir la participación de todos los sectores y lograr sumar sus intereses a manera de que el resultado beneficie a la mayoría, sin embargo hace falta realizar un estudio más a fondo sobre los mecanismos previstos para encausar la participación en los municipios.

En el 2009, con la adopción de la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” por parte de nuestro país, se reconoce que el individuo tiene el derecho de participar en las políticas públicas. En dicho documento se menciona que “la participación ciudadana en la gestión pública constituye de forma simultánea para los ciudadanos y las ciudadanas:

³⁵ CLAD. Op Cit. pp. 3-4

³⁶ INAP. “La participación comunitaria municipal”. Guía Técnica n. 14. México. 1986. p. 4.

- Un derecho activo exigible a los poderes públicos, de forma que éstos establezcan y garanticen los cauces para su ejercicio en los procesos de gestión pública.
- Una responsabilidad cívica como miembros de la comunidad en que se integran, bien de forma individual o bien mediante sus organizaciones y movimientos representativos.

La participación de la sociedad en las políticas públicas es entonces no solo un derecho de los ciudadanos, sino una obligación que se presenta como vital para el correcto desenvolvimiento de la democracia. También se menciona en el mismo documento que se necesita siempre del apoyo de las autoridades en materia de educación, transparencia, legalidad, etc. así como la adopción de ciertos principios como cimientos de una buena relación entre las autoridades y los ciudadanos.

El CLAD recomienda a los países que forman parte de su organización que la participación ciudadana en la gestión pública se base en los principios siguientes:³⁷

- *Constitucionalización*: los Estados iberoamericanos procurarán constitucionalizar el reconocimiento del derecho de participación ciudadana en la gestión pública y regularán los mecanismos, procedimientos y garantías que éste requiere.
- *Igualdad*: la participación ciudadana en la gestión pública es un derecho de cada ciudadano y ciudadana, por lo que los Estados iberoamericanos deben establecer las garantías necesarias para que sea ejercido en igualdad de condiciones.
- *Autonomía*: la participación ciudadana en la gestión pública, para ser asumida como derecho de los ciudadanos y las ciudadanas, debe ejercerse con total autonomía de los actores sociales.
- *Gratuidad*: para que los ciudadanos y las ciudadanas puedan ejercer efectivamente su derecho de participación en la gestión pública, ésta tiene que ser gratuita.

³⁷ CLAD. Op. Cit. p.5.

- *Institucionalización*: los poderes públicos promoverán la creación, mantenimiento y correcto funcionamiento de las instituciones y mecanismos que hagan posible el ejercicio del derecho de participación ciudadana en la gestión pública, respetando la existencia de espacios y mecanismos de participación informal y espontánea.
- *Corresponsabilidad social*: la participación ciudadana es corresponsabilidad de los poderes públicos y de los ciudadanos y las ciudadanas.
- *Respeto a la diversidad y no discriminación*: en los procesos de participación ciudadana en la gestión pública se deberán respetar las particularidades, características y necesidades de los pueblos indígenas y afrodescendientes, así como de cualquier otro grupo poblacional, social y culturalmente diverso.
- *Adecuación tecnológica*: con el fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública, los poderes públicos promoverán la adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas.

También en la carta del CLAD se menciona que las ventajas de la participación ciudadana en la democracia se centran principalmente en que “la participación ciudadana en la gestión pública refuerza la posición activa de los ciudadanos y las ciudadanas como miembros de sus comunidades, permite la expresión y defensa de sus intereses, el aprovechamiento de sus experiencias y la potenciación de sus capacidades, contribuyendo de esta manera a mejorar la calidad de vida de la población. Asimismo, fomenta una nueva cultura, en la que la ciudadanía va adquiriendo una mayor disposición a informarse acerca de los asuntos públicos, a cooperar y a respetar la diversidad social y cultural, a interactuar dentro de ella y a favorecer la comprensión intercultural. Desde el punto de vista de los gobiernos, la participación ciudadana en la gestión pública ayuda a abordar los conflictos y a propiciar acuerdos, así como a aumentar la legitimidad y efectividad de las decisiones”.³⁸

Una vez que hemos mencionado las recomendaciones del CLAD, conoceremos cuáles son las formas en la que la sociedad se organiza para participar en conjunto con su gobierno en la resolución de los problemas públicos.

³⁸ *Ibíd.* p. 4.

1.2.4. Formas de participación

Las manifestaciones de participación ciudadana son muy diversas, sabemos que el ser humano es un ser social por naturaleza y que participa en ella incluso sin saberlo. La participación ciudadana es un fenómeno que no se limita a los espacios políticos, ocurre simultáneamente en diversos escenarios, desde los lugares de convivencia familiar hasta los antros que se consideran viciosos e indeseables, entre gente de todos los estratos sociales y con culturas muy diversas.

A partir de las definiciones y la tipología mencionada podemos decir que de manera general, encontramos que en las comunidades se presentan tres distintos tipos de participación ciudadana: la legal o formal, la espontánea y la organizada.³⁹

La primera hace referencia a los distintos procesos legales que contempla el Estado para encauzar y promover la participación ciudadana en la toma de decisiones, y el ejemplo más importante es el voto ciudadano para la elección de sus representantes. La segunda se refiere a las expresiones que surgen de manera espontánea entre la población como una huelga no planeada, un torneo deportivo, o cuando después de un desastre natural la sociedad se une para realizar acciones de auxilio, mientras que la última se refiere a las organizaciones conformadas por los ciudadanos y que se interesan por temas comunes, que pueden o no estar en contacto con instituciones gubernamentales.

Así hemos intentado resumir las 5 formas de participación ciudadana que menciona Alicia Ziccardi. Por un lado, decimos que la participación institucionalizada puede ser equiparada a la participación legal. La participación no institucionalizada y autónoma puede considerarse del tipo organizada. Mientras que finalmente la participación espontánea puede considerarse del tipo autónoma. Si bien aún quedan las del tipo clientelística e incluyente, creemos que las tres formas que nosotros mencionamos, es decir, tanto la legal, la espontánea y la organizada pueden ser del tipo clientelística o bien incluyente. Este rubro dependerá del estilo de gobierno que asuma cada administración o bien del tipo de organización que se trate.

Se dice que de entre los tres tipos de participación ciudadana la más efectiva es la participación legal, debido principalmente a sus alcances a corto, mediano y largo plazo, además de que a través de la organización institucional se pueden encausar a los distintos actores a planear y dirigir las actividades, dándoles coherencia y enfocándolas a los problemas más importantes.

³⁹ Mejía, José. "La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad". Revista: "Documento de trabajo". n.21. CIDE. México. 1993. p. 16.

Por su parte, el CLAD dice que “la participación ciudadana en la gestión pública puede adoptar distintas formas según si se ejerce sobre la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados, si se realiza individual o colectivamente o se institucionaliza a través de procedimientos, instancias o ambos y, por último, según los tipos de sujetos sociales concernidos. La participación ciudadana en la gestión pública, ya sea en la formación de las decisiones, en la ejecución de éstas o en el seguimiento, evaluación y control de sus resultados, debe combinar formas orgánicas con formas procedimentales, teniendo en consideración tanto la necesidad de tender a la institucionalización de la participación como a la modificación de los equilibrios de poder a favor de aquellos que se encuentren subrepresentados en los circuitos de decisiones”.⁴⁰

La participación ciudadana es un rubro muy importante para el desarrollo de la vida democrática, como hemos comprobado a través del estudio de los conceptos anteriores no se puede hablar de democracia sin que la participación ciudadana asome entre los elementos que le dan bases.

Más allá de la elección de sus representantes en el gobierno, los ciudadanos deben participar en los procesos de diseño e implementación de políticas públicas, pues habrá algunas de ellas en las que encontrarán sus intereses dañados y que afectarán de manera directa sus actividades. Así pues, será mejor que se vean inmiscuidos en la conformación de dichas decisiones y más aún en la implementación de las acciones necesarias y en la evaluación y control de las políticas.

Entre los distintos mecanismos de participación ciudadana implementados por los gobiernos democráticos actuales encontramos los siguientes:

- Plebiscito
- Referendo
- Iniciativa popular
- Consulta ciudadana
- Revocación del mandato

Cada uno de estos mecanismos se ha creado con el fin de entregar cada vez más capacidades a los ciudadanos y con ello incluirlos en la administración pública y actualmente al diseño, implementación y vigilancia de las políticas públicas. La revocación del mandato es el más radical de ellos en materia política

⁴⁰ Ibíd. p. 7.

e intenta entregar el poder de castigar a los representantes que no cumplan con las demandas ciudadanas mediante el cese de su mandato.

El plebiscito es un mecanismo de participación ciudadana nacido en Roma al igual que muchas de las figuras jurídicas que actualmente conforman nuestro Estado. En el plebiscito las autoridades se ven obligadas a hacer una consulta a los ciudadanos con el fin de recibir la legitimidad necesaria para implementar un programa o tomar una decisión de carácter importante. Norberto Bobbio escribe a propósito de este mecanismo que "...el plebiscito es una votación popular sobre temas de relevancia constitucional".⁴¹ Sobre la relación que envuelve al plebiscito, la participación ciudadana y a las políticas públicas, podemos mencionar que mediante él las autoridades, al conocer la opinión de la población, pueden desarrollar la decisión que atenderá a las demandas sociales.

El Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española define al referéndum como "el procedimiento jurídico por el que se someten al voto popular leyes o actos administrativos cuya ratificación por el pueblo se propone". A diferencia del plebiscito, el referéndum se refiere únicamente a la Constitución de leyes. Este mecanismo si bien parece que no permite a la ciudadanía influir de manera directa sobre las políticas públicas, creemos que si permite a los ciudadanos votar y con ello ratificar las leyes o actos administrativos, por ello puede entonces de manera indirecta incidir en los procesos de políticas públicas.

En cuanto a las iniciativas populares encontramos de nuevo en el Diccionario de la Real Academia de la lengua Española que el concepto se refiere al procedimiento establecido en algunas constituciones políticas, mediante el cual interviene directamente el pueblo en la propuesta y adopción de medidas legislativas.

Por supuesto las iniciativas populares son importantes en materia legislativa, y si bien no son del tipo de mecanismos que permite a la población participar en los procesos de políticas públicas de manera directa; creemos que si se permite participar a la ciudadanía en la propuesta y adopción de medidas legislativas también de manera indirecta se puede afectar a los procesos de políticas públicas. Pues un cambio en el marco jurídico afecta de manera importante los demás aspectos de los procesos administrativos.

Este mecanismo se refiere a la organización de un grupo de electores que con base a sus necesidades presentan una propuesta de legislación, pero que

⁴¹ Bobbio, Norberto. "*El futuro de la democracia*". Fondo de Cultura Económica. México. 1997. p. 26.

cumplen con el requisito de representar a un amplio porcentaje de la lista nominal de electores. Así, vemos que las iniciativas populares al nivel local podrían ser de gran ayuda, pues si bien las autoridades municipales no pueden llevar a cabo actividades legislativas, sí se encargan de reglamentar los diversos asuntos de su competencia y en este campo se puede dar cabida a una iniciativa popular. Pongamos por ejemplo los reglamentos de los mercados y tianguis, o los horarios en los que se recolecta la basura en las colonias populares, o bien los procedimientos en materia administrativa, etc. espacios en los que las iniciativas populares pueden proponer cambios que mejoren el funcionamiento actual.

Sobre la consulta ciudadana como mecanismo de participación ciudadana encontramos que su objetivo es “recoger los puntos de vista de los gobernados en lo que toca a los programas que han de llevarse a cabo, así como los que se requieren, e incluso los que se estén desarrollando en un momento determinado”.⁴² Así, vemos que la consulta ciudadana puede y debe ser un elemento formador de la política pública. Más adelante veremos que la política pública conlleva un proceso de planeación e identificación de las alternativas de solución al problema y en este campo el contar con la participación de los vecinos y la sociedad en general significa una fuente importante de información.

También sabemos que la consulta ciudadana establece medios de comunicación entre las autoridades encargadas de diseñar e implementar las políticas y sus respectivos programas y por ello sirve como guía a las autoridades en sus acciones, a través de ellas se puede saber el nivel de aceptación y de efectividad de las acciones públicas.

En cuanto a la revocación del mandato, encontramos que el termino revocación proviene del latín “revocatio onis”, que viene a su vez del verbo “revocare” esto es, dejar sin efecto una concesión, un mandato o una resolución. En este caso la revocación del mandato se refiere al cese de alguna autoridad por parte de la ciudadanía reunida en asamblea. El efecto de este mecanismo es la destitución del funcionario público. En la actualidad este es quizá el mecanismo de participación ciudadana menos generalizado de los que ya se encuentran contemplados en los sistemas jurídicos, debido a que se piensa que su práctica indiscriminada puede desestabilizar la eficacia y la estabilidad del régimen representativo en su conjunto.

La revocación del mandato puede dar un giro drástico a los procesos de políticas públicas, pues de hacer efectivo el cese de alguna autoridad significaría

⁴² Calzada, Feliciano. “*Derecho Constitucional*”. Harla. México. 1990. p. 177.

que la toma de decisiones, la tarea de la implementación de alguna acción, la discusión de las alternativas, o el diseño de programas, etc. conllevaría la participación de nuevos actores que sustituyan a aquellos que han sido cesados, trayendo consigo una irremediablemente nueva postura o punto de vista.

Es importante que en nuestro país se pongan en práctica todos estos mecanismos y que trabajando en conjunto las autoridades y los ciudadanos puedan crear nuevas formas de participación ciudadana.

Es responsabilidad de los ciudadanos asegurarse de que a través de sus acciones puedan incidir de manera importante en la resolución de los asuntos públicos que les afecten, tanto en materia nacional como en los gobiernos de tipo local, pero para el correcto desempeño de todo esto, se requiere también una corresponsabilidad del gobierno. Por ello el CLAD recomienda a sus países integrantes que “para garantizar la participación individual y colectiva las administraciones públicas deben propiciar:

- El acceso a información de interés general, su difusión activa y la posibilidad de consulta a través de medios físicos, audiovisuales y electrónicos.
- La difusión pública de los canales de comunicación abierta y permanente con cada área de la Administración.
- La invitación pública a la ciudadanía a vincularse con la Administración sin otro requisito que su condición de ciudadano y ciudadana.
- La respuesta en tiempo y forma adecuada a toda consulta, solicitud o propuesta presentada.
- La provisión de mecanismos participativos especiales para incluir a todo ciudadano y ciudadana que por su lengua, condición social y cultural, discapacidad, ubicación geográfica u otras causas tenga dificultades para comunicarse con la administración, o limitaciones para acceder a los mecanismos de participación ordinarios.
- Instrumentar mecanismos de colaboración adecuados para que los pueblos indígenas, las comunidades o colectivos de ciudadanos, se estructuren y definan sus propias fórmulas de representación interna a fin de hacer viable el diálogo con las administraciones públicas.
- La gestión transparente de intereses a instancias de colectivos ciudadanos para manifestar reclamos, propuestas o consultas en el marco de las políticas y normas vigentes.

En la vida actual de nuestro país las formas de participación ciudadana aparecen como superación de la crisis del modelo clientelista que ha caracterizado la relación entre gobierno, partidos políticos y ciudadanos; existe aún la idea de que la principal vía de participación ciudadana es el voto, con el cual el ciudadano premia o castiga a los partidos políticos y su desempeño, así como sus nuevas propuestas de gobierno, y de esta manera se cree que se ejercita de manera importante el papel del ciudadano.

Hoy en día la participación ciudadana tiene como objetivo aumentar en la mayor medida posible la esfera de influencia de los ciudadanos en el gobierno. Siendo momento de cambios globales importantes, es vital resaltar que el papel del ciudadano debe ser abierto a muchas más funciones que le permitan incidir directamente en la manera en que los gobiernos se desempeñan, con miras a generar un cambio, si no inmediato, sí de mediano plazo que pueda equilibrar la balanza que hasta ahora se mantiene inclinada a favor de elementos ajenos a los intereses de los ciudadanos.

A propósito de la organización ciudadana en México, Yolanda Senties menciona que “existen sistemas tradicionales de ayuda mutua que son dignos de mencionarse como son: dar mano, fajina, tequio, guelaguetza, mayordomía”.⁴³

Podemos mencionar como ejemplo el sistema de “dar mano”, un sistema por demás tradicional que puede haber existido en muchas de las culturas a lo largo de la historia humana y que parece ser partícipe de los sentimientos de comunidad y reciprocidad con los que cuenta el ser humano *per se*. “la mano vuelta obliga al que la pide a dar de comer a los que la dan y funciona con relación a la escasa demanda que –en la relación indígena- tiene el trabajo asalariado, además los vínculos de parentesco permiten y generan la reciprocidad laboral de mano vuelta, situación que hace que sea una sociedad de comunidad cooperativa”.⁴⁴

En este punto debemos preguntarnos cuál es la responsabilidad del Estado mexicano en el bienestar de su población y cuáles son las responsabilidades que otorgan los cuerpos normativos a las autoridades para asegurar la participación de las personas, pues a través de estas facultades y responsabilidades es como se puede tener una visión más amplia sobre lo que corresponde por su parte a los individuos como ciudadanos y cómo es que se organiza la participación ciudadana para mejorar su nivel de vida y bienestar.

⁴³ Senties, Yolanda. “Organización de la participación ciudadana municipal”. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. México. 1986. p. 32.

⁴⁴ *Ibíd.* p.34.

Hemos encontrado que la participación ciudadana en los asuntos públicos debe ampliar su esfera de influencia en todos los campos del gobierno y de la administración pública, pero es tiempo de que, de entre todos estos panoramas en particular resaltemos el papel de la participación ciudadana en el ámbito municipal, que es el orden más bajo de la organización política de nuestro país. Es en el municipio donde se encuentra el contacto más inmediato de los ciudadanos con el gobierno. Aristóteles se refiere a él como “la primera comunidad a su vez que resulta de muchas familias, y cuyo fin es servir a la satisfacción de necesidades”.⁴⁵

En los municipios de nuestro país se encuentran los resultados de cómo es que la preocupación de los ciudadanos por los asuntos públicos los ha llevado a través de las distintas etapas históricas a salir a las calles o plazas públicas a discutir sobre los asuntos que competen a toda la comunidad y que de no ser resueltos afectaría a todos por igual.

Hoy en día podemos identificar muchas de estas necesidades que han venido surgiendo con el avance de nuestra nación y cuya resolución ha tenido que ser plasmada en nuestras leyes. Servicios públicos como el agua potable, alcantarillado, parques y jardines, recolección de basura, etc. son ejemplos de cómo es que la organización social ha resuelto estos problemas.

En nuestro país hoy se reconoce que 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.”⁴⁶

Podemos concluir que la participación es la búsqueda del bienestar, ya sea personal o colectiva, es la piedra base de la sociedad y como tal es fuente de cambio. Ya sea en materia política, económica o social, la participación de los individuos deriva siempre en el enriquecimiento de los sistemas prevaecientes con el fin de encontrar nuevas formas, más eficaces y eficientes de resolver problemas. “participar supone un plus de voluntad de intervención, un sentimiento de pertenencia a un colectivo, a un grupo, a una ciudad...es un mínimo esbozo de proyecto propio, de una finalidad propia”.⁴⁷

⁴⁵ Aristóteles. Op. Cit. p. 158.

⁴⁶ Consejo Nacional de Población. “Cuadernos de población y ciudadanos”. México. 1999. p. 47.

⁴⁷ Pintado, Fernando. “La participación ciudadana en la vida de las ciudades”. Ediciones del Serval. España. 2000. p. 21.

Los gobiernos democráticos intentan “involucrar a la ciudadanía en cada vez, una participación más intensa”⁴⁸ con el fin de democratizar al gobierno y la administración pública y aumentar sus niveles de legitimidad, sin embargo no se debe pensar que estos dos aspectos son las únicas razones por las cuales los gobiernos intentan la apertura de sus procesos de toma de decisiones e implementación de políticas públicas, muy al contrario, se empiezan a notar las muy variadas ventajas que trae consigo la participación ciudadana.

Dentro de todos los tipos en los que la participación ciudadana se integra, es en la participación legal en donde existen más posibilidades de que los ciudadanos logren un verdadero impacto en sus comunidades y sus gobiernos, debido principalmente a la legalidad e institucionalidad de los mecanismos que se implementan.

Si los Ayuntamientos permiten el libre desempeño de la participación, la calidad de vida tenderá a aumentar de manera importante, el elemento principal en este rubro es que los ciudadanos sean conscientes del poder que pueden ejercer en las decisiones que los Ayuntamientos ejecutan y que todos a su vez se den cuenta de la importancia de incluir a los ciudadanos en la toma de decisiones para llevar a cabo una gestión de calidad.

1.3. Políticas Públicas

1.3.1. Políticas Públicas: una tecnología publiadministrativa

En este apartado de la investigación que nos ocupa, definiremos a la política pública, conoceremos de manera breve cómo es que se desarrolla el concepto, y por último haremos un acercamiento a las políticas públicas que se implementan a nivel municipal y la participación ciudadana presente en ellas.

El modelo de políticas públicas nace en Estados Unidos a partir del año 1951 bajo la tutela de Harold Lasswell. En su trabajo, Lasswell se encarga principalmente de realizar un estudio sobre el gobierno, los ciudadanos y su mutua convivencia.

Así es como durante la década de los cincuenta se crea la escuela de las políticas públicas, que gracias al impulso del gobierno de los Estados Unidos logra influenciar de manera muy importante la acción gubernamental rompiendo con muchos supuestos que hasta entonces se defendían dogmáticamente en la administración pública.

⁴⁸ Tapia, Cesar. “Participación social y cultura para la democracia”. Colegio de Sonora. México. 1992. p. 62.

Uno de los objetivos de las políticas públicas es proveer a los gobernantes de herramientas que les permitan enfrentar las situaciones imprevistas. Sobre la definición del termino encontramos que Thomas Dye nos dice, “una de las definiciones usuales enuncia que policy es aquello que el gobierno opta o no por hacer”.⁴⁹

Omar guerrero nos dice acerca de la definición antes mencionada que, “esta idea entraña una variedad de acciones realizadas por el gobierno, principalmente la organización de la sociedad y la regulación de conflictos sociales, pero también otras funciones referentes a la distribución de beneficios y la acuñación de la moneda. En buena medida las policies pueden regular la conducta social, organizar los servicios públicos, distribuir beneficios y cobrar los impuestos”.⁵⁰

Recientemente, las políticas públicas han tomado auge como “tecnología” del gobierno, sin embargo, su concepto se desarrolla después de la segunda guerra mundial.

Hay que mencionar que las políticas públicas se desarrollaron en el contexto de la guerra fría en el mundo, por lo que el gobierno estadounidense “requería mayor conocimiento y mayor integración del conocimiento para poder abordar con responsabilidad y eficacia los problemas de mayor complejidad y escala en un escenario mundial conflictivo”.⁵¹

Luis Aguilar menciona, “El enfoque de políticas en consecuencia pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad, más que en los tópicos del momento. Los esfuerzos conjuntos de los investigadores modernos han puesto las raíces de tensión de nuestra civilización, de las cuales no éramos previamente conscientes”.⁵²

En adelante se reconoce que las políticas públicas son una tarea multidisciplinaria, y que van más allá de un simple análisis para buscar la solución de un problema.

De acuerdo a las definiciones anteriores, entendemos que las políticas públicas son acciones multidisciplinarias que emprende el gobierno en busca de la

⁴⁹ Dye, Thomas. Citado en: Guerrero, Omar. “*Del Estado gerencial al Estado cívico*”. UNAM, Porrúa. México D.F. 1999. p. 173.

⁵⁰ *Ibidem*.

⁵¹ Cabrero, Enrique. “*Gestión Pública ¿La administración pública, siempre bajo un nuevo disfraz?*”. CIDE. México. p. 392.

⁵² Aguilar, Luis. “*El estudio de políticas públicas. Antología 1 de Política Pública*”. Porrúa. México. 1997. pp. 79-103.

solución de un problema público; es decir, de los aspectos que conlleva la vida del hombre en sociedad. Son un proceso en el cual se transforma las demandas de la sociedad en acciones o bien inacciones, como lo sugiere Thomas Dye.

Es por esta alta complejidad que la investigación sobre el enfoque de políticas públicas se desarrolló en un campo multidisciplinario, pues ante éste difícil tema se requirió de la ayuda de las ciencias, tanto de las sociales como las exactas, proyecto que fue comandado por políticos y científicos sociales que se encontraban en busca de las mejores respuestas a las demandas de la población estadounidense.

Luis Aguilar menciona que “el uso de las políticas públicas contribuye a la elaboración de decisiones más eficaces, que sin cuentos y con sustancia, sean capaces de ir abordando oportuna y sistemáticamente desoladores problemas y defectos públicos”.⁵³

1.3.2. Desarrollo del concepto

Habiendo mencionado cómo es que surge el estudio de las políticas públicas, hay que mencionar que la definición del término “política pública” es un tema que hasta ahora sigue generando opiniones.

Por su parte, Omar Guerrero dice que en el caso de la definición del término política pública “otro problema central es la palabra *política* misma, que procede del inglés como *policy*. Hay que recordar que para los anglófonos la voz *politics* es lo que Weber definiría como la dirección del estado o el esfuerzo de influir en quien lo dirige. En contraste *policy* evoca, según Fred Frohock, el patrón de acción gubernamental que estimula la cooperación social o desestimula el conflicto; o como lo refiere Thomas Dye, *policy* es lo que el gobierno opta por hacer o no hacer. Es evidente, además, que *politics* es el objeto de la ciencia política y *policy* de la ciencia de las políticas”.⁵⁴

El autor también propone una definición de política pública, “hemos optado por definir a la política pública como un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto”.⁵⁵

⁵³ *Ibíd.*

⁵⁴ Guerrero, Omar. “*Políticas públicas: interrogantes*”. Revista: “*Revista de Administración Pública*”. n. 84. México. 1993. p. 3.

⁵⁵ *Ibíd.* p. 2.

Es preciso definir de manera clara lo que para los efectos de nuestro análisis se entiende por políticas públicas y para ello presentamos lo que Myriam Cardozo nos menciona: "... un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concentran en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderante al mismo frente de los problemas públicos vividos por la sociedad civil".⁵⁶

Es decir, las políticas públicas son cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos, los cuales son definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales. Las políticas públicas representan el sentido en el que un gobierno se mueve, su postura, sus prioridades, su acción o inacción.

Al igual que los anteriores conceptos vistos, también en el de políticas públicas existen diferentes puntos de vista entorno a su definición, así como de su relación en conjunto con otros conceptos, por ello, es importante resaltar algunas otras definiciones con el fin de esclarecerlo lo más posible:

Autores como Stuart Nagel afirman que el análisis de las políticas públicas es la evaluación de cuál entre las varias opciones de política o decisión gubernamental, es la mejor decisión o política a la luz de determinados fines, restricciones y condiciones.⁵⁷

Encontramos también que William Dunn menciona que el análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser utilizada en las organizaciones políticas para resolver problemas de política.⁵⁸

Omar Guerrero por su parte dice que "las *policies* públicas identifican a los campos sustantivos de la vida social y colectiva, tales como la defensa nacional, energía, medio ambiente, relaciones exteriores, educación, bienestar, policía, carreteras, impuestos, vivienda, seguridad social, salud, economía, desarrollo urbano... por consiguiente las *policies* públicas son una larga serie de opciones,

⁵⁶ Cardozo, Myriam. "La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social". H. Cámara de Diputados, Porrúa. México. 2006. p. 23.

⁵⁷ Nagel, Stuart. "Contemporary Public Policy Analysis". The University of Alabama Press. Alabama, E.U.A. 1984.

⁵⁸ Dunn, William. "Public Policy Analysis: an Introduction". Prentice-Hall, Englewood Cliffs. 1981.

más o menos relacionadas, que incluyen decisiones de no actuar echas por organismos y servidores públicos”.⁵⁹

Las políticas públicas crean redes de comunicación entre la administración pública y los ciudadanos con el fin de resolver los problemas públicos específicos de cada lugar y momento determinados. Hay que recalcar que quien se encarga de la decisión de la alternativa más conveniente de acción es en general la autoridad, sin embargo, notamos en su conformación un espíritu de conciliación y de negociación.

1.3.3. Políticas Públicas y Participación Ciudadana

Desde el punto de vista sistémico que aborda Luis Aguilar se dice que las demandas de los ciudadanos pueden entenderse como el papel de insumos para el gobierno que a través de su aparato administrativo transformará en políticas públicas.⁶⁰

Para el CLAD, “La participación ciudadana en la gestión pública debe ser un elemento transversal y continuo en la actuación de los poderes públicos, que velarán para que pueda ser ejercida a lo largo del proceso de formación de las políticas públicas, los programas sociales y los servicios públicos”.⁶¹

Así, encontramos que la participación ciudadana debe ser incluida en todas las fases de la política pública: “La participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas tiene que preverse tanto en su fase de formulación como en las de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, mediante mecanismos apropiados”.⁶² Y, “en congruencia con ello, los estados iberoamericanos deberán garantizar la participación ciudadana en la gestión pública en todos los ámbitos sectoriales y niveles territoriales: supranacional, nacional, regional o local, y en sus correspondientes sistemas de gestión”.⁶³

Sobre la relación existente entre las políticas públicas y la democracia, podemos decir que las políticas públicas son herramientas que sirven en gran medida a la democratización del país, en especial debido a que atienden a todo

⁵⁹Guerrero, Omar. *“Implementación de políticas como gobernabilidad”*. Revista: *“IAPEM”*. n.26. IAPEM. México. 1995. p. 9.

⁶⁰ Aguilar, Luis. *“Estudio introductorio a la antología la implementación de las políticas”*. Porrúa. México. 1997.

⁶¹CLAD. Op. Cit. p. 6.

⁶² Ibíd. p. 5.

⁶³ Ibíd. p. 6.

tipo de sectores, cada uno dentro de sus necesidades específicas. A pesar de que nacen y se desarrollan en un ambiente de conflicto entre oposición y apoyo, cuentan con la ventaja de que a través de responsabilidad, interés y perseverancia, los problemas públicos pueden tener una verdadera solución.

Las políticas públicas que fueron sujetas a la participación ciudadana aseguran un mínimo de democracia en el actuar del gobierno, funcionan de esta manera como salvaguarda de los modelos originales de democracia y permiten a través de la participación ciudadana resolver los problemas de la población, sin mencionar los beneficios en gobernabilidad, transparencia, participación etc. que aseguran a los gobiernos que hacen uso de ellas.

Sobre el proceso de creación de una política pública Carlos Ruiz, nos menciona cinco pasos básicos:⁶⁴

1. Identificar y definir los problemas.
2. Percibir la problemática actual o futura.
3. Seleccionar soluciones.
4. Establecer objetivos o metas.
5. Seleccionar los medios.

El autor nos dice que hasta el paso número cinco se puede decir que, “se ha formulado la política pública, es decir, se ha expresado en términos claros y precisos el conjunto de decisiones políticas que orientarán una o varias acciones”.⁶⁵

El proceso de diseño de políticas públicas necesita de un complicado proceso de análisis y desarrollo que inicia por un minucioso diagnóstico y planeación en la que se hace uso de toda la información necesaria sobre el tema a tratar y se discuten acciones que quedaran plasmadas en programas, en fin, un gran trabajo en cuanto al diseño de las posibles soluciones; luego viene la implementación de dichos programas y al final la evaluación, que servirá como retroalimentación para las futuras acciones. Esta suma de factores representan, a muy grandes rasgos, las etapas de las políticas públicas.

El primer paso es identificar el problema o fenómeno que se presenta y reconocer los distintos elementos que influyen en él, ya sean sociales,

⁶⁴ Ruiz, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*, UIA-plaza y Valdez. México. 1986. p. 3

⁶⁵ *Ibíd.* p. 14.

económicos, culturales, etc. para poder después, a través de un análisis de la situación o “diagnóstico” establecer los objetivos que se quieren cumplir.

Después viene la etapa del diseño de la política pública, en la cual se elaboran las posibles soluciones al problema en función de los objetivos planteados; también se hace una previsión de los costos, tiempos, y en general una valoración de los recursos con los que se cuenta y los que se necesitarán.

Es importante mencionar el tema de la calendarización de los programas y las acciones, pues conlleva un proceso de priorización de las demandas de la sociedad. Acerca de esto Carlos Ruiz nos dice, “Una vez concluidas las etapas anteriores, se procederá a jerarquizar los problemas y sus soluciones, pues lógicamente no se podrán solucionar todos al mismo tiempo ni se contará en la realidad con recursos suficientes. Además, no todos tendrán la misma carga política, social o de recursos, y algunos tendrán una solución dependiente de alguna condición anterior en tiempo y espacio”.⁶⁶

El autor continúa diciéndonos que para determinar las prioridades conviene utilizar los siguientes criterios:

- **Magnitud:** qué tan grande es el problema en cuanto a población afectada, área geográfica, recursos involucrados, etc.
- **Trascendencia:** qué importancia tiene el problema, real o subjetivamente, entre la población afectada, o entre los grupos involucrados, o por la apreciación de los técnicos.
- **Vulnerabilidad:** qué posibilidades existen, en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema.
- **Factibilidad:** qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar el problema.
- **Viabilidad:** qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno.
- **Permisibilidad:** qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una política pública.

De nuevo el CLAD nos menciona que “la participación ciudadana en la etapa de diseño y formulación de una política pública es fundamental para la creación de valor y legitimidad de las mismas, por ello:

⁶⁶ *Ibíd.*

- La administración pública con competencia en dicha política pública producirá y proveerá con anticipación suficiente información relevante y en términos comprensibles sobre la materia sujeta a opinión o propuesta de la ciudadanía.
- Las prácticas participativas que inciden en el diseño de políticas deben estar basadas en convocatorias formales, amplias y abiertas que contemplen a toda persona u organización con voluntad de participar y particularmente, a los sectores sociales que suelen estar subrepresentados y excluidos”.⁶⁷

A partir de la idea de legitimación a través de las políticas públicas, se puede hablar de una buena manera de aumentar la identificación de los ciudadanos con el Estado, del fortalecimiento de sus leyes y de elevar el nivel de democracia, y por lo tanto del mejoramiento de la sociedad.

Luego de este proceso de cinco pasos se lleva a cabo la llamada formalización de las políticas públicas. Sobre este tema Carlos Ruíz nos dice, “es indispensable que todas estas decisiones queden formalizadas, lo que significa elaborar un grupo de documentos en los que se expresen, con el detalle necesario, todos y cada uno de los pasos que deben seguirse para alcanzar el objetivo”. Esta documentación, “constituye el esquema general de las políticas y contiene los siguientes incisos.”⁶⁸

1. Objetivos generales
2. Criterios de aplicación
3. Funciones de producción
4. Acciones generales
5. Asignación preliminar de recursos
6. Organización y desarrollo del sistema
7. Articulación intersectorial
8. Control y evaluación.

Luego de esta formalización viene la implementación de la política pública. Sobre esta etapa Luis Aguilar dice, “la implementación será precisamente el conjunto de acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido”.⁶⁹

Sabemos que para llevar a cabo una buena implementación se debe de contar con mecanismos de participación suficientes, procedimientos claros e

⁶⁷ CLAD. Op. Cit. p. 6.

⁶⁸ Ruiz, Carlos. Op. Cit. p. 15.

⁶⁹ Aguilar, Luis. Op. Cit. p. 45.

incluyentes, elementos muchas veces ignorados y que son tan importantes como los recursos humanos y materiales, todos necesarios para llevar a cabo las actividades programadas y alcanzar el logro de los objetivos.

El CLAD menciona que para alcanzar el logro de los objetivos de las políticas públicas, “las administraciones públicas contarán con mecanismos de participación ciudadana que mejoren la calidad de la implementación de las políticas. Para esta fase se planificarán mecanismos destinados a:

- La implementación participativa a través de mecanismos institucionales que involucren a las comunidades y beneficiarios, los que, en todo caso, deben reunir los criterios de orientación a resultados y organización eficaz, para asegurar el incremento de la calidad en la gestión.
- La implementación asociada, formalizada en alianzas público-privadas, que deben organizarse a partir de metodologías operativas que aseguren, desde su diseño, la producción de resultados y evidencias de valor público”.⁷⁰

Una vez llevada a cabo la implementación de la política pública surge la etapa de la evaluación, en la cual se observa el nivel del logro de objetivos y los recursos usados comparándolos con lo que se tenía previsto en los planes. Para la evaluación se hace uso de indicadores de resultados y de acopio de datos estadísticos, y se comprueba que la relación entre lo logrado y los objetivos planeados sea exacta o en todo caso lo más cercana posible.

Sobre la etapa de evaluación de las políticas públicas y la participación ciudadana, el CLAD menciona, “es derecho de la ciudadanía medir y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas” y continua dando una recomendación a los Estados miembros, “por tanto, los Estados iberoamericanos facilitarán la intervención independiente de la sociedad en el seguimiento, evaluación y control de las mismas”.

Así es como a grandes rasgos las políticas públicas son desarrolladas, si bien ha sido una descripción breve, hay que reconocer que el proceso puede tener un sinfín de matices que dependerán de los actores de la política y su contexto. Lo más importante ahora es aclarar la importancia de que en las políticas públicas la participación de la ciudadanía sea incluida.

⁷⁰ CLAD. Op. Cit. p. 7.

De esta manera se nos presenta un modelo de diseño de políticas públicas, que como ya hemos mencionado representa una actividad multidisciplinaria y en la que creemos que el papel de la ciudadanía debería ser de gran relevancia. “Las acciones de la política pública se deben complementar con la participación ciudadana, lo que asegura en buena medida el éxito de las políticas, puesto que quienes conocen mejor sus problemas y las formas o maneras de solucionarlos son los individuos o las comunidades; en una palabra, los afectados directamente”.⁷¹

Harold Lasswell menciona que “el desempeño de los instrumentos seleccionados no dependerá únicamente de su efectividad técnica teórica, sino también del medio ambiente político, social y gubernamental en el que operen”.⁷² En este caso debemos decir que para el diseño de la política es muy importante fomentar la participación de los ciudadanos. La inclusión de los habitantes de la región en la que se presenta el problema normalmente puede ser fuente de ideas frescas y de soluciones no previstas por las autoridades, debido a su conocimiento del terreno, del clima, de la población y de la cultura local entre otras cosas.

Por ello decimos que dependiendo de las políticas públicas que implemente el gobierno se definirá si los problemas de una nación serán resueltos o no, así mismo el gobierno decide a través de las políticas públicas a que población atenderá y cuantos recursos serán invertidos en dicha comunidad, en eso radica la importancia de su análisis.

“El análisis de políticas es valioso porque contribuye a la toma de decisiones, ofreciendo información con base en la investigación y el análisis, aislando y esclareciendo las cuestiones, relevando incongruencias en los fines y procedimientos, generando nuevas alternativas y sugiriendo las maneras de trasladar las ideas en políticas factibles y viables... El análisis de políticas no es sino un complemento muy poderoso, del buen juicio, la intuición y la experiencia de los “*decision makers*””.⁷³

Ya hemos dicho que la participación ciudadana requiere de la cooperación de las instituciones públicas, así también las políticas públicas requieren de gobernantes que acepten que la población puede aportar algún beneficio a la política, se debe tener en cuenta lo que la población considera como satisfactorio y por ello preferible. Anteriormente se creía que la racionalidad de las decisiones debía ser la principal razón para elegir una alternativa para resolver un

⁷¹ *Ibíd.* p. 17.

⁷² Lasswell, Harold. “*La orientación hacia las políticas públicas*”. Porrúa. México. 2003. p. 101.

⁷³ Quade. Citado en: Aguilar, Luis. *Op. Cit.* p. 76.

problema, que lo principal era “hacer más con menos”, idea que el enfoque de políticas ha venido a cambiar.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)⁷⁴ menciona la importancia de que las políticas públicas se implementen en los países miembros de su organización promoviendo la cooperación entre la ciudadanía y sus gobiernos para la resolución de sus problemas.

Entre otros puntos, la OCDE menciona en “Nota de Política Pública sobre Gestión Pública de 2001”⁷⁵ que es de gran importancia incluir a la ciudadanía en las decisiones gubernamentales con el fin de:

- Mejorar la calidad de las políticas, facilitando a los gobiernos fuentes más amplias de información, perspectivas y soluciones potenciales con el objetivo de afrontar los retos del diseño de políticas en condiciones de creciente complejidad, de interdependencia entre diversas políticas públicas y de urgencia.
- Responder a los retos planteados por la sociedad de la información, con el fin de prepararse para crecientes y más aceleradas interrelaciones con los ciudadanos y garantizar una mejor gestión de información como base del conocimiento.
- Integrar a la sociedad civil en el proceso de elaboración de políticas, con el objeto de responder a las expectativas de los ciudadanos de ser escuchados y de que sus puntos de vista sean tenidos en cuenta en la toma de decisiones por parte del gobierno.
- Responder a la demanda de más transparencia y rendición de cuentas por parte del gobierno, pues, conforme aumenta el interés del público y de los medios de comunicación por las medidas tomadas por el gobierno, las exigencias de claridad y responsabilidad en la esfera pública también se incrementan.
- Fortalecer la confianza del público en el gobierno y revertir las tendencias crecientes, mostradas por encuestas de opinión, hacia el abstencionismo

⁷⁴ La OCDE es un organismo internacional que agrupa 34 países los cuales analizan e intercambian experiencias sobre temas de interés común y definen mejores prácticas en una amplia gama de áreas de política. Su trabajo incluye temas económicos, sociales, ambientales y de administración pública. La OCDE no es una institución financiera ni de asistencia internacional. Sitio web: “Organización para la cooperación y el desarrollo económicos”. URL: “<http://www.oecd.org/dataoecd/63/52/47747755.pdf>”. (Consulta: 11/10/2011).

⁷⁵ OCDE. “Nota de Política Pública sobre Gestión Pública: Implicar a los Ciudadanos en la Elaboración de Políticas: Información, Consulta y Participación Pública”. OCDE. México. 2001. p. 2

electoral de los votantes, la reducción del número de militantes en los partidos políticos y la caída de la confianza en las instituciones públicas clave.

En el caso de México, por ser miembro del organismo desde el 18 de mayo de 1994 por Decreto de Promulgación de la Declaración del Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la Aceptación de sus Obligaciones como miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio del mismo año, existe un compromiso a adoptar las medidas recomendadas por el Organismo.

Además de la OCDE ya hemos visto lo que el CLAD recomienda y dado que nuestro país es también miembro de este organismo es necesario comenzar a establecer las medidas recomendadas para incluir la participación ciudadana en todos los órdenes de gobierno y mejorar con ello nuestra democracia.

En nuestros días de rápidos cambios globales es muy importante estar a la vanguardia en las alternativas que proponen organismos como la OCDE y el CLAD para que nuestro Estado se pueda encontrar en condición de competir a nivel internacional.

La característica más importante en este nuevo contexto es que los ciudadanos ya nos son más un cliente de las distintas instituciones gubernamentales, sino que forman parte de los actores que integran e implementan las decisiones tendientes a resolver los problemas de su comunidad.

Capítulo 2

2. Participación Ciudadana en México

Toca el turno ahora de abordar el marco jurídico que contempla los mecanismos de participación ciudadana en nuestro país. En este segundo capítulo revisaremos la normatividad que desde el nivel federal, estatal y municipal encausa a través de las instituciones del Estado la participación ciudadana. Avanzaremos en orden jerárquico; desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta llegar a los mecanismos que son previstos en el municipio de Tlalnepantla de Baz. a fin de conocer el avance que en materia de participación ciudadana existe en nuestro país y los mecanismos que desde el Estado son previstos para la participación ciudadana.

2.1. Marco jurídico Federal, Estatal y Municipal

Hasta ahora sabemos que el hombre vive en sociedad y que la participación ciudadana en cuestiones gubernamentales es muy importante para el desarrollo de la vida en común de las personas. Sabemos también que si la ciudadanía cuenta con mecanismos de participación que les permitan intervenir junto con las autoridades en la resolución de sus problemas, seguramente la respuesta que surgirá será de mejor calidad y contribuirá a una solución más eficaz y eficiente.

En México la relación entre gobierno y gobernados se ha caracterizado por no ser muy abierta. Sin embargo habría que hacer un recuento de los mecanismos y del marco jurídico con el que cuentan los ciudadanos mexicanos para ejercer este derecho de participar en las decisiones públicas para poder hacer un análisis más objetivo.

En este apartado de la investigación sobre la participación ciudadana en México haremos un recorrido por el marco normativo que rige las interacciones de la sociedad con el gobierno y su administración.

En México se contempla la participación ciudadana dentro de los distintos cuerpos normativos que durante el paso del tiempo se han creado y que nacieron a la par de las bases que cimentan al Estado y a sus instituciones.

Comenzaremos nuestro estudio con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual es el documento legal más importante en el Estado mexicano, en ella está plasmada la organización que permite su existencia como nación y entre sus artículos se puntualiza cuál es el papel designado a la participación ciudadana.

Considerando ese punto de partida constitucional, el marco jurídico general que va desde lo federal hasta el orden de gobierno municipal y que contempla la participación ciudadana se integra de la siguiente manera:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y leyes reglamentarias de su propio articulado.
- Las Constituciones Locales.
- Leyes Orgánicas Municipales, así como diversos Reglamentos.
- Las Disposiciones Administrativas de los Ayuntamientos.

2.1.1. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Constitución Política Mexicana de 1917 significó un gran adelanto social para el país, que en esas mismas fechas aún se encontraba en conflicto social revolucionario. La nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos representó un gran avance no solo para México, sino para la historia de los estados que en ese momento se encontraban inscritos en la corriente constitucionalista en el mundo. En ella se plasmaron los derechos sociales e individuales de los ciudadanos, entre otros, el de la libertad de expresión, de asociación, de credo y de profesión. Así, México contó desde muy temprana época con las bases necesarias para poder surgir en el contexto internacional como una nación a la vanguardia.

Podemos encontrar dentro de esta Constitución que los principios de la participación ciudadana que analizaremos se mencionan principalmente en los artículos 2, 3, 9, 25, 26, 27, 28, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, 55, 56, 60, 71, 81, 115 y 116, algunos de ellos hacen mención explícitamente de la ciudadanía como tema principal, mientras que la mayoría la sitúa en un rol secundario.

En este caso, y poniendo especial atención al estudio en el cual nos encontramos sobre la participación ciudadana, tenemos que hacer un recuento de los artículos que mencionan explícitamente a la ciudadanía y cuáles por el contrario pueden ser interpretados a manera de que el papel de los ciudadanos quede en segundo término o sirva como uno de los elementos necesarios para el cumplimiento de temas administrativos, organizativos, sociales o laborales y no esencialmente en la participación en el diseño e implementación de políticas públicas.

El artículo 39 de la Constitución establece, “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable

derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”⁷⁶ entre las líneas de este artículo se plasma un ejemplo de lo que se comentaba anteriormente, pues a pesar de que el papel del ciudadano es en este caso vital para la modificación de la forma de gobierno, no se encuentran descritos de manera explícita cuáles serán los mecanismos para que el ciudadano pueda directamente ejercer esta atribución.

Como contraste ofrecemos lo que en el artículo 81 se menciona sobre la elección del presidente: “la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.” En este ejemplo notamos cómo es que se dispone de una ley que describe los procedimientos necesarios para que el ciudadano ejerza el voto para elegir al presidente.

El artículo 2 de la Constitución es muy importante para aclarar el papel que se reserva al sector indígena, en él encontramos que “la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización.”

Más adelante se puntualiza en el artículo 3 que el sistema educativo, “será democrático, considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.” De esta manera en México el sistema educativo debe alentar a los mexicanos desde muy temprana edad en lo que a las tareas de los ciudadanos se refiere.

El artículo 9 constitucional cita, “No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar... No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra esta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.” Lo cual da una amplia libertad de acción para los ciudadanos, sin embargo, como ya lo hemos visto anteriormente, la relación a veces antagónica entre ciudadanía e instituciones no siempre permite que las protestas ciudadanas se desenvuelvan de manera libre, sino que por el contrario, la gran mayoría de dichas manifestaciones

⁷⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (documento en línea). Sitio web: “Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM”. URL: “<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?s=>”. (Consulta: 12/10/2011).

tienen como desenlace un encuentro violento entre manifestantes y elementos de la policía.

Por su parte, el artículo 25 dice, “al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado.” Como se puede ver en este extracto del artículo, el sector social es uno de los tres elementos principales para cimentar al desarrollo económico del país según la misma Constitución.

El artículo 26 menciona, “el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.” Hay que poner atención cuando se mencionan conceptos “equidad” y “democratización política, social y cultural”, pues en ellos se hace referencia indirectamente a la participación ciudadana, vital para el logro de estos objetivos.

Los artículos 27 y 28 mencionan breve y muchas veces indirectamente a la participación ciudadana en temas como la propiedad de la nación y monopolios, mientras que el artículo 34º nos dice que “son ciudadanos de la república los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además, los siguientes requisitos:

- Haber cumplido 18 años y
- Tener un modo honesto de vivir.”

Por su parte el artículo 35 puntualiza que “son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

IV. Tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la república y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y

V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.”

El artículo 36 menciona que “son obligaciones del ciudadano de la República:

I. Inscribirse en el catastro de la municipalidad, manifestando la propiedad que el mismo ciudadano tenga, la industria, profesión o trabajo de que subsista; así como también inscribirse en el registro nacional de ciudadanos, en los términos que determinen las leyes.

La organización y el funcionamiento permanente del registro nacional de ciudadanos y la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana son servicios de interés público, y por tanto, responsabilidad que corresponde al Estado y a los ciudadanos en los términos que establezca la ley,

II. Alistarse en la guardia nacional;

III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley;

IV. Desempeñar los cargos de elección popular de la federación o de los estados, que en ningún caso serán gratuitos, y

V. Desempeñar los cargos concejiles del municipio donde resida, las funciones electorales y las de jurado.”

De esta manera sabemos, gracias a los últimos artículos mencionados, que el ciudadano mexicano cuenta con un papel bien definido en la Constitución mexicana, con derechos y obligaciones claras y que los sitúan como un elemento muy importante para la vida del Estado.

El artículo 38 puntualiza en qué casos los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden. El 40 menciona que la manera en la que se conforma el Estado mexicano surge de la voluntad del pueblo. El 41 habla de los partidos políticos, comenta que deben “hacer posible el acceso de estos (los ciudadanos) al ejercicio del poder público”. Los siguientes artículos solo hacen algunas referencias sobre la participación de los ciudadanos en temas como las elecciones de autoridades como diputados y senadores, y también sobre la formación de sus respectivas cámaras.

Por su parte el artículo 71 menciona que “el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. Al presidente de la república;

II. A los diputados y senadores al congreso de la unión, y

III. A las legislaturas de los estados.”

Dejando fuera a las organizaciones civiles y a los ciudadanos que individualmente podrían promover una iniciativa.

El artículo 81 dice, “la elección del presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral.” Éste es uno de los pocos artículos que mencionan una ley que regule la participación de la ciudadanía, pero no se trata de un proceso elaborado como la conformación de una política pública, sino para el ejercicio del voto para elegir una autoridad.

Los artículos 115 y 116 comprenden a los estados y a los municipios, y hacen referencia a la participación de la ciudadanía en la elección de sus autoridades.

En la Constitución mexicana hay muy pocos ejemplos de legislación sobre mecanismos que permitan la participación ciudadana. En el artículo 115, en el que se establece lo relativo a los municipios, no había una referencia explícita en torno al tema que no fuera sobre elección de autoridades, al menos hasta antes de las reformas de 1999. En estas reformas se menciona que "los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal".

Así, de esta manera un tanto resumida pero a la vez muy puntual, se puede observar que a pesar de que existen muchos artículos que mencionan la importancia del ciudadano para el Estado, solo algunos establecen los mecanismos necesarios para que participen en los procesos relacionados con el diseño, implementación y vigilancia de políticas públicas; de hecho, en el documento completo solo encontramos vagas referencias acerca de las políticas públicas, por ejemplo en el artículo 4 donde se mencionan las políticas públicas dirigidas a la niñez, o también en el artículo 21 donde se mencionan las políticas públicas tendientes a la prevención del delito.

2.1.2. La Ley de Planeación, La Constitución Política del Estado Libre y Soberano De México, y la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios

Un nivel más adentro en la legislación mexicana, en el cuál encontraremos a la participación ciudadana corresponde al de la “Ley de Planeación”, la “Constitución Política del Estado Libre y Soberano De México” y la “Ley de Planeación del Estado de México y Municipios”.

La Ley de Planeación establece sistemas de coordinación entre los distintos órdenes de gobierno que funcionan como eje central para la organización de los recursos públicos y que brinda la dirección en la que se encaminará el desarrollo del país.

En ésta ley se menciona que los distintos órdenes de gobierno deberán trabajar en coordinación, en base a programas y con acuerdo en el ejercicio de los recursos federales. También en ella se establece que los ciudadanos de distintas áreas de la sociedad deben participar en la conformación de los distintos planes de desarrollo, se mencionan diversos sectores como el económico, social, ambiental, comunitario, etc. todo esto con el objetivo de que los planes formulados sean lo más incluyentes posible, que se cubran las necesidades más apremiantes de la sociedad y que exista gobernabilidad en el país.

La ley de planeación es de gran importancia en lo concerniente a la participación ciudadana a nivel federal, principalmente porque contempla un desarrollo equilibrado del país a través de la integración de los distintos sectores sociales. También se debe destacar la importancia de ligar los tres órdenes de gobierno, integrando también al municipio en la planeación nacional.

En el capítulo tercero de la ley en cuestión encontramos lo referente a la “Participación Social en la Planeación”.⁷⁷ En general se contempla la consulta de “Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos, pueblos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales” así como a los pueblos indígenas cuando los programas federales los afecten directamente, y así se pretende que estas organizaciones funcionen como vínculo entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad.

Encontramos en el artículo 20 que, “En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos

⁷⁷ Ley de Planeación, (versión en línea). p. 6. Sitio web: “Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión”. URL: “<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>”. (Consulta: 12/10/2011).

grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas”. Sin embargo, sobre metodología de políticas públicas no encontramos ninguna mención, se habla por ejemplo del Plan y programas, pero sobre los procesos de creación de políticas públicas no existe referencia alguna en todo el documento.

Así, notamos cómo se contempla la participación ciudadana como un elemento de consulta, un emisor de opinión, una fuente de información sobre el que se apoya el Plan y los programas y no como un actor de los procesos de política pública.

En el capítulo siguiente, que nos habla sobre el Plan y los programas encontramos en el artículo 21 que “El Plan Nacional de Desarrollo precisará los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral y sustentable del país, contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinará los instrumentos y responsables de su ejecución, establecerá los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de la actividad económica y social, tomando siempre en cuenta las variables ambientales que se relacionen a éstas y regirá el contenido de los programas que se generen en el sistema nacional de planeación democrática”.

Al observar el párrafo anterior encontramos que el Plan Nacional de Desarrollo es de vital importancia para nuestro país, pues establece los objetivos, estrategia y prioridades de intentar atender a las demandas de toda nuestra sociedad.

Por ello creemos que si de hecho se llevan a cabo las actividades de consulta, planeación, diseño de acciones y programas, entonces se hacen (o se intentan en todo caso) políticas públicas, incluso sin que se les mencione de manera explícita. Recordemos que la definición de política pública de Myriam Cardozo nos menciona que son “... un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concentran en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen en un lugar y periodo determinado”.⁷⁸

El hecho de que se lleven a cabo procesos de política pública y que se cuente con la inclusión de la participación ciudadana como un organismo de

⁷⁸ Cardozo, Myriam. Op. Cit. pp. 25-26.

consulta, nos dice que nuestro país ha logrado grandes avances en la materia, sin embargo se debe considerar solo como un paso en un Estado que trabaja para mejorar su nivel de Democracia.

También encontramos más adelante en el mismo documento que “La ejecución del Plan y los programas podrán concertarse, conforme a esta ley, con las representaciones de los grupos sociales interesados o con los particulares”.⁷⁹ Con lo cual queda claro que existe un ánimo por integrar a la sociedad también en la ejecución del plan y de los programas.

También se menciona que la definición de los lineamientos metodológicos y del diseño de los programas corresponde únicamente al ejecutivo federal y al gobierno del Estado, utilizando como ya se mencionó anteriormente la consulta ciudadana como auxiliar en el proceso.

Además de esta ley hay que mencionar a las constituciones políticas de las entidades federativas. Tanto el D.F. en su estatuto de gobierno, como las 31 entidades federativas contemplan en su Constitución local algún mecanismo de participación ciudadana en las formas en las que ya hemos descrito anteriormente. Es importante destacar el hecho de que a pesar de que las relaciones entre el gobierno y la sociedad mexicana no siempre han contado con mucha soltura, cada uno de los Estados tiene alguna forma de escuchar las demandas de las comunidades locales, que según parece, funciona como válvula de escape ante la presión que representan.

Por su parte, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano De México, en el artículo 15 encontramos que las "organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades". Y continúa diciendo que “así mismo podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al plan de desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos”.⁸⁰ Así, la ciudadanía podrá participar en las actividades y formar parte de las fuentes de información del gobierno estatal para armar los planes y programas a implementar en las localidades.

⁷⁹ Ley de Planeación. Op. Cit. p. 9.

⁸⁰ Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De México, (documento en línea). p. 14. Sitio web: “Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional”. URL: “<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>”. (Consulta: 12/10/2011).

De nuevo en la Constitución del Estado Libre y Soberano de México se señala en el artículo 29 que es uno de los derechos de los ciudadanos del Estado "asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y participar en las organizaciones de ciudadanos que se construyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades."⁸¹

También encontramos en el artículo 139 que, "El desarrollo de la entidad se sustenta en el Sistema Estatal de Planeación Democrática, que tiene como base el Plan de Desarrollo del Estado de México:

I. El Sistema Estatal de Planeación Democrática se integra por los planes y programas que formulan las Autoridades estatales y municipales y considerará en su proceso: El planteamiento de la problemática en base a la realidad objetiva, la proyección genérica de los objetivos para la estructuración de planes, programas y acciones que regirán el ejercicio de sus funciones públicas, su control y evaluación. Las Leyes de la materia proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente en el sistema.

Si bien la Constitución del Estado Libre y Soberano de México menciona a la participación de diversos actores, no menciona la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas de manera explícita, sin embargo tenemos que poner atención a que sí se menciona la participación en la planeación y se habla del fomento de la participación ciudadana en los programas.

De hecho encontramos que solo se hacen pocas menciones acerca de "políticas", y no del término "políticas públicas". Encontramos por ejemplo en el artículo 77 que nos habla sobre las facultades y obligaciones del gobernador del Estado en su fracción XXVIII, "Conducir y administrar los ramos de la administración pública del gobierno del Estado, dictando y poniendo en ejecución las políticas correspondientes mediante las acciones públicas y los procedimientos necesarios para este fin".

Además de la Constitución del Estado mencionada, La Ley de Planeación del Estado de México y Municipios dice en su artículo 1 que la ley tiene por objeto el establecer las normas "de la participación democrática de los habitantes del Estado de México, grupos y organizaciones sociales y privados en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y los planes

⁸¹ *Ibidem*.

de desarrollo municipales, así como de los programas a que se refiere esta ley⁸² y así se da de manera clara la opción de que las autoridades participen con los ciudadanos del Estado para la creación, implementación y evaluación de los planes y programas.

En general encontramos en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios que se vigila la congruencia de los planes y programas estatales con aquellos que se establecen a nivel nacional y municipal, en general no se menciona a la participación ciudadana más que como un elemento auxiliar en la toma de decisiones, por ejemplo, encontramos en el Artículo 15 que “Compete al Gobernador del Estado, en materia de planeación democrática para el desarrollo: Propiciar la participación del Ejecutivo Federal, los Ayuntamientos, los grupos y organizaciones sociales y privados y los habitantes, en el proceso de planeación para el desarrollo del Estado”.⁸³

En el título quinto, “De la Coordinación y Participación”, encontramos que el artículo 39 menciona que “El Gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, impulsarán los mecanismos, medios e instrumentos necesarios para consolidar el régimen republicano, representativo, democrático y federal, mediante la coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo con base en los principios que rigen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México”.⁸⁴

En el capítulo sexto, titulado “De los Comités de Planeación Para el Desarrollo del Estado de México y de los Municipios”, el artículo 44 nos dice que, “El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, cuyo objeto es el operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, así mismo será coadyuvante en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo”.

Así vemos cómo es que la ley en cuestión busca en general la coherencia entre los planes y programas de nivel federal y estatal. A la vez que busca que los

⁸² Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, (versión en línea). p. 1. Sitio web: “Poder Legislativo del Estado de México”. URL: “<http://cddiputados.gob.mx/POLEMEX/sap/Actividad/legislacion/leyes/pdf/leyplanedomex.pdf>”. (Consulta: 15/10/2011).

⁸³ *Ibíd.* p. 4.

⁸⁴ *Ibíd.* p. 9.

planes y programas se vean enriquecidos con la participación de los diversos sectores de la sociedad.

Finalmente encontramos en el artículo 51 que los “comités de planeación para el desarrollo municipal “COPLADEMUN”, tendrán las siguientes atribuciones:

I. Participar en la coordinación de las unidades administrativas o servidores públicos municipales con las dependencias, entidades públicas y organismos estatales y federales, en las acciones derivadas de las estrategias estatales y municipales de desarrollo;

II. Participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo;

III. Las demás que le atribuyan las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos sobre la materia.

Notamos que la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios contempla la participación ciudadana como un elemento de consulta y como una fuente de información, así como un posible elemento de apoyo en la implementación de los planes y programas.

También cabe destacar que la ley menciona conceptos como: Diagnóstico, Ejecución, Evaluación, Largo plazo, Mediano plazo, Programa, Meta, Objetivo, etc. que se relacionan en gran medida con los pasos que componen las políticas públicas.

Sin embargo, hay que resaltar de nuevo que no se habla de políticas públicas, sino de planes y programas. Para aclarar este punto, mencionaremos lo que la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios define como programación: “Proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos del plan”. Y también lo que se entiende por programa: “Instrumento de los planes que ordena y vincula, cronológica, espacial, cuantitativa y técnicamente las acciones o actividades y los recursos necesarios para alcanzar una meta, que contribuirá a lograr los objetivos de los planes de desarrollo”.⁸⁵

Notamos que a diferencia de una política pública, que conlleva los seis pasos mencionados anteriormente, la tarea de programar se refiere solo a la definición de estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos del

⁸⁵ Ibíd. p. 3.

plan. Es decir, que ordena y vincula, cronológica, espacial, cuantitativa y técnicamente las acciones o actividades. Así entendemos que las políticas públicas contemplan la actividad de la programación, mientras que el diseño de los programas no conlleva el complicado análisis y estudio del proceso de formulación de las políticas públicas.

La participación ciudadana en los órdenes locales no ha sido muy privilegiada entre los distintos cuerpos legales, lo cual es preocupante en un contexto que se abre cada vez más a las nuevas tecnologías de la comunicación, a los cambios en la política y la economía y en resumen, a un mundo globalizado.

Como ya lo hemos mencionado, el papel del ciudadano en el gobierno y su administración debe ser de constante participación. Hoy en día, si se quiere tener un gobierno eficaz y eficiente en la resolución de problemas, se debe pensar que los ciudadanos se encuentran en constante evolución, que cada familia es distinta, así como cada individuo es único. El ciudadano en nuestro sistema democrático de gobierno, debe contemplarse desde un enfoque plural. Hay que recordar que es uno de sus derechos como hombre y ciudadano el poder participar en la toma de decisiones que delinearán el camino que ha de tomar el gobierno.

Sobre este tema, sabemos muy bien que si no se llevan a cabo acciones que contribuyan a la integración entre sociedad y gobierno en las comunidades, el resultado será que la sociedad tendrá conflictos en muchos temas, “la experiencia nos muestra que sin la participación popular se debilitan los vínculos de vecindad y la identificación entre gobierno y comunidad; se propicia la apatía y desinterés por parte de la ciudadanía con relación a su injerencia directa en la solución de los problemas existentes, a nivel municipal, estatal y nacional, por si fuera poco, veríamos más alejado el trazo de metas paralelas en estrecha comunidad-autoridad... la dimensión de desarrollo de una entidad aumentaría considerablemente con la fusión de esfuerzos... canalizados al establecimiento de instituciones debidamente organizadas de participación popular, además se acabarían diversos aspectos de urgente necesidad, que en algunos casos, con la sola contribución de las autoridades gubernamentales es imposible satisfacer”.⁸⁶

Del estudio de la Ley Orgánica Municipal de Estado de México nos encargaremos en el siguiente apartado del presente trabajo, ahora mismo la mencionamos como el documento legal en donde se encuentran estipulados los mecanismos de participación ciudadana que deberán seguirse en el municipio de Tlalnepantla dada su pertenencia al Estado.

⁸⁶ Sentíes, Yolanda. “*Organización de la participación ciudadana municipal*”. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México. 1986. p. 27.

2.1.3. Los Municipios y la Participación Ciudadana

Las disposiciones jurídicas que contemplan al Municipio se encuentran contenidas en ordenamientos de diversos niveles. “Puede decirse que, tanto la actividad pública como la administración municipal, están integradas en una estructura jurídica legislativa piramidal, no necesariamente rígida, que tiene su origen y fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en ella se consignan los principios que deben ser comunes a todos los municipios de país”.⁸⁷

En el tema de la participación ciudadana y la legislación municipal, existen muy pocos cuerpos jurídicos en donde se detallen los mecanismos necesarios para incluir a la participación ciudadana en las políticas públicas. Con esta falta de mecanismos se deja a la ciudadanía sin un marco de acción. En este caso se hace caer una gran responsabilidad en la sociedad, que podría no encontrarse debidamente organizada o ni siquiera en completo conocimiento de sus derechos y obligaciones como ciudadano mexicano.

Uno de los documentos jurídicos en donde la participación ciudadana a nivel municipal es mencionada es en el llamado “Ramo de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios”, que tiene como objetivo el combate a la pobreza en los diversos estados del país. Actualmente se encuentra conformado por siete Fondos.⁸⁸

- Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal (FAEB),
- Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA),
- Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS), dividido en dos:
 - Fondo para la Infraestructura Social Estatal (FISE), y
 - Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM),
- Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF),
- Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM), dividido en tres:
 - Fondo para la para Asistencia Social (DIF),

⁸⁷ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura. “*El municipio mexicano*”. México. 2002. p. 70.

⁸⁸ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. “*Ramo 33 Aportaciones Federales Para Entidades Federativas y Municipios*”. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas. México. 2006. p.9.

- Fondo para Infraestructura Educativa Básica, y
Fondo para Infraestructura Educativa Superior,
- Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos (FAETA), y
 - Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal (FASP).

Los gobiernos municipales juegan un papel muy importante en la utilización de estos recursos, pues son ellos los encargados de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos que se les asignan. La determinación de las obras y/o acciones, su ejecución, seguimiento y evaluación, serán definidos y realizados conjuntamente por las comunidades y los Ayuntamientos, particularmente las del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

En los manuales de operación de estos fondos se menciona a la participación ciudadana, y se establecen las formas de organización contempladas para la distribución de los recursos y la manera en la que la ciudadanía participará en todo el proceso. Sobre este tema, se menciona que se deberá elegir uno de dos mecanismo de participación: los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), o el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), que es una figura relativamente nueva que se propone desde el nivel estatal para la vigilancia y asignación de recursos.⁸⁹

Hay que mencionar que los Ayuntamientos tienen gran responsabilidad en la organización de estos organismos ya que pueden trabajar con los Consejos de Participación Ciudadana ya existentes en su municipio o convocar a la creación de un CODEMUN. Las facultades y atribuciones de los COPACI están señalados en la Ley Orgánica Municipal, pero en el caso del CODEMUN, se marcan algunos cambios.

“Cada COPACI se integrará hasta con cinco vecinos de la comunidad, y sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como Secretario y otro como Tesorero y en su caso dos vocales que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad”⁹⁰

El CODEMUN debe ser integrado por un Presidente que es el presidente municipal en turno, un Secretario, nombrado por el presidente del Consejo, los

⁸⁹ Poder Ejecutivo del Estado. “*Gaceta del gobierno*”, (documento en línea). n.22. Toluca. 2001. p. 12. Sitio web: “Gobierno del Estado de México”. URL: “<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2001/ene313.pdf>”. (Consulta: 17/10/2011).

⁹⁰ *Ibíd.*

integrantes del Cabildo, los representantes sociales comunitarios electos en asamblea en sus colonias, un vocal de control y vigilancia elegido entre los representantes sociales comunitarios y un equipo de asesores, conformado por personal técnico y financiero de los Ayuntamientos.

Como podemos notar la formación del segundo es más complicada y parece ser más completa en el sentido de que existen más elementos involucrados en su conformación.

En el manual de operaciones del ramo 33 del Estado de México, se menciona que las funciones tanto del COPACI como del CODEMUN son las siguientes:

a) Efectuar entre los habitantes de las diferentes comunidades, la promoción de los objetivos de los Fondos de Aportaciones Federales;

b) Presentar al Ayuntamiento las propuestas de obras y acciones a realizar dentro de los Fondos, con base en las peticiones que les formularon sus comunidades;

c) Promover e impulsar la organización social y la participación de la población, en la ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los Fondos;

d) Promover que todos los integrantes del COCICOVI, conozcan el contenido y alcance de la normatividad establecida para estos Fondos, y

e) En caso de detectar cualquier irregularidad en la operación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal, será reportada en primera instancia ante la Contraloría Interna Municipal y en segunda instancia al Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de la Contraloría del Estado; así como a la Dirección General de Inversión Pública para efectos del seguimiento, quien a su vez informará a la Secretaría de Desarrollo Social.

En este mismo documento, se señalan las atribuciones y funciones de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS): “En cumplimiento a lo dispuesto por la ley Orgánica Municipal del Estado de México, por cada obra o acción que se lleve a cabo en una comunidad con recursos de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, será responsabilidad de las autoridades municipales, que antes de dar

inicio a los trabajos, constituir el Comité Ciudadano de Control y Vigilancia, previa invitación de la Secretaría de la Contraloría.”

“El Comité se integra por un contralor social y dos subcontralores sociales, “A” y “B”, quienes serán vecinos directamente beneficiados que resulten electos democráticamente en asamblea general. Sus cargos serán honoríficos y con igual rango, no habiendo entre ellos preeminencia alguna”.⁹¹

Al Comité Ciudadano de Control y Vigilancia le corresponderá:

- a) Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente;
- b) Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra;
- c) Realizar visitas de inspección y llevar registro de sus resultados en la bitácora de supervisión de la obra;
- d) Verificar la calidad con que se realiza la obra pública;
- e) Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes, las irregularidades que observe durante el desempeño de sus funciones o que reciba de parte de la ciudadanía con motivo de las obras objeto de supervisión;
- f) Integrar un archivo con la documentación que se derive de la supervisión de las obras;
- g) Intervenir en los actos de entrega - recepción de las obras y acciones, informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones;
- h) Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales y la comunidad;
- i) Coadyuvar con la Contraloría Municipal en la vigilancia de las obligaciones de proveedores y contratistas relacionados con la obra o acción; y
- j) Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia se consideran órganos auxiliares de los Sistemas Nacional y Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y no podrán ser integrantes de ellos dirigentes de organizaciones políticas o servidores públicos de cualquier ámbito de gobierno, aun cuando sean parte del grupo de vecinos beneficiados.

⁹¹ Ibídem.

Es importante mencionar que “los COPACI o el CODEMUN propondrán a los Ayuntamientos las obras y/o acciones a realizar dentro del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, con base en las peticiones de las comunidades”. Así, serán los ciudadanos quienes a través de su iniciativa demandarán la creación de infraestructura para sus comunidades.

Ante esta cantidad de organismos creemos que el gobierno estatal al crear al CODEMUN, COPACI y al COCICOVIS vulnera la organización ciudadana local independiente, creando una gran confusión a la ciudadanía ante la multiplicidad de instancias creadas desde el gobierno y que podrían dejar a las organizaciones locales vulneradas por la falta de capacidades e intervención en la toma de decisiones.

Como conclusión entendemos que “en términos generales el municipio, pese a estar considerado como sujeto de derechos y obligaciones en los diferentes ordenamientos jurídicos existentes en el país, paradójicamente no está facultado para legislar sobre cuestiones de interés particular en el ámbito de su jurisdicción y, más aún, se encuentra francamente limitado respecto a los preceptos que otorgan a los Estados y la Federación facultades exclusivas”.⁹² Vemos que la participación ciudadana en los municipios queda limitada por la falta de capacidades de los propios municipios, sin embargo esta situación debe considerarse como temporal o en todo caso de transición ante las nuevas tendencias en la sociedad sobre participación ciudadana.

Ya hemos conocido el marco jurídico que contempla a la participación ciudadana en nuestro país, comenzando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación y luego la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, siguiendo el orden jerárquico de dichos documentos hasta llegar al que se encarga de regular a los municipios del Estado de México, es decir, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que debido a su relevancia en nuestra investigación le hemos reservado un apartado en el cual es importante hacer un análisis de sus características.

⁹² Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura. Op. Cit. p.71.

2.2. La Ley Orgánica Municipal del Estado de México y la Participación Ciudadana

La ley Orgánica Municipal del estado de México (LOMEM)⁹³ menciona entre sus diversos capítulos lo relacionado con la participación ciudadana en los municipios. Dentro de sus puntos más importantes menciona al Cabildo y sus Comisiones, a los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI), a las autoridades auxiliares, a la comisión de planeación para el desarrollo municipal (COPLADEMUN), al consejo municipal de protección civil, al derecho de petición y por último, a las organizaciones ciudadanas autónomas.

En el Estado de México la Constitución vigente desde el 2 de marzo de 1995, considera a la participación ciudadana dándole un lugar importante en su organización.

Encontramos por ejemplo que la LOMEM dice sobre el Cabildo que las sesiones que éste celebre deberán ser públicas, salvo que exista motivo que justifique que sean privadas y que se debe sesionar por lo menos cada ocho días, de esta manera comprendemos que el hecho de que dichas sesiones sean de carácter público está dispuesto así debido a un ánimo de alentar el acercamiento de la ciudadanía interesada en los asuntos que se aborden en ellas, también por la periodicidad de las reuniones se puede ver que se intenta mantener un constante seguimiento de las decisiones tomadas.

En lo referente a las Comisiones que son conformadas por los integrantes del Cabildo menciona que los integrantes de las Comisiones del Ayuntamiento son nombrados por éste de entre sus miembros, a propuesta del presidente municipal; además, el Ayuntamiento determinará las Comisiones que se integrarán de acuerdo a las necesidades del municipio y serán las responsables de estudiar, examinar y proponer a aquél los acuerdos, acciones y normas tendientes a mejorar la administración pública municipal.

Para el cumplimiento de sus fines, las Comisiones pueden celebrar reuniones públicas en las localidades del municipio con el fin de recabar la opinión de sus habitantes y también tienen la capacidad de solicitar asesoría externa especializada.

⁹³ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, (documento en línea). Sitio web: "Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal". URL: "http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_Municipal_del_Estado_de_Mexico". (Consulta: 17/10/2011.)

Sobre las Comisiones la ley puntualiza que deben tener un acercamiento con los habitantes de las distintas comunidades que conforman los municipios del Estado y de nuevo vemos que la ciudadanía juega un papel no principal sino secundario, pero no por ello es algo que se deba dejar de lado, en este caso es importante contar con organizaciones vecinales que estén preparadas para colaborar de manera activa con las autoridades municipales y que exijan ser incluidas en todos las etapas del diseño e implementación de políticas públicas.

Hemos mencionado que las organizaciones ciudadanas no siempre deben esperar que las autoridades los inviten a participar en los procesos de elaboración de políticas públicas, es trabajo de ellos mismos el tener un contacto constante con las autoridades y continuar presionando a las instituciones, en este caso a las Comisiones municipales, para que cada vez haya más apertura.

En la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se puntualiza lo relacionado a la participación ciudadana en sus municipios, el cual es el caso de Tlalnepantla de Baz. En el art. 55 frac. VI, dice que los regidores municipales tendrán como una de sus funciones "promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento", aunque de nuevo se debe mencionar que no está descrita de manera clara la metodología designada para llevar a cabo estas acciones.

También menciona en el artículo 57 que el Ayuntamiento contará con autoridades auxiliares municipales: delegados, subdelegados, jefes de sector, de sección o de manzana. Estas autoridades auxiliares municipales "ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el Ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en la Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos."⁹⁴

Delegados, subdelegados, jefes de sector, de sección o de manzana; estas autoridades auxiliares municipales representan un punto de encuentro entre la sociedad y el Ayuntamiento, aunque de nuevo caemos en lo que se ha venido hablando sobre la inexistencia de claridad y especificidad en los métodos que se utilizarán en el ejercicio de sus atribuciones. Todos ellos cuentan con atribuciones jurisdiccionales que serán delimitadas por cada Ayuntamiento. Todos, excepto los delegados y subdelegados (que son electos), son nombrados por el Ayuntamiento.

⁹⁴ *Ibíd.*

Si bien estas autoridades auxiliares son diversas, sus atribuciones son muy reducidas y es claro que se debería delegar en ellos una responsabilidad mayor que contribuya a que la ciudadanía se vea mucho más incluida en los procesos de gobierno en los municipios.

Más adelante la ley en cuestión nos dice en el artículo 64, "los Ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por:

- I. Comisiones del Ayuntamiento
- II. Consejos de Participación Ciudadana
- III. Organizaciones sociales y representativas de las comunidades"

Destaca de entre estos elementos el de los Consejos de Participación Ciudadana. Sobre ellos la ley menciona que entre sus funciones está la de promover la participación ciudadana, también que podrán participar en el cumplimiento de los planes y programas municipales, hacer propuestas al Ayuntamiento, supervisar la prestación de los servicios públicos, y además que tienen la obligación de presentar un informe trimestral a sus comunidades y al Ayuntamiento. En este caso, los COPACI funcionan como un organismo que vincula a las autoridades con los ciudadanos del municipio e incluso les brinda capacidades de vigilancia sobre la prestación de los servicios públicos.

La ley plasma que los COPACI funcionarán principalmente como auxiliares de los Ayuntamientos en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias que a los municipios competen. Dice además que cada consejo se integrará con hasta cinco vecinos del municipio, uno de los cuales lo presidirá, y serán electos en las diversas localidades por quienes habiten en el ámbito de su comunidad.

En cuanto al delineamiento de sus funciones, de nuevo se nos presenta un gran vacío legal, pues no se da espacio a que estos consejos intervengan en las distintas áreas del municipio, y en general se puede decir que los consejos de participación ciudadana en la actualidad no están incluidos de manera importante en el gobierno, pues a pesar de que tienen opinión en las decisiones, no son un elemento decisivo.

Así nunca se resolverán muchos de los conflictos sociales, es preciso aumentar la relación entre autoridades y sociedad. Es necesario que en los municipios del Estado de México y en todos los de los otros estados del país se creen mecanismos para enriquecer dicha relación.

Más adelante la ley menciona en el artículo 77 que es tarea de los Ayuntamientos promover entre sus habitantes la creación de organizaciones sociales de carácter popular, con el fin de que a través de ellas se contribuya al desarrollo de sus comunidades y en general al mejoramiento de su nivel de vida.

Sobre la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal el artículo 82 de la ley que nos ocupa menciona, “La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse a miembros de los consejos de participación ciudadana.”

En el siguiente artículo se mencionan las atribuciones de esta comisión:

“I. Proponer al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;

II. Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;

III. Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos;

IV. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;

V. Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal;

VI. Comparecer ante el Cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente;

VII. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;

VIII. Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el Ayuntamiento;

IX. Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados;

X. Proponer al Cabildo su reglamento interior.”

El viernes, 15 de Enero de 2010 Fernando Díaz Juárez, director general del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (Copladem) anunció que se instalaron en tiempo y forma los 125 Comités de Planeación para el Desarrollo del Estado de México.

La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal representa uno de los espacios más importantes para la participación ciudadana, pues tienen la capacidad de observar y estudiar los conflictos del municipio y proponer a las autoridades mecanismos para resolverlos, sin embargo no hay que perder de vista de nuevo que funciona más como un organismo de consulta que como una autoridad real en el Ayuntamiento y que no se expone de manera clara la metodología que debe seguir para alcanzar sus objetivos. Además, vemos de nuevo que en materia de políticas públicas no se menciona ningún elemento que relacione los mecanismos con otro elemento de políticas públicas distinto a la planeación.

El Consejo Municipal de Protección Civil por su parte, es un órgano de consulta y participación de los sectores públicos, sociales y privados con miras a llevar a cabo la prevención y atención inmediata y eficaz de situaciones de emergencia, desastre y calamidad pública que afecten a la población.

En este caso es importante mencionar que se prevé que la población en caso de desastre se encuentre bien organizada y lista, la protección civil se contempla como un espacio en donde es muy necesario que la sociedad participe de manera activa como seguro ante las distintas calamidades que podrían afectar a la población. Como ejemplo hemos visto a lo largo de la historia del Estado de México inundaciones, incendios, temblores, etc. en donde la población ha jugado un papel importante en el auxilio de los damnificados.

Además de contar con el derecho a la información y a la transparencia, los ciudadanos del Estado de México cuentan con el derecho de petición, el cual también se considera como uno de los mecanismos de participación ciudadana más importantes.

El derecho de petición se nos presenta como un mecanismo tanto individual como colectivo, ya que en el caso de que un individuo por su acción decida entablar comunicación con sus autoridades por medio de este recurso puede

hacerlo haciendo patentes de esta manera sus puntos de vista sobre los asuntos públicos.

Como ha sucedido con muchos otros mecanismos que si bien se encuentran en los cuerpos normativos, en la práctica no han sido desarrollados ampliamente y por lo tanto no existe mucha experiencia en su ejercicio.

También hemos mencionado la incorporación relativamente reciente en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México de la figura de los COCICOVIS en un intento de crear un cuerpo que sirva como un organismo de control ciudadano y que existe sólo mientras dura una obra pública.

En el art. 113 encontramos que tienen como función principal "vigilar la obra pública estatal y municipal". Los COCICOVIS se integran por tres vecinos de la localidad donde se construya la obra, se eligen en asamblea general por los ciudadanos beneficiados y se les otorga un carácter honorífico, son a grandes rasgos órganos de control de la obra pública y particularmente, de vigilancia y supervisión de los recursos federales del ramo 33, destinados a la obra pública municipal.

En su mayoría, estas formas de participación ciudadana ya institucionalizada se encuentran relacionadas con la gestión comunitaria de la obra pública municipal, en la recomendación de mecanismos de gestión administrativa y en la creación de planes. De esta manera distinguimos en ellas el ánimo de que la ciudadanía, al poder participar, contribuya en el diseño e implementación de políticas y programas que tendrán impacto en el ámbito municipal.

Debemos reconocer que desde el nivel federal y estatal hasta el municipal se necesita que las distancias entre gobernados y gobierno se estrechen, que las funciones de quienes gobiernan sean compartidas con los ciudadanos de las localidades, y que los ciudadanos se encuentren listos por su parte a responder a lo que los gobiernos proponen y aún más a llevar acciones por su cuenta.

Este aspecto es importante. Es necesario que las organizaciones ciudadanas estén listas a la posibilidad de asociarse para llevar a cabo interacciones de negociación y acción con autoridades y otras asociaciones, pues como hemos visto, las instituciones del Estado se ven fortalecidas con la ayuda de la participación ciudadana, y de esta manera sus programas logran ser más eficientes y eficaces.

“En la medida en que la interacción del Ayuntamiento con asociaciones civiles locales es más amplia, diversa e intensa, la función de vigilancia sobre el gobierno también se ve beneficiada. El grado de comunicación con estas asociaciones es un indicador sobre la transparencia de la gestión.”⁹⁵ Y también debe serlo del nivel de democracia y en general de la calidad de gobierno.

Debemos resaltar también que las organizaciones ciudadanas podrían en todo caso llegar a puntos en los que se encuentren con más poder que muchos gobiernos locales. Dada su naturaleza de pluralismo y apertura, podemos encontrar muchos ejemplos en los que una organización civil se expande alrededor del mundo trascendiendo fronteras.

Para ello es necesario plasmar los mecanismos de participación ciudadana en los documentos jurídicos que reglamentan nuestra nación, que sean claros, y que aseguren la apertura máxima a la participación civil en todos los ámbitos de gobierno. Sabemos que para ello también es necesario preparar a los ciudadanos para que sean responsables, que no caigan en actos corruptos y puedan guiar a sus comunidades por un buen camino.

Ya hemos leído las recomendaciones de organismos internacionales para el fomento de la participación ciudadana y cuáles son los mecanismos actuales por los que los ciudadanos ejercen sus derechos, ahora solo falta la voluntad política de los mexicanos para implementarlos.

2.3. Los mecanismos de participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla de Baz. En el año 2010

En el año 2010 sucedieron muchas cosas a nivel nacional, lo más importante fue que se cumplieron 200 años de la independencia de México y 100 de la revolución mexicana, en todo el país se generó un ambiente de festejo que si por un lado fue muy criticado por intelectuales y medios de comunicación, también contó con el apoyo de un importante sector de la ciudadanía y de las autoridades que organizaron grandes eventos en conmemoración de dichas fechas.

Si bien es importante recordar estos acontecimientos históricos, también es importante mirar más de cerca el estado de las instituciones, de la democracia y más importante que esto, mirar a los mexicanos que en este año viven en el país, su educación, situación económica y su calidad de vida en general.

⁹⁵ IFE. “La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal”. México. 2001. p. 38.

En este subtítulo de la investigación que hemos desarrollado, toca el turno de observar los mecanismos de participación ciudadana previstos en el municipio de Tlalnepantla y hacer un análisis de los mismos en función de los conceptos que hasta ahora hemos mencionado. De esta manera haremos un recuento de ellos y una valoración de la situación de la participación ciudadana en el municipio.

Iniciaremos repasando el Bando municipal de Tlalnepantla de Baz. que en su título décimo primero “Del Fomento de la Participación Ciudadana” en el capítulo primero “De la Participación Ciudadana” en el artículo 50 dice:⁹⁶

“El Ayuntamiento garantizará que el desarrollo general, social y cultural del municipio se realice con la más amplia participación de la ciudadanía y para ello promoverá y fomentará en todo tiempo la cultura de responsabilidad social, estableciendo los canales de participación ciudadana en los quehaceres políticos”.

Así, es el Ayuntamiento del municipio el encargado de incorporar los mecanismos de participación ciudadana necesarios para enriquecer los planes y programas, sin embargo, hemos visto que los mecanismos previstos en la LOMEM y otros cuerpos jurídicos no son muchos y por esta razón, el municipio de Tlalnepantla se encuentra limitado en su establecimiento.

En el capítulo segundo, “De los Mecanismos de Participación Ciudadana.” el artículo 51 dice:

“El Ayuntamiento garantizará plenamente que la ciudadanía se exprese con libertad dentro del marco legal a través del derecho de petición, audiencia pública, derecho a iniciativa de reglamentos municipales, plebiscito en Cabildos públicos abiertos e integración de consejos de participación ciudadanos de asesoría y consulta en los términos del reglamento de promoción y fomento de la responsabilidad social.”

Como ya lo hemos venido mencionando a lo largo de nuestra investigación, la participación ciudadana es encausada a través de distintos mecanismos, como los que como ejemplo se mencionan en el párrafo anterior, lo cual es bueno, sin embargo se hace que la participación sea una fuente de propuestas mas no de decisiones, además de que sin leyes que otorguen a la ciudadanía capacidades suficientes para vigilar y sancionar a las autoridades, la participación ciudadana conservará siempre un papel secundario.

⁹⁶ H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. “Bando municipal de Tlalnepantla de Baz.”, (documento online). “Gaceta Municipal”. México. 2011. p. 29. Consulta: 18/10/2011. Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/Publicaciones/bandomunicipal/bando.html>”.

Pese a los mecanismos mencionados anteriormente y a las recomendaciones de los organismos internacionales mencionados, la forma en que se conduce la participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla de Baz. Se define a partir de cuatro líneas principales:

- Comités escolares del programa “estímulos a la educación básica” vertiente del ramo-33.
- Consejos de Participación Ciudadana.
- Consejo Municipal del Transporte Público de Tlalnepantla de Baz.
- Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz, (COPLADEMUN).

En cuanto a los comités escolares del programa “estímulos a la educación básica” vertiente del ramo-33, las autoridades municipales han dispuesto que para llevar a cabo el programa, es necesario formar un comité de padres de familia, el cual funge como intermediario entre las autoridades educativas, padres de familia de los becarios y el personal del Ayuntamiento.

En este programa se privilegia la cooperación del Ayuntamiento con los padres de familia beneficiados con el programa y se genera a partir de esta cooperación una política pública que beneficia a los estudiantes del municipio.

Encontramos que para hacer la selección de este comité se deben seguir los pasos que a continuación se mencionan:

1. Se envía un oficio al Director de la escuela para que convoque a reunión con los padres de familia, en esta reunión, se informa de la cantidad de becas con las que cuentan las escuelas.
2. Se invita a los padres de familia a participar como integrantes del comité de becarios, este comité debe estar formado por un presidente, un secretario y dos vocales.
3. Se les explica a los padres de familia la función de cada uno de los miembros de dicho comité. En esta sesión algunos papás se auto proponen y le dan los datos al personal de Ayuntamiento.

4. En una segunda sesión convocada por el Ayuntamiento, se les pregunta nuevamente a los padres de familia si desean continuar con su puesto, si no hay ninguna objeción, se continúa con el llenado de las actas para posteriormente enviarlas a las oficinas del Gobierno del Estado.

Así, después de conformado el comité se procede a describir las funciones de los miembros, que son las siguientes:

- Mantener informados a los becarios y a sus padres de las fechas de entrega de becas, informar las fechas de revisión médica.
- Aplicar los estudios socioeconómicos a los becarios y recolectar la documentación requerida por el Ayuntamiento.
- Informar al Departamento de Becas si se genera alguna baja dentro de la escuela o en el programa.
- Apoyar en la organización de los padres de familia en las entregas de los recursos.
- Convocar a reuniones a los padres de familia para brindar alguna información por parte del Ayuntamiento.
- Mantener informado a los Directores de las escuelas sobre el resultado del programa.

En el desempeño de las actividades de los miembros del comité se establece un vínculo de cooperación entre los ciudadanos beneficiados por el programa y las autoridades municipales, lo cual nos dice que la participación ciudadana está funcionando como retroalimentación de las acciones del gobierno municipal a la vez que los padres de familia toman un papel activo en el programa.

En cuanto a los consejos de participación ciudadana, el “Reglamento Para los Consejos de Participación Ciudadana en el Municipio de Tlalnepantla de Baz.” menciona en el capítulo 1, “Disposiciones Generales” que “los Consejos de Participación Ciudadana son órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades municipales. Tienen por objeto coadyuvar en la promoción y ejecución de los planes y programas Municipales. Los Consejos de Participación Ciudadana serán electos de conformidad con lo establecido en el artículo 73 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en las diversas

localidades en que se divide el territorio de acuerdo al Bando Municipal, por los habitantes de la comunidad”.⁹⁷

Sobre su conformación y funcionamiento, el reglamento dice que “Cada Consejo se integrará hasta con cinco vecinos del Municipio con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y, en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad, entre el último domingo del mes de octubre y el más cercano al 15 de noviembre del año de la elección del Ayuntamiento, en la forma y términos que este determine en la Convocatoria que deberá aprobar y publicar en la Gaceta Municipal y fijar en los lugares más concurridos de cada localidad, cuando menos 15 días antes de la elección.”

También encontramos que para poder pertenecer a un Consejo son requisitos los siguientes:

- I.-Ser mexicano en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- II.-Ser habitante del Municipio de Tlalnepantla de Baz, con el carácter de originario o vecino del mismo.
- III.-Tener una residencia mínima de seis meses anteriores al día de la elección en la localidad que pretende representar, lo cual deberá acreditar con la respectiva constancia de residencia expedida por la Secretaría.
- IV.-Contar con credencial de elector en la que conste el domicilio de la localidad que pretende representar.
- V.-No haber sido miembro integrante del Consejo saliente, en calidad de propietario.

Una vez que hemos entrado en el tema de los Consejos de Participación Ciudadana, tenemos que revisar cuales son las funciones que el reglamento creado por el Ayuntamiento les ha asignado. Así, se dice que los Consejos tendrán las siguientes funciones:

⁹⁷ H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. “Reglamento Para los Consejo de Participación Ciudadana de Tlalnepantla de Baz.”, (documento en línea). México. 2000. p. 2. Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/>”. (Consulta: 18/10/2011).

I.-Promover la participación Ciudadana en la realización de los programas Municipales

II.-Coadyuvar en el cumplimiento eficaz de los planes y programas Municipales.

III.-Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas Municipales.

IV.-Participar en el seguimiento de la adecuada prestación de los servicios públicos.

V.-Informar, al menos, una vez cada seis meses a sus representados y al Ayuntamiento sobre las actividades realizadas y, en su caso el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén en su cargo.

VI.-Las demás que las autoridades Municipales le encomienden y establezcan la Ley, el Presente Reglamento y demás ordenamientos aplicables.

Entre las distintas funciones que ejerce el consejo de participación ciudadana se encuentran muchas que ayudan a la convivencia entre autoridades municipales y ciudadanos, el municipio por su cuenta es responsable de brindar las herramientas necesarias para el mejor desempeño de las funciones de los Consejos. El gobierno municipal, a través de la Secretaría del Ayuntamiento será la encargada de dotarlos con la papelería necesaria de uso exclusivo, así como del sello correspondiente, mismos que serán devueltos al término de la gestión o cuando la autoridad Municipal lo solicite.

El reglamento de los Consejos menciona también que se organizarán y funcionarán internamente conforme a las necesidades y prioridades de su comunidad, y que atenderá, supervisará o gestionará las demandas de interés general, para lo cual conformarán las Comisiones que consideren convenientes.

Su gestión y supervisión contemplará los siguientes servicios públicos:

I.-Seguridad pública

II.-Limpia

III.-Alumbrado público

IV.-Vialidades

V.-Agua potable y alcantarillado

VI.-Ecología

VII.-Educación

VIII.-Protección civil

IX.-Deportes

X.-Los demás que requieran en su comunidad

Estas funciones de supervisión sirven a los ciudadanos solo para encaminar sus demandas sobre servicios hacia la dirección correspondiente, lo cual nos hace pensar en que en la administración del Ayuntamiento permanece la concepción de clientelismo en lugar de participación incluyente. Sin embargo, se puede decir que los consejos de participación ciudadana, representan el principal vínculo entre los ciudadanos y el gobierno municipal en Tlalnepantla de Baz.

Sobre las asambleas y juntas que realizan estos Consejos de Participación Ciudadana encontramos que “sesionarán en asambleas o juntas de trabajo”. Sobre ellas el reglamento dice:

- A) Serán asambleas aquellas que se realicen con los miembros de los Consejos y la comunidad que representen.
- B) Serán juntas aquellas reuniones que se celebren entre los miembros del Consejo, mismas que deberán realizarse al menos una vez al mes.
- C) Tanto las asambleas como las juntas podrán convocarse de manera extraordinaria, a fin de tratar asuntos urgentes cuando así se estime necesario.

Los COPACI deberán realizar en su localidad, asambleas al menos cuatro veces al año. Así mismo deberán difundir en su comunidad los resultados de dichas asambleas. En general podemos decir que de entre los mecanismos de participación ciudadana que funcionan en Tlalnepantla, este es el más importante de ellos, pues permite que los ciudadanos tengan un vínculo institucional con sus autoridades, ya habíamos mencionado antes que la participación ciudadana organizada es la que genera mayor impacto en el bienestar de la gente.

En cuanto al “Consejo Municipal del Transporte Público, de Tlalnepantla de Baz.” podemos citar lo que en el reglamento del mismo se menciona: “Será un órgano auxiliar del Ayuntamiento para el estudio, análisis, discusión y evaluación de la problemática general en materia de transporte público en sus diferentes modalidades, así como para la emisión de opiniones y recomendaciones que para su mejoramiento estime procedentes, de acuerdo con las disposiciones legales aplicables”.⁹⁸

En este tema la participación ciudadana es muy importante, ya hemos mencionado antes que sin la participación ciudadana lo más probable es que se generen políticas ineficientes e ineficaces, el transporte público es un tema de gran relevancia para la vida de un municipio como el de Tlalnepantla de Baz. el cual requiere de una buena distribución en sus rutas para el correcto desenvolvimiento de sus actividades.

El reglamento comenta que el Consejo Municipal del Transporte Público de Tlalnepantla de Baz, tendrá como objetivo primordial ser la instancia para promover la participación de los sectores social, económico, privado y académico en materia del servicio público de transporte dentro del ámbito territorial del municipio.

Comprendemos que no solo se invita a la sociedad civil a participar, sino a todos los sectores que se pueden ver afectados por un mal desempeño del consejo. En cuanto a sus funciones, se menciona que “el Consejo Municipal del Transporte Público de Tlalnepantla de Baz, tendrá las siguientes:”⁹⁹

I. Conocer y opinar respecto de los programas y estudios técnicos que se realicen, con el fin de adecuar y mejorar la prestación del servicio público de transporte, así como para determinar la demanda real del servicio y la reestructuración en su caso;

II. Asesorar y emitir opiniones y recomendaciones en materia de transporte;

III. Revisar y emitir opinión respecto al Plan Maestro de Transporte y Vialidad; Llevar registro de los indicadores y estadísticas sobre las políticas desarrolladas

⁹⁸H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. “Reglamento del Consejo Municipal del Transporte Público de Tlalnepantla de Baz.”, (versión en línea). “Gaceta Municipal” n. 4. México. 2004. p. 2. Sitio web: Tlalnepantla de Baz. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/>”. (Consulta: 18/10/2011).

⁹⁹ Ibídem.

en otros estados o municipios que permitan adecuar el sistema de transporte público a las necesidades sociales;

V. Opinar respecto a las medidas convenientes para hacer eficiente la prestación del servicio público de transporte;

VI. Proponer al Presidente Municipal políticas y programas de apoyo técnico y financiero, para mejorar la prestación del servicio público de transporte;

VII. Recomendar el establecimiento de medidas y normas de protección a la vida, seguridad, integridad y dignidad de los usuarios del servicio público de transporte;

VIII. Proponer, conjuntamente con los prestadores del servicio público de transporte, programas de capacitación para sus empleados;

IX. Promover y difundir programas para concientizar a los usuarios respecto del servicio de transporte, tanto en el aspecto informativo para la prestación del mismo, como en el cuidado responsable del equipo;

X. Promover los estudios de combustible alternativo para unidades de transporte;

XI. Conocer los planteamientos y propuestas de la ciudadanía y de las organizaciones del transporte público, en relación con la operación y planeación del servicio, a efecto de proponer mejoras al mismo;

XII. Formular un sistema de recepción de quejas y sugerencias que presente el usuario, relativas a los servicios de transporte público;

XIII. Invitar a sus sesiones a especialistas cuya actividad esté relacionada con los problemas de transporte, con el propósito de contribuir a su solución y enriquecer las deliberaciones; y

XIV. Analizar, definir, integrar y proponer acciones y programas de mejoramiento del transporte público dentro del territorio municipal.

Analizando las facultades del consejo encontramos que se intenta en todo momento crear un proceso de enriquecimiento de las políticas públicas no solo por parte de los integrantes del consejo, sino de todos los habitantes del municipio que puedan y estén dispuestos a colaborar en el proceso.

En el reglamento correspondiente se menciona que el Consejo Municipal del Transporte Público de Tlalnepantla de Baz, estará integrado por:

I. Un Presidente, que será el Presidente Municipal Constitucional de Tlalnepantla de Baz;

II. Un Secretario Ejecutivo, que será el Secretario del Ayuntamiento;

III. Un Secretario Técnico, que será el Coordinador de Transporte y Vialidad;

IV. Un Vocal, que será el Director General de Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología;

V. Un Vocal, que será el Director General de Seguridad Pública;

VI. Un Vocal Especial, que será el Director General de Transporte Terrestre del Gobierno del Estado;

VII. Un Vocal Especial, que será el Subprocurador de Justicia del Valle de Cuautitlán con Sede en Tlalnepantla de Baz;

VIII. Un Vocal de una institución académica de prestigio;

IX. Tres Vocales del Ayuntamiento, que serán los ediles que presidan las Comisiones de Transporte y Vialidad, Desarrollo Urbano y Seguridad Pública y Tránsito Municipal; y

X. Siete vocales representantes de las diversas modalidades del transporte público.

Sobre esta conformación podemos decir que no se ve un gran ánimo por abrir espacios a la participación de la sociedad en su totalidad, sino el establecimiento de un equipo técnico. El reglamento también menciona, a propósito de las sesiones de dicho consejo, que se deberán celebrar sesiones ordinarias cuando menos una vez por mes, y que se podrá convocar a sesiones extraordinarias a solicitud de la mayoría de sus integrantes a través de la convocatoria respectiva que emita su Presidente.

En el siguiente punto, sobre la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz, (COPLADEMUN). El Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. ha determinado que debe contar con un consejo directivo que

“tiene por objeto determinar la integración, organización y funcionamiento de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal; así como promover y fomentar la participación de los sectores público, social y privado en la planeación de su crecimiento y desarrollo.”¹⁰⁰

Sobre la conformación del consejo directivo, el reglamento menciona en el artículo 4 que el “Consejo Directivo estará integrado por los siguientes servidores Públicos:

I. Presidente;

II. Coordinador General;

III. Secretario de la Comisión; y

IV. Secretario Técnico.

Más adelante el reglamento dice que la comisión se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como con representantes de las organizaciones sociales del municipio, integrantes de los consejos de participación ciudadana o ciudadanos que por su experiencia, desarrollo profesional o cualidades, puedan hacer aportaciones valiosas para cumplir con los objetivos de la comisión. Podrán participar con el carácter de vocales, los integrantes de la comisión edilicia de planeación para el desarrollo.

En este caso comenta que los ciudadanos que integrarán la comisión deberán ser ciudadanos distinguidos y que tengan las capacidades suficientes para dar aportaciones que tengan relevancia en el consejo. Si bien podemos ver un ánimo de enriquecimiento de los planes municipales, también es importante notar que este mecanismo no contempla la participación de un gran número de ciudadanos, como veremos enseguida.

El reglamento especifica que la comisión se constituirá de la siguiente manera:

¹⁰⁰H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. “Reglamento Interior de la Comisión de Planeación Para el Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz, (COPLADEMUN)”, (documento en línea). “Gaceta Municipal” n.4. México. 2004. p. 2. Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/>”. (Consulta: 21/10/2011).

I. El Consejo Directivo; y

II. Un mínimo de cinco vocales y un máximo de veinticinco.

En este caso, el Ayuntamiento nombrará al coordinador general y éste a su vez a los secretarios, mientras que los vocales serán nombrados por el Ayuntamiento, a propuesta del consejo directivo. Esta capacidad del consejo directivo de proponer a los vocales deja fuera las propuestas de los ciudadanos, que por su tiempo de habitar y conocer el lugar podrían postular mejores candidatos a tales tareas.

En cuanto a las atribuciones de esta comisión, el reglamento comenta que tiene las siguientes:

I. Proponer al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal

II. Formular recomendaciones y programas para mejorar la Administración Pública Municipal y la prestación de los servicios públicos;

III. Proponer al Ayuntamiento la expedición y modificación de sus reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integren el Plan de Desarrollo Municipal;

IV. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento de los existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma;

V. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores;

VI. Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;

VII. Comparecer ante el Cabildo o las Comisiones Edilicias cuando éstos lo soliciten;

VIII. Solicitar comparecer ante el Cabildo, cuando tenga que informar o exponer asuntos que por su importancia lo requieran;

IX. Formar subcomisiones de estudio para la investigación, análisis y elaboración de propuestas para asuntos determinados;

X. Emitir su opinión respecto a las solicitudes para la autorización sobre el cambio de uso del suelo, densidad e intensidad de su aprovechamiento o el cambio de altura máxima de edificación prevista, del inmueble de que se trate;

XI. Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el Ayuntamiento;

XII. Participar en las sesiones de evaluación del Plan de Desarrollo Municipal;

XIII. Proponer al Ayuntamiento el proyecto de su reglamento interior; y

XIV. Las demás que le señalen otras disposiciones jurídicas de carácter federal, estatal o municipal.

La COPLADEMUN es uno de los mecanismos con mayor participación de la sociedad en asuntos internos del Ayuntamiento, a través de él la ciudadanía puede tener acceso a la conformación e implementación de algunas de las políticas públicas implementadas en el municipio, así como proponer algunos cambios en la administración del municipio.

Para el despacho de sus asuntos, la Comisión realizará sesiones ordinarias y extraordinarias. Sesionará en forma ordinaria por lo menos cada dos meses, en el día, hora y lugar que se señale en la convocatoria respectiva, la cual será emitida con ocho días hábiles de anticipación acompañada de la información relativa a los asuntos a tratar.

Cabe mencionar que cada uno de los mecanismos de participación ciudadana conformados en el municipio, con sus características únicas, son un elemento importante que contribuye a fortalecer la gobernabilidad democrática, enriquecen las políticas públicas que se implementan y dan a la participación ciudadana un papel importante en los procesos de planeación e implementación. Más adelante veremos cuál ha sido el resultado de la organización que el Ayuntamiento ha previsto para los mecanismos de participación mediante el análisis de los programas implementados durante el 2010.

Hay que observar que durante la exposición de los mecanismos de participación ciudadana presentes en el Bando Municipal se encuentra un marco legal bien delineado que contribuye a la claridad de los procedimientos

institucionales y por ello a fomentar la participación. Sin embargo, encontramos que aún queda mucho camino por recorrer en materia de la metodología de acción de los mecanismos, así como su integración con los procesos de políticas públicas si es que se quiere atender a las recomendaciones de organismos internacionales como el CLAD, la OCDE y a las nuevas tendencias en gobierno y administración pública que buscan el fortalecimiento democrático.

Capítulo 3

3. El Municipio

En éste capítulo entraremos al tema del municipio. Nos ocuparemos de definir el concepto y luego de dar un breve recorrido por su historia, así como de conocer la suerte que ha corrido en nuestro país. Ya hemos visto lo que se refiere a los mecanismos de participación ciudadana en Tlalnepantla de Baz. desde un punto de vista legal, hora toca el turno de conocer también al Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 y a las políticas públicas que durante el 2010 se implementaron en el municipio para hacer un análisis de los resultados del ejercicio de los mecanismos previstos, pero eso viene en los últimos apartados del capítulo, después de conocer lo referente al municipio en general.

3.1. Definición de Municipio y Modelo de Municipio Mexicano

3.1.1. Definición de Municipio

Actualmente podemos encontrar definiciones de municipio muy extensas y que hacen referencia a muchos puntos en la historia del término “Municipio” en sí. Algunas mencionan a la “polis griega” como antecedente más antiguo, otras dicen que en México el principal antecedente de los municipios es el “Calpulli”, una forma de organización de gobierno local que se estableció en los tiempos de los aztecas. También hemos mencionado en subtítulos anteriores que los romanos contaban con una forma de gobierno local, por ello hemos decidido hacer mención de varias de estas definiciones para poder entender mejor lo que al municipio se refiere.

La palabra "Municipio" se entiende de diversas maneras a partir de sus raíces etimológicas. Moisés Ochoa señala que, “procede de los vocablos latinos *particeps*, *munere cappingendo* o *municeps*, que en términos generales contienen significaciones de participación comunal, aplicación de derechos a los ciudadanos y lazos de vecindad”.¹⁰¹

Carlos Roldan escribe: “El Municipio es la institución jurídico, político social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o Ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la Organización política del país”.¹⁰²

¹⁰¹ Ochoa, Moisés. “*El Municipio y su evolución institucional*”. FOMUN. México. 1987. p. 54.

¹⁰² Quintana, Carlos. “*Derecho Municipal*”. Poma. México. 1998. p. 6.

Lorenzo Meyer, en una visión sistémica del Estado afirma que “todo sistema complejo tiende a dividirse en subsistemas para cumplir mejor sus funciones”.¹⁰³ Argumentando además que los sistemas que se dividen lo hacen para entenderse mejor en estructura y funciones. En este caso, el municipio es la parte más pequeña de la división política y administrativa del Estado mexicano.

Desde una perspectiva sociológica, García del Castillo menciona que el Municipio se entiende como una institución propia del desarrollo y evolución cultural de las sociedades, y de la asociación de elementos afines entre los intereses de una determinada comunidad.¹⁰⁴

Por su parte, Elvira Calcáneo lo concibe como una unidad alrededor de la cual se crean las formas arcaicas del Estado y que se basa en la familia como base de la organización social.¹⁰⁵

Desde el punto de vista de la administración pública, al Municipio se le define como un organismo descentralizado que ejecuta programas y acciones públicas tendientes a satisfacer necesidades concretas de los individuos avocindados en su territorio.¹⁰⁶

También encontramos que "El Municipio o Municipalidad es, jurídicamente, una persona de derecho público, constituida por una comunidad humana, asentada en un territorio determinado, que administra sus propios y peculiares intereses, y que depende siempre, en su mayor parte o menor grado, de una entidad pública superior, el Estado provincial o nacional".¹⁰⁷

En el “Glosario de Administración Municipal” encontramos que "El Municipio es la entidad política organizada comunalmente como base de la división territorial y la organización política de los Estados de la federación en su régimen interior, por tanto, el Municipio es la agrupación social fundamental en que el país se estructura territorialmente para su división política, según lo establecido en el artículo 115 constitucional. Es aquella comunidad territorial de carácter público con personalidad jurídica propia y, por ende, con capacidad política y administrativa; como realidad múltiple, jurídica, social, territorial y

¹⁰³ Meyer, Lorenzo. *“El municipio al final del siglo XX”*. Colegio de México. México. 1995. p. 231.

¹⁰⁴ García, Rodolfo. *“Los municipios en México”*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE. México. 1999. p. 41.

¹⁰⁵ Calcáneo, Elvira. *“Análisis del Municipio”*. Citada en: SEGOB. “Democratización integral: Reforma municipal”. Memoria. Tomo XVI. México. 1983. p. 52.

¹⁰⁶ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura. Op. Cit. p. 48.

¹⁰⁷ Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XIX. DRISKILL. Argentina. 1979. p. 960.

económica, es también una institución básica en la vida nacional, es el primer nivel de gobierno y el más cercano a la población".¹⁰⁸

3.1.2. Antecedentes del Municipio

Los municipios tienen sus antecedentes en el modelo de la polis griega, sin embargo, el municipio surgió como institución político administrativa en Roma como respuesta a la necesidad de organizar sus territorios conquistados y que se encontraban muy lejos de la capital del imperio, "La estructura política y jurídica romana necesitó de las municipalidades para la atención de los asuntos locales cotidianos que el imperio nunca asumió como suyos. Roma exigía a los habitantes de aquellas municipalidades obediencia política y pago de tributos".¹⁰⁹

El origen del municipio tiene relación con la necesidad común de bienestar que surge entre habitantes de una misma comunidad y tal vez sea imposible identificar un punto de nacimiento, pues como hemos mencionado el hombre es por naturaleza un ser social.

El municipio surgió como una parte del aparato administrativo romano y de la misma manera representó para los gobiernos siguientes una forma de administrar las localidades pequeñas y apartadas en sus territorios. Moisés Campos menciona que, "durante la época romana, la división territorial para constituir provincias fue un verdadero requerimiento del control económico, político y social que desembocó en la especialización de los funcionarios al servicio del Imperio".¹¹⁰ Y continúa diciendo que "en esta civilización apareció la figura de los ediles curules, aproximadamente en el año 387 a.C. a quienes se otorgó la potestad de imperium; es decir, la capacidad de atender los problemas del territorio al que estaban adscritos, o de la localidad en que eran elegidos".¹¹¹

Una investigación del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República comenta, a propósito de la herencia española en la conformación de los municipios en nuestro país que "las costumbres de los españoles terminaron por dotar al Municipio con características propias. Al respecto, el triunfo del catolicismo en Europa y particularmente en España, hizo necesario organizar a

¹⁰⁸ INAFED. "Información básica sobre administración y gobierno municipal", (documento en línea). INAFED, SEGOB. México. p. 3. Sitio web: "Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal". URL: "http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/informacionbasicasobreadmonygobierno.mpal.pdf". (Consulta: 22/10/2011).

¹⁰⁹ Quintana, Carlos. Op. Cit. p. 31.

¹¹⁰ Campos, Moisés. "El Municipio y su evolución institucional". BANOBRAS/FOMUN. México. 1987. p. 57.

¹¹¹ *Ibíd.* p. 58.

las comunidades eclesiásticas en parroquias, lo cual fijó, en cierto sentido, una base para erigir políticamente al Municipio en aquellas unidades territoriales”.¹¹² En el caso del municipio de Tlalnepantla, podemos encontrar el palacio municipal justo a un lado de la catedral. Lo mismo sucede con algunas escuelas y edificios históricos que rodean dicho centro y que han formado parte de la historia del municipio.

También a propósito de esta herencia española y su influencia en México Arminda Iturriaga dice, “entre las figuras administrativas más importantes del Municipio español trascendieron las siguientes: ¹¹³

- Concilium o Asamblea Judicial: De esta figura surgió el Consejo Municipal, que era autónomo en lo político y administrativo, atendiendo a sus propias leyes y magistrados. Se nutría de un grupo de vecinos importantes y deliberaba de manera cerrada o pública sobre asuntos del interés de la comunidad.
- Jueces o Justicias: Eran funcionarios locales que ejercían la aplicación del derecho y el respeto a los edictos reales, procurando siempre la administración de la justicia en un determinado territorio, sin infringir los decretos de la Corona.
- Judex: Eran representantes populares elegidos mediante la celebración de asamblea vecinal, en vez del Rey. Esta figura, en un principio mantuvo facultades similares a las de los jueces, en quienes paulatinamente se diluyó.
- Alcaldes: La figura del alcalde es equivalente a la de un jefe general, pero en este caso, ejercía funciones políticas y ejecutivas al interior de las comunidades en que se elegía, a través de la celebración de una asamblea pública y de forma participativa de la sociedad. Entre otros aspectos, era la cabeza visible de la comunidad, a la que representaba en todos los asuntos de su interés y deviene de la influencia árabe en España.

¹¹²Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura. Op. Cit. p. 8.

¹¹³ Iturriaga, Arminda. *"Historia del Municipio Mexicano"*. Citada en: "Gobierno y administración municipal en México". SEGOB/CEDEMUN. México. 1993. p. 21.

El modelo original del municipio ha sido objeto de distintos cambios en su organización, proceso natural si se piensa en el rápido avance de los hombres en muchos otros campos.

En nuestros días de federalismo y democracia los municipios mexicanos son la parte local del gobierno, Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara mencionan que son un “Conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido en sus intereses vecinales por un Ayuntamiento”.¹¹⁴

En el artículo 115º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se establece que “los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes...”.¹¹⁵

Para gobernar, organizar y administrar su territorio, México se organiza en 31 Estados y el Distrito Federal. Cada Estado se constituye a su vez por municipios, de los cuales hay en todo el país 2 454¹¹⁶ de ellos son 125 los que conforman el Estado de México¹¹⁷. Debido a su gran pluralidad, las profundas diferencias existentes entre sus actividades económicas, sus costumbres, su extensión, su población, etc. es claro que no será siempre la misma participación, sin embargo es urgente atender a la apertura de los municipios a dicha participación y que comiencen a ser los ciudadanos quienes tomen las riendas del desarrollo de sus localidades.

El municipio en suma, se convierte en el escenario político más directo para poder constatar si la democracia, la participación ciudadana y las políticas públicas tienen efecto real en la vida de los ciudadanos. Su ámbito espacial permite observar de manera más clara la convivencia ciudadana, la convivencia ciudadano-gobierno, y demás problemas sociales, económicos, políticos, o culturales suscitados en él.

Por ello, si en el municipio existen prácticas ilícitas, malos servicios, descortesía, corrupción, etc. la participación ciudadana se verá cohibida; se obligaría a los ciudadanos a no tener contacto con la vida pública a no ser que sea en el límite del conflicto y la desobediencia civil, por ello, en muchas ocasiones las

¹¹⁴ Pina Rafael y Rafael de Pina Vara. *“Diccionario de Derecho”*. Porrúa. México. 1996. p. 375.

¹¹⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Op. cit.

¹¹⁶ INEGI. *“México y sus municipios”*. México. 2008. p. 3.

¹¹⁷ INEGI. *“Perspectiva Estadística México”*. México. 2011. p. 9.

políticas públicas que se implementan en los municipios son igual ineficientes e ineficaces.

3.1.3. El Municipio en México

En México el municipio es la parte más cercana del gobierno a la sociedad, ya hemos visto que en él se concentran grandes responsabilidades que designa el artículo 115º constitucional.

Como principal referente del municipio en nuestro país, encontramos que en la época precolombina en México “hubo una institución como antecedente del Municipio llamada Calpulli; cada Calpulli contaba con una serie de autoridades internas: Tlatoani, o jefe político; Teachcauh o administrador general del Calpulli; Tequitlatos o capataces; Calpizquez o recaudadores de tributos y Tlacuilos o escribanos encargados de llevar los códigos o crónicas de las actividades del Calpulli. Se dice que el Calpulli fue la base de la organización económica y social de los aztecas”.¹¹⁸

Mario Moya define al Calpulli como “una comunidad de familias que compartían a los dioses, participaban en la resolución de sus problemas económicos cotidianos, ocupaban un espacio territorial, y reconocían a una autoridad que resolvía los asuntos del orden comunal”.¹¹⁹

El pueblo azteca creó su propia versión de gobierno local en sus territorios, la cual era de hecho una institución fuerte y les servía como base de su organización. El Calpulli era una institución fundamentalmente de carácter agrario, su estructura estuvo integrada por una bien diferenciada división social, en la que destacaban autoridades políticas, religiosas y militares con funciones específicas.

Después se instala el municipio, que aparece en nuestro continente gracias a la llegada de Hernán Cortés, quien funda el primero en Veracruz en 1519 y el segundo en Coyoacán en 1521.¹²⁰

"El primer municipio fue base política desde la fundación del Ayuntamiento de la Villa Rica de la Veracruz en el año de 1519, primero en ser fundado formalmente en América. Durante el siglo XIX subsistió el municipio, pero con una estructura orgánica y competencial muy débil e impotente tanto en lo político como en lo administrativo. La legislación municipal que expidiera Porfirio Díaz a

¹¹⁸ Quintana, Carlos. Op. Cit. pp. 46- 47.

¹¹⁹ Moya, Mario. “*Temas Constitucionales*”. UNAM. México. 1978. p. 68.

¹²⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. “*Diccionario Jurídico Mexicano*”. UNAM. México. 1991. pp. 3227-3228.

principios del siglo XX implicó, de hecho, la desaparición del municipio, el que en realidad se vio sustituido por la figura de los jefes políticos, que detentaban la autoridad en sus jurisdicciones y que dependían directamente del Ejecutivo Federal. No es sino hasta la Constitución de 1917 en que nuestro texto fundamental sienta las bases para la regulación del municipio. Los principales planes revolucionarios se preocuparon por la organización municipal; reclamaban el otorgamiento de las facultades necesarias a fin de asegurar que efectivamente fuera una instancia del gobierno libre y autosuficiente, es el caso del programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 y de las adquisiciones que promoviera Carranza al plan de Guadalupe de 1914”.

Sabemos que las comunidades indígenas y españolas siempre estuvieron en contacto y en continua mezcla, el resultado de esa mezcla no solo contuvo los elementos españoles e indígenas, sino que se vio influenciada por los árabes, romanos, visigóticos, etc. además de las características étnicas, las ideas prevalecientes en nuestro país en aquel entonces se encontraban también en contacto con muchos otros lugares del mundo. Estos cambios lo delinearón hasta encontrarse a finales del siglo XIX en condiciones muy similares a las que lo encontramos hoy en día. Lorenzo Meyer menciona que el municipio “fue quedando en manos de elites locales básicamente criollas y mestizas en detrimento de los indígenas”.¹²¹

Si bien el municipio ha jugado a lo largo de muchos de los periodos históricos un papel más bien secundario en la vida de nuestro país, no por ello dejó de avanzar y sufrir diversos cambios en sus estructuras organizacionales y capacidades.

Clarence Haring escribe a propósito de los gobiernos locales en América que “la unidad local de gobierno político en Hispanoamérica como en la propia España, la etapa más baja en la jerarquía administrativa, era la corporación municipal o Ayuntamiento; Cabildo como se le llamaba generalmente en las colonias. Y al menos desde un punto de vista, esta institución en la historia del imperio americano fue de extrema importancia. Fue la única institución en donde el elemento criollo o hispanoamericano en la sociedad estaba representado en gran medida. Y fue una de las pocas instituciones que mantuvieron una pequeña medida de autonomía local”.¹²²

¹²¹ Meyer, Lorenzo. Op. Cit. p. 58.

¹²² Haring, Clarence. “*El Imperio Español en América*”. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Mexicana. México. 1990. p. 209.

Junto con la imposición del idioma español y de la religión católica, las transformaciones a las instituciones políticas contribuyeron a consolidar la conquista.

Al fin de la etapa colonial el municipio se vio relegado por el poder centralizado, especialmente durante la época del México independiente como resultado de la inestabilidad política que prevalecía en la época. “Así, aunque el Municipio se concibió originariamente en la teoría como el espacio de libertades públicas y cuna de la democracia deliberativa, donde figuras tan inmediatas como la asamblea popular florecerían sin censura; el trayecto del siglo pasado evidenció que el centralismo del poder político, prácticamente fue la condición necesaria para profundizar la construcción de un nacionalismo que aún está en proceso de ser completado; razón por la cual, el Municipio estuvo sujeto a una serie de pretensiones y políticas impuestas por la tradición central”.¹²³

En el siglo XX ya como lo conocemos hoy en día de acuerdo a lo estipulado en el artículo 115 constitucional, el municipio se ha mantenido como “una entidad “natural”, es decir, el ámbito espacial, social, cultural y político, donde tiene lugar la convivencia más fuerte entre los individuos”.¹²⁴

Los cambios que han venido sucediendo en la sociedad mexicana a lo largo del tiempo han derivado de nuevo en una muy particular manera de organización local.

María Inés Aragón menciona, “se caracterizó al municipio como libre para todos los efectos que la expresión pudiera significar, comenzando por prohibir autoridad intermedia alguna (libertad o autonomía política) entre el Ayuntamiento y la autoridad estatal; se atendía a su hacienda, asegurándole sus ingresos (libertad o autonomía económica); se le reconocía personalidad jurídica (libertad o autonomía jurídica); y se reconocía a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la instancia recurrente para el caso de conflicto entre las autoridades estatales y la organización municipal”.¹²⁵

A propósito de la organización estructural entre Estados y municipios que existe en nuestro país, Felipe Tena escribe, “en su párrafo inicial el artículo 115 dispone que los Estados tendrán como base de su división territorial y de su

¹²³ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura. Op. Cit. p. 45.

¹²⁴ Meyer, Lorenzo. Op. Cit. p. 232.

¹²⁵ Aragón, María. “*El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?*”. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. p. 36.

organización política y administrativa el Municipio Libre. La fórmula es inexacta. Un Estado miembro, en su calidad de tal, no puede fraccionarse en municipios para los efectos de su organización interna, tanto porque esta organización es distinta y en cierto modo antagónica a la municipal cuanto porque la descentralización burocrática confiada a los numerosos y variados municipios conduciría al caos. La división territorial de los Estados no tiene por base al municipio, sino a ciertas circunscripciones territoriales mucho más extensas llamadas distritos o cantones, cuya área se fija por los órganos centrales de acuerdo con las necesidades de la administración. Esa división territorial se utiliza principalmente para finalidades de orden fiscal y electoral y nada tiene que ver con los municipios”.¹²⁶La observación de Tena Ramírez es muy coherente y es una de las causas por las que los municipios se ven muchas veces relegados.

Sin autonomía real, los gobiernos municipales no podrán desarrollarse en plenitud, mucho menos la participación ciudadana podrá desempeñarse de manera plena y con ello muchos de los conflictos que se desarrollan en el nivel local de gobierno pueden ser mal abordados.

El municipio, a diferencia de otras instancias gubernamentales, es la “célula base de la organización política y administrativa en nuestro país”¹²⁷ por eso es de vital importancia entender las distintas facetas que el municipio presenta, ya sea urbano, o rural, o dependiendo de sus actividades económicas, si es industrializado o agrario, etc. ya hemos mencionado que la relación entre gobernados y gobernantes puede variar de manera importante y las distancias entre ambos puede ser muy cercana en algunos y al contrario, muy distante en otros. Cada municipio es un cumulo de problemáticas diferente, ninguno es igual y en nuestro país existe un gran número de ellos.

3.1.4. Clasificación del Municipio.

Actualmente en nuestro país, dado el alto nivel de complejidad social y económica de los Estados, las regiones y las propias municipalidades y comunidades de los municipios de México se subdividen en cuatro grandes categorías según sus características:¹²⁸

¹²⁶ Tena, Felipe. *“Derecho Constitucional Mexicano”*. Porrúa. México. 1998. p. 145.

¹²⁷ Faya, Jacinto. *“Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal”*. INAP. México. 1981. p. 57.

¹²⁸ CEDEMUN. *“Glosario de la Administración Pública Municipal”*. Citado en: “Los Municipios de México”. CEDEMUN/SEGOB. México. 1998. p. 49

- **Municipio Metropolitano:** Este tipo de Municipio generalmente se encuentra conurbado con los grandes municipios urbanos de las mega-ciudades. Por la misma razón, comparte con ellos problemas, necesidades e intereses, lo cual obliga a diseñar mecanismos de cooperación para responder eficientemente a los retos de la cercanía territorial. Debido a su importancia como asentamientos industriales, comerciales y de servicios de alcance regional, estos municipios cuentan con una compleja y variada infraestructura de desarrollo, aunque no quedan ajenos a la fuerte problemática que rodea a los municipios urbanos, entre los que, los conflictos sociales y laborales, ocupan un lugar importante. Finalmente, los municipios metropolitanos, geográficamente, conforman vecindad con las capitales de los Estados, adquiriendo una dimensión política y administrativa que los coloca por encima de otros municipios al presentar una población media de 700, 000 habitantes.
- **Municipio Urbano:** Se caracteriza por integrar en su territorio una fuerte actividad económica depositada en las empresas altamente desarrolladas, así como en las pequeñas y medianas industrias que estimulan el desarrollo, el intercambio comercial y el crecimiento de las industrias proveedoras de servicios. En estos municipios se concentra un importante cúmulo poblacional y demográfico, por lo que las necesidades y demandas de la población son mayores y más complejas que en otros municipios. Por lo mismo, la infraestructura desarrollada en estos es bastante amplia. Estos municipios mantienen un tránsito continuo de mano de obra, por lo que mantienen amplias capas de población migrante y el nivel de su población fluctúa entre los 150, 000 y 600, 000 habitantes.
- **Municipio Semiurbano:** Es aquél Municipio que cuenta con actividades productivas relacionadas con los sectores de una economía en proceso de transición de lo rural a lo urbano, donde predomina la actividad agropecuaria, forestal y pesquera (actividades secundaria y terciaria) en combinación con la pequeña industria, artesanías, comercio y servicios; en estos municipios aún se presentan carencias de infraestructura urbana y de equipamiento para proporcionar el total de servicios públicos. El agrupamiento de su población se caracteriza por contar con poblados regulares y una cabecera municipal con características urbanas. Los municipios semiurbanos poseen localidades con una población que oscila entre los 10, 000 y 15, 000 habitantes.

- Municipio Rural: Se caracteriza por mantener actividades desarrolladas con el sector primario: agricultura, ganadería, pesca y minería. Presenta una dispersión poblacional y la carencia de infraestructura y equipamiento para la dotación de servicios públicos, manteniendo severas deficiencias en cuanto a los niveles de bienestar social. Prevalece una marcada tendencia migratoria hacia ciudades y municipios con mayor equipamiento y diversificación de actividades económicas, con la intención de conseguir mejores oportunidades de empleo e ingresos. Su tendencia poblacional se incrementa en función de la cercanía con municipios o ciudades con mayor equipamiento y actividad económica. El Municipio rural presenta localidades con menos de 5,000, habitantes.

En nuestro país subsisten estos tipos de municipios, si bien es una clasificación que parece abarcar una gran gama de posibilidades, sabemos que cada municipio cuenta con características especiales que lo hacen un gran cumulo de problemas específicos. Como hemos corroborado, la participación ciudadana es vital en la resolución de los problemas que cada comunidad enfrenta.

3.2. El Municipio de Tlalnepantla de Baz

3.2.1. El Bando Municipal, El Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 y la Participación Ciudadana

El Bando Municipal vigente en el municipio de Tlalnepantla de Baz. nos dice en su capítulo segundo, “Del Objeto y Fines del Municipio” ¹²⁹ en su fracción VI que uno de los objetivos del municipio es, “conducir una política social, municipal, subsidiaria, solidaria y responsable, orientada por valores de convivencia social, de equidad de género y una justa igualdad de oportunidades; de la cual deriven programas y acciones sustantivas”.

Si bien hay que mencionar que los procesos de políticas públicas no se encuentran establecidos en los cuerpos jurídicos que hasta ahora hemos visto, nos encontraremos con que las autoridades del Ayuntamiento del municipio en cuestión hacen un intento por diseñar políticas públicas, como lo veremos mencionado dentro de los ejes de gobierno del Ayuntamiento.

Por su parte, el Bando municipal nos dice en el artículo 14 que trata sobre los derechos de los habitantes del Municipio y transeúntes en su caso, que dentro de estos se encuentra el de “participar con propuestas para la toma de decisiones con respecto a las políticas públicas y programas que se apliquen dentro de su comunidad”¹³⁰. En esta fracción, vemos que si bien en los demás documentos no

¹²⁹H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. *Op. Cit.* p. 3.

¹³⁰ *Ibíd.*

se hace referencia sobre las políticas públicas, aquí en el Bando municipal de Tlalnepantla se tiene claro que el gobierno intenta implementar políticas públicas con la participación de la ciudadanía.

El Bando Municipal nos dice que es también un objetivo del municipio el “apoyar la participación responsable de los habitantes del municipio de manera individual u organizada que establecen las normas jurídicas aplicables”. Durante la revisión de los documentos expedidos por las autoridades del municipio, hemos encontrado en diversas ocasiones mencionar que el gobierno será incluyente, sin embargo, vemos que las disposiciones del bando mencionan en esta sección solo a la participación individual u organizada, dejando de lado a la participación que se da de manera espontánea a lo largo del municipio y que en muchas ocasiones no cuenta con un vínculo con las dependencias del gobierno municipal y por ello no son previstas en las políticas públicas y los consecuentes programas.

Ejemplo de esta participación pueden ser los torneos deportivos que de manera espontánea se llevan a cabo entre los vecinos de las colonias y demás demarcaciones del municipio. Por ejemplo encontramos las constantes justas deportivas entre los vecinos de la unidad habitacional del seguro social ubicada cerca del centro del municipio, en donde se llegan a dar premios consistentes en hasta dos mil pesos y se cuenta un número aproximado de 100 personas entre espectadores y participantes. Eventos de los que la autoridad no tiene conocimiento ni registro y por supuesto que no cuentan con su apoyo. Este es un ejemplo de la participación de los vecinos que a lo largo del municipio se presenta y que si bien es espontánea logra reunir un gran número de habitantes.

En el artículo 22 del Bando municipal, en su segundo párrafo nos menciona que las dependencias y entidades conducirán sus actividades en forma programada con base en las políticas y objetivos previstos en el Plan de Desarrollo Municipal. Por ello hemos dedicado uno de los apartados siguientes al estudio de los programas que las dependencias implementaron durante el 2010, pues creemos que este es un buen medio para conocer cuál es el resultado de que la ciudadanía sea incluida en los procesos de políticas públicas municipales a la manera en que lo hacen actualmente en el municipio.

En el capítulo sexto; “De la planeación para el desarrollo municipal”, en el artículo 36 encontramos que “la planeación estratégica del desarrollo municipal, será el medio para lograr el progreso económico y social del municipio con la participación de los habitantes, órganos auxiliares y organizaciones privadas, a fin de promover el desarrollo integral y sustentable del municipio”.¹³¹

¹³¹ Ibíd. p. 36.

También más adelante en el artículo 37 se menciona a la participación de la sociedad en la política ambiental del municipio. A grandes rasgos podemos decir que el bando municipal va acorde con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en cuanto a los mecanismos de participación ciudadana.

En el capítulo más importante para nuestra investigación, el capítulo décimo primero del bando municipal, que trata sobre el fomento a la participación ciudadana, encontramos en el artículo 50 que el Ayuntamiento garantizará que el desarrollo social y cultural del municipio se realice con la más amplia participación de la ciudadanía y para ello promoverá y fomentará en todo tiempo la cultura de la responsabilidad social, estableciendo los canales de participación ciudadana en los quehaceres públicos. Como ya lo hemos mencionado, las autoridades del Ayuntamiento hacen un esfuerzo por hacer que la participación ciudadana del municipio pueda ser catalogada como incluyente.

Así también, en el artículo 51 encontramos que “el Ayuntamiento garantizará plenamente que la ciudadanía se exprese con libertad dentro del marco legal a través del derecho de petición, audiencia pública, derecho de iniciativa de reglamentos municipales, plebiscito en cabildos públicos abiertos e integración de consejos ciudadanos de asesoría y consulta”.¹³² Este extracto del Bando Municipal expone de manera muy clara los mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta el tlalnepantlense: el derecho de petición, audiencia pública, iniciativa de reglamentos municipales, plebiscito, y los consejos de participación ciudadana. Sin embargo, también hay que mencionar a la COPLADEMUN y los COCICOVIS que veremos más adelante y que funcionan también como autoridades auxiliares del Ayuntamiento.

Sobre el Plan Municipal de Desarrollo, encontramos que durante su creación al inicio de la administración actual en el municipio de Tlalnepantla se llevaron a cabo un gran número de foros de consulta ciudadana, 78 en total, y en los que participaron organizaciones civiles de todo tipo que llevan a cabo sus actividades en el municipio, con el fin de localizar y analizar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (Análisis FODA) en la administración. De esta serie de foros surgió como resultado el Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012, en él se menciona que hasta el 2009 se habían implementado los siguientes “Mecanismos permanentes para la Participación Social”.¹³³

¹³² *Ibíd.* p. 29.

¹³³ H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. “*Plan de Desarrollo Municipal*”. p. 160. (documento en línea). Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/plan_de_desarrollo_municipal_2009-2012.” (Consulta: 18/10/2011).

- **Foros de Consulta:** Este mecanismo se emplea generalmente para “llegar a grandes y trascendentes acuerdos”, de igual forma sirve para dirimir diferencias entre grupos con diversos intereses, por ejemplo en las unidades habitacionales con régimen condominal.
- **Consejos de Participación Ciudadana:** Su objetivo es coadyuvar en la promoción y ejecución de los planes y programas municipales. Se constituyen con fundamento en la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento Municipal que es de orden público e interés general y tiene por objeto regular la integración, estructura, organización, funcionamiento, remoción y renovación de los Consejos de Participación Ciudadana dentro de los límites territoriales del Municipio de Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
- **Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia:** Su objetivo es dar seguimiento y dar testimonio de la correcta o incorrecta aplicación de los recursos económicos asignados a obras en las comunidades, encargándose de ser los ojos de la honestidad y la transparencia para que se ejecuten las obras eficientando los recursos.
- **Asociaciones de Colonos:** Su principal objetivo es fortalecer la comunicación entre la comunidad y los gobiernos Estatal y Municipal. Se constituyen a través de los contenidos del capítulo II de la participación ciudadana, artículos 15 y 16 del Reglamento del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y los Reglamentos y estatutos de cada Asociación.
- **Organizaciones Sociales Representativas de las Comunidades:** Son organizaciones sociales de representación y de interés colectivo. Se encuentra su fundamento en el artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 5.10 fracción VII, 5.13, 5.14 y 5.22 del Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México; 7.885 al 7.908 del Código Civil del libro Quinto del Estado de México; estas organizaciones participan en las actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las diferentes comunidades. De igual manera coadyuvan en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los Planes Municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos, a través de: Organizaciones vecinales; Organizaciones sociales vinculadas al desarrollo; Organizaciones

gremiales; Organizaciones empresariales; Instituciones académicas y de investigación; Organizaciones no gubernamentales y Asociaciones de colonos.

Actualmente no se lleva un registro exacto de los órganos de representación social en el municipio.

Además de describir a los mecanismos de participación ciudadana que hasta el momento habían sido implementados, el Plan Municipal de Desarrollo hace un recuento del ejercicio de los mismos, mencionando una descripción del proceso y los actores participantes y resumiéndolo en el siguiente cuadro:¹³⁴

¹³⁴ *Ibíd.* p. 161.

Relación de los Organismos de Participación Social con el Ayuntamiento			
Mecanismos	Actores	Número de mecanismos utilizados para la participación social al 31 de Agosto del 2009	Descripción del proceso de vinculación en el Ayuntamiento para proponer propuestas de desarrollo y solución de problemas
Foros de Consulta.	Ciudadanía	48	A través de este proceso la comunidad se integra a los trabajos de planeación de competencia municipal.
Consejos de Participación Ciudadana.	Consejos de Participación Ciudadana	216	Es el órgano gestor de la comunidad responsable de recabar las necesidades y principales demandas de su comunidad, para proceder a transmitir las mediante escritos o solicitudes a las áreas correspondientes del Ayuntamiento para tratar de dar solución.
Organizaciones Sociales Representativas de las Comunidades.	Organizaciones vecinales	120	Al formarse una comisión de vecinos, representativa de una comunidad para transmitir demandas de sus vecinos, o bien para vigilar el desarrollo y cumplimiento de alguna obra o instrucción del Municipio.
Organizaciones sociales vinculadas al desarrollo		Son las que fomentan la participación comunitaria vinculada por la naturaleza de su objeto social a los programas y tareas con proyección de bienestar común, orientadas de acuerdo con los programas de desarrollo social, buscando apoyar y consolidar su capacidad de gestión y respuesta, a través del diseño de acciones y estrategias coordinadas por el Ayuntamiento.	
Organizaciones gremiales		Se encargan de manejar las relaciones entre el Ayuntamiento y los trabajadores de algunas empresas, casi siempre organizados en asociaciones, un ejemplo clásico lo constituyen: los sindicatos.	
Organizaciones empresariales		Existen estructuras empresariales que mediante una asociación se encargan de vincular las acciones de operación y desarrollo de estas negociaciones a través de acuerdos de éstas con el gobierno.	
Instituciones académicas y de Investigación		Sin registro	Fomentan la participación académica y la investigación, mediante programas específicos del gobierno municipal y de la propia institución educativa siempre encaminados a tareas de

			crecimiento científico.
Organizaciones gubernamentales	no	Sin registro	Se detectan estas organizaciones y se trata de coadyuvar de la mejor forma posible al cumplimiento de objetivos relacionados siempre con el bienestar comunitario.
Asociaciones de colonos		48	Fomentar la participación y lazos entre organismos y el gobierno municipal, mediante vistas y reuniones.

Fuente: "http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/plan de desarrollo municipal 2009-2012."

Para la creación del Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, el Ayuntamiento como ya lo mencionamos, llevó a cabo la organización de 78 foros de consulta ciudadana, haciendo una convocatoria abierta invitando a todos los sectores de la sociedad.

También hemos encontrado que el "plan de desarrollo municipal es producto pleno de la participación de la sociedad y fue conformado durante el proceso electoral mediante las propuestas y requerimientos que se le manifestaron al candidato a dirigir el rumbo del municipio para continuarlo con el análisis, la consulta ciudadana en foros y la opinión de los expertos de la COPLADEMUN". Y también que, "el plan de desarrollo municipal se realizó a través de una evaluación y diagnóstico de las condiciones actuales de la ciudadanía que ponen en evidencia las principales carencias, de la visión del futuro que deseamos para Tlalnepantla y las posibilidades de desarrollo y crecimiento, estableciendo las políticas y estrategias"¹³⁵ destinadas a resolver dicha problemática.

Al inicio del texto del plan de desarrollo municipal encontramos una breve introducción de lo que veremos en el capitulo del mismo, sin embargo, lo más interesante de esta parte del plan es la siguiente, pues en ella encontramos

¹³⁵ Ibíd. p. 4.

que en un intento por colocarse a la vanguardia de los municipios del país, se establece un compromiso de poner en práctica políticas públicas en beneficio de todos:

“Tlalnepantla al igual que otros municipios es el cimiento del desarrollo estatal y nacional, que en su dinámica diaria vive profundas transformaciones. Después de algunos meses de difícil situación económica para el país y para el municipio, en Tlalnepantla tenemos al día de hoy la oportunidad de crecimiento y desarrollo, aprovechando su localización geográfica que nos ubica en una zona estratégica, de enclave entre los estados del norte del país, y la ciudad capital, tenemos ante nosotros una escenario que bien aprovechado y con trabajo conjunto, donde confluyan gobierno y sociedad, habremos de lograr un municipio que presente oportunidades no solo para los habitantes, sino para los visitantes del municipio y a los inversionistas que busquen en el mismo, las oportunidades de generación de riqueza para todos los actores sociales, lo que sin duda es un espacio innovador en el rubro de la planeación del desarrollo municipal, teniendo en cuenta el compromiso de todo gobierno local en ejercer un gobierno eficaz y eficiente, y ante todo, consciente de la necesidad de poner en práctica políticas públicas en beneficio de todos sus gobernados, lo cual puede ser aprovechado, certificado y promovido para poder llevar a cabo un crecimiento constante de población. Redundará en la mejor calidad de vida de los ciudadanos y la proyección del municipio como uno de los más importantes del país.”¹³⁶ Así podemos decir que en Tlalnepantla se tiene el compromiso de llevar a cabo un proceso de diseño de políticas públicas y a través de su uso colocarse a la vanguardia de los municipios en el país.

En este sentido, el documento en cuestión continúa diciéndonos que “ser un gobierno electo democráticamente conlleva el compromiso de orientar todas las capacidades y todos los recursos disponibles a servir a todos los ciudadanos del territorio con políticas públicas acordes a las demandas ciudadanas, implementando programas, proyectos y acciones a través de un presupuesto por programas”. Por ello entendemos que además del plan de desarrollo municipal, es en los programas, proyectos y acciones, de las distintas áreas del municipio como podemos conocer la participación ciudadana en las políticas públicas del municipio, y que gracias a los mecanismos previstos en el marco jurídico se permite la inclusión de los distintos sectores de la sociedad en el proceso.

En el tema de la participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla de Baz. el Plan de Desarrollo Municipal hace un recuento de los mecanismos permanentes para la participación ciudadana. El subtema en donde encontramos

¹³⁶ *Ibíd.*

esta información, comienza reconociendo la importancia de la inclusión de la participación ciudadana para los municipios, “En efecto, la participación se ha convertido en un aspecto central y prioritario en la vida de los Municipios. La participación es un instrumento clave para contribuir a la solución de los problemas más apremiantes a nivel local y para la realización de una gestión más democrática, eficiente y eficaz”.¹³⁷

El documento distingue dos tipos de organizaciones sociales: las que operan en la esfera privada y las que se desarrollan en el ámbito de lo público. Entre las primeras están incluidas la participación social y la comunitaria. La participación social se refiere a las organizaciones de la sociedad civil para la defensa de sus respectivos intereses. Mientras que la participación comunitaria alude a las acciones ejecutadas colectivamente por los ciudadanos en la búsqueda de soluciones a las necesidades de su vida cotidiana. Estas acciones están vinculadas directamente al desarrollo comunitario y pueden contar o no con la presencia del Municipio.

Además nos mencionan que las autoridades del Ayuntamiento entienden que “los otros tipos de participación se desenvuelven en el ámbito de lo público y son la participación ciudadana y la participación política.” Enseguida también se menciona que “Es por ello que el siguiente apartado contiene una descripción de los ámbitos utilizados para la participación social; integrando reglamentos, mecanismos representativos y el nivel de comunicación entre el gobierno y la sociedad, pero sobre todo como parte integrante de los mecanismos y sistematización de este Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012.” Y en adelante se enumeran los mecanismos de participación que se implementan en el nuevo periodo de gobierno en el municipio:

- **Foros de Consulta**
- **Consejos de Participación Ciudadana, (COPACIS)**
- **Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS).**
- **Asociaciones de Colonos**
- **Organizaciones Sociales Representativas de las Comunidades**
- **Acción Cívica**

Creemos necesario el mencionar que la participación que se contempla en el municipio es de ambos tipos, tanto del tipo privada como del público, pues así se menciona en el plan de desarrollo municipal. Si recordamos la tipología

¹³⁷ Ibíd. p. 160.

convenida sobre la participación de los ciudadanos en la sociedad y luego de la participación ciudadana específicamente, encontraremos que la participación ciudadana en Tlalnepantla es mayoritariamente del tipo formal o legal, y que a pesar de que las autoridades intentan hacer de su gobierno un gobierno incluyente, no se fomenta la participación del tipo organizada ni espontánea y creemos que con ello se fomenta la participación del tipo clientelista y no la incluyente.

En el siguiente apartado conoceremos el proceso por el cual las autoridades del Ayuntamiento diseñaron estas políticas públicas. Como fuente de información tenemos precisamente al Plan de Desarrollo Municipal, que entre su capitulo nos menciona el diagnóstico realizado sobre la situación que guarda el municipio en los muchos aspectos que le corresponden en materia social, económica y de seguridad, así como los criterios para la elaboración de la estrategia del plan de desarrollo, sus programas y acciones; finalmente conoceremos los programas resultantes de este proceso, tratando de ubicar el papel de la participación ciudadana en cada fase de la política pública, desde la etapa del diagnóstico hasta la implementación de los programas y acciones.

3.2.2. Políticas Públicas y Participación Ciudadana en Tlalnepantla de Baz. En el año 2010.

Si bien hemos visto que el proceso de diseño e implementación de políticas públicas no se contempla en el marco jurídico federal y estatal que regula al municipio de Tlalnepantla de Baz., sino que más bien se hace referencia a procesos de planeación, organización, programación, etc. el gobierno de Tlalnepantla de Baz. por su parte, nos dice en el punto cinco de los diez ejes rectores de su gobierno que establecerá un gobierno con “un eficaz sistema de responsabilidad en la gestión pública, dinamizando y facilitando el desarrollo integral de las comunidades y estableciendo políticas públicas eficaces”.¹³⁸ Aquí notamos como a pesar de que los cuerpos legales no las contemplan, las autoridades de Tlalnepantla se esfuerzan por llevar a cabo el diseño e implementación de políticas públicas, que si bien pueden no encuadrar con el proceso de diseño que se contempla teóricamente, si encuadran con algunas de las definiciones, en el sentido de que la autoridad diseña e implementa acciones para resolver los problemas públicos.

¹³⁸ H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. “Ejes rectores del gobierno y administración municipal de Tlalnepantla de Baz. del 2009-2012”, (documento en línea). Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/ejerector/ejes/ejes.pdf>”. (Consulta: 22/10/2011).

Sobre el análisis, diseño e implementación de las políticas públicas, creemos que para poder hacer una valoración de las que se implementan en Tlalnepantla y su relación con la participación ciudadana, será conveniente recordar que Carlos Ruiz, nos menciona cinco pasos básicos en el proceso:¹³⁹

1. Identificar y definir los problemas.
2. Percibir la problemática actual o futura.
3. Seleccionar soluciones.
4. Establecer objetivos o metas.
5. Seleccionar los medios.

Recordemos que después de que se llevan a cabo estos pasos básicos se menciona la formalización de la política, de nuevo vemos que “es indispensable que todas estas decisiones queden formalizadas, lo que significa elaborar un grupo de documentos en los que se expresen, con el detalle necesario, todos y cada uno de los pasos que deben seguirse para alcanzar el objetivo”¹⁴⁰ proceso que se ve plasmado precisamente en el plan de desarrollo municipal.

Encontramos en el Plan de Desarrollo Municipal que en general en Tlalnepantla el proceso de políticas públicas se inició con un “Diagnóstico por pilares y cimientos”. Sobre este diagnóstico, el documento en cuestión nos dice que, “para hacer más fácil la caracterización de los temas y aspectos a resolver en los próximos tres años, para empatar y coordinar objetivos, programas, proyectos y acciones con otras instancias de gobierno, se hará una clasificación detallada de diagnóstico en tres pilares y un cimiento denominados: “Pilar de seguridad social”, “Pilar de seguridad económica”, “Pilar de seguridad pública” y un cimiento denominado “Cimiento para la integridad social”.¹⁴¹

Al final de cada uno de ellos en forma esquemática se presentara una tabla con un análisis FODA para reconocer lo más importante y urgente del diagnóstico. Y continúa diciéndonos que “toda esta información permitirá reconocer las fortalezas, oportunidades, y amenazas para construir escenarios que permitan cimentar el nuevo rumbo del municipio.”¹⁴²

Así, si comparamos detenidamente el proceso con el cual se pretende poner en práctica políticas públicas en el municipio de Tlalnepantla nos daremos cuenta de que pasos como el de identificar y definir los problemas, percibir la

¹³⁹ Ruiz, Carlos. *Manual para la elaboración de políticas públicas*. UIA-plaza y Valdez. México. 1986. p. 3.

¹⁴⁰ *Ibíd.* p. 14.

¹⁴¹ H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Op. Cit. p. 24.

¹⁴² *Ibíd.*

problemática actual o futura, seleccionar soluciones y establecer objetivos o metas, parecen estar contemplados.

Por ello entendemos que se puede afirmar que en Tlalnepantla de Baz. se ponen en práctica (o al menos se hace un esfuerzo por poner en práctica) políticas públicas con la participación de la ciudadanía.

Encontramos en la página 69 del Plan de Desarrollo Municipal un resumen de la problemática que a partir de la primera parte del diagnóstico se obtiene, es decir, del pilar de seguridad social.¹⁴³ El diagnóstico analiza los siguientes temas: educación, cultura, deporte y recreación; salud, asistencia social, instituto de la mujer, desarrollo social e instituto de la juventud.

En general la problemática clave que se menciona en el municipio se refiere a la falta de recursos, personal e instalaciones necesarias para el desempeño de actividades, así como a la falta de apertura de los espacios a toda la población.

Encontramos por ejemplo en el tema de la cultura que “falta mejorar las estrategias de comunicación y difusión” o también en el tema de la educación que “existe la necesidad de equipamientos deportivos”. Y así, se mencionan una a una las necesidades de los tlalnepantlenses.

Enseguida, se nos menciona que la siguiente fase en el proceso de políticas públicas de Tlalnepantla de Baz. es la creación de un análisis FODA. “una vez presentado el diagnóstico y estadísticas de los rubros correspondientes al Pilar de Seguridad Social, se presenta a continuación el análisis FODA; que es una de las herramientas esenciales que provee de los insumos necesarios al proceso de planeación estratégica, proporcionando la información necesaria para la implantación de acciones y la generación de nuevos proyectos, es un análisis de factores que tienen que ver con el proceso de desarrollo del Municipio, para definir las potencialidades, virtudes y los riesgos o faltas presentes en éste. La generación del diagnóstico, del cual surgen las fortalezas y debilidades, así como, la previsión de las oportunidades y amenazas posibilita la construcción de escenarios anticipados que permiten orientar el rumbo de las políticas o factores que se pretendan implementar”¹⁴⁴

Así, a partir del diagnóstico y del consecuente análisis FODA se crean los programas de las distintas áreas del gobierno municipal. Veamos por ejemplo lo que dice el análisis del tema de “Desarrollo, infraestructura y equipamiento para el

¹⁴³ Ibíd. p. 69.

¹⁴⁴ Ibíd. p. 72.

bienestar social”, en el subtema “Educación” del que se menciona el programa “Mantenimiento a escuelas”.

En la parte del análisis correspondiente a las fortalezas encontramos que, “se cuenta con personal para realizar trabajos de mantenimiento preventivo y correctivo a los edificios escolares”, en las oportunidades nos dice, “realizar las acciones requeridas para el mantenimiento preventivo y correctivo de la infraestructura escolar, mejorando su imagen y funcionalidad”. Enseguida, en la parte de las debilidades encontramos “insuficiencia de recursos y maquinaria para realizar el mantenimiento correctivo y preventivo de los edificios escolares” y finalmente en la parte de las amenazas se menciona, “no contar con los recursos económicos necesarios para llevar a cabo el mantenimiento de los centros escolares”. Así es como se fue desarrollando punto por punto los temas que hemos mencionado.

Del análisis de todos estos aspectos surgirán los programas que con sus acciones buscarán resolver la problemática identificada con el diagnóstico.

Sobre el llamado “pilar de seguridad económica”, encontramos que engloba los temas de: desarrollo urbano, actividades económicas en el municipio, empleo, vivienda, agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas; electrificación y alumbrado público, limpia, recolección y tratamiento de residuos, abasto y comercio; rastro, vialidades y transporte, asentamientos humanos, imagen urbana, turismo, parques, jardines y áreas verdes; recursos forestales, contaminación de los recursos agua aire y suelo. Vemos que el pilar de seguridad económica también contempla elementos como el alcantarillado, y los jardines y las áreas verdes que si bien no tienen mucha relación con los temas de empleo y las actividades económicas, se han agrupado en este mismo pilar.

Sobre el análisis FODA correspondiente a este pilar del diagnóstico encontramos por ejemplo el caso del tema “Empleo municipal”, y su correspondiente programa, llamado “Empleo” el cual nos dice en la parte de las fortalezas que se cuenta con un “Importante número de empresas asentadas en el municipio para al generación de empleos. La fuerza laborar amplia. Organización de eventos para la colocación de solicitantes de empleo. Vínculo con el sector empresarial y las instituciones para coordinación laboral, como la secretaria del trabajo y previsión social”. En la parte de las oportunidades se menciona que se buscará “aumentar los vínculos con el gobierno federal y estatal, así como con el sector empresarial, para implementar programas de empleo o autoempleo. Generación de empleos a través de la apertura de nuevas unidades económicas en el municipio. Promover la apertura de empresas de menor tamaño, así como

apoyo a los emprendedores.” También en la parte de las debilidades encontramos que “el esquema de enlace oferta-demanda de empleo no es adecuado y suficiente para el tamaño del municipio. El esquema de vinculación escuela-empresa para la formación de capital humano es insuficiente. Los salarios de los puestos formales, en algunos casos no son atractivos para los demandantes de empleo.” También en el área de las amenazas se menciona el “aumento del desempleo por la partida o cierre de empresas manufactureras que generan un importante número de empleos. Permanencia del desempleo por que los empleos que se ofrecen en la bolsa de trabajo, ferias de empleos o reclutamientos masivos, no son bien remunerados o no cubren las expectativas de los solicitantes de empleo.”¹⁴⁵

En los cuadros ofrecidos por el Ayuntamiento en el Plan de Desarrollo Municipal se puede observar claramente cómo el análisis brinda las bases para los programas que se implementaron en el año 2010. Ya hemos mencionado que la creación del Plan de Desarrollo Municipal cuenta con la participación de los ciudadanos, de las autoridades del Ayuntamiento y de organismos como la COPLADEMUN que se encargan entre otras cosas de vigilar la coherencia de los planes y programas de los distintos órdenes de gobierno.

Así, sabemos que las políticas públicas de Tlalnepantla de Baz. cuentan con la participación de un sector de la ciudadanía en las primeras fases, pero antes de conocer las acciones que se implementaron, tenemos que mencionar el tercer pilar del diagnóstico llamado pilar de “Seguridad pública”.

En el resumen de la problemática clave del pilar mencionado que nos ofrece el Plan de Desarrollo Municipal se mencionan los siguientes temas: seguridad pública y tránsito, derechos humanos y protección civil. En general se menciona de nuevo la falta de recursos, la falta de información de la sociedad acerca de reglamentos y la falta de coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno.

Así como los demás pilares del diagnóstico, en el pilar de seguridad pública se realiza un análisis FODA. Del cual surgen las bases de los programas que se implementarán en el periodo de gobierno.

Además de estos tres pilares, se menciona al “Cimiento para la seguridad integral”, pues para que los pilares anteriores puedan desarrollarse con éxito, se debe realizar un “proceso de organización e interacción de mecanismos”, que “es

¹⁴⁵ Ibíd. p. 125.

de lo que se encarga el gobierno Municipal, sus áreas ejecutoras y el conjunto de normas, reglamentos, procesos y procedimientos que permiten la vida pacífica, armónica, de servicio y de respeto a los derechos y dignidad de los individuos y los grupos sociales”.

Para aclarar este punto se menciona que “El Cimiento es aquello que posibilita la vida y actividades de sus habitantes mediante el trabajo del gobierno y los servidores públicos proveyendo normatividad, certidumbre jurídica, administración eficiente y transparente de los recursos humanos, materiales y financieros, así como la información y rendición de cuentas con atención pronta, cercana y atenta a la ciudadanía o sus organizaciones para relacionarse con sus autoridades”.¹⁴⁶ Entendemos entonces que la parte del cimiento se refiere al desempeño de la administración pública municipal en general.

Los temas abordados en esta ocasión son: estructura orgánica administrativa, participación social, manuales de organización y procedimientos; recursos humanos, transparencia y acceso a la información pública, capacitación y perfil técnico profesional de los servidores públicos, patrimonio municipal, reglamentación municipal, control y auditoría de la gestión, adquisición de bienes y servicios, infraestructura de cómputo y comunicación, administración de los procesos de gestión pública y los servicios públicos; y finalmente, financiamiento del desarrollo.

Al igual que los pilares anteriores, también en el Cimiento se hace un diagnóstico de la situación de los temas mencionados y se menciona la problemática clave que ha sido identificada.

Dentro de esta problemática destaca el de la participación social. En esta ocasión, dentro de la problemática clave se menciona que se tiene un gran rezago en cuanto a la participación social en el sentido de que no hay un registro exacto de los órganos de representación social que existen en el municipio, también se menciona que no hay canales adecuados y suficientes de participación y atención ciudadana; que los órganos de representación en varias ocasiones buscan el beneficio propio creando conflicto en las comunidades, dejando de establecer el vínculo necesario entre la ciudadanía y la administración pública, se reconoce también que no existe una cultura de participación ciudadana, y finalmente que el gobierno está alejado de las comunidades.

Ya habíamos mencionado antes que mediante la atención a la participación ciudadana legal y no a la organizada ni a la espontánea se promovía la participación del tipo clientelista. Ahora vemos que las autoridades del

¹⁴⁶ Ibíd. p. 125.

ayuntamiento reconocen que los mecanismos de participación presenten se ven afectados debido a la no inclusión de los demás tipos de participación ciudadana.

Una vez identificada la problemática del municipio en materia de participación ciudadana se procede al análisis FODA. En esta ocasión el tema del análisis es la atención a la participación ciudadana, y el programa es nombrado “Fortalecimiento de la participación social”.

La parte del análisis correspondiente a las fortalezas nos dice que “Se cuenta con los Consejos de Participación Ciudadana, Asociaciones de Colonos y demás órganos de representación social, siendo éstos el vínculo entre ciudadano y Municipio para atender y dar seguimiento a las demandas sociales”. La parte de las oportunidades menciona, “en el Municipio de Tlalnepantla de Baz, los ciudadanos han manifestado ser receptivos a participar en la aplicación de los programas del Gobierno Municipal, y a través de esto lograr constituir un contacto permanente entre el Ayuntamiento y los distintos órganos de representación social además de realizar las gestiones municipales para proporcionar a los distintos sectores de la población los satisfactores de sus respectivas necesidades”.

Si ponemos atención al extracto anterior nos daremos cuenta de que se ha reconocido a través del proceso de diagnóstico que existe una gran necesidad de fortalecer los mecanismos de participación ciudadana y que los tlalnepantlenses se encuentran listos para formar este vínculo permanente entre gobierno y sociedad.

El municipio de Tlalnepantla de Baz debe ser considerado un ejemplo en el avance de sus mecanismos de participación ciudadana, si bien hemos expuesto la falta de mayores atenciones al tema, también debemos reconocer que existen las posibilidades de que se alcancen mayores niveles de participación ciudadana y que esto es resultado en gran medida del interés de las autoridades de implementar nuevos conceptos como sucede en el caso de las políticas públicas y de la intención de establecer un gobierno incluyente en todas sus áreas.

Hemos conocido los documentos jurídicos que regulan a los municipios del Estado de México y también lo referente al marco jurídico federal y comprobamos que las políticas públicas no son un tema desarrollado al menos legislativamente en nuestro país. Permanecen aún al campo de las herramientas administrativas y no al de las obligaciones legales. Sin embargo encontramos que en Tlalnepantla existen los ánimos de implementar políticas públicas en beneficio de la comunidad.

En la parte del análisis concerniente a las debilidades encontramos que no existe un proyecto adecuado para promover la participación social en el Municipio y que no se lleva un registro de los órganos de representación social que existen

en él. Mientras que en las amenazas se menciona que la principal es que de no tomar en cuenta la participación e intervención de la sociedad, se generarían conflictos sociales; además no se detectarían oportunamente las demandas sociales y necesidades de las comunidades del Municipio.

En el tema de administración de los procesos de gestión pública y los servicios públicos, encontramos que se analiza como subtema a la generación de políticas públicas. En este subtema en la parte de las fortalezas en el análisis FODA se menciona que la principal fortaleza es contar con información suficiente para la generación de políticas públicas. En lo concerniente a las oportunidades se considera que se cuenta con la oportunidad de crear grupos multidisciplinarios de trabajo. Es extraño el encontrar que en la parte correspondiente a las debilidades y as amenazas no hay comentario alguno.

Acorde con esta situación, se menciona que se llevará a cabo la readecuación de la estructura orgánica municipal, y que se crearán nuevas áreas entre las que destaca la “Coordinación de Atención Ciudadana”.

Encontramos que “se crea la Coordinación de Atención Ciudadana por la apremiante necesidad de brindar a los ciudadanos una atención oportuna, sensible y de calidad, buscando ser un gobierno incluyente y de puertas abiertas, cercano a la gente.” En general la llamada coordinación de atención ciudadana se encarga de la atención de demandas en materia de servicios públicos como las fugas de agua, la reparación de luminarias, el desazolve de drenaje, etc. por lo que reconocemos que es un gran avance en materia de vigilancia ciudadana sobre la prestación de servicios, sin embargo el inicio del programa tiene lugar hasta el 8 de marzo del 2011.¹⁴⁷

Ya hemos dicho que son 10 los ejes que guían el trabajo del gobierno del municipio de Tlalnepantla de Baz. dentro del eje titulado “Gobierno de Responsabilidad Social”, se menciona que “el destinatario esencial de la acción pública es por definición, la gente. Nuestra tarea diaria irá destinada al mejoramiento en la calidad de vida de la población, aumentando sus oportunidades de desarrollo, con obras, acciones y programas que den respuesta a sus necesidades colectivas. A través de un programa integral de políticas públicas y con una coordinación estrecha con los gobiernos federal y estatal, se dará respuesta a los rezagos sociales de los grupos y sectores más vulnerables”.¹⁴⁸

¹⁴⁷ Ibíd. p. 148.

¹⁴⁸ Ibíd. p. 7.

Por ello entendemos que es también a través del estudio de este conjunto de políticas públicas reflejadas en los programas, obras y acciones que menciona el Ayuntamiento, como conoceremos la participación ciudadana en las políticas públicas del municipio.

Una vez realizado el proceso de planeación estratégica y el del análisis FODA, las autoridades del municipio nos mencionan en el punto 2.4 del Plan de Desarrollo Municipal los compromisos que adquiere el gobierno con los tlalnepantlenses.

Así, con cada pilar se establecen una serie de compromisos a cumplir con la sociedad. Si bien en estos tres pilares se mencionan muchos y muy variados temas concernientes a las necesidades del municipio es hasta la parte destinada al llamado Cimiento Para la Seguridad Integral en donde encontramos el programa de fortalecimiento de la participación ciudadana, en donde se asumen los siguientes compromisos a cumplir en el año 2010:

- Entrega en comodato, a través de acuerdo de Cabildo, del inmueble que ocupaba la Asociación de Colonos, en beneficio del grupo de adultos mayores denominado Estrellas de Viveros A.C (Viveros del Valle).
- Facilitar los trámites anuales de requisitos municipales de ecología (Cocotlalne).
- Instrumentar esquemas de participación ciudadana y contraloría social, reactivando el reglamento de participación y fomento de la participación social, poniendo en vigencia las figuras de plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular a través de la oficina de Vinculación Ciudadana, para favorecer el contacto con el sentir ciudadano sobre desempeño y actuación de los cuerpos de seguridad pública, del panorama del delito y de las principales infracciones al Bando Municipal y a los reglamentos respectivos. Fortaleciendo con ello la cultura de la legalidad, la denuncia y la prevención (a beneficio de la comunidad de Tlalnepantla).
- Apoyo para la constitución legal de una Asociación Civil de Representación de la Unidad. (U. H. José María Velasco)
- Protocolización de Asociación Civil “Renovación Estrella” (Club de la 3a. Edad).
- Creación del Consejo Consultivo de Tlalnepantla Centro (Propietarios de Inmuebles, Comerciantes y Empresarios Unidos por Tlalnepantla A.C.)

Una vez mencionados los compromisos que las autoridades asumen con la sociedad se procede a explicar cuáles fueron los criterios para la creación de la prospectiva del municipio. Encontramos que los criterios que se consideraron para generar los elementos que integran la prospectiva, están fundados en el ejercicio

metodológico de prefigurar escenarios futuros de Tlalnepantla y sus temas claves de desarrollo enfocados a resolver los problemas más importantes, y además se menciona que como parte sustantiva se realizaron grupos de trabajo de diagnóstico y planeación con los Directores Generales, Directores de Institutos, Subdirectores y Coordinadores Generales, responsables de las distintas áreas administrativas y con miembros de la COPLADEMUM, con la intención de conocer sus opiniones, propuestas y análisis que permitieran integrar más precisamente los objetivos, programas, proyectos y líneas de acción.

Al poner atención a este proceso, encontramos que no se cuenta con una importante participación de la sociedad, cuestión que resulta muy contradictoria si pensamos en el énfasis que se ha hecho a lo largo de lo hasta ahora revisado.

La creación de la prospectiva se refiere a un análisis de la situación que guardarían los temas tratados en los Pilares y el Cimiento si la autoridad no interviniera en ellos y cuál es el resultado que se espera a partir de esta intervención.

En los temas referentes a la participación ciudadana y las políticas públicas del municipio encontramos que se menciona que “de no realizar los recorridos y las gestiones correspondientes para atender las necesidades y demandas ciudadanas podría generar descontento y conflictos sociales en el territorio municipal”. Mientras que, una vez que la autoridad implemente el programa de fortalecimiento de la participación social se espera que “Se detectan oportunamente las demandas y necesidades de las comunidades de los Municipios creando núcleos de confianza”. Así vemos como a través de este proceso de prospectiva se plasma el objetivo esperado a partir de la implementación de las acciones de las autoridades. Sin embargo vemos que no se detallan en gran medida cuales son las acciones que se pretenden implementar.

De igual manera encontramos que se menciona sobre las políticas públicas del municipio que de continuar con el esquema de planeación, presupuestación, evaluación, control y seguimiento de las acciones del gobierno municipal actual, se afectarían el desarrollo del Municipio, entorpeciendo las funciones de todas las áreas del gobierno municipal, repercutiendo de manera directa en el mal manejo de las finanzas municipales. Y por ello se propone la implementación del programa de “Planeación y Conducción del Desarrollo Municipal” para con él “Implementar un nuevo esquema de planeación, de presupuesto por resultados, un sistema integral de evaluación, control y seguimiento, que beneficiará de manera directa el desarrollo del Municipio paralelo al mejor desempeño de las dependencias

municipales. Reflejándose de manera tangible en el manejo eficaz y eficiente de las finanzas municipales”.

Una vez realizado este ejercicio de prospectiva se procede a la elaboración de la estrategia para enfrentar la problemática del municipio, “Para este ejercicio de definir la estrategia, es decir, el cómo aterrizar y llevar a cabo los objetivos generales, se requerirá cruzar la información tanto de la problemática detectada, como la de las demandas de campaña, los compromisos del candidato, las ponencias y propuestas ciudadanas de los foros de consulta, así como la opinión de los expertos y especialistas relacionados con los diversos temas, relacionándolos con la visión de los escenarios factibles y las alternativas potenciales de desarrollo municipal”.

En esta ocasión sí encontramos que se ha realizado un ejercicio de apertura, con la ciudadanía y con expertos y especialistas de los temas abordados. Así encontramos una vez más que el proceso de política pública llega a un nuevo punto y que en él encontramos muestras de la participación ciudadana. Como ya lo hemos mencionado, el municipio de Tlalnepantla de Baz ha realizado un gran esfuerzo por llevar a cabo el proceso de política pública e integrar en él a la ciudadanía. Esta nueva etapa es de gran importancia, pues “se define la misión y visión del actual gobierno municipal junto con los valores y objetivos generales que permearán las acciones de gobierno. Se definirán los empates programáticos con los planes Nacional y Estatal de Desarrollo, así como ir precisando la estructura programática municipal, los objetivos, estrategias y líneas de acción de los distintos pilares y cimiento. “

Encontramos más adelante en el Plan de Desarrollo Municipal que en atención a la problemática del municipio en los distintos pilares y el cimiento para la seguridad integral se generaron distintos programas, estableciendo un objetivo particular por cada uno, su estrategia y las líneas de acción a seguir para alcanzar dicho objetivo.

Una vez establecidos los programas de cada dependencia se procede a establecer un presupuesto por programas, que también busca establecer un control en el gasto del municipio, “Con la finalidad de responder con calidad y efectividad a las demandas de la sociedad se aplicarán presupuestos por programas orientados a resultados, con apego a los lineamientos del Instituto Hacendario del Estado de México y siguiendo los ejes rectores y objetivos generales del Gobierno Municipal. El Presupuesto con enfoque a resultados, busca que los gobiernos locales tengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, asegurando que su comportamiento sea legal, con una visión de rendición

de cuentas a la sociedad.” Así vemos de nuevo el ánimo por hacer de los procesos de política pública transparentes a la sociedad y con ello fortalecer la participación de la ciudadanía y la gobernabilidad en general.

Sin embargo también encontramos que no se contempla sino la participación de las autoridades del Ayuntamiento en la conformación del presupuesto, si bien ya se mencionó que la ciudadanía tiene intervención en el proceso de planeación, y de creación de los programas, en esta ocasión se lleva a cabo un proceso cerrado, “la formulación del presupuesto por programas debe llevarse a cabo con la participación de todas las dependencias municipales a fin de integrar los programas específicos a cargo de cada una de éstas, lo que permitirá la intervención directa de los titulares y por ende una mejor ejecución”.

La participación ciudadana debería tener la oportunidad de colaborar en el establecimiento del presupuesto por programas. Si bien hemos visto su participación en otras etapas, esta es de gran importancia, pues creemos que en la asignación de recursos es verdaderamente cuando se distingue cuáles son los temas más importantes para la sociedad.

El plan de desarrollo municipal nos dice que durante este proceso las dependencias encargadas de la realización de la planeación, programación y presupuestación municipal son, la secretaria técnica de la presidencia, la tesorería municipal, la dirección general de administración y las dependencias municipales. Entre estas áreas del Ayuntamiento se lleva a cabo el proceso de presupuestación, como ya lo mencionamos, no encontramos la participación de ningún organismo representante de la sociedad ni participación ni conjunta ni individual de la ciudadanía.

Una vez creados los programas y definido el presupuesto que se designará a cada uno vienen las etapas de definición de los métodos de seguimiento y control de las actividades realizadas. Sobre este proceso encontramos que, “El seguimiento se realizará no sólo a las acciones que realice la administración hacia el exterior en beneficio de la ciudadanía, sino a aquellas al interior de la propia administración que permitan mejorar la prestación de los servicios municipales, en los que intervienen factores tales como mejoramiento de la atención al público, simplificación administrativa, mejor aprovechamiento de los recursos tecnológicos, etc.” y sobre el tema del control se menciona que, “Las acciones de control y la elaboración de los informes se realiza en los formatos previamente aprobados por la Legislatura Local y deberán ser enviados de forma periódica por parte de las Dependencias a la Secretaría Técnica la que se encargará de concentrar y analizar la información, para enviarla al Órgano Superior de Fiscalización para su

revisión y estar en conocimiento de que está cumpliendo con los objetivos de manera correcta, o en su defecto, realizarán las observaciones que se consideren pertinentes, mismas que tendrán que ser satisfechas para evitar incumplimientos”.¹⁴⁹

Notamos que la participación ciudadana, que tanto se ha mencionado en apartados anteriores en esta ocasión ni siquiera se contempla. Podemos decir sobre esto que si bien la intervención de la ciudadanía en las primeras fases del proceso de políticas públicas, es decir, la identificación de la problemática y la percepción de la problemática actual o futura, e incluso la definición de los programas debido a la intervención de la COPLADEMUN en general fue incluyente, en esta ocasión vemos que se reserva las tareas de presupuestación, seguimiento y control solo a las autoridades del Ayuntamiento y ni siquiera se menciona a la participación de la ciudadanía como en otras ocasiones.

Sobre la evaluación de los resultados de los programas y acciones implementadas en el municipio de recurre a las instancias y procedimientos establecidos desde el gobierno estatal. En este caso se refiere al Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal (SEGEMUN) que es un mecanismo que sirve para reorientar los procesos de planeación y programación. Permite evaluar el desempeño de las dependencias con base en un sistema de indicadores orientados a medir los resultados alcanzados y el cumplimiento de los objetivos definidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

En este sentido encontramos que “La evaluación contribuirá a los procesos de planeación, programación, presupuestación y seguimiento, en especial al presupuesto programático orientado a resultados y a la rendición de cuentas de la gestión pública”.¹⁵⁰ En general encontramos que este mecanismo se refiere a una forma que se expide desde el gobierno estatal y que intenta vigilar el avance en los programas comparando los logros obtenidos con los objetivos planteados.

Una vez más notamos la ausencia de un mecanismo que permita a la ciudadanía participar en el proceso de evaluación, pues si bien se dice que el ejercicio del gobierno tiene como finalidad el bienestar de la población del municipio, creemos que entonces estos deberían ser parte del proceso de evaluación, pues como se menciona en los párrafos anteriores, este proceso funciona para redireccionar las acciones con el fin de que atiendan verdaderamente a las necesidades de la ciudadanía. Así creemos que las

¹⁴⁹ *Ibíd.* p. 363.

¹⁵⁰ *ibíd.* p. 364.

acciones que se procuraron anteriormente pierden efectividad, pues si bien se presume la conformación de un gobierno incluyente en referencia a la ciudadanía, a la vez se limita su participación en procesos de gran importancia como son la presupuestación, el seguimiento, el control y la vigilancia de los programas, acciones y en general de las dependencias del Ayuntamiento.

Así, a grandes rasgos se llevan a cabo las políticas públicas en Tlalnepantla de Baz. si bien encontraremos que los procesos no son idénticos a aquellos que teóricamente se definen como el proceso de políticas públicas y que conllevan básicamente los pasos que ya anteriormente hemos mencionado, también tenemos que reconocer el gran avance que representa para el país el que un gobierno local como es el caso de Tlalnepantla de Baz. esté a la vanguardia en temas de gestión pública implementando herramientas como las políticas públicas. Sin duda creemos que Tlalnepantla debe ser visto hoy en día como ejemplo para los demás municipios en el país.

Ahora toca el turno a observar cuales fueron los programas y acciones que las dependencias del Ayuntamiento han implementado durante el año 2010, pues si bien los programas forman solo una parte del proceso de políticas públicas, es importante conocer en cuáles de ellos se ha incluido a la participación de la sociedad, con el fin de identificar la participación ciudadana en la implementación de lo establecido en los primeros pasos de la política pública.

Antes de conocer los programas que se implementaron durante el 2010 veremos lo que el Primer Informe de Gobierno menciona a propósito de los mecanismos permanentes de participación ciudadana del municipio.

“El principal mecanismo de participación de organizaciones ciudadanas son los Consejos de Participación Ciudadana (COPACIS), de los cuales con el inicio de la administración 2009-2012 se eligieron 212 de un total de 229 comunidades convocadas, 134 por elección entre dos o más planillas y 78 por asamblea con planilla única; la participación para elegir a los 212 consejos fue de 68,136 ciudadanos; 62,286 votantes en mesas receptoras y 5,850 asistentes en asambleas vecinales, a quienes mediante cursos de inducción y asesoría técnica, se les capacitó en el conocimiento de las áreas de la Administración Pública y la gestión a efecto de que se encuentren capacitados para representar a sus comunidades. Por otro lado se ha brindado asesoría y apoyo en la elección e integración de 27 mesas directivas, Comités de Unidades Habitacionales y/o Condominales. Actualmente 519 ciudadanos integran los Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) para ello se realizaron 173 asambleas vecinales

en 73 comunidades: 13 de Zona Oriente y 60 en Zona Poniente; 31 asambleas en escuelas públicas con la participación de 4,325 ciudadanos.”¹⁵¹

Como ya lo mencionamos anteriormente, la participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla e Baz es en su mayoría del tipo legal o formal, y este es el tipo de participación que contribuye a la formación del Plan de Desarrollo Municipal y las diferentes estrategias, programas y acciones. Así, las autoridades del Ayuntamiento mencionan en un par de los 10 ejes rectores del gobierno que encabezan a la “amplia participación ciudadana” y a un “gobierno incluyente”:

“El gobierno que asumimos tendrá como principal aliado a la Comunidad que representamos, previendo canales de comunicación, de participación y consulta, ampliando espacios para que los ciudadanos, se involucren en acciones sociales, culturales, deportivas y recreativas. Garantizando plenamente el Ejercicio de los derechos ciudadanos.”¹⁵²

Y así también se menciona que, “Nuestra visión es la de la inclusión y pluralidad, escuchando todos los puntos de vista, las opiniones y críticas, con la convicción que las ideas diferentes enriquecen y ayudan a construir una visión integral sobre los problemas y su solución. La atención que daremos a todas y cada una de las comunidades de nuestro municipio será por igual, sin distinciones, asumiendo la obligación de gobernar, sin diferencias, para todos los ciudadanos”.¹⁵³

Sin embargo encontramos que solo un número alrededor del 10% del total de la población de Tlalnepantla participa en la elección de sus autoridades; en este caso el de los consejos de participación ciudadana, que son el mecanismo más importante con el que cuentan los tlalnepantlenses para expresar sus demandas, opiniones y en general para comunicarse con sus autoridades.

De esta manera comprobamos que si bien se están llevando a cabo las convocatorias correspondientes, en materia de la conformación de los consejos de participación ciudadana ni siquiera se han cumplido con la entera conformación de uno por cada comunidad. Si este es el caso del mecanismo más importante en el municipio, entonces tendríamos que reflexionar acerca de la efectividad de estos mecanismos y de la necesidad de fortalecerlos urgentemente.

¹⁵¹ H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. “*Primer informe de gobierno*”, (documento en línea). México. p. 43. Consulta: 18/10/2011. Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/>”.

¹⁵²H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. “*Ejes rectores del gobierno y administración municipal de Tlalnepantla de Baz. del 2009-2012*”. Op. Cit. p. 3.

¹⁵³ *Ibíd*em

Más adelante en el informe en cuestión también se ofrece una tabla que registra las actividades de los mecanismos de participación ciudadana en el municipio al 30 de junio del año 2010.

Mecanismos	Actores	Número de mecanismos utilizados para la participación social al 30 de Junio del 2010	Descripción del proceso de vinculación en el Ayuntamiento para proponer propuestas de desarrollo y solución de problemas
Foros de Consulta.	Ciudadanía	1	A través de este proceso la comunidad se integra a los trabajos de planeación de competencia municipal; se llevó a cabo el 1er Foro Municipal hacia la Sustentabilidad.
Consejos de Participación Ciudadana.	Consejos de Participación Ciudadana	212	Es el órgano gestor de la comunidad responsable de recabar las necesidades y principales demandas de su comunidad, para proceder a transmitir las mediante escritos o solicitudes a las aéreas correspondientes del Ayuntamiento para tratar de dar solución.
	Organizaciones vecinales	5	Al formarse una comisión de vecinos, representativa de una comunidad para transmitir demandas de sus vecinos, o bien para vigilar el desarrollo y cumplimiento de alguna obra o instrucción del Municipio.
	Organizaciones sociales vinculadas al desarrollo	Sin registro	Son las que fomentan la participación comunitaria vinculada por la naturaleza de su objeto social a los programas y tareas con proyección de bienestar común, orientadas de acuerdo con los programas de desarrollo social, buscando apoyar y consolidar su capacidad de gestión y respuesta, a través del diseño de acciones y estrategias coordinadas por el Ayuntamiento.
	Organizaciones gremiales	5	Se encargan de manejar las relaciones entre el Ayuntamiento y los trabajadores de algunas empresas, casi siempre organizados en asociaciones, un ejemplo clásico lo constituyen: los sindicatos.

Organizaciones Sociales Representativas de las Comunidades.	Organizaciones empresariales	Sin registro	Existen estructuras empresariales que mediante una asociación se encargan de vincular las acciones de operación y desarrollo de estas negociaciones a través de acuerdos de éstas con el gobierno.
	Instituciones académicas y de Investigación	Sin registro	Fomentan la participación académica y la investigación, mediante programas específicos del gobierno municipal y de la propia institución educativa siempre encaminados a tareas de crecimiento científico.
	Organizaciones no gubernamentales	60	Se detectan estas organizaciones y se trata de coadyuvar de la mejor forma posible al cumplimiento de objetivos relacionados siempre con el bienestar comunitario.
	Asociaciones de colonos	Sin registro	Fomentar la participación y lazos entre organismos y el Gobierno Municipal, mediante vistas y reuniones.
	Asociaciones de Padres de Familia	119	Se recibe la petición de la Organización en el Área de Atención a Organizaciones de la Sociedad Civil, se valora el caso y se gestiona al área correspondiente del Gobierno Municipal y se le da seguimiento hasta su término ya sea factible o no.
	Grupos Representativos (Religiosos)	90	Se recibe la petición del órgano en el Área de Atención a órganos Representativos, se valora el caso y se gestiona al área correspondiente del Gobierno Municipal y se le da seguimiento hasta su término, sea factible o no.

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. "Primer informe de gobierno".

Lo más importante en este cuadro es que podemos comprobar que si bien el Ayuntamiento cuenta legalmente con la responsabilidad de organizar los mecanismos de participación ciudadana previstos como son por ejemplo los Consejos de Participación Ciudadana, y estos han sido integrados y se encuentran en funcionamiento, por otra parte los organismos representativos de la comunidad como las organizaciones de colonos; las instituciones académicas y de investigación, y las organizaciones vinculadas al desarrollo, es decir, la llamada participación organizada y la espontánea son dejadas de lado, al grado que incluso no se tiene registro de ellas.

Hemos comprobado que la participación ciudadana existe en el municipio y que participa en los procesos de política pública, por ello ahora toca el turno a la revisión de las actividades programadas por la administración y que tienen como meta la atención a las necesidades expresadas por la ciudadanía, pues recordando la definición de Myriam Cardozo mencionada, las políticas públicas son concentradas “en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que se traducen en un lugar y periodo determinado”.¹⁵⁴ Así, entendemos que la mejor forma de conocer el siguiente paso de la participación ciudadana en las políticas públicas en Tlalnepantla de Baz. es mediante el análisis de los programas que se diseñaron e implementaron.

Observaremos entonces cuales son los programas del municipio que durante su implementación en el año 2010 hicieron participe a la ciudadanía. Iniciaremos mencionando las distintas dependencias que conforman la administración del municipio:

- Presidencia Municipal
- Secretaría del Ayuntamiento
- Tesorería Municipal
- Contraloría Municipal
- Dir. Gral. Administración
- Dir. Gral. Obras Públicas
- Dir. Gral. Desarrollo Urbano
- Dir. Gral. Medio Ambiente
- Dir. Gral. Desarrollo Social
- Dir. Gral. Seguridad Pública y Tránsito
- Dir. Gral. Servicios Públicos

¹⁵⁴ Cardozo, Myriam. op. cit. p. 23

- Dir. Gral. Desarrollo Económico
- Dir. Jurídica Consultiva
- Defensoría de los Derechos Humano
- Coord. Municipal de Educación
- Instituto Municipal del Deporte
- Instituto Municipal de la Salud
- Instituto Municipal de la Cultura

Gracias a los mecanismos de transparencia del municipio hemos podido conocer los programas implementados en el año 2010 que contaron con algún tipo de participación ciudadana, ya sea de manera directa o indirecta, los cuales mencionaremos uno a uno de acuerdo a la dependencia que se encargó de ello.¹⁵⁵

Dirección General de Administración: Programa Institucional de Capacitación 2009-2010. En el cuadro que resume las actividades realizadas a lo largo del año no se observa la participación de la ciudadanía, sin embargo, hay que mencionar que este programa tiene por objetivo el capacitar a los trabajadores del Ayuntamiento y dentro de los cursos impartidos podemos encontrar algunos que tienen como tema los valores y la actitud de los integrantes de las dependencias, así como la “Atención Humana al Público”, temas que son por demás interesantes y que hacen referencia al trato de los funcionarios con los ciudadanos.

Dirección General de Desarrollo Económico: Programa General de Trabajo 2009-2010, Programa General de Trabajo 2010, Programas de Trabajo de Empleo Abril-Diciembre 2010, Programa General de Trabajo de Turismo Abril-Diciembre 2010, Programa General de Trabajo de Comercio Vía Pública Junio-Diciembre 2010.

En general los primeros dos programas de esta dependencia se encargan del mejoramiento de los procesos para realizar trámites de carácter administrativo en materia de otorgamiento de permisos para comerciantes, también encontramos que el municipio ha promovido varias jornadas de empleo en las que se logra conjuntar a distintas empresas del municipio y a los habitantes desempleados.

Las tablas ofrecidas por la página en línea del municipio dicen que se han logrado hasta 747 solicitantes colocados en puestos de trabajo, por ejemplo, solo en el mes de mayo. En este programa encontramos que las políticas del municipio

¹⁵⁵ H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Sitio web: Tlalnepantla de Baz.” URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/>”. (Consulta: 22/10/2011).

benefician directamente a sus habitantes, en este caso es muy importante que la participación ciudadana sea lo más amplia posible y que éste tipo de programas cuenten con la difusión necesaria.

Un municipio metropolitano como Tlalnepantla cuenta con alrededor de 700,000 habitantes, si lo comparamos con la cifra ofrecida en el párrafo anterior se puede pensar que el impacto del programa es casi nulo, sin embargo hay que pensar que es un espacio propicio para que se implementen nuevos mecanismos de participación que contribuyan a fortalecer los programas.

En el caso del programa de trabajo de turismo, podemos observar que se realizaron distintos recorridos turísticos y se firmaron convenios con hoteles como Camino Real, María Bárbara, Hotel Mandarin Carlton, Fiesta INN y NH Valle Dorado. Así como reuniones con artesanos y comerciantes.

La participación ciudadana debería ser un elemento más importante en la creación e implementación de los programas, sobre todo en temas como la promoción del municipio a nivel nacional e internacional, de las culturas indígenas y sus creaciones artesanales, de la historia de municipio y su papel a nivel nacional, etc. sobre el último de los programas, la página en línea solo nos muestra algunas tablas con información de los ingresos generados por el comercio en la vía pública, los cuales se mantienen en cantidades como \$644,581.00 por ejemplo, en el mes de noviembre del 2010. En este caso vemos que los ciudadanos solo aparecen como contribuyentes fiscales que participan en tianguis y en festejos.

Dirección General de Desarrollo Social: Programa General de Trabajo Octubre 2010, Instituto Municipal de la Juventud Programa General de Trabajo Septiembre 2009 a Junio 2010, Programa General de Trabajo Julio- Octubre 2010, Instituto Municipal de la Mujer Programa General de Trabajo 2009-Junio 2010, Programa General de Trabajo Julio-Octubre 2010, Programa General de Trabajo de Política Social Enero-Junio 2010.

Esta dependencia es sin duda un ejemplo de la integración de las autoridades municipales con la sociedad. Para comenzar, veremos lo referente al programa general de trabajo, que integra los siguientes programas y acciones:

- Programas Oportunidades y 70 y más de la SEDESOL.
- Programa Hábitat, que tiene como objeto, “Contribuir a la superación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de zonas

urbanas marginadas, al fortalecer y mejorar la organización y participación y mejorar el entorno urbano de dichos asentamientos”. En este programa se realizan talleres de capacitación, y acciones tendientes a mejorar el nivel de vida de los habitantes del municipio.

- Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP) que busca mejorar la calidad de vida y la seguridad de la comunidad de los espacios públicos que se encuentren en condición de deterioro, abandono e inseguridad a fin de que se utilicen por la población en situación de pobreza. También se indica que durante el 2010 se llevó a cabo la realización de acciones sociales correspondientes al Parque Público Jorge Jiménez Cantú, Parque Lineal Prolongación Cien Metros y Parque Deportivo Pueblo de los Reyes. Se llevó a cabo la presentación de la Obra de teatro: "El circo de los valores"; se impartieron 12 talleres (2 de graffiti, 1 de Pintura, 2 de Prevención de acoso escolar "Bullying", 1 de Autoconocimiento, autocuidado y autoestima, 1 de Fortalecimiento de valores, 1 de Risoterapia, 1 de Fomento a una cultura de la denuncia, 1 de Prevención de embarazos en adolescentes y 1 de Prevención de violencia en el noviazgo). Además se llevó a cabo un concurso de graffiti y se entregaron utilitarios a los asistentes a las diferentes actividades.

Estas acciones intentan integrar a la juventud a distintas actividades culturales y deportivas fortaleciendo con ello la participación ciudadana. Con su asistencia, los ciudadanos de Tlalnepantla demuestran estar listos a responder a la iniciativa de las autoridades sobre temas que son de su interés.

- Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda "Tu casa" 2010, que tiene como objetivo contribuir a que los hogares en situación de pobreza patrimonial mejoren su calidad de vida a través de acciones de vivienda. Encontramos en este caso que según la dirección "A la fecha, la SEDESOL no ha dado respuesta a las solicitudes", siendo entonces agosto del 2010.
- El programa de la unidad de Servicio Social tiene como objetivo promover la realización del Servicio Social y Prácticas profesionales de estudiantes de nivel medio y superior, en diversas áreas de la administración municipal. En este programa hay un gran espacio para que los jóvenes participen en los programas de las dependencias del Ayuntamiento y con ello enriquecerlos directamente con actividades afines a su campo académico

- El programa llamado “Compromiso con mi comunidad. Limpiemos Nuestro Espacio” tiene como objetivo promover el cuidado de nuestro ambiente y concientizar a la sociedad mediante jornadas y actividades promovidas por jóvenes prestadores de servicio social y personal de la Subdirección de Política Social y Desarrollo Humano, convocando para su realización a estudiantes de nivel básico del Municipio y a los vecinos de las comunidades aledañas a los espacios de trabajo. Encontramos que se llevó a cabo la Ejecución del programa en las siguientes escuelas primarias:
 - Conferencia Interamericana del Seguro Social
 - Tata Vasco
 - Generalísimo Morelos

Además de que se realizaron 3 visitas a la Sierra de Guadalupe.

En este programa hay una gran unidad entre las autoridades y la ciudadanía que participa con el ánimo de mejorar sus espacios de convivencia y con ello aumentar su calidad de vida. Personalmente hemos visto como los niños de las primarias participantes trabajan acompañados de sus maestros y de jóvenes de servicio social y con ello demuestran que toda la sociedad está comprometida a trabajar en conjunto con sus autoridades en las políticas públicas.

- También encontramos el programa “Compromiso con mi comunidad. Compartiendo el Saber y el Tiempo” que tiene como objetivo reintegrar social y culturalmente a la población de la tercera edad a través de la ejecución de actividades productivas, educativas y recreativas; fomentando así la creación de redes de integración y trabajo entre el gobierno municipal, las personas de la tercera edad y los diversos sectores de la población. Para ello se crearon las Instalaciones del Grupo de la Tercera Edad “El buen pastor” y Se impartió una plática para la Prevención del Cáncer Cervico-uterino.

Estas acciones dejan mucho que desear cuando se piensa en el gran potencial del programa para la participación ciudadana. Es muy importante fortalecer este tipo de programas por medio de la promoción y la inversión de recursos en la ampliación de sus actividades, además de trabajar en conjunto con cuerpos como las organizaciones vecinales, los comités de manzanas, los consejos de participación ciudadana, etc.

- También encontramos el programa llamado “Compromiso con mi comunidad. 1, 2, 3 En Equilibrio” que tiene como objetivo promover el

cuidado de la alimentación y mejorar la calidad de vida de la población infantil; además de impulsar el desarrollo sustentable de los niños y jóvenes de Tlalnepantla de Baz. en este programa Se impartieron 21 talleres de Trastornos Alimenticios, Obesidad y Desnutrición y 24 Talleres de Cultura Nutricional y Programas de Activación física.

- El programa “Talleres de Economía Doméstica” por su parte, tiene como objetivo capacitar a la comunidad con diversos talleres de economía doméstica, a fin de mejorar su economía y la de su familia, con la elaboración de productos para el cuidado personal y del hogar. También se realizan talleres de reciclaje. Encontramos que Se impartieron 2 talleres de economía doméstica solicitados por los consejos de participación ciudadana de las colonias: Tequexquinahuac Parte Alta, Nueva Ixtacala, Dr, Jorge Jiménez Cantú y Vista Hermosa. Así mismo se impartieron 6 talleres de economía doméstica en la preparatoria 97 de la Colonia Lázaro Cárdenas 3ra. Sección.

Estas acciones son sin duda de gran importancia, pues la ciudadanía exige la atención de las autoridades y demanda que se les ayude con los programas municipales para mejorar su economía. Sin embargo insistimos en que se debería abrir espacios a la participación ciudadana, no solo en la demanda de capacitación, sino en la creación de nuevos mecanismos que permitan el mejor desarrollo de la comunidad a través de la cooperación con el gobierno municipal.

- El programa “Compromiso con mi comunidad. Pláticas de prevención de la salud” tiene como objetivo atender a la población con información para la prevención de la salud y encontramos que en el 2010 se impartieron 4 pláticas 2 de Enfermedades de Transmisión Sexual, 1 de Bulimia y 1 de Anorexia, a alumnos de la Preparatoria 97 de la Colonia Lázaro Cárdenas 3ra. Sección. Si bien estas acciones son buenas de nuevo vemos que la participación ciudadana no está siendo integrada de manera importante.
- Sobre el “Programa General de Trabajo del Instituto Municipal de la Juventud”, y el “programa General de Trabajo del Instituto Municipal de la Mujer” se nos presentan algunos cuadros en donde se describen las distintas acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de los habitantes del municipio, como por ejemplo encontramos conferencias de interés general para los jóvenes, conciertos, simposios y obras de teatro, eventos deportivos relevantes, etc. esto en el caso del instituto de la juventud,

mientras que en el caso del instituto de la mujer se menciona por ejemplo los talleres de ventas y belleza para mujeres, jornadas de detección de cáncer de mama, asesoría jurídica, pláticas preventivas de violencia contra la mujer, etc.

En estos programas la participación ciudadana tiene un papel muy importante, destaca por ejemplo que en las acciones del programa hábitat se participa codo a codo con los ciudadanos y por medio de esa interacción se logran los objetivos y se mejora la calidad de vida de los ciudadanos.

En general podemos decir que esta dependencia del Ayuntamiento es una pieza clave en la organización y promoción de la participación ciudadana, hay que poner especial atención en que los programas si bien tienen un objetivo muy importante, este no siempre parece ser alcanzado del todo. Al contrario, parecería que las acciones están alcanzando a una parte muy pequeña de la población y que no se está permitiendo que la ciudadanía tome las riendas de los programas. Así, solo actúa como beneficiario y no como participante en el diseño y menos aún como elemento de control y sanción, capacidades que la ciudadanía requiere cuando se trata de la inversión de recursos públicos en beneficio de su comunidad.

Instituto Municipal de Cultura: Programa de Trabajo 2009-2010. En el 2010 se cumplieron dos fechas muy importantes en la historia del país, el bicentenario de la independencia y el centenario de la revolución. Por ello el Ayuntamiento a través del instituto municipal de cultura promovió el programa llamado “Con la Historia en la Piel” en el cual se implementaron distintas acciones tendientes a promover la historia del país y hacer del conocimiento de toda la población del municipio la importancia de la conmemoración de dichos eventos. Durante estas acciones se invitó a algunos grupos de primarias del municipio para participar en eventos de promoción y en la realización de ensayos. También se organizaron los llamados “Domingos Familiares”, así como festivales como el Festival de Arte y Cultura y el festival del globo, donde se contó con la asistencia de muchos sectores de la población del municipio.

Observamos de nuevo cómo la participación ciudadana está presente en los programas del municipio y cómo los vecinos de Tlalnepantla salen de sus casas a participar en las actividades diseñadas por sus autoridades, esto es muestra de que el fortalecimiento de esta relación entre sociedad y gobierno es pieza clave para el desarrollo de una mayor calidad de vida y que es necesario para el fortalecimiento de nuestra sociedad en su conjunto.

Instituto municipal de salud: programa de trabajo enero-junio 2010, programa de trabajo julio-diciembre 2010. En el caso de la promoción de la salud, se menciona por ejemplo el programa llamado “orientación y apoyo para la salud comunitaria. Actividad en coordinación con el Dif municipal y la facultad de estudios superiores Iztacala de la UNAM”. También encontramos el programa de apoyo con ataúdes reciclados y sanitizados, así como acciones para canalizar a la población sin seguridad social que requiera atención médica.

En general los programas contemplan acciones para la promoción de la salud, servicios médicos, otorgamiento de aparatos ortopédicos o prótesis, etc. También podemos notar que la población participa como beneficiario de estos programas y que existe una gran variedad de acciones que contemplan la participación ciudadana, pero solo como cliente de los programas y no como participe de su implementación, seguimiento, control y evaluación.

Dirección General del Medio Ambiente: Programas de Trabajo Agosto de 2009 a Febrero 2010, Programa de Trabajo 2010. Dentro de los programas de la dirección del medio ambiente podemos encontrar una intensa participación ciudadana. Los programas implementados fueron los siguientes: “programa de concientización en el manejo de desechos de mascotas”, “programa de rescate de la sierra de Guadalupe”, también los “eventos ambientales” los cuales tenían lugar en los “domingos familiares” y las “pláticas y talleres sobre el medio ambiente” que tuvieron una concurrencia de 80 personas. También encontramos que se implementó un “programa de reforestación” que contó con la participación de alumnos de la universidad Anáhuac, un “programa de concientización ambiental”, etc.

De nuevo encontramos que existe el ánimo por integrar a la sociedad a las acciones del Ayuntamiento, sin embargo notamos que la cifra de los asistentes a las actividades programadas es muy bajo comparado con el total de la población en el municipio, debemos reflexionar acerca de este punto, pues si bien puede ser que esto se deba a la poca promoción de los programas y sus actividades, también puede deberse a la falta de organización entre las autoridades del municipio con la sociedad, que como ya mencionamos se limita a los mecanismos previstos legalmente; al igual que a la falta de efectividad de los cuerpos como los consejos de participación ciudadana, o tal vez simplemente se trate de la falta de interés de los vecinos en estos temas.

Instituto Municipal del Deporte: Programas de Trabajo Enero-Octubre 2010. En el instituto del deporte se implementaron distintos programas que también contaron con la participación de la sociedad, en general se puede decir

que muchos de los programas fomentaban la participación de los jóvenes en actividades deportivas. Los programas implementados son: programa de deporte comunitario y recreación, programa de desarrollo de deporte, programa de infraestructura deportiva y recreativa.

Estos programas son enfocados a la juventud del municipio, en ellos se intenta motivarlos a participar en actividades recreativas. De nuevo, la ciudadanía ha participado en los programas y con ello demuestra su madurez y hace un reclamo de mayores capacidades.

Podemos decir como conclusión que durante el 2010 se implementaron en el municipio muchos programas que contaron con una importante participación ciudadana, sobre todo en las acciones tendientes al desarrollo social, salud y medio ambiente, sin embargo la poca concurrencia a dichas actividades nos dice que existe la necesidad de reforzar el lazo entre autoridades y ciudadanos.

Hemos conocido algunas de las cifras de la participación ciudadana en el municipio, como por ejemplo aquella que nos dice que solo 61,136 de los aproximadamente 700,000 que corresponden a un municipio como Tlalnepantla de Baz. Participaron en la elección de los 219 consejos de participación ciudadana, es decir, una cifra menor al 10% de la población. Esta cantidad es muestra de la pobre participación ciudadana.

Analizando el registro de las organizaciones sociales que tienen contacto con las autoridades del Ayuntamiento, es importante mencionar que si no se tiene un registro de por ejemplo las instituciones académicas y de investigación en el municipio, entonces no se puede decir que el proceso de planeación de políticas públicas haya contado con la parte de la sociedad que se dedica a la academia ni a la investigación y cuyo aporte resultaría de gran importancia para el diseño de un programa, por sencillo que éste pudiera parecer. Tenemos por ejemplo los programas implementados por las direcciones de desarrollo social y económico, en los que el aporte de dicho sector pudo contribuir con mejores alternativas, diferentes a las implementadas.

Recordemos por ejemplo las acciones de la Dirección de Desarrollo Social, en las que se impartieron talleres de graffiti y risoterapia, cuando los objetivos planteados en base a las necesidades de los tlalnepantlenses eran “mejorar la calidad de vida y la seguridad de los espacios públicos que se encuentran en condición de deterioro, abandono e inseguridad a fin de que se utilicen por la población en situación de pobreza” o bien las que implementó la Dirección General del Medio Ambiente, como las “platicas y talleres sobre el medio ambiente” que

contaron con la asistencia de tan solo 80 personas. Creemos que el mejoramiento en los procesos de inclusión de la participación ciudadana contribuirá a mejorar la situación existente.

Pensamos además que esta pobre participación ciudadana en la implementación de los programas de debe a la falta de su inclusión en las fases de presupuestación, control y vigilancia. Además de la idea prevaleciente de que los mecanismos de participación ciudadana y en general toda la administración pública en el orden municipal actual de manera clientelista y no incluyente.

Pongamos atención por ejemplo a los programas implementados por la Dirección de Desarrollo Social. La mayoría de ellos contempla la participación de la sociedad como elemento receptor o beneficiario de las actividades, por ejemplo tenemos a las pláticas y talleres impartidos; pero por el contrario muy pocos los contemplan como parte de la política pública en su totalidad, es decir, más que como un simple complemento a la planeación, considerarlo como elemento de implementación, seguimiento, control y vigilancia.

Sin embargo, entre estos programas encontramos el programa llamado “Compromiso con mi Comunidad. Limpiemos Nuestro Espacio”, en el que se reunió a prestadores de servicio social, niños de las escuelas primarias públicas y vecinos para limpiar las áreas verdes, calles y avenidas de sus localidades. Este programa es ejemplo de lo que la participación ciudadana puede hacer por el bien de la sociedad, pues fueron los mismos vecinos, niños y jóvenes, y no solo ciudadanos mayores de edad, ni tampoco trabajadores contratados por la autoridad quienes se encargaron de implementar las acciones planeadas y que más tarde han dado seguimiento a las acciones, ya sin la dirección de las autoridades.

Así, con este programa no solo se ha logrado que los recursos del Ayuntamiento no se ejerzan en actividades de limpieza y con ello se ha mejorado el ahorro de recursos monetarios, sino que también se ha contribuido a la concientización de la sociedad sobre el cuidado de la limpieza e imagen de su comunidad, al fortalecimiento de la legitimidad de las autoridades y la vinculación de sectores sociales, llámense niños de escuelas primarias, jóvenes prestadores de servicio social y vecinos.

Así comprobamos que la participación de la ciudadanía en un programa, por sencillo que este sea, parece hacerlo mucho más eficaz y eficiente que si se actúa solamente como benefactor en el caso de la autoridad y receptor o beneficiario pasivo por parte de los ciudadanos. Por ello creemos que se debe

incluir la participación de la ciudadanía en la fase de implementación, seguimiento, control y vigilancia de todos los programas de las dependencias municipales, pues si bien en este ejemplo hemos visto que la participación ciudadana ha contribuido al ahorro de recursos, a la implementación directa de las acciones, al fortalecimiento del vínculo de la autoridad con los tlalnepantlenses, aún quedan como incógnita la transformación que traerían al incluirla en todos los demás programas y en general a todo el proceso de políticas públicas en Tlalnepantla de Baz.

Destacamos el trabajo de las autoridades del Ayuntamiento en el sentido de que sin importar que el tema de la participación ciudadana se vea limitado por elementos como la predominancia de la autoridad estatal, ellos la han colocado como uno de los 10 ejes rectores de su gobierno.

Así comprobamos que la participación ciudadana tiene un lugar en los cuerpos jurídicos y que es ya una realidad que se vive día a día en el municipio de Tlalnepantla de Baz. Existen mecanismos de apertura a la información, de comunicación entre autoridades y vecinos; autoridades auxiliares como los jefes de manzana que forman un vínculo más del mismo tipo, a los consejos de participación ciudadana que son conformados por vecinos, etc. pero queda aún la necesidad de lograr que la ciudadanía participe en todo el proceso de políticas públicas y vigilar que estas políticas de verdad logren los objetivos que reclama la población.

Si bien esto quiere decir que Tlalnepantla es un municipio con una gran participación ciudadana, hace falta que esta tenga injerencia en la misma medida en todas las dependencias del municipio y que exista la capacidad de participar con las autoridades en el diseño, implementación y evaluación de todas las políticas municipales y no solo representando el papel de beneficiario o cliente de los programas.

Los ciudadanos de Tlalnepantla de Baz. han demostrado que se encuentran listos para recibir más atribuciones y participar más intensamente en los asuntos de su municipio y ¿por qué no?, para ser partícipe de una cogestión entre ciudadanía y autoridades, hace falta que se fortalezcan y se pongan en práctica nuevos mecanismos de participación que les brinden esta oportunidad

Capítulo 4

4. El fortalecimiento municipal a través de la participación ciudadana

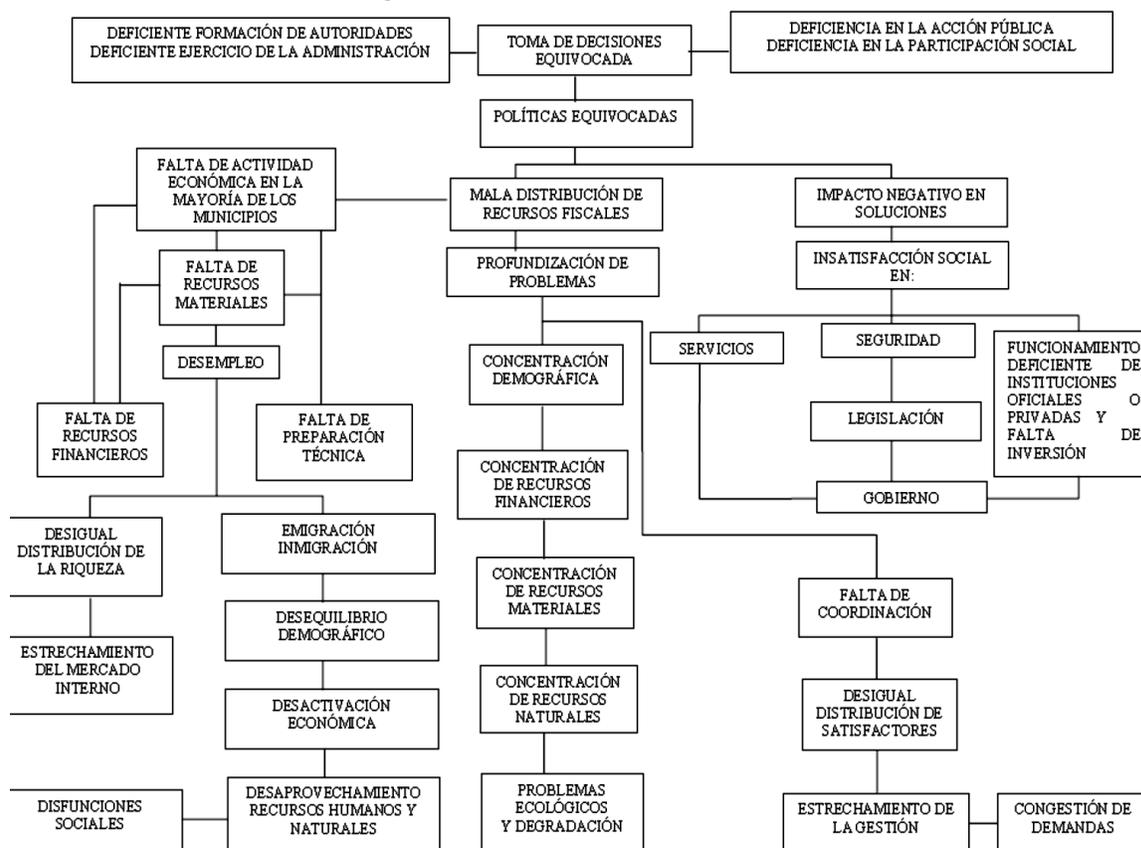
En éste último capítulo de nuestro trabajo daremos un recorrido por las propuestas que actualmente se discuten en busca del fortalecimiento de los municipios, de la democracia, la gobernabilidad y por consecuencia de nuestra sociedad y Estado. Mencionamos en principio una breve descripción de la problemática municipal para luego iniciar con las propuestas para terminar con ella. Así, comenzaremos con la descentralización para terminar mencionando el modelo de democracia participativa como nueva tendencia en la gestión del gobierno.

Con el tiempo hemos logrado conformar un sistema federal y democrático que ha dado vida a nuestra nación por más de 200 años. Hemos comentado hasta ahora que en materia municipal en México se han tenido grandes cambios a partir de los elementos que conformaron originalmente al municipio y también sabemos que se han tenido avances en materia de participación ciudadana. Sin embargo, el municipio en México sufre de una serie de problemas que han impedido que sus administraciones alcancen los objetivos previstos y que sus políticas públicas no sean de gran impacto.

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República dice que los principales problemas municipales de nuestro país pueden ser representados en el siguiente esquema.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura, *“El municipio mexicano”*. Op. Cit. p. 82.

ESQUEMA DE PROBLEMAS MUNICIPALES



El esquema anterior evidencia que la participación ciudadana deficiente es uno de los problemas que provocan que el sistema administrativo completo no funcione. Hoy en día existe una gran necesidad de dar solución a esta problemática. A continuación presentaremos algunas de las alternativas que se discuten.

4.1. Descentralización y planeación

Hoy en día la población de un municipio como el de Tlalnepantla de Baz. de 664 225¹⁵⁷ personas requiere que sus autoridades municipales cuenten con las capacidades necesarias para atender a sus problemas. Una de las principales debilidades del municipio se centra en su falta de recursos, así como su falta de capacidades, es decir, en su falta de autonomía con respecto a los poderes estatales y federales.

¹⁵⁷INEGI. Sitio web: "Cuentame, INEGI." URL: "http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/default.aspx?tema=me&e=15". (Consulta: 25/10/2011).

Algunos estudios dirigidos por el Senado mexicano dicen, por ejemplo, que “las atribuciones y competencias de gobiernos estatales en desarrollo urbano son poco claras, en algunos casos limitan el ámbito de competencia municipal interviniendo en sus procesos de administración”. Encontramos también que “La intervención de los gobiernos estatales en el otorgamiento de licencias de fraccionamiento o de conjunto de grandes dimensiones en municipios con gran dinámica urbana, determina patrones de crecimiento y orienta la expansión urbana”.¹⁵⁸

En este punto resulta muy importante el mencionar que es precisamente la autonomía municipal el elemento que asegura la fortaleza de los municipios. “La autonomía ha de consistir en la capacidad de los municipios para decidir sobre los asuntos que les son propios. Y debe traducirse, para todos los efectos prácticos, como el respeto que las otras dos instancias de gobierno les deben a los Ayuntamientos como los mejores interlocutores gubernativos de la vida local mexicana. Autonomía entendida como reconocimiento pleno a la capacidad de decisión de los Ayuntamientos de México. Y a partir de ahí, como el principio de una interacción respetuosa entre niveles de gobierno, que debe comenzar por consultar a los gobiernos locales de todas y cada una de las acciones que los gobiernos de los Estados y el federal pretendan llevar a cabo en cada circunscripción municipal”.¹⁵⁹

Podemos encontrar propuestas del Senado de la República para fortalecer a los municipios a partir de la descentralización que incluyen acciones como “delimitar temas de trabajo de impacto municipal en donde intervienen los tres órdenes de gobierno”, también otorgar mayores capacidades a los municipios en temas como “dotación y eficiencia de los servicios públicos”, también se propone “trabajar en la coherencia normativa de los instrumentos de planeación.” Así como “revisar el marco legislativo para simplificar y mejorar la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la relación sectorial”.¹⁶⁰

Hay que tomar en cuenta que sin autonomía municipal los ciudadanos también se ven forzados a jugar un papel secundario en cuanto a la conformación de las políticas públicas. En este caso es necesario llevar a cabo procesos de descentralización, que permitan a los municipios tomar decisiones sobre los

¹⁵⁸ H. Senado de la República, LXI Legislatura. “*Fortalecimiento municipal, asignaturas pendientes*” (documento en línea). p. 13. Sitio web: “H. Senado de la República, LXI Legislatura”. URL: “<http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/desarrollourbano/content/ejes/docs/fortalecimiento.pdf>”. (Consulta: 27/10/2011).

¹⁵⁹ Merino, Mauricio. “*El segundo escalón de la transición democrática*”. Citado en: “Diálogo y debate”. n. 4. México. 1998. pp. 29-30.

¹⁶⁰ H. Senado de la República, LXI Legislatura. Op. Cit. p. 18.

asuntos de su territorio y que permitan a los ciudadanos participar en dicha toma de decisiones.

Encontramos que en respuesta a esta necesidad, se han creado mecanismos que promueven la descentralización. La red IGLOM¹⁶¹ menciona que “Bajo las nuevas condiciones socioeconómicas y políticas en las que se encuentra insertado nuestro país, la descentralización tiende a ser una necesidad para gobernar y promover el desarrollo, para lo cual el Estado Mexicano promovió nuevas formas legales con el fin de fortalecer lo municipal y el federalismo, para que los gobiernos locales puedan cumplir eficazmente y con responsabilidad las necesidades de la población. Hoy con la última reforma al artículo 115 constitucional, los municipios en el ámbito de la planeación están facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano y a participar en la formulación de los planes de desarrollo regional”.¹⁶²

El sistema mexicano de gobierno se ha caracterizado por organizarse en sistemas centralizados, que al contrario de lo que se piensa, no tienden a la fortaleza, sino a la separación entre gobierno y población, que deriva en sistemas “oscuros” a la vista de los ciudadanos y por ello genera la cadena de problemas que hemos visto anteriormente.

Debemos recordar que el Municipio no es solo una institución política; que no sólo ejerce sus responsabilidades de gobierno, ni es tampoco una estructura administrativa aislada que presta servicios públicos a sus clientes-ciudadanos. Desde una óptica más integral es al mismo tiempo gobierno, administración y sociedad.¹⁶³ Recordemos que en nuestro régimen constitucional, el Municipio libre es la célula política básica de la República. Si se parte de esa premisa constitucional y de su cercanía con la ciudadanía, se puede decir que el Municipio

¹⁶¹ La Red IGLOM es una Asociación Civil que aglutina a los investigadores y profesionales más destacados en materia de gobierno, política, administración pública municipal y desarrollo local en México, cuyo propósito es promover el conocimiento del gobierno local mexicano mediante una perspectiva integral y multidisciplinaria, apoyando así a su modernización político-administrativa y, a partir de lo local, contribuir a la reforma del Estado. La Red IGLOM funciona como agrupación desde 1995 y fue establecida legalmente como asociación civil en diciembre de 2003, con 20 miembros fundadores. Actualmente IGLOM tiene a casi 80 socios formales. Sitio web: “IGLOM, Red de investigadores en gobiernos locales en México”. URL: “http://www.iglom.org.mx/?page_id=2”. (Consulta: 27/10/2011).

¹⁶² Díaz, Jesús. “*Planeación para el fortalecimiento municipal*”, (documento en línea). Consulta: 27/10/2011. Sitio web: “IGLOM, Red de investigadores en gobiernos locales en México”. URL: “<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa2/planeacionfortalecimiento.html>”.

¹⁶³ Velasco, Santiago; Montes de Oca, Elvia (coordinadora). “*La modernización de la administración municipal*”. Citado en: “Temas Municipales, Gobierno del Estado de México”. El Colegio Mexiquense. México. 1993. p. 83.

tiene el potencial para ser la esfera de gobierno más democrática en lo político, más eficiente en lo administrativo y más benéfica en lo social.¹⁶⁴

Además de la descentralización, el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República nos habla de la planeación como un elemento necesario para el fortalecimiento de los municipios. Encontramos que “para que la planeación sea integral es necesario que los programas tengan un carácter multisectorial, que vincule horizontalmente las distintas acciones del Estado. A manera de ejemplo, si se piensa en inversión pública, tal como una carretera o una obra de irrigación, debe contemplarse esa obra multidisciplinariamente, complementándola con todas las inversiones adicionales necesarias para producir, como resultado final, el mejoramiento en los niveles de bienestar o el mejoramiento en la calidad de la vida de los ciudadanos de una región determinada”.¹⁶⁵

Sobre la participación ciudadana en la planeación, la red IGLOM dice, “El Sistema de Planeación Municipal tiene que concebir el desarrollo de la comunidad de una manera integral, y reconocer la necesidad de la participación social en el señalamiento de las prioridades municipales y en la ejecución de las acciones, abriendo espacios para que los representantes de las diferentes organizaciones sociales y privadas participen y se responsabilicen en la planeación para el desarrollo integral municipal, a través de planear sus demandas y proponer soluciones a los problemas que enfrenta el municipio”.¹⁶⁶

De esta manera la autonomía, la planeación y la participación ciudadana se nos muestran como herramientas importantes en la tarea del fortalecimiento municipal.

4.2. Agendas para el fortalecimiento municipal

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, en busca de la solución a la problemática municipal planteada, menciona una herramienta administrativa conocida como “Agenda para la Reforma Municipal”, en ella “existe una amplia gama de posturas de distintas personalidades, Centros de Investigación, Agrupaciones Sociales, Asociaciones Civiles y Partidos Políticos interesados en la modernización del Municipio, además de muchos otros actores que con sus aportaciones plasman, en su conjunto, el sentir de la sociedad

¹⁶⁴ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura. Op. Cit. p.69.

¹⁶⁵ Díaz, Jesús. Op. Cit.

¹⁶⁶ *Ibíd.*

mexicana sobre cómo deben llevarse a cabo las políticas en el ámbito municipal”.¹⁶⁷

Encontramos que “la Agenda en cuestión estuvo auspiciada por la Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC), bajo la coordinación general de Tonatiuh Guillén López, investigador de El Colegio de la Frontera Norte (COLEF), abarcando un lapso de seis años, entre 1992 y 1998, en un sinnúmero de revisiones documentales, bibliográficas, memorias de foros regionales y entrevistas con diversos actores sociales que han incidido en el debate, por lo que fue posible esquematizar y compendiar 2,936 propuestas de reforma, clasificadas en 4 secciones, 31 temas y 145 subtemas específicos o tópicos”.¹⁶⁸

La agenda se encuentra integrada por las siguientes secciones:

- Estructura Financiera del Ayuntamiento y Coordinación Fiscal.
- Integración Política del Ayuntamiento y Participación Ciudadana.
- Organización y Gestión de la Administración Municipal.
- Competencias y Coordinación Intergubernamental.

Entre los distintos temas que abarca esta agenda se encuentra el de la participación ciudadana y su integración con el Ayuntamiento, además, en cada una de las secciones se mencionan distintas alternativas para terminar con los problemas que en la actualidad impiden el buen funcionamiento de los municipios.

En la sección de la agenda dedicada a la participación ciudadana, se destacan las siguientes propuestas:

- Para lograr la democratización de la vida municipal se requiere desprivatizar los asuntos públicos y construir un espacio público congruente con las nuevas formas organizativas de la sociedad civil; es urgente que los Ayuntamientos sean reconocidos como un conjunto representativo de voluntades e intereses con la comunidad y para ello debe descentralizarse el poder, incluyendo el municipal y comunal. Es condición previa para lograrlo, el establecimiento de una nueva relación entre Municipio y política, donde la alternancia del poder, la pluralidad, el consenso y la coexistencia de las distintas fuerzas políticas sean una práctica cotidiana que promueva

¹⁶⁷ Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura, “El municipio mexicano” p. 83.

¹⁶⁸ *Ibíd.* p. 87.

con su acción la tolerancia entre la ciudadanía y la participación de ésta con el poder.

- La pluralidad debe localizarse y medirse en la integración de los Ayuntamientos y la toma de decisiones de los gobiernos municipales; para ello deben diferenciarse las funciones ejecutiva, legislativa y judicial en los municipios y establecer controles a cada una de ellas; pero también debe cuidarse que los Ayuntamientos tengan una composición más plural, a través de la representación proporcional y mediante la limitación de las sobre representaciones; deben cuidarse, por otra parte, las fórmulas que garanticen la gobernabilidad para no impedir la administración gubernamental por demasiadas diferencias en los programas de trabajo de los municipios.
- Un aspecto más de la pluralidad debe darse en el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado; se debe diferenciar y precisar entre las decisiones que este órgano debe tomar como mayoría simple o mayoría calificada. Pero una composición plural en los Ayuntamientos es correspondiente a una práctica democrática que ha perfeccionado las fórmulas de elección y la oportunidad de que la sociedad participe postulando candidatos ajenos a los partidos políticos que dominan la escena; hay la necesidad de diversificar las oportunidades para que no sólo los actores grandes, como lo son los partidos nacionales, puedan participar en la vida política interna de los municipios; por ello se plantea que los requisitos para registro de partidos regionales y aún municipales, sean mínimos, además de abrir la posibilidad a organizaciones cívicas o sociales para participar en las contiendas.
- Un señalamiento bastante relevante de las propuestas consiste en revisar el periodo de duración del mandato de los presidentes municipales; se argumenta que la celebración de elecciones por trienio es costosa y no permite la continuidad de programas; por tanto, las propuestas giran sobre considerar la reelección inmediata de los poderes del Ayuntamiento y la ampliación de tres a cuatro años del periodo de gobierno. Congruente a esta práctica se deberían de modificar los actuales mecanismos de elección de candidatos a ocupar puestos públicos en los municipios; como alternativas se propone eliminar el sistema de planillas e instaurar el sufragio universal secreto, mediante boletas diferenciadas para Presidente Municipal, Síndicos y Regidores. También nos dice que como requisito para desempeñar un cargo de autoridad municipal se debería considerar la

conveniencia de que los candidatos cuenten con los conocimientos técnicos y educativos mínimos, a efecto de desempeñar eficientemente sus funciones.

- Un elemento más para modernizar la vida democrática municipal es incorporar de lleno a la Sociedad Civil en la definición de las políticas diseñadas por el Municipio. En este sentido, los gobernantes deberían permitir y promover la participación popular, más allá de la acción partidaria; mediante la celebración de consultas públicas, plebiscitos, referéndums o sesiones de Cabildo abierto.
- Concordando con lo anterior, las autoridades deberían estar sujetas a responsabilidad durante el ejercicio del cargo que ostentan y a responder ante la ciudadanía sobre el seguimiento de su gestión y administración.

Se entiende entonces que la agenda establece como principales reclamos de la sociedad en los municipios: Revisar el periodo de duración de mandato de los presidentes municipales, requisitos mínimos para el registro de partidos regionales y municipales, el funcionamiento del Ayuntamiento como órgano colegiado y promover la participación popular (consultas públicas, plebiscitos, referéndums o sesiones de Cabildo abiertas).

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación (INAFED)¹⁶⁹ por su parte, desarrolló la llamada “agenda desde lo local”, que es un programa del Gobierno Federal para el desarrollo Integral de los municipios mexicanos creado en el año 2004 basándose en la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas. El documento busca dar “soluciones concretas a los problemas cotidianos de los ciudadanos, y que las decisiones que los afectan sean tomadas en su lugar de origen “DESDE LO LOCAL”.¹⁷⁰

El programa contiene una serie de pasos a seguir, de los cuales el primero es la inscripción al programa y la realización de un autodiagnóstico, que se lleva a cabo por los propios funcionarios municipales y que contiene 39 indicadores y 270 parámetros de medición que identifican las condiciones mínimas que no deben

¹⁶⁹ Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación. Su objetivo es promover un Auténtico Federalismo y ser parte del gran esfuerzo nacional por impulsar el Desarrollo Regional y Municipal de manera equilibrada. Creado en el 2004. Sitio web: “Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal”. URL: “<http://www.desdelocal.gob.mx/>”. (Consulta: 22/10/2011).

¹⁷⁰ *Ibíd.*

dejar de existir en cualquier municipio y se encuentran agrupados en los siguientes cuadrantes:

- Desarrollo Institucional para un Buen Gobierno
- Desarrollo Económico Sostenible
- Desarrollo Social Incluyente
- Desarrollo Ambiental Sustentable

En la segunda etapa, el municipio selecciona tres áreas de mejora que le permiten implementar acciones concretas para superar rezagos y avanzar en el tema del desarrollo municipal.

La tercera etapa consiste en que un órgano independiente (instituciones de educación superior públicas y/o privadas) con reconocido prestigio de neutralidad valide los resultados del autodiagnóstico, de acuerdo a la revisión de la evidencia (misma que está bajo el resguardo del municipio) que viene señalado en el propio documento para comprobar cada métrica de revisión. De esta manera, las autoridades, funcionarios municipales y ciudadanos, tienen la certeza de que la verificación es neutral, objetiva y que no responde a ningún interés particular.

Una vez que la institución de educación superior remite los resultados de la verificación al Consejo Nacional Desde lo Local, éste valida y expide los certificados a los municipios que cumplan con los mínimos aceptables de calidad municipal en cada uno de los indicadores.

El Consejo Nacional Desde lo Local está integrado por representantes del gobierno federal, representantes de los gobiernos de las entidades federativas y por instituciones de educación superior. La representación del Gobierno Federal está a cargo del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

En el caso del Estado de México, en el 2010 existen solo 2 municipios que han sido examinados de acuerdo a lo especificado por el INAFED y su agenda desde lo local, que son los municipios de Metepec y Nopaltepec.¹⁷¹

Para el fomento de una nueva relación entre gobierno y gobernados, Miguel Bazdresch plantea que es necesario tomar en cuenta los siguientes puntos:¹⁷²

¹⁷¹ Ibídem.

¹⁷² Bazdresch Miguel. *"Naturaleza del municipio y la agenda para renovarlo"*, (documento en línea). México. 2000. p. 17. Sitio web: "Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos". URL: "<http://www.iglom.iteso.mx/mbaz032000.PDF>". (Consulta: 22/10/2011).

- Participación ciudadana en la planeación y decisiones municipales. Se refiere a que se debe observar un procedimiento en el que las propuestas ciudadanas contengan ciertos requisitos mínimos de interés colectivo y que por parte de la autoridad municipal existan reglas claras y criterios específicos para examinar y decidir sobre la propuesta. De esta manera la toma de decisiones se hace clara para todas las partes.
- Registrar, clasificar, sistematizar e informar acerca de las propuestas de los ciudadanos que participan en foros y consultas sobre asuntos a decidir por el Ayuntamiento. Así se podrá pedir y rendir cuentas de las decisiones tomadas sobre las mismas y su utilidad práctica.
- Sistematizar la relación entre organizaciones ciudadanas, sociales y civiles, mediante el reconocimiento de la capacidad de grupos y organizaciones de ciudadanos según sus conocimientos y el dominio de cada materia para ser consultados y tomados en cuenta en decisiones municipales del tema que dominan.
- Formular el presupuesto municipal de ingresos y egresos con participación de los ciudadanos. No existe un estudio sistemático de los costos de operación de las administraciones municipales, sin embargo, un aspecto importante aquí sería la voz y el examen ciudadano que puede contribuir a optimizar los gastos y cuidar mejor los ingresos.
- Inclusión en la legislación y el consecuente uso práctico de las figuras de democracia directa: plebiscito, referéndum e iniciativa popular.
- Discutir públicamente las concesiones de servicios públicos municipales, con participación de usuarios, técnicos e interesados en general.

Las nuevas propuestas de fortalecimiento municipal apuntan a la descentralización, planeación y la apertura a la participación ciudadana. En estos temas alrededor del mundo se están creando nuevas herramientas de gestión municipal.

En general hemos puntualizado que la participación ciudadana es muy importante en el ámbito local de gobierno, conocemos sus beneficios y la gran necesidad de implementar nuevas estrategias para avanzar en el mejoramiento de los mecanismos que permitan su inclusión en las políticas públicas.

Los ciudadanos requieren de las capacidades legales y de los mecanismos prácticos para hacerlo y el gobierno municipal necesita de autonomía, personal capacitado y recursos suficientes para atender a las necesidades de los ciudadanos.

Merino Huerta comenta que la agenda para el fortalecimiento municipal tiene “el objetivo primordial de hacer de los gobiernos locales una instancia de intermediación entre las necesidades sociales y las respuestas públicas, elemento que pasa por cuatro ámbitos complementarios”.¹⁷³

En el primer punto de estos cuatro pasos se busca colocar a la participación de los ciudadanos en el lugar más destacado de cualquier gestión municipal, es decir, brindarle capacidades de vigilancia y de toma de decisiones sobre autoridades, programas y políticas públicas, para de esta manera contribuir al fortalecimiento de la llamada “democracia participativa”.

También dice que se busca romper la idea que postula un gobierno “para” el pueblo, para comenzar a implantar la idea de gobernar “con” el pueblo, en un ejercicio cooperativo entre las dos partes. También se busca que el Ayuntamiento sea delineado como el lugar natural de encuentro de todas las posturas y opiniones.

Después de realizada esta nueva posición entre gobierno y ciudadanía, para el segundo paso la “Agenda del Fortalecimiento Municipal” se propone un cambio en la organización interna de los municipios con el objeto de que la ciudadanía tenga participación con toda la estructura organizacional de la administración.

En el tercer punto comenta lo relacionado a la necesidad de fortalecer al llamado “factor humano”, pues dice que es una prioridad para la buena conducción de los municipios, ya que si no hay personal capaz, que mediante sus conocimientos brinde la solución técnica, difícilmente se logra llegar a algún tipo de solución a los problemas. Es entonces una prioridad que los municipios cuenten con el personal capacitado necesario para resolver esos asuntos y que a su vez sea capaz de atender a las demandas de la participación de toda la ciudadanía.

¹⁷³ Merino, Mauricio. Op. Cit. pp. 29-39.

El último punto se refiere a la capacidad reglamentaria de los municipios, capacidad que está contemplada en la Constitución, pero que es un tema que limita al municipio a la simple determinación de su organización interna y que como ya lo hemos comentado está siempre bajo el control de los órdenes estatal y federal.

El autor concluye diciendo que “estos cuatro asuntos: espacios institucionales de interlocución con la vida local; capacidad de gestión para resolver problemas que rebasan los recursos propios; ingeniería de proyectos y capacidad reglamentaria, constituyen instrumentos de fortalecimiento municipal que hoy por hoy se encuentran ya disponibles, y que no dependen sino de la voluntad de articularlos correctamente desde los propios gobiernos locales”.¹⁷⁴

Para que este modelo de organización municipal se ponga en práctica hace falta que los ciudadanos se encuentren en condición de responder a las demandas que su misma sociedad exige en conjunto con las autoridades. En el caso mexicano difícilmente existen las condiciones para que esto suceda, debido principalmente a la falta de interés de los ciudadanos, a los pocos mecanismos de participación contemplados en el marco jurídico, al desconocimiento de los mecanismos existentes, a su falta de confianza, su pobreza, a la relación de antagonismo entre sociedad y gobierno, etc. condiciones que deben ser cambiadas si es que se quiere avanzar en la democratización del país y en el fortalecimiento de los municipios a la vez que la población que habita en sus localidades mejora su calidad de vida.

En nuestro contexto actual se debe atender a dichas cuestiones, algunos temas incluso se deben atender antes que las que tienen que ver con los órdenes estatal y federal, ya que es en el espacio municipal en donde las personas llevan sus vidas día con día y en las que se deben de encontrar soluciones a los problemas locales para después, uno a uno, llevar a cabo la solución de los problemas nacionales.

El fin del fortalecimiento de los municipios es el fortalecimiento del Estado mismo, de su forma de gobierno, de sus instituciones y por consecuencia el aumento en la calidad de vida de sus habitantes.

¹⁷⁴ *Ibídem.*

4.3. La Democracia Participativa en los Municipios

De entre las nuevas tendencias en la gestión del poder en los órdenes de gobierno locales en el mundo se destaca la llamada “Democracia Participativa”, este nuevo modelo de gestión hace referencia a los antiguos modelos griegos que se cimentaban en la participación ciudadana directa e intenta evitar caer en los vicios de la representación o en la guía de un poder centralizado.

Entre gobierno y ciudadanía muchas veces existen diferencias de intereses y opiniones, y hemos visto que las leyes, estructuras organizativas y niveles de jerarquía previstos institucionalmente contemplan algunos mecanismos de participación ciudadana, pero en su ejercicio los objetivos alcanzados son de muy bajo impacto en las comunidades. En una democracia donde la ciudadanía no cuenta con los medios legales para equilibrar el poder de diseño, implementación y vigilancia de políticas públicas, el dinero del Estado servirá solo a los intereses del grupo en el poder.

Como ya hemos mencionado, la falta de comunicación y cooperación entre sociedad civil y gobierno, da como resultado que las políticas públicas no resuelvan los problemas de la sociedad y que los recursos se malgasten y no tengan ningún impacto positivo. Esta situación está generando que los gobiernos locales llamen a los ciudadanos a compartir sus decisiones y obtener de ellos una guía de acción.

Esta nueva tendencia surge como respuesta a las deficiencias de la “Democracia representativa” por el hecho de ampliar las bases de discusión en la toma de decisiones a través de la consulta a la sociedad civil, organizada en consejos y/o entidades de representación popular, así como mecanismos de cogestión entre ciudadanos y autoridades locales.

La Democracia participativa se nos presenta como una alternativa a la vieja democracia representativa que ha demostrado no ser más una alternativa viable para la resolución de los problemas públicos.

Este nuevo modelo aparece como una alternativa que suma las distintas propuestas que los diferentes organismos internacionales, así como las que organizaciones e individuos especialistas en el tema vienen haciendo para el fortalecimiento de los municipios. La democracia participativa pretende principalmente extender la esfera de influencia de la participación ciudadana a todos los órdenes del gobierno y la administración pública.

Sin embargo, hay que poner atención a los distintos argumentos en contra de la democracia participativa, por ejemplo, está la cuestión de la información y de la opinión pública, que juega un papel muy importante en el caso de los gobiernos

en los que la democracia participativa es implementada. En nuestros días, la opinión pública es emitida por muchas organizaciones comerciales y políticas que intentan manipular a la población susceptible. La opinión pública ya no es hecha por el público, sino para el público, lo cual conlleva grandes problemas para un sistema de gobierno como la democracia participativa.¹⁷⁵

Sin embargo, y pese a estas ideas, también hay que tomar en cuenta que las nuevas tecnologías abren oportunidades para que la ciudadanía cuente con fuentes de información diversas a las que promueven las industrias y los gobiernos. Se habla mucho de las fuentes de información en internet, que benefician a la población que tiene acceso a él como un instrumento de apertura a todos los rincones del mundo desde su casa o lugar de trabajo, así también de las redes sociales como nuevo mecanismo de organización social, y que actualmente juega un papel importante en campañas políticas, manifestaciones, movimientos armados, etc.

Existe hoy en día en nuestro país la necesidad de brindar igualdad de oportunidades a todos los habitantes del territorio nacional, sufrimos de muchos rezagos educativos, tecnológicos, políticos, económicos etc. que deben ser resueltos antes de poder pensar en la democracia participativa como forma de gobierno, sin embargo es urgente que nuestro país se ponga a la vanguardia en estos temas si quiere tener la oportunidad de competir en el contexto global en el que nos encontramos.

Ya hemos definido los mecanismos que regulan la participación ciudadana en el municipio de Tlalnepantla, cómo se conforman, cómo funcionan e incluso mencionamos cuales fueron las políticas públicas que contemplaron dichos mecanismos. De inmediato debemos mencionar que existen muchas otras formas de acercar a la ciudadanía a las instituciones y que no están siendo utilizadas y que ahora la democracia participativa propone; ejemplos de estas son los mecanismos de consulta, referendo, devolución de poderes, asambleas, presupuesto participativo, cogestión y sesiones de Cabildo abiertas. Pero en especial hay que poner atención en los temas de la cogestión, del presupuesto participativo y de la preparación de los ciudadanos para la toma de decisiones, que son claves en el modelo de democracia participativa.

La característica más importante en este nuevo contexto es que los ciudadanos ya nos son más un cliente de las distintas instituciones gubernamentales, sino que forman parte de los actores que dan estructura a las decisiones tendientes a resolver los problemas de su comunidad.

¹⁷⁵ Sartori, Giovanni. “*La sociedad multiétnica*”. Taurus. España. 2001.

Sabemos de las distintas carencias de los municipios en el país, de la falta de recursos y descentralización que impera de manera general y que limita en gran medida el buen desempeño de las políticas públicas a nivel local, sin embargo encontramos que la participación ciudadana en Tlalnepantla de Baz. debe ser un ejemplo para los demás municipios sin importar sus características, pues si bien el municipio en cuestión es uno de los más importantes a nivel nacional y se encuentra a la vanguardia en temas económicos y de gestión pública como sucede con las políticas públicas, esto no debe ser un elemento que desestime la integración de nuevos mecanismos, la búsqueda de nuevas alternativas para permitir que la ciudadanía y el gobierno formen un vínculo que contribuya a la resolución la problemática imperante en sus respectivas demarcaciones para los demás municipios.

Es necesario que los municipios del país comiencen a transformar sus procesos de gestión pública, que incluyan a los ciudadanos en todos los ámbitos posibles y que se generalice en todo el país el uso de herramientas de gestión como las políticas públicas, adaptándolos a las características individuales que cada uno presente. Es importante mencionar que si bien este proceso requiere de la participación de distintos elementos con los que no se cuenta en todos los municipios, es imperante la necesidad de transformar esta situación y buscar poco a poco la mejora del orden municipal de gobierno.

Las prácticas de democracia participativa que hemos mencionado en éste capítulo son una herramienta que ha servido a muchos gobiernos a lo largo de los últimos años para fortalecer sus instituciones en un ambiente de cooperación y comunicación, sabemos también de organismos internacionales que recomiendan seguir estas prácticas con miras a mejorar la administración pública, y en general, la calidad de vida de los ciudadanos en nuestro país.

Existe la necesidad de conectar a la sociedad con las estructuras gubernamentales a lo largo de todo nuestro territorio. Que cada una de las comunidades establecidas en él pueda tener voz y voto en la toma de decisiones, formulación, implementación y vigilancia de las políticas públicas.

Los mexicanos, inmersos en los cambios que se generan en el mundo estamos en constante evolución y hace falta que las instituciones de nuestro país, que nos representan y que deben atender a nuestras demandas, se adapten a las necesidades que dicho cambio representa para la vida de los ciudadanos. El surgimiento de nuevos mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal, que ayude a llevar nuestros municipios hasta los ideales de la

“Democracia participativa”, será sin duda un gran paso en la conformación de una nación más democrática, unida, pacífica, competitiva y productiva.

Conclusiones

Es claro que en México hace falta fortalecer la conciencia de ciudadanía entre la población, es decir, promover el conocimiento de sus derechos y obligaciones en campos como política, economía, cultura, sociedad, gobierno etc. se debe entender a la participación ciudadana como un proceso continuo, cotidiano, natural.

Debemos comenzar por abandonar la idea de que el voto es la mejor forma de participación ciudadana e incluir a la sociedad en todos los ámbitos de gobierno, pues como hemos visto en el capítulo anterior, las deficiencias en la participación ciudadana en los municipios contribuye a la errónea toma de decisiones y el consiguiente fallo en el logro de los objetivos planteados.

Hemos comprobado que existe un gran número de beneficios sociales con la inclusión de mecanismos de participación ciudadana en el diseño, implementación y vigilancia de las políticas públicas, por ello es vital para el Estado mexicano incluir a la participación de todos los sectores sociales como elemento enriquecedor de las propuestas a los conflictos nacionales. Es necesario crear nuevos espacios de encuentro entre ciudadanos y gobierno, más directos aún que el que se tiene actualmente en los municipios.

Sabemos que los mecanismos de participación ciudadana contribuyen al aumento en la confianza de los ciudadanos en las autoridades, creando así un ambiente de gobernabilidad necesaria para la democracia, por ello se requiere de una búsqueda constante de mecanismos de participación ciudadana que contribuyan a acabar con el antagonismo entre gobierno y sociedad.

Entre los mecanismos de participación ciudadana previstos en nuestro país, hace falta agregar algunos como la revocación del mandato, el presupuesto participativo, la cogestión y el referendo, y fortalecer los ya existentes. El buen desempeño de los mecanismos requiere de elementos como el abandono del clientelismo político y de la participación pasiva producto del control centralizado en el gobierno; así como de cambios estructurales en las instituciones, que abran espacio al contacto entre la esfera de los ciudadanos y el gobierno.

Para permitir el correcto desenvolvimiento de la participación ciudadana, se necesita del establecimiento de mecanismos de información, transparencia en las instituciones, condiciones de igualdad ante la justicia, cultura política entre la ciudadanía y autoridades abiertas a la participación.

Las políticas públicas necesitan de la participación ciudadana en todas sus fases, tanto como elemento enriquecedor en la planeación, como instrumental en

implementación, seguimiento, control y como órgano independiente de vigilancia. La necesidad de transformar los procesos de políticas y abrirlos a la población es resultado de la necesidad de implementar un proceso de planeación integral, con carácter multidimensional, que derive en un desarrollo integral de la sociedad. Solo con la efectiva integración de la sociedad en los procesos de políticas se logrará que éstas tengan un impacto importante en la resolución de sus necesidades.

A pesar de que en la Constitución y en las leyes federales y estatales existen mecanismos de participación ciudadana, hace falta ampliar la competencia de los ciudadanos, incluir nuevos mecanismos y aclarar los procesos para implementarlos, así como homologar su ejercicio en todo el país.

Existe una gran necesidad de legislar en materia de participación ciudadana. Ésta creación legislativa debe alcanzar a los tres órdenes de gobierno, y se debe regir por la premisa constitucional de que “la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo”. Así mismo se debe plasmar el “Derecho de Participación Ciudadana en la Gestión Pública” en la Constitución y crear leyes reglamentarias que tengan efecto en las políticas públicas municipales.

Es necesario crear cuerpos de control y vigilancia ciudadano autónomos, que participen en su totalidad en las políticas públicas, que cuenten con la capacidad de solicitar rendición de cuentas a todos los órdenes de la administración pública y de sancionar a los funcionarios que incurran en faltas.

Hace falta romper con la idea de “gobierno para el pueblo” para abordar el paradigma de la cogestión. Hasta ahora hemos mencionado que la deficiencia en la participación ciudadana es una de las causas de los problemas en la administración municipal en nuestro país y la implementación de nuevos mecanismos de participación ciudadana derivará en el fortalecimiento no solo de los municipios y de la democracia mexicana, sino de la sociedad en su conjunto.

Sobre el objetivo de nuestro trabajo podemos decir que ha sido cumplido, hemos conocido de la importancia de la Participación Ciudadana en la Democracia, los mecanismos de participación ciudadana en Tlalnepantla de Baz. Hemos hecho un recuento del marco jurídico que la contempla, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hasta el Bando municipal de Tlalnepantla. Hicimos mención de los programas del municipio que fueron implementados durante el año 2010, la participación de la sociedad en ellos y en general la participación ciudadana en las políticas públicas de Tlalnepantla de Baz. Por ello decimos que la participación de la ciudadanía es hoy en día un tema vital para la gestión pública.

Encontramos que los mecanismos de participación ciudadana en Tlalnepantla de Baz. no tienen una amplia convocatoria ciudadana y durante la implementación de sus programas no cuentan con un gran número de participantes; así, recursos que podrían contribuir a la calidad de vida de los tlalnepantlenses se malgastan en actividades de poca participación social y de escaso impacto en la comunidad.

La participación ciudadana en el municipio es en general del tipo formal o legal, con una escasa participación del tipo organizada y espontánea, y en la que las autoridades no han logrado concretar avances. A pesar de que las autoridades del Ayuntamiento hacen gran énfasis en que su gobierno se organiza bajo los ejes de la “amplia participación ciudadana” y se comprometen con ser un “gobierno incluyente”, ni siquiera se cuenta con un gran número de participantes en la elección de los consejos de participación ciudadana, que consideramos el mecanismo de participación más importante por las características que se les atribuyen en los cuerpos legales.

Además de esto sabemos que las deficiencias en la participación ciudadana fueron identificadas en el transcurso del diagnóstico sobre la situación del municipio; como ejemplo tenemos la falta de registro de organizaciones sociales vinculadas al desarrollo, instituciones académicas y de investigación, y las asociaciones de colonos, sin embargo notamos que al año 2010 no se ha hecho nada para arreglar este rubro.

Los programas implementados por las direcciones administrativas, si bien parecen tener el ánimo de incluir a todos los elementos de la sociedad como en algunos programas en los que se organizaron actividades populares entre los jóvenes (como el graffiti, actividades deportivas; así como talleres de capacitación y pláticas informativas), no cuentan con un gran número de participantes. Así, como ya se había dicho anteriormente, los recursos del Ayuntamiento, no están siendo efectivos en el logro de los objetivos de la sociedad. Así no se puede cumplir con los objetivos que se vierten en los foros de consulta con los que se conforma el Plan de Desarrollo Municipal y que tienen por objetivo mejorar la calidad de vida de los tlalnepantlenses.

Analicemos el programa “Compromiso con mi comunidad. Limpiemos nuestro espacio” mencionado anteriormente y veremos como la vinculación de los diferentes grupos de la sociedad con el gobierno puede contribuir de manera importante a facilitar, enriquecer y así, fortalecer las políticas públicas.

Por ello creemos que se necesita implementar nuevos mecanismos que aumenten la cantidad y la calidad de la participación.

Para contribuir a la resolución de la problemática municipal en materia de participación ciudadana proponemos la creación de un órgano de dirección, vinculación ciudadana, comunicación social, de seguimiento, control y vigilancia de las políticas públicas municipales; que encause las acciones de los COPACIS, la COPLADEMUN y los COCICOVIS, y que vincule los programas de las distintas áreas de la administración municipal con todos los sectores de la sociedad. Este organismo al que nombraremos “Mesa Directiva de los Consejos de Participación Ciudadana (MDCPC)” deberá participar en las actividades del Ayuntamiento y de la estructura institucional municipal como un elemento de enriquecimiento de las políticas públicas en todas sus etapas.

Ante la necesidad de nuevos espacios de encuentro entre las autoridades y los vecinos de las comunidades, proponemos un cambio en la estructura interna de los municipios, que mediante la descentralización de algunas actividades del Ayuntamiento y un ejercicio cooperativo facilite el aumento en la pluralidad de las políticas públicas. Así, nuestra propuesta busca contribuir también al registro, clasificación y sistematización de la información, y a la rendición de cuentas.

La creación del organismo que proponemos necesitaría de la reforma de la LOMEM principalmente en los siguientes artículos: 31º, 74º, 84º, 85º, 113º y adecuaciones en otros documentos y artículos relacionados; a manera de que algunas funciones reservadas actualmente a las autoridades del Ayuntamiento recaigan sobre esta nueva MDCPC y que permitan que la administración pública municipal pueda tener mayor contacto con todos los sectores de la sociedad y vincularlos así con las políticas públicas del municipio; a la vez que se organice, difunda y supervise las acciones de los Consejos de Participación Ciudadana, la Comisión de Planeación Municipal y los Consejos de Control y Vigilancia.

Proponemos entonces que a la LOMEM se le reforme para integrar a la Mesa Directiva de los Consejos de Participación Ciudadana de la siguiente manera:

INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA MESA DIRECTIVA DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (MDCPC).

La Mesa Directiva de los Consejos de Participación Ciudadana (MDCPC) se integrará hasta con cinco de los presidentes de los Consejos de Participación Ciudadana del municipio, cada uno con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y en su caso tres vocales, que serán electos por los miembros del Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal y serán nombrados miembros de la mesa directiva en la misma fecha en que se instalen los consejos de participación ciudadana.

El Ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el secretario del Ayuntamiento, entregándose a los electos a más tardar el día en que entren en funciones, que será el día uno de diciembre del mismo año.

La Mesa Directiva de los Consejos de Participación Ciudadana, como órgano de dirección, vinculación ciudadana, comunicación social y de seguimiento control y vigilancia de las políticas públicas municipales tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Publicar por lo menos tres veces al año la "Gaceta Municipal" como órgano oficial para la publicación de los acuerdos de carácter general tomados por el Ayuntamiento, informes contables y financieros anuales; promoción de programas, transparencia y rendición de cuentas, actividades de vinculación entre organizaciones sociales y las distintas áreas del gobierno municipal, y otros asuntos de interés público,
- II. Vigilar que se integren y funcionen los consejos de participación ciudadana municipal, llevar registro de las distintas organizaciones de colonos, organizaciones sociales y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos del municipio;
- III. Convocar a organizaciones sociales de la comunidad para que se integre a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.
- IV. Organizar la constitución de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, que serán responsables de supervisar la obra pública estatal y municipal.
- V. Organizar asambleas vecinales al menos una vez al año en las colonias, fraccionamientos y demás demarcaciones del municipio, con ayuda de los COPACI y las autoridades auxiliares del Ayuntamiento, con el fin de exponer a los vecinos de la comunidad de manera breve y puntual los problemas de sus demarcaciones, y recoger propuestas de acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- VI. Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven;
- VII. Participar con las autoridades del Ayuntamiento en la formulación, presupuestación, implementación, seguimiento, control y vigilancia de programas de organización y participación social, vigilando que estos permitan siempre una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;
- VIII. Proponer al Ayuntamiento acciones que vinculen los programas de las diferentes áreas de la administración municipal con las diferentes formas de participación ciudadana.

- IX. Dar seguimiento y contribuir a la vinculación de las actividades de las Comisiones del Cabildo, los CPC, y las distintas organizaciones sociales y representantes de las comunidades, así como publicar informes de ello en la gaceta municipal.
- X. Vigilar la correcta inversión de los fondos públicos y en su caso presentar al Ayuntamiento propuestas de acciones tendientes a modificar los planes y programas municipales;
- XI. Crear Comisiones entre los integrantes de los CPC para vigilar la correcta implementación de las políticas públicas y el ejercicio de las atribuciones de las autoridades municipales y;
- XII. En caso de encontrar faltas en su desempeño solicitar al Ayuntamiento la aplicación de las sanciones correspondientes.

También consideramos prudente el reformar la parte de la LOMEM en la que se aborda las atribuciones de los COPACIS:

Los Consejos de Participación Ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Promover la participación ciudadana en el diseño, presupuestación, implementación, seguimiento, control y vigilancia de los programas municipales;
- II. Difundir información acerca de las políticas y los programas del Ayuntamiento en sus respectivas jurisdicciones;
- III. Coadyuvar con el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados, procurando la participación ciudadana.
- IV. Participar en conjunto con las autoridades auxiliares en la supervisión de la prestación de los servicios públicos.
- V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados, a la MDCPC y al Ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo;
- VI. Organizar asambleas de vecinos cuando lo crean necesario, con el fin de recabar opiniones, identificar posibles contribuciones sociales y difundir información sobre las políticas del Ayuntamiento.
- VII. Coadyuvar a la vinculación de las actividades de sus vecinos con las que organiza el gobierno municipal.
- VIII. Encausar en conjunto con la MDCPC y las autoridades auxiliares del municipio las demandas de los tlalnepantlenses a las autoridades del Ayuntamiento.

Con nuestra propuesta se busca trabajar en el vínculo entre la sociedad y las diferentes autoridades del municipio. La MDCPC busca intensificar la relación entre autoridades y sociedad mediante la implementación de mecanismos de democracia directa como las asambleas vecinales, la vinculación de las actividades de los vecinos de Tlalnepantla con los distintos mecanismos de participación ciudadana ya existentes, y la utilización de la gaceta municipal como medio de difusión, transparencia y rendición de cuentas.

Si bien es una propuesta que para algunos podría resultar difícil de materializar y que conllevaría muchas adecuaciones a las leyes correspondientes, sería interesante el poder organizar un órgano de dirección, comunicación social, de seguimiento, control y vigilancia ciudadano de las políticas públicas que aumente la participación de la sociedad en los procesos de políticas del municipio de Tlalnepantla de Baz. Si bien esta propuesta solo contempla un tipo de participación ciudadana (el legal o formal), también busca ligar el tema de la participación espontánea y organizada que existe en el municipio y que actualmente no está bien vinculada con las actividades de las áreas del gobierno municipal.

Sabemos que los mecanismos previstos actualmente en el municipio excluyen a una gran cantidad de sus ciudadanos, y dado el corto alcance de las acciones implementadas podemos decir que el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. logró cumplir en el 2010 su compromiso de inclusión de la sociedad solo de manera parcial.

Las políticas públicas del municipio de Tlalnepantla de Baz. Necesitan urgentemente de la inclusión de nuevos mecanismos de participación ciudadana, que permitan a los ciudadanos tomar las riendas de los programas e integrar en ellos a todos los sectores de la sociedad. Nuestra propuesta responde a algunas de las recomendaciones de Merino Huerta, en el sentido de que abre nuevos espacios de interlocución en el ámbito local y aumenta la inferencia de los ciudadanos en los procesos de políticas.

Se debe aumentar el número de mecanismos de participación ciudadana, estos deben ser vistos no más como “órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades” sino poco a poco trabajar para que sean vistos como una autoridad más del Ayuntamiento y acercarnos con ello al paradigma de la cogestión y de la Democracia participativa.

Se necesitan nuevos mecanismos que equilibren el poder de la autoridad y que tengan la capacidad de vincular a los distintos sectores sociales con las políticas a implementar. Los habitantes de Tlalnepantla de Baz han demostrado

estar listos para la obtención de mayores atribuciones al punto que incluso las autoridades han reconocido la intensa participación ciudadana y la efectiva respuesta de los tlalnepantlenses ante las invitaciones del municipio a participar en los procesos de políticas públicas.

Para resolver la problemática municipal en México se necesita además atender a las recomendaciones de los organismos internacionales en materia de participación ciudadana.

Se debe atender a las recomendaciones del CLAD, basando la organización de la participación ciudadana en la gestión pública en los principios de: Constitucionalización, igualdad, autonomía, gratuidad, institucionalización, corresponsabilidad, respeto a la diversidad y no discriminación y adecuación tecnológica.

Se debe poner especial atención en las recomendaciones del CLAD sobre la previsión de mecanismos de participación ciudadana en el proceso de formulación, planificación, ejecución, seguimiento, control y evaluación de las políticas públicas. Estos mecanismos deben estar bien definidos en los cuerpos legales, desde el artículo 115 constitucional hasta los Bandos municipales, y deben ser del conocimiento de todos los vecinos.

México debe atender urgentemente a las recomendaciones de la OCDE sobre la inclusión de la ciudadanía en las políticas públicas. También se debe atender a las recomendaciones de la red IGLOM en materia de planeación y participación ciudadana.

Es necesario seguir propuestas como las de la “Agenda Para la Reforma Municipal” del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República en materia de participación ciudadana.

Se deben implementar más programas como el de la “Agenda Desde lo Local” del INAFED poniendo especial atención a la creación de nuevos mecanismos de participación ciudadana y al fortalecimiento de los ya existentes.

En esta parte final del trabajo que nos ocupa hemos intentado articular una propuesta para el fortalecimiento de la democracia en el municipio de Tlalnepantla de Baz. Si bien ha sido un intento humilde, en él hemos buscado reunir las características que un nuevo mecanismo de participación ciudadana necesita para reforzar la relación gobierno-gobernados.

Como ésta, son muchas las nuevas propuestas que tienden hacia la conformación de un gobierno municipal cada vez más abierto a la participación

ciudadana, plural e incluyente que nos llevarán paso a paso a la democracia participativa.

Bibliografía

- Aguilar, Luis. *“El estudio de políticas públicas. Antología 1 de Política Pública”*. Porrúa. México. 1997.
- Aguilar, Luis. *“Estudio introductorio a la antología la implementación de las políticas”*. Porrúa. México. 1997.
- Alexis de Tocqueville. *“La democracia en América”*. Fondo de Cultura Económica. España. 1957.
- Aragón, María. *“El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?”*. Fondo de Cultura Económica. México. 1986.
- Aristóteles. *“Política”*. Porrúa. México. 1999.
- Bazdresch Miguel. *“Naturaleza del municipio y la agenda para renovarlo”*, (documento en línea). México. 2000. Sitio web: “Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos”. URL: “<http://www.iglom.iteso.mx/mbaz032000.PDF>”. (Consulta: 22/10/2011).
- Bobbio, Norberto. *“El futuro de la democracia”*. Fondo de Cultura Económica. México. 1997.
- Bolos, Silvia. *“Los dilemas de la participación en gobiernos locales”*, (documento en línea). Sitio web: “IGLOM Red de Investigadores Locales de México”. URL: “<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa10/dilemasparticigoblocales.html>”. (Consulta: 7/10/2011).
- Cabrero, Enrique. *“Gestión Pública ¿La administración pública, siempre bajo un nuevo disfraz?”*. CIDE. México.
- Calcáneo, Elvira. *“Análisis del Municipio”*. Citada en: SEGOB. “Democratización integral: Reforma municipal”. Memoria. Tomo XVI. México. 1983.
- Calzada, Feliciano. *“Derecho Constitucional”*. Harla. México. 1990.
- Campos, Moisés. *“El Municipio y su evolución institucional”*. BANOBRAS/FOMUN. México. 1987.
- Cardozo, Myriam. *“La evaluación de políticas y programas públicos, el caso de los programas de desarrollo social”*. H. Cámara de Diputados, Porrúa. México. 2006.

- CEDEMUN. *"Glosario de la Administración Pública Municipal"*. Citado en: "Los Municipios de México". CEDEMUN, SEGOB. México. 1998.
- CLAD. *"Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública"*, (documento en línea). Sitio web: "CLAD, Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo". URL: "<http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana>". (Consulta: 3/10/2011).
- Consejo Nacional de Población. *"Cuadernos de población y ciudadanos"*. México. 1999.
- Cunill, Nuria. *"Participación Ciudadana: Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados latinoamericanos"*. CLAD. Venezuela. 1991.
- Dahl, Robert. *"La democracia y sus críticos"*. Paidós. España. 1992.
- Dahl, Robert. *"La democracia. Una guía para los ciudadanos"*. Taurus. Buenos Aires. 1999.
- Díaz, Fausto. *"Los investigadores ante la reforma municipal"*, (documento en línea). Sitio web: "IGLOM Red de Investigadores Locales de México". URL: "<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/coloquio97/tema1.html>". (Consulta: 7/10/2011).
- Díaz, Jesús. *"Planeación para el fortalecimiento municipal"*, (documento en línea). Sitio web: "IGLOM, Red de investigadores en gobiernos locales en México". URL: "<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa2/planeacionfortalecimpiohtml>". (Consulta: 27/10/2011).
- Dunn, William. *"Public Policy Analysis: an Introduction"*. Prentice-Hall, Englewood Cliffs. 1981.
- Durkheim, Émile. *"La división del trabajo social"*. Akal. España. 2001.
- Dye, Thomas. *"Understanding public policy"*. Prentice-hall, Englewood cliffs. 1984. Citado en: Guerrero, Omar. *"Del Estado gerencial al Estado cívico"*. UNAM, Porrúa. México D.F. 1999.
- Enciclopedia Jurídica OMEBA. Tomo XIX. DRISKILL. Argentina. 1979.
- Faya, Jacinto. *"Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal"*. INAP. México. 1981.

- Fustel de Coulanges. *“La ciudad antigua”*. Porrúa. México. 1986.
- García, Rodolfo. *“Los municipios en México”*. Miguel Ángel Porrúa/CIDE. México. 1999.
- Godoy, Óscar. *“Una breve historia intelectual: Formas de participar”*, (documento en línea). Revista: “Revista universitaria”. Pontificia Universidad Católica de Chile. Chile. 2004. Sitio web: “Pontificia Universidad Católica de Chile”. URL: “http://www.uc.cl/ru/84/dossier_1.html”. (Consulta: 7/10/2011).
- González, Pablo. *“La democracia en México”*. Era. México. 1965.
- Guerrero, Omar. *“Implementación de políticas como gobernabilidad”*. Revista: “IAPEM”. n.26. IAPEM. México. 1995.
- Guerrero, Omar. *“Políticas públicas: interrogantes”*. Revista: “Revista de Administración Pública”. México, n. 84. 1993.
- Haring, Clarence. *“El Imperio Español en América”*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, Alianza Mexicana. México. 1990.
- H. Senado de la República, LXI Legislatura. *“Fortalecimiento municipal, asignaturas pendientes”* (documento en línea). Sitio web: “H. Senado de la República, LXI Legislatura”. URL: “<http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/desarrollourbano/content/ejes/docs/fortalecimiento.pdf>”. (Consulta: 27/10/2011).
- IFE. *“La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal”*. México. 2001.
- INAFED. *“Información básica sobre administración y gobierno municipal”*, (documento en línea). INAFED, SEGOB. México. Sitio web: “Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal”. URL: “http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/informacionbasicaasobreadmonygobernompal.pdf”. (Consulta: 22/10/2011).
- INAP. *“La participación comunitaria municipal”*. Guía Técnica n. 14. México. 1986.
- INEGI. *“México y sus municipios”*. México. 2008.
- INEGI. *“Perspectiva Estadística México”*. México. 2011.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. *“Diccionario Jurídico Mexicano”*. UNAM. México. 1991.

- Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, LVIII legislatura. *"El municipio mexicano"*. México. 2002.
- Iturriaga, Arminda. *"Historia del Municipio Mexicano"*. Citada en: "Gobierno y administración municipal en México". SEGOB/CEDEMUN. México. 1993.
- Kaplan, Marcos. *"Estado y sociedad"*. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1980.
- Kliksberg, Bernardo. *"Seis tesis no convencionales sobre la participación"*. Revista: "Instituciones y desarrollo". Instituto Internacional de Gobernabilidad. Barcelona. 1998.
- Lasswell, Harold. *"La orientación hacia las políticas públicas"*. Porrúa. México. 2003.
- Maquiavelo, Nicolás. *"El príncipe"*. Época. México.
- Martínez, Gustavo. *"El Ayuntamiento como promotor del desarrollo"*. Revista: "Estudios municipales". Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1986.
- Mejía, José. *"La participación ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad"*. Revista: "Documento de trabajo". n.21. CIDE. México. 1993.
- Merino, Mauricio. *"La participación ciudadana en la democracia"*. IFE. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, n. 4. México. 1995.
- Merino, Mauricio. *"El segundo escalón de la transición democrática"*. Citado en: "Diálogo y debate". n. 4. México. 1998.
- Meyer, Lorenzo. *"El municipio al final del siglo XX"*. Colegio de México. México. 1995.
- Mill, John. *"Consideraciones sobre el gobierno representativo"*. Gernika. México. 1991.
- Moya, Mario. *"Temas Constitucionales"*. UNAM. México. 1978.
- Nagel, Stuart. *"Contemporary Public Politic Analysis"*. The University of Alabama Press. Alabama, E.U.A. 1984.

- OCDE. *“Nota de Política Pública sobre Gestión Pública: Implicar a los Ciudadanos en la Elaboración de Políticas: Información, Consulta y Participación Pública”*. OCDE. México. 2001.
- Ochoa, Moisés. *“El Municipio y su evolución institucional”*. FOMUN. México. 1987.
- Pina Rafael y Rafael de Pina Vara. *“Diccionario de Derecho”*. Porrúa. México. 1996.
- Pintado, Fernando. *“La participación ciudadana en la vida de las ciudades”*. Ediciones del Serval. España. 2000.
- Platón. *“Diálogos”*. Porrúa. México. 1999.
- Quade. Citado en: Aguilar, Luis. *“El Estudio de las Políticas Públicas”*. Porrúa, México, 2000.
- Quintana, Carlos. *“Derecho Municipal”*. Poma. México. 1998.
- Reyes, Federico. *“El poder: la democracia difícil”*. Grijalbo. México. 1991.
- Rousseau, Jean. *“El contrato social”*. Aguilar. Madrid. 1981.
- Ruiz, Carlos. *“Manual para la elaboración de políticas públicas”*. UIA-plaza y Valdez. México. 1986.
- Sartori, Giovanni. *“¿Qué es la democracia?”*. Taurus. México. 2003.
- Sartori, Giovanni. *“La sociedad multiétnica”*. Taurus. España. 2001.
- Secretaria de Desarrollo Social. *“Manual del ciudadano”*. México. 2009.
- Senties, Yolanda. *“Organización de la participación ciudadana municipal”*. Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales. México. 1986.
- Senties, Yolanda. *“Organización de la participación ciudadana municipal”*. Centro Nacional de Estudios Municipales, Secretaría de Gobernación. México. 1986.
- Silva, Jesús. *“Esferas de la democracia”*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. n. 9. IFE. México. 1996.
- Tapia, Cesar. *“Participación social y cultura para la democracia”*. Colegio de Sonora. México. 1992.

- Tena, Felipe. *"Derecho Constitucional Mexicano"*. Porrúa. México. 1998.
- Velasco, Santiago; Montes de Oca, Elvia (coordinadora). *"La modernización de la administración municipal"*. Citado en: "Temas Municipales, Gobierno del Estado de México". El Colegio Mexiquense. México. 1993.
- Ziccardi, Alicia. *"Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital"*. Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM. México. 1998.
- Ziccardi, Alicia. *"Los actores de la participación ciudadana"*, (documento en línea). Sitio web: "IGLOM Red de Investigadores Locales de México". URL: "iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html". (Consulta: 6/10/2011).

Fuentes electrónicas:

- Sitio web: "Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión". URL: "http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf".
- Sitio web: "CLAD, Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo". URL: "http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-participacion-ciudadana".
- Sitio web: "CLAD, Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo". URL: "http://www.clad.org/portal".
- Sitio web: "Cuentame, INEGI." URL: "http://cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/poblacion/default.aspx?tema=me&e=15".
- Sitio web: "Doctor Omar Guerrero Orozco" URL: "http://www.omarguerrero.org/articulos/politicapublica.htm".
- Sitio web: "Gobierno del Estado de México". URL: "http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2001/ene313.pdf".
- Sitio web: "H. Senado de la República, LXI Legislatura". URL: "http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/desarrollourbano/content/ejes/docs/fortalecimiento.pdf".
- Sitio web: "IGLOM Red de Investigadores Locales de México". URL: "http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa10/dilemasparticigoblocales.html".

- Sitio web: “IGLOM Red de Investigadores Locales de México”. URL: “<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/coloquio97/tema1.html>”.
- Sitio web: “IGLOM Red de Investigadores Locales de México”. URL: “iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html”.
- Sitio web: “IGLOM, Red de investigadores en gobiernos locales en México”. URL: “<http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congreso2/congreso2/mesa2/planeacionfortalecimpiohtml>”.
- Sitio web: “IGLOM, Red de investigadores en gobiernos locales en México”. URL: “http://www.iglom.org.mx/?page_id=2”.
- Sitio web: “Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM”. URL: “<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?s=>”.
- Sitio web: “Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública de Oaxaca”. URL: “<http://www.ieaip.org.mx/diplomado/descargas/2.pdf>”.
- Sitio web: “Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal”. URL: “http://www.inafed.gob.mx/work/resources/libros_en_linea/informacionbasicaasobreadmonygobiernompal.pdf”.
- Sitio web: “Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal”. URL: “<http://www.desdelocal.gob.mx/>”.
- Sitio web: “Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal”. URL: “http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_Municipal_del_Estado_de_Mexico”.
- Sitio web: “Organización para la cooperación y el desarrollo económicos”. URL: “<http://www.oecd.org/dataoecd/63/52/47747755.pdf>”.
- Sitio web: “Poder Legislativo del Estado de México”. URL: “<http://cddiputados.gob.mx/POLEMEX/sap/Actividad/legislacion/leyes/pdf/leypplanedomex.pdf>”.
- Sitio web: “Pontifica Universidad Católica de Chile”. URL: “http://www.uc.cl/ru/84/dossier_1.html”.
- Sitio web: “Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos”. URL: “<http://www.iglom.iteso.mx/mbaz032000.PDF>”.

- Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.” URL: “[http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/plan de desarrollo municipal 2009-2012](http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/plan%20de%20desarrollo%20municipal%202009-2012)”.
- Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/Publicaciones/bandomunicipal/bando.html>”.
- Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/>”.
- Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/ejerector/ejes/ejes.pdf>”.

Documentos oficiales

- Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. *“Ramo 33 Aportaciones Federales Para Entidades Federativas y Municipios”*. Serie de Cuadernos de Finanzas Públicas. México. 2006.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (documento en línea). Sitio web: “Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM”. URL: “<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/40.htm?s=>”. (Consulta: 12/10/2011.)
- Constitución Política Del Estado Libre Y Soberano De México, (documento en línea). Sitio web: “Dirección General de Compilación y Consulta del Orden Jurídico Nacional”. URL: “<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Estado%20de%20Mexico/wo31242.pdf>”. (Consulta: 12/10/2011.)
- H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. *“Bando municipal de Tlalnepantla de Baz.”*, (documento online). “Gaceta Municipal”. México. 2011. Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/Publicaciones/bandomunicipal/bando.html>”. (Consulta: 18/10/2011).
- H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. *“Plan de Desarrollo Municipal”*, (documento en línea). Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “[http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/plan de desarrollo municipal 2009-2012](http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia/plan%20de%20desarrollo%20municipal%202009-2012)”. (Consulta: 18/10/2011).

- H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. *“Primer informe de gobierno”*, (documento en línea). México. Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia>”. (Consulta: 18/10/2011).
- H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. *“Reglamento del Consejo Municipal del Transporte Público de Tlalnepantla de Baz.”*, (documento en línea). “Gaceta Municipal” n.4. México. 2004. Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.” URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia>”. (Consulta: 18/10/2011).
- H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. *“Reglamento Interior de la Comisión de Planeación Para el Desarrollo Municipal de Tlalnepantla de Baz, (COPLADEMUN)”*, (versión en línea). “Gaceta Municipal” n. 4. México. 2004. Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia>”. (Consulta: 21/10/2011).
- H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. *“Reglamento Para los Consejo de Participación Ciudadana de Tlalnepantla de Baz.”*, (documento en línea). México. 2000. Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia>”. (Consulta: 18/10/2011).
- H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. *“Ejes rectores del gobierno y administración municipal de Tlalnepantla de Baz. del 2009-2012”*, (documento en línea). Sitio web: “Tlalnepantla de Baz.”. URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/ejerector/ejes/ejes.pdf>”. (Consulta: 22/10/2011).
- H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Sitio web: Tlalnepantla de Baz.” URL: “<http://www.tlalnepantla.gob.mx/transparencia>”. (Consulta: 22/10/2011).
- Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, (documento en línea). Sitio web: “Poder Legislativo del Estado de México”. URL: “<http://cddiputados.gob.mx/POLEMEX/sap/Actividad/legislacion/leyes/pdf/leypianedomex.pdf>”. (Consulta: 15/10/2011).
- Ley de Planeación, (documento en línea). Sitio web: “Cámara de Diputados H. Congreso de la Unión”. URL: “<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>”. (Consulta: 12/10/2011).
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, (documento en línea). Sitio web: “Instituto Nacional Para el Federalismo y el Desarrollo Municipal”. URL: “http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_Municipal_del_Estado_de_Mexico”. (Consulta: 17/10/2011).

- Poder Ejecutivo del Estado. “*Gaceta del gobierno*”, (documento en línea). n.22. Toluca. 2001. Sitio web: “Gobierno del Estado de México”. URL: “<http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2001/ene313.pdf>”. (Consulta: 17/10/2011).