

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

*Iztapalapa*

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

DEPARTAMENTO DE SOCIOLOGÍA

---

**LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**La participación ciudadana como elemento impulsor  
de la innovación en la gestión municipal**

Trabajo final (tesina) terminado y aprobado en el  
Seminario de Políticas Públicas y Gobiernos Locales  
Seminario de Investigación I, II y III del Plan de estudios de la  
Licenciatura en Ciencia Política

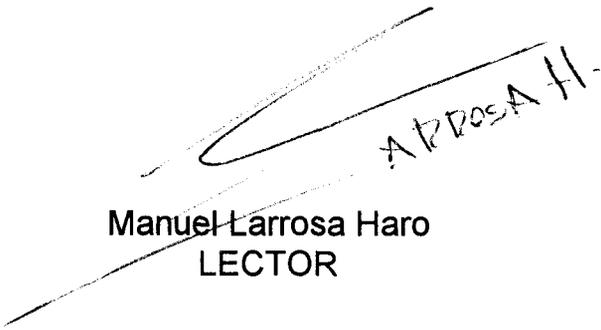
AUTOR

Bethsaida Rochelin Gutiérrez

---

  
Miguel González Madrid

ASESOR

  
Manuel Larrosa Haro

LECTOR

México, Iztapalapa, D.F., Trimestre 98-O



A. Participación política partidista.....	46
B. El ayuntamiento como órgano de representación.....	47
C. Comité de planeación.....	48
CAPÍTULO 5    Democratización de la vida municipal .....	51
5.1 Necesidad de vincular a la población en los planes de desarrollo.....	52
5.2 Importancia de la participación.....	53
5.3 Finalidad de la participación.....	54
5.4 Beneficios de la participación.....	57
CONCLUSIONES .....	59
BIBLIOGRAFÍA .....	61

## INTRODUCCIÓN

La investigación expuesta en pro de la participación social (ciudadana), no debe ser interpretada de manera absoluta, ni puede ser sujeta a un contenido estrictamente rígido y cuantitativo.

Esto no es una investigación de caso, sino más bien pretende ser una generalidad, que en algún momento sitúa, a manera de ejemplo, al Estado de México.

El municipio, como núcleo primordial de convivencia, es el primer contacto que la ciudadanía pueda tener con sus autoridades (dado que la República Mexicana cuenta con 31 Estados y 1 Distrito Federal, siendo éste último el que no cuenta con municipios en su estructura gubernamental). La sociedad hace conciencia de la necesidad de involucrarse más comprometidamente con su ámbito público más cercano (barrio, colonia, delegación, municipio), al mismo tiempo que el ejercicio democrático de gobierno representa la necesidad de construir una democracia integral y una ciudadanía activa.

Uno de los rasgos de las sociedades modernas es la creciente presencia de los ciudadanos en la promoción de distintos intereses, causas y proyectos, sociales y cívicos, y su mayor voluntad de participación en los asuntos públicos.

En muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el gobierno (en este caso municipal) y la ciudadanía, cuyo rasgo distintivo radica en su espíritu de colaboración y corresponsabilidad en la atención de varios problemas y necesidades sociales.

En efecto, muchos problemas de desarrollo social y comunitario solo pueden ser resueltos conjuntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad.

Sin embargo, promover la participación requiere establecer nuevas formas de relación autoridad-pueblo, otorgar un profundo respeto a la condición del ciudadano y a su participación en forma individual u organizada, así como respetar, para el caso municipal, la autoridad y el papel rector del ayuntamiento.

Lograr la organización de la participación ciudadana es difícil, pues la base de la participación es la confianza que sólo se puede lograr con honestidad en las acciones, verticalidad de la conducta pública municipal y limpieza en el manejo de los recursos.

A esto respondió precisamente la reforma municipal en 1983. A partir de ésta se ganaron espacios muy importantes para la comunidad, para la ciudadanía, porque mediante la implantación de mecanismos en los cuales la voz del ciudadano tiene un peso relevante, se ha podido llevar a la práctica el proceso de

reglamentación municipal, así como una constante promoción para una mayor participación ciudadana.

Para argumentar todo lo anterior, comenzaré con la noción e importancia que tiene la participación social, seguida de algunos antecedentes históricos que darán la pauta para mencionar el concepto de participación, así como el de ciudadanía, para entender el fundamento constitucional de las formas y mecanismos de participación que existen en la sociedad municipal.

Finalmente, me parece correcto mencionar cuales son los fines de la participación, así como su importancia y sus beneficios.

Aclaro que no es una investigación exhaustiva, dada la amplitud del tema, sin embargo, pretendo señalar lo que a mi juicio es básico, para integrar la participación ciudadana como "fórmula" efectiva para sustentar las tareas del gobierno municipal.

## CAPÍTULO 1

### LA PARTICIPACIÓN SOCIAL: NOCIONES E IMPORTANCIA EN EL MODELO DEMOCRÁTICO.

Para entender mejor los conceptos utilizados en la presente investigación, mencionaré qué autores se manejan y cómo se utilizan algunas variables para contextualizar la participación ciudadana a nivel municipal.

Primero, debemos ubicar que, si bien el ciudadano surge de la previa existencia de la sociedad civil, y que su actividad conjunta con el Estado permite ubicar el nivel de ambos actores,<sup>1</sup> en el ámbito social se debe entender que "la propia naturaleza del Estado no puede realizar alguna acción que haga disminuir el respeto de los súbditos";<sup>2</sup> precisamente, la ciudadanía (los "súbditos del Estado") debe ser apoyada y respetada por la autoridad que es el Estado. Igualmente Rousseau afirma: "Tan pronto como el cuerpo soberano lo exija, el ciudadano está en deber de prestar

---

<sup>1</sup> "En realidad hay que distinguir entre estos sujetos secundarios y los sujetos primarios de la relación política que son los ciudadanos. El pueblo queda como sujeto primario, mientras en un marco interpretativo tecnificado los actores de la política se vuelven verdaderos y propios sujetos susceptibles" (Cerroni Umberto, Política, Métodos, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones, Categorías, Cap. 4. "Sujetos", Siglo XXI, Editores 1992, p.97).

<sup>2</sup> Ibid, p.111.

al Estado sus servicios; más éste, por su parte, no puede recargarles con ninguna cadena que sea inútil a la comunidad".<sup>3</sup>

Pero, ¿qué se entiende por ciudadano? La condición de ciudadano se obtiene mediante la titularidad de la plenitud de derechos públicos, subjetivos, civiles, económicos, políticos, sociales y culturales, otorgados por el sistema jurídico.<sup>4</sup>

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su capítulo IV, "De los ciudadanos mexicanos", artículo 34 fracción 1:

"Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además los siguientes requisitos:

I. Haber cumplido 18 años..."<sup>5</sup>

Esto es, por "el hecho de que determinados seres conscientes toman parte de la interacción social: el concepto se refiere de

---

<sup>3</sup> Citado en el capítulo "La sociedad civil", de Norberto Bobbio/Michel Angel Bovero, Sociedad y Estado en la filosofía moderna, el modelo Iusnaturalista y el modelo Hegeliano-Marxiano. F.C. E., México 1992, p.112.

<sup>4</sup> Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), Programa Especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1ra. Edición CAPEL-Costa Rica 1989, p.105.

<sup>5</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Alco, 1997.

ordinario a la participación humana consciente". (Fairchild, 1984:186)

Aquí nos referimos ya al concepto de participación. La definición más acertada, que a mi juicio es lo que verdaderamente enuncia este concepto, es la siguiente:

El término participación se usa en el lenguaje sociológico en dos sentidos ligeramente divergentes, uno fuerte y el otro débil. En el sentido fuerte significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, es decir un grupo, una asociación, una organización, una comunidad local, un Estado del que se es donde "participar" en las decisiones implica una posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación, en un plano de relativa igualdad con los demás miembros, de los objetivos principales de la vida de la colectividad, del destino de recursos de todo tipo a uno entre varios empleos alternativos, del modelo de convivencia del cual se debe tender de la distribución entre todos de los costos y de los beneficios. En este sentido la participación o mejor tratándose de una variable de un grado elevado de participación, es uno de los rasgos característicos de la democracia como forma y método de gobierno de colectividades de todo tipo y escala (Gallino, 1995:316).

Es verdad que la participación ciudadana es parte fundamental de la democracia, "porque la democracia no es, y no ha sido nunca, únicamente una forma de gobierno —con diversas características a través de la historia milenaria—, sino también una manera de concebir el Estado y la organización política en su integridad y una proyección al campo institucional y político de la idea misma del hombre, con la consecuencia de que la democracia puede ser encarada también como una exigencia humana y moral".<sup>6</sup>

Aunque muchos autores coinciden en que es difícil dar una definición precisa y exacta de la democracia, con lo que se ha dicho al respecto debemos entenderla a partir de la idea de que la democracia está unida indefectiblemente a lo que es el Estado de derecho, a la igualdad jurídica de todos los hombres.

Ideológicamente la democracia supone una concepción relativista de la verdad y de la política, que implica la necesidad de tolerar toda crítica y toda ideología, incluso aquellas de raíz o naturaleza antidemocrática.

Decimos que alguien es autoritario cuando no acepta la contradicción y se quiere imponer ante los demás.

De todos modos, uno de los grandes problemas, no totalmente

---

<sup>6</sup> Diccionario Electoral, CAPEL... p.200.

resuelto de la democracia moderna, es unir el sistema representativo con formas de participación popular que mantengan abierto permanentemente el flujo y el contacto entre gobernantes y gobernados, que permitan eventualmente la participación directa de éstos para evitar que la ficción jurídica en que se basa la representación política se traduzca en una actividad popular limitada a los actos electorales, caracterizados, además, muchas veces por la gran abstención en los comicios, con las consecuencias negativas que ello puede producir para debilitar el gobierno democrático.<sup>7</sup>

Podemos decir entonces que un movimiento social siempre va implícito en la actividad colectiva y popular: es una especie de comportamiento colectivo con participación generalmente de un gran número de individuos, intencionalmente dirigido a modificar o bien a transformar en forma radical el orden social existente o algunas de sus principales instituciones, sobre la base de una determinada ideología y utilizando alguna forma de organización.<sup>8</sup>

Indudablemente una cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana es de vital importancia para la consolidación de una cultura democrática. Así, la política de desarrollo social del país debería ser integral, incluyente y participativa.

---

<sup>7</sup> Ibid, p.205

<sup>8</sup> Diccionario de sociología, Luciano Gallino...

Su formulación y ejecución debe por eso contar con un amplio proceso de concertación y participación social que movilice a las fuerzas sociales y a las políticas, a las organizaciones ciudadanas y al gobierno (Moll, 1996:45-46).

Habrà desarrollo democrático si entendemos la participación social organizada por los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas así como en las tareas de la contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos.

Las acciones gubernamentales estarán mejor orientadas y serán más eficaces en la medida que incorporen el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.

A nivel municipal existe un número considerable y creciente de individuos que día a día participan en un mayor número de actividades y áreas, pues a medida que va creciendo el número de individuos a nivel municipal, surge la necesidad de transformar los procesos y mecanismos en los gobiernos locales para lograr su revitalización y adecuación a los requerimientos de una nueva relación que asume el Estado con la sociedad (Aguilar Rodríguez, 1996:16-17).

## CAPÍTULO 2

### ANTECEDENTES HISTÓRICOS ACERCA DE LA PARTICIPACIÓN REPRESENTATIVA Y CIUDADANA EN MÉXICO.

Sin duda alguna, podemos afirmar que la problemática del gobierno municipal se centra en la participación ciudadana.

En este capítulo mencionaré algunos aspectos sobresalientes al respecto, desde la época en que estuvo en vigor la constitución de Cádiz, hasta los primeros años del régimen porfirista, aunque en esa época únicamente se permitía una participación ciudadana bastante restringida en el proceso electoral de las autoridades.

De acuerdo con la constitución de la monarquía española de 1812, en lo establecido a la participación electoral:

“... las elecciones de cualquier autoridad (Federal, estatal o municipal) empezaba en las juntas municipales o en las secciones electorales de los municipios” (Salinas, 1996:75).

A pesar de esta afirmación, la constitución de Cádiz no se hizo efectiva en España, pero en Nueva España tuvo un impacto fundamental (Salinas: 1996), pues en la práctica la representaci-

ón política se hizo a través de las juntas electorales de parroquia y de esa manera se ejercía el derecho de la ciudadanía.

Las juntas parroquiales se formaban con todos los ciudadanos a vecinados y residentes en la parroquia respectiva.

La primera elección de ayuntamiento constitucional<sup>9</sup> de la Ciudad de México fue el 29 de noviembre de 1812. A pesar de las dificultades que enfrentó la población (por falta de precisión en las disposiciones dadas por las cortes para formar un padrón electoral o los requisitos para votar y ser votado) se efectuó la votación en sus 17 juntas parroquiales, donde se eligieron 25 electores (militares y eclesiásticos tenían la principal representación de los ciudadanos).

La reunión de los habitantes por primera vez en juntas populares para manifestar su opinión sobre quienes debían ocuparse de la designación del nuevo Cabildo, fue un hecho político muy importante, por la participación de los ciudadanos.

Las elecciones dieron así la oportunidad a los habitantes de manifestar legalmente su posición política, al mismo tiempo que se logró abrir nuevas posibilidades de participación dentro del mismo sistema de gobierno.

---

<sup>9</sup> Las elecciones de los ayuntamientos debían llevarse a cabo un día festivo del mes de Diciembre o el último domingo de Noviem-

La constitución de Cádiz dio tanta importancia a la existencia de autoridades municipales en la Nueva España, al grado de que en las poblaciones que no reunían los requisitos para ser ciudadanos, debían elegir su ayuntamiento.

En este proceso de participación, diversos actores políticos (españoles, criollos, indios, mestizos o castizos), se encontraban ante el fin de asimilar el naciente concepto de ciudadano. Aunque esto trajo algunos conflictos, pues hubo casos en los que privaba de voz y voto en el cabildo a individuos por su calidad de indios. En otros lugares simplemente no se instalaba el ayuntamiento por ser la mayoría población indígena, argumentando que "la incapacidad de sus habitantes" o "la ignorancia de los indios" no permitía la elección de gente capaz.

La elección de diputados permitía el nuevo espacio político, como una oportunidad de educar a los habitantes indígenas para participar en la votación, bajo una nueva perspectiva. Así la constante retroalimentación entre los nuevos elementos dados por Cádiz y los tradicionales fueron la base para el orden político republicano y liberal que se impulsó en los siguientes años; las prácticas promovidas por Cádiz marcaron el inicio de la época de constantes cambios y profundas continuidades en la participación política de la sociedad emergente.

---

bre, con la participación de los vecinos que tuvieran el derecho

Conforme crecían los pueblos, los ayuntamientos se enfrentaron a nuevos problemas, pues tenían ya una municipalidad más extensa por gobernar: la administración de justicia se volvía cada vez más difícil de aplicar, al igual que la participación en elecciones y la atención a las localidades.

Para la población era imprescindible que le fueran atendidas sus demandas, por lo que requerían de autoridades de su propio pueblo para sentirse identificada, además debían ser representantes afines a sus ideas. Podemos afirmar que el incipiente proceso electoral fué el mecanismo que ordenó la participación política de los diversos sectores sociales. Con base en la tendencia de cada gobierno representativo, sentó los cimientos de una primera cultura política republicana, donde se fomentó la participación ciudadana.

La ciudadanía del sufragio, del voto en los comicios, marcó sin duda un perfeccionamiento en nuestra vida pública. Sin embargo, la personificación del voto no constituye por sí solo más que un detalle en la vida del ciudadano, aunque no menos importante que otros, pues no basta votar para ser un buen ciudadano, sino realmente involucrarse en la vida activa de la sociedad.

Aunque sí, es verdad que durante esta época no podemos negar la presencia del tradicionalismo-autoritario (Porfirismo), que en

---

a ser ciudadanos, quienes formaban la junta de parroquia.

el mejor de los casos lo podemos manejar como paternalismo, en el cual se educó a los indígenas y mestizos para sellar su trato con el poder gubernamental y el poder dentro de la misma sociedad (Ruiz, 1995:223).

Pues la raíz en la nula educación política que nos dieron los españoles en los tres siglos de dominación, fue que el buen ciudadano era aquel que callaba y obedecía, aquel que no discurría ni opinaba en los altos asuntos del gobierno (Alvarado, 1985:192).

## 2.1 PARTICIPACIÓN DE LA MUJER A TRAVÉS DEL VOTO.

Uno de los problemas actuales, en el mundo entero, tienen su origen en un creciente nivel de concientización de la mujer y la consecuente lucha por su emancipación.

No existe en México una lucha femenina sin una previa concientización que parta de las consideraciones sociales, educativas y hasta psicológicas; las condiciones sociales, las corrientes políticas, los medios de comunicación y la composición de nuestra sociedad en general, politizan la lucha de la mujer por su emancipación.

Ciertamente vivimos en un mundo político. En donde la concientización sin lucha posee las características del aislamiento, y si bien quienes la sustentan poseen una actitud

racional respecto a sus limitaciones reales, y contemplan a su alrededor un ámbito adverso a su posición.

La lucha femenina obtuvo en la nueva constitución de 1917. igualdad legal, derechos y deberes como cualquier ciudadano, personalidad jurídica para firmar contratos y llevar sus propios negocios y bienes, capacidad reconocida para asumir la patria potestad de los hijos al igual que el padre y la misma autoridad que este en el hogar.

Si bien es cierto que se logró tal igualdad, la lucha femenina todavía tenía que resolver aquellos factores que todavía incidían en su status de inferioridad social.

A pesar de la igualdad jurídica, el tema de sufragio femenino no entro siquiera al debate entre los parlamentarios de aquel entonces.

En esos años las luchadoras por los derechos de la mujer, participaban en congresos, conferencias y reuniones a nivel nacional e internacional. El gremio de maestras de educación básica, por ejemplo, era particularmente activo y aunque su trabajo ha sido considerado una prolongación de las labores femeninas más añejas, es evidente que ellas adquirieron un nivel de conciencia y de lucha excepcionales.

En 1922 se les reconoció expresamente: "...ustedes son en realidad verdaderas heroínas; y no hay motivo para excluirlas, tanto más cuanto que son carne de explotación de los burgueses" (Tuñón, 1987: 153).

Se trata de años de ensayo político a nivel nacional, las leyes se reglamentaban con múltiples presiones, se construía un estado fuerte que ostentaba un poder ejecutivo poderoso. Se buscaba el modo de establecer una mayor igualdad legal y poco a poco se lograba algo.

En 1928 el presidente Plutarco Elías Calles modificó cautelosamente la ley de relaciones familiares para incrementar el nivel de igualdad civil. La mujer aumentaba sus derechos y capacidades legales, pero todavía no conseguía el voto a nivel nacional ni para las decisiones claras.

Ese fue el verdadero motivo de su lucha, la conquista del voto, participar en la lección popular, tener al menos la oportunidad de elegir al dirigente del destino político del país, porque no únicamente en organizaciones feministas se agrupaban las mujeres para la lucha, también participaron en movimientos de índole más general que no tenían entre sus demandas la solución de problemática de género.

Como una necesidad política evidente fue, otorgado el derecho al sufragio, norma básica para equiparar a la mujer

jurídicamente con el hombre y para la modernización del Estado. Al fin el anhelo fue consolidado con Miguel Alemán en 1947 se permitió el voto para los comicios municipales y más tarde Adolfo Ruiz Cortines en 1953 lo dio para los comicios nacionales. Ahora si, la mujer poseía igualdad jurídica y legal; un sector de mujeres participo en los destinos nacionales con una mayor conciencia de su labor; las demandas de igualdad legal planteadas desde la revolución, empezaban a tener efecto.

## 2.2 LA REFORMA MUNICIPAL: 1983.

La carta magna de 1917 ha alentado el desarrollo de la descentralización en la esfera administrativa a través de organismos, a los que se les otorga funciones específicas, pues antes se encontraban diseminadas en diversos campos de la administración pública, en lo político se otorgan funciones de gobierno a los municipios.

Para 1983 (Diario Oficial 3 de febrero) en el gobierno Miguel de la Madrid, se da la octava y última reforma al artículo 115, en esta, el artículo 115 se divide en 10 fracciones: siete relacionadas con la estructura municipal; dos comunes a los estados y municipios y la restante referente exclusivamente a la reglamentación estatal. Con esto el contenido experimentaba un gran cambio.

Las modificaciones pretenden el fortalecimiento del municipio en forma integral. En general y en síntesis las aportaciones son las siguientes:

- 1) Se consolida la personalidad jurídica del municipio para que este se considere por si sola suficiente para ejercer la facultad reglamentaria de los ayuntamientos (bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general).
- 2) Se prevé la sindicalización o asociación municipal previo acuerdo de sus ayuntamientos, para prestar con mayor eficacia los servicios públicos a su cargo. Con ello se puede tender hacia el reagrupamiento municipal en función de su unidad natural, como respuesta a su pulverización y como factor promotor del desarrollo regional.

El Plan Nacional de Desarrollo de 1989-1994 establece el compromiso de consolidación del municipio libre, como condición indispensable para continuar avanzando en todos los órganos de la vida nacional. Dado que los gobiernos municipales son las instancias más cercanas a la comunidad, receptoras inmediatas de las demandas, deben ser estimulados como impulsores del bienestar de la población. Mencionare solamente las que competen al ámbito social (políticas básica):

- 1) Avanzar con prudencia y firmeza hacia una redistribución del poder de decisión y de la actividad política, social y cultural, para que los municipios puedan impulsar su desarrollo, de manera concertada y autónoma.
- 2) El municipio debe convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en la producción y los servicios vinculados al bienestar social.
- 3) Iniciar una labor con servidores municipales con el fin de romper el círculo vicioso de incapacidad local-sustitución federal.

Para 1983, la estrategia de la administración para acercar a la realidad las reformas constitucionales orientadas a fortalecer al municipio, tuvieron un vínculo de manera fundamental con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), instrumento creado para combatir las condiciones de pobreza en el campo y las ciudades, mediante la suma de esfuerzos de los tres niveles de gobierno y los concertados por los grupos sociales.

El elemento característico y distintivo de los programas de solidaridad es la participación organizada de la sociedad para ejecutar obras y acciones en coordinación con los gobiernos federal, estatales y municipales.

### CAPÍTULO 3

#### JUSTIFICACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

La evolución de las formas de participación política, ha dado lugar a concepciones distintas de la ciudadanía así como las formas ideales de expresión de la soberanía popular; sin duda la participación política, como derecho, está sometida a los vaivenes de la historia de cada país. Sin embargo, a pesar de las oscilaciones de la historia, se puede afirmar que en nuestros días, la legitimidad de los regímenes políticos está definida en función de la capacidad de participación política de su ciudadanía. Regularmente esa participación se da en el marco de las instituciones de la democracia representativa.

Puede afirmarse que la especificidad de la democracia moderna, entendida como un régimen nuevo, consiste en su carácter pluralista. Este régimen se define como la articulación entre democracia y liberalismo, es decir, entre la lógica democrática de la soberanía popular y la lógica del liberalismo político, tomando a éste como el reconocimiento del Estado de derecho y el respeto a la libertad individual (Mouffe, 1997:17).

La esencia de la participación ciudadana reside en la democracia: ésta es participación. Con la democracia se enfrenta al autoritarismo, que es, sustancialmente, la cancelación de la par-

ticipación ciudadana y hasta de los derechos humanos, entre ellos las prerrogativas cívicas. Parece impensable la participación donde no hay democracia, como también parece impensable —o en todo caso parcial, mutilada, demagógica— la democracia que se resuelve en la participación electoral episódica (García, 1994: 78).

La participación ciudadana en el ejercicio de gobierno es la expresión más directa de la concreción de la soberanía del pueblo. Tal ejercicio democrático de gobierno, representa la necesidad de construir una democracia integral y una ciudadanía activa; asumir la pluralidad, la tolerancia, la inclusión y la participación, desde la base misma de la sociedad, la ciudadanía, de manera que se constituya en un actor propositivo, activo y vigilante.

En este caso, el municipio ha sido reconocido como una entidad que existió antes del surgimiento de lo que hoy llamamos Estado-nación. El municipio es universal. Se trata de una organización social, política y administrativa que está presente lo mismo en gobiernos federales que en centralistas o monárquicos; vigente lo mismo en el capitalismo que en el socialismo. El municipio se ha visto incluso con idealismo, como el modelo más perfecto de la democracia posible y del autogobierno (Ortega, 1994:20).

El municipio constituye así, la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los Estados. Es

una entidad sociopolítica con una personalidad jurídica propia, que está incorporada al pacto federal en la medida en que conforma la base de organización de los Estados federales, como el mexicano.

El municipio constituye también la manifestación más democrática de la descentralización política, como la expresión básica de la distribución regional del poder, al igual que la expresión más concreta de la descentralización administrativa al ser una organización provista de una competencia mínima para la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad.

Sin embargo, la emergencia de la lucha municipal ha representado el escenario más agudo y difícil de confrontación con el Estado y ha incorporado a centenas de mexicanos, de todas las regiones, al ejercicio de gobierno intentado, no en pocos casos, desarrollar una gestión municipal alternativa, con transparencias y participación social (Lombera, 1996:339).

#### .1 CONCEPTUALIZACIÓN DE PARTICIPACIÓN

Vivimos en un sistema político basado en un centralismo. Éste, ha generado desequilibrios regionales e intrarregionales muy severos, producto de la falta de una política regional clara y de criterios adecuados de redistribución de los recursos. Frente a este sistema político y económico, nos encontramos con un activo despertar ciudadano que busca a través de la participación, hacer

valer sus derechos para lograr la recuperación y fortalecimiento de su identidad, autonomía y territorio, así como también la participación directa en la toma de decisiones sobre su vida cotidiana y fortalecer de esta manera un gobierno propio y legítimo.

En este marco, debemos reconocer que el ámbito municipal es un espacio estratégico para promover un ejercicio democrático del gobierno y del poder, el municipio es el primer espacio de convivencia política que el individuo tiene a su alcance, pues este le permite un desarrollo integral al articularse diversos ámbitos de la vida social, económica, política y cultural de la población.

Así podemos observar desde una visión globalizadora y de acción integradora al municipio:



Con el término participación, debemos entender que la ciudadanía reacciona de una manera consciente y racional, toma parte en la interacción social formando una colectividad, la cual tiene propósitos transparentes y favorables para quienes están dispuestos a buscar beneficios comunes.

La participación es siempre un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada para sí mismo. La participación no existe entre los anacoretas, pues sólo se puede participar con alguien más; solo se puede ser parte donde hay una organización que abarca por lo menos a dos personas. De ahí que los diccionarios nos anuncien que sus sinónimos sean coadyuvar, compartir, comulgar (Merino, 1997:20).

Así mismo, la participación requiere de la apertura política, de la existencia de gobiernos receptivos y abiertos para inscribirse en un sistema libre, democrático, con reglas claras y transparentes, en el que la participación sea considerada un principio rector de la forma y el estilo de gobernar.<sup>10</sup> Tan es así, que la participación comunitaria en las tareas del desarrollo social es un imperativo señalado en el plan nacional de desarrollo y se destaca como elemento estratégico fundamental en la atención de las necesidades básicas en las comunidades del país (SEDESOL, 1997:7).

El desarrollo político de un país corresponde siempre a un movimiento de ampliación de la participación ciudadana. La intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de

---

<sup>10</sup> Al respecto tenemos que, el proceso de participación en un Estado democrático, en una sociedad abierta o que pretende abrirse más, implica una relación dialéctica, recíprocamente complementaria; es decir, una forma y estilo de gobierno participativo, debe tener como elemento fundamental la acción y coordinación entre autoridad y sociedad.

opinión y acción pública conduce a acuerdos e instituciones más representativas.

Esta cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana es vital para el florecimiento de la cultura democrática, pues permite nuevas formas de acción, prestando mayor atención a los asuntos públicos que permite a una sociedad preparada, asumir mayores responsabilidades colectivas.

### 3.2 CONCEPTUALIZACIÓN DE CIUDADANÍA.

La ciudadanía es una expresión que denota cualidad del sujeto, por lo que su denominación requiere la satisfacción de ciertas condiciones fijadas por el Estado. Dichas condiciones tienen que ver con una finalidad política de los regímenes que tienen bases de democracia y que permiten a los sujetos diversas formas de participación en su gobierno de acuerdo con el orden constitucional establecido (Lombera, 1996:343).

Ciudadano, entonces, es el sujeto al cual el derecho constitucional le garantiza la participación política. La ciudadanía, como tal es la práctica de los sujetos que implica el ejercicio pleno de sus derechos.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Para complementar la idea podemos decir que: "Ser ciudadano significa ser políticamente libre y políticamente cuidadoso de nuestra comunidad de vida. En consecuencia, significa reclamar el derecho a participar en los varios asuntos de interés general pa-

Las categorías fundamentales que consolidan el concepto de ciudadanía, son autonomía y solidaridad, ya que por medio de ellas se garantiza la expresión de la voluntad libre de los sujetos y la posibilidad de comprometerse con otros en un proyecto común que los identifique.

La emergencia de la lucha municipal presenta una confrontación de la ciudadanía con el Estado; sin embargo, la participación ciudadana en ejercicio pleno de sus funciones, termina por convertirse en un instrumento fundamental de la gestión pública municipal.

Este nuevo marco se da principalmente en un cambio de actitudes y en una renovada práctica social política más democrática, plural e incluyente, que incorpora la verdadera participación de la ciudadanía y de los diversos actores económicos, sociales y políticos en el conocimiento, análisis, formulación de propuestas, toma de decisiones, ejecución y control de las acciones públicas.

### 3.3 FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES.

El principio básico de la participación democrática se fundamenta en los artículos 3 (fracción II, inciso a), 25 (párrafo

---

ra la comunidad, así como asumir la obligación de intervenir y colaborar en las acciones que promuevan el bienestar general". Citado en Luis F. Aguilar Villanueva, "Participación ciudadana y vida municipal" CEDEMUN 1996 p.358.

1), 26, 35 (fracciones I, II y III), 36 (fracciones III, IV, V), 39, 40, 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero, en el caso de los municipios, precisamente en el Estado de México, los ayuntamientos llevan a cabo su participación en el proceso de planeación a través de mecanismos e instrumentos tales como la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y el Plan de Desarrollo Municipal.

Dicho proceso de planeación municipal está inserto dentro de la vertiente de coordinación del Sistema Nacional de Planeación, en el cual se intuye que la instancia municipal puede constituirse como auténtico espacio del gobierno local que puede promover el desarrollo social y económico de la comunidad, además de participar en la estrategia general contenida en el Plan Nacional de Desarrollo.

Es sin duda, la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983, lo que permitió fortalecer al municipio como orden de gobierno, y lograr así, su desarrollo integral y armónico.

Toda sociedad se constituye por grupos de personas que actúan recíprocamente, que tienen actividades que se centran alrededor de una serie de objetivos comunes, que comparten creencias, actitudes y conductas colectivas: cuando se pertenece a grupos

organizados con intereses afines, la relación personal es más directa y existen mayores oportunidades de establecer vínculos estrechos y definitivos que logran un beneficio común.<sup>12</sup>

Por esto es necesario plantear, que los fundamentos jurídicos vigentes que otorgan legalidad para proveer de los beneficios comunes a un grupo de individuos y que sientan las bases del Sistema Nacional de Planeación los encontramos en: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos 25, 26, 27, 115 fracciones II, III, V y VI; La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 22; La Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 1° fracción II, III, IV y V; 2 fracción I, II, III, IV, V, VI; 3, 13, 14 fracción III; 33 y 34 fracción II y V; La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, artículo 89 fracción XIV; La Ley de Planeación del Estado de México, en sus artículos 3 fracciones II, III, IV y V; 4, 5, 34 fracción I, II, III y IV; 35 y 36; La Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, en los artículos 9, 12 fracción V y X, 13 fracción I, VIII, X, XII, XVI y XIX, 25 fracción II y VI, 30 fracción I, II y III, 31, 32 y 34; y La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en sus artículos 31 fracción XXI, 64 fracción I, 69 fracción I, 70, 72, 74 fracción I, II y III, 82 y 83 fracción I, II, III, y IV.

---

<sup>12</sup> CEDEMUN. Guías técnicas de capacitación municipal, "La participación social", pp.353-364.

Otras leyes y disposiciones jurídicas también señalan a la importancia de la participación ciudadana como elemento auxiliar y complementario en las tareas y ejercicio del gobierno, dichos ordenamientos jurídicos son: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos: 1, 4, 6, 8, 9, 25, 26, 31 fracc. II y IV; 35 fracc. I, II y III; 36 fracc. I, III, IV y V; y por último el 41; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, artículos: 5, 10, 12, 15, 17, 27 fracc. I, II, III y IV; 29 fracc. I, II, III, IV y V; 31 fracc. I y II; 51 fracc. I, II, III, IV y V; y 77 fracc. VI; Ley Orgánica Municipal del Estado de México, artículos: 31, fracc. XII, XXXI y XXXV; 48 fracc. XIV; 56, 57, 64 fracc. I, II, III y IV; 67, 72, 73, 74 fracc. I, II, III, IV y V; 75, 76, 77, 78, 120 y 161; Bando Municipal y Reglamentos con base en el Capítulo III de la Ley Orgánica Municipal referente a las atribuciones de los ayuntamientos, tenemos que el artículo 31, en su fracción I, indica que constituye una atribución de los ayuntamientos expedir y reformar el Bando Municipal así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general para el cumplimiento de sus atribuciones; asimismo, en el Título VI de la Reglamentación Municipal, en su Capítulo I del Bando y sus Reglamentos, en su artículo 164

se establece que los ayuntamientos podrán expedir los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que regulen el régimen de las diversas esferas de competencia municipal. Estableciéndose en el artículo 165, que los bandos, sus reformas y adiciones, así como los reglamentos municipales deberán promulgarse estableciendo su obligatoriedad y vigencia y darse a la publicidad en la Gaceta Municipal y en los medios convenientes. Es necesario no perder de vista que por las características de cada municipio y por las atribuciones contempladas en la ley, estos tienen oportunidad de elaborar su propio Bando Municipal, de ahí que no exista homologación en la estructura del mismo en la generalidad de los municipios (Aguilar, 1996:27).

#### 3.4 LOS AMBITOS SOCIALES DE LA PARTICIPACIÓN.

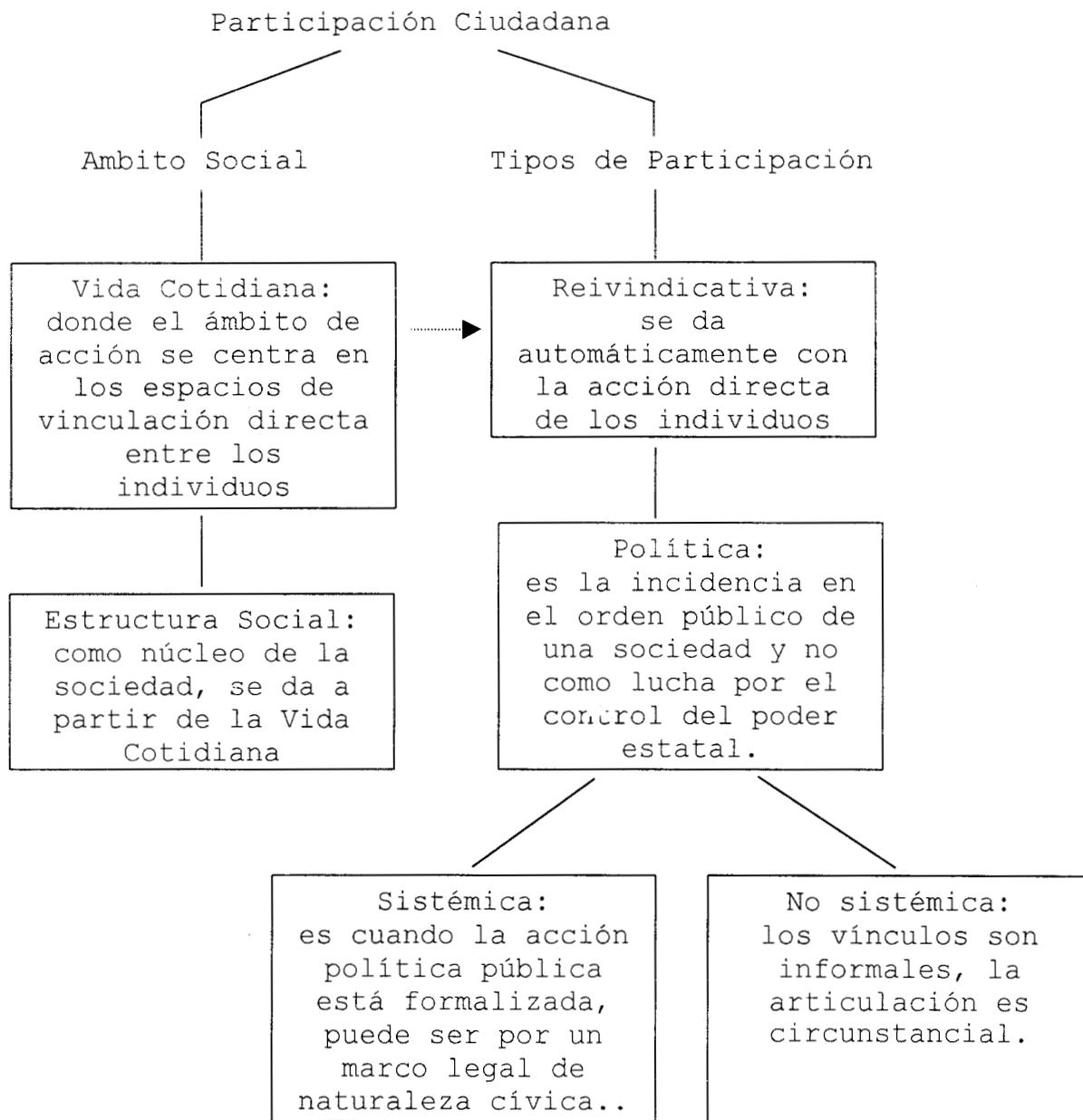
Vale la pena señalar que si bien es cierto que la comunidad no puede participar en todo, también lo es que en la ruta de la democratización de las decisiones públicas el gobierno puede contribuir enormemente otorgando a la sociedad las condiciones más favorables para que ésta no solo pueda expresar sus inquietudes y propuestas, sino incluso también pueda tomar parte activa en las decisiones fundamentales que asume el gobierno.

En este orden de ideas se puede argumentar que el ámbito municipal es el espacio más propicio para que la sociedad pueda sumarse a través de acciones muy concretas a la ejecución de traba-

jos y actividades que impacten directamente en beneficio de la colectividad.

La participación ciudadana puede presentarse en múltiples actividades, tanto en la construcción y mejoramiento de obras y servicios públicos, como en otras actividades importantes y concretas. Para ello, se requiere de una eficiente organización de la participación comunitaria en grupos de trabajo que quieran y estén en posibilidades de contribuir en la realización de actividades muy diversas como son: pequeñas obras materiales, conservación ecológica (siembra de árboles), celebraciones cívicas especiales, eventos deportivos, concursos y eventos culturales, educación vial, mejoramiento de la población en limpieza, alumbrado público, campañas de sanidad, higiene personal, alfabetización, etc.

Esta clasificación de carácter interno, permite ubicar una relación existente entre la población beneficiaria y las distintas fases que integran los programas de desarrollo social. Podemos entonces ubicar en un cuadro, como se ubica la participación ciudadana:



\* Cuadro realizado a partir de la información obtenida de Fernando Pliego Carrasco, "Estrategias de Participación Comunitaria: un enfoque neopluralista".

De manera general, es conveniente contar con un procedimiento práctico para canalizar las iniciativas, aspiraciones y sentimientos de la ciudadanía, lo cual dependerá evidentemente de las características de cada municipio y del tipo de liderazgo social en los mismos. Cualquiera que sean sus características debería basarse en el reconocimiento práctico del poder de iniciativa y de decisión de los grandes sectores de la población.

Sin embargo, en los momentos actuales es difícil esperar una aportación concreta en la formulación de los planes, pero muy bien se puede pensar en la posibilidad de instrumentar los mecanismos necesarios, para que sea posible de manera progresiva.

La experiencia en nuestro país, permite comprobar que el aparato burocrático tradicional, aunque necesario no es suficiente, especialmente cuando se trata de una movilización<sup>13</sup> municipal, como la que conllevan los planes de desarrollo. Como consecuencia de la naturaleza intersectorial de los programas de desarrollo, la coordinación y la participación consciente y entusiasta de la población resulta mucho más decisiva.

---

<sup>13</sup> Entiéndase este concepto como: "Especie de comportamiento colectivo con participación generalmente de un gran número de individuos, intencionalmente dirigido a modificar el orden social..". (Gallino, 1995:188)

## CAPÍTULO 4

### FORMAS Y MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN.

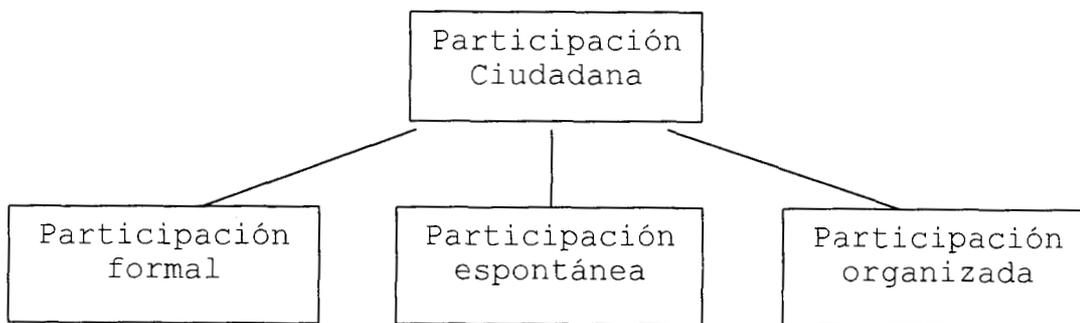
Para que la participación social beneficie y sea útil al municipio debe tener las siguientes características:

- 1) Organizada. La participación ciudadana, para tener éxito en sus acciones, debe tener dentro de su organismo: armonía, orden y respeto así como demostrar que es eficiente y formal en toda acción comprometida.
- 2) Comprometida. Comprometerse es aceptar libremente una obligación, comprometerse colectivamente es conjuntar acciones individuales y familiares que redunden en beneficio de la comunidad.
- 3) Consciente. Cuando a las organizaciones se les explica la importancia de su participación, y que sin ellas, las obras, las acciones, eventos, campañas, jornadas, etc., no se obtendrán los mismos logros, seguramente se comprometerán por estar conscientes de que su participación es relevante.
- 4) Activa. Activa debe ser toda organización, porque si no se debilita y disuelve; siempre deberá tener un programa o acciones concretas a realizar; debe ser gestora, promotora y

constante para que adquiriera credibilidad y buen prestigio en la localidad.

- 5) Eficiente. En la medida en que la participación organizada sea eficiente, el ayuntamiento podrá realizar mayor número de acciones durante su gestión, esto no tan solo por las aportaciones de los habitantes, sino porque se habrá de aprovechar los recursos de la comunidad y de la región, así como la técnica y las tradiciones, pero sobre todo el potencial de mano de obra e ideas de los participantes.

Tomando como premisa fundamental que dentro de una comunidad de personas (cualquiera que sea) desde el momento en que confluyen en un mismo espacio geográfico comparten necesidades e intereses, y a partir de este hecho se organizan para tratar de hacer frente y dar solución a sus problemas fundamentales, surge así la participación ciudadana cuyas modalidades presentaré a manera de esquema:



\* De acuerdo con la información obtenida en las "Guías técnicas para la capacitación del servidor público municipal", 1997.

#### 4.1 PARTICIPACIÓN FORMAL.

Es aquella que está establecida constitucionalmente por los derechos que tienen los ciudadanos para elegir a sus gobernantes, siendo el voto la muestra de voluntad política y social, a través del cual se otorga la confianza al gobierno municipal. Por esta razón, los vínculos de la comunidad con el ayuntamiento no se pierden después de la elección sino que, por el contrario se fortalecen.

Otro elemento que caracteriza a la participación formal lo constituye el derecho de la ciudadanía para participar en la planeación, por lo que los planes, programas y acciones que emprenda el ayuntamiento deberán recoger las demandas y aspiraciones de los diversos sectores sociales del municipio.

Esta forma de participación equilibra la posición entre los derechos y obligaciones de la comunidad y del ayuntamiento en la solución adecuada a los problemas comunes.

#### 4.2 PARTICIPACIÓN ESPONTANEA.

Se da cuando los miembros de una comunidad sienten una necesidad de enfrentar un problema común o de emergencia, y entonces se coordinan y organizan para tratar de solucionar por sí mismos, o bien expresan a la autoridad municipal la medida o medidas más

adecuadas según el sentir de la comunidad. Bajo este esquema, generalmente para que las acciones y soluciones respecto de un problema sean atendidas con prontitud, se requiere de un grupo de personas que trabajen de manera coordinada y constante hasta tener una respuesta (acción) satisfactoria por parte de la autoridad.

La participación espontánea, desde una óptica particular está representada más por actos de tipo individual que empujan los ciudadanos (más preocupados e informados) a tomar parte activa en la solución de los problemas y que ven en su posibilidad y acto de participar una suma parcial que aunada a la de otros impulsos y deseos de otros individuos puede coadyuvar en la solución de un problema muy específico (Aguilar, 1996:32).

La participación espontánea se presenta en situaciones de emergencia, como inundaciones, incendios, sismos, tornados, ciclones, heladas, epidemias, etc., así como en acciones en que se requiere que la comunidad participe voluntariamente.

#### 4.3 PARTICIPACIÓN ORGANIZADA.

Esta forma de participación tiene por objeto colaborar de manera ordenada y permanente en la solución de los problemas sentidos por los habitantes del municipio, así como apoyar a las autoridades a lograr un desarrollo comunitario. De esta manera,

permite al ayuntamiento una mejor coordinación y eficiencia en las acciones que realiza.

Tal participación, tiene su soporte social en los grupos comunitarios, organismos públicos y civiles y la promueven principalmente: las asociaciones de colonos, los clubes de servicios, los partidos políticos, los comités de manzana, las juntas de vecinos, los consejos de participación ciudadana, etc.

Para un mejor aprovechamiento de la participación que ofrecen estas diversas organizaciones, es recomendable que los ayuntamientos la promuevan y reglamenten a efecto de asegurar su colaboración permanente en las acciones de gobierno (INAP, 1986:9).

Para el caso específico del Estado de México, y retomando elementos de la clasificación antes mencionadas, tenemos que la participación ciudadana hasta ahora predominante y más útil en la colaboración con el gobierno ha sido aquella que ha tenido como canales institucionales los reconocidos en los documentos normativos y desde luego también aquella propuesta a través de los grupos públicos, políticos y civiles, algunas de las vías institucionales que contempla la Ley Orgánica de Estado de México como respuesta del gobierno ante un contexto social distinto y en constante transformación son:

- A. *Los consejos de Participación Ciudadana.* Considerados organismos auxiliares de los ayuntamientos para la gestión, promoción y ejecución de los diversos planes y programas que contempla realizar el gobierno municipal. En términos generales, podemos decir que estas instancias auxiliares del gobierno municipal constituyen células de organización comunitaria y medios de comunicación, articulación y enlace entre los vecinos y la administración municipal tanto en actividades de supervisión de los servicios públicos, en la realización de obras comunitarias de beneficio social.
- B. *Las Comisiones del Ayuntamiento.* Estas se integran por los propios miembros del ayuntamiento, son nombradas por el mismo a propuesta del presidente municipal, pueden ser permanentes y/o transitorias, las determina el ayuntamiento<sup>14</sup> y tienen como responsabilidades:

---

<sup>14</sup> Las comisiones permanentes serán: a) de gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable será el presidente municipal; b) de planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal; c) de hacienda que presidirá el síndico o el primer síndico, cuando haya más de uno; d) de agua, drenaje y alcantarillado; e) de mercados, centrales de abasto y rastros; f) de alumbrado público; g) de obras públicas y desarrollo urbano; h) de fomento agropecuario y forestal; i) de parques, jardines y panteones; j) de cultura, educación pública, deporte y recreación; k) de turismo; l) de preservación y restauración del medio ambiente; m) de empleo; n) de salud pública; ñ) de población; o) de revisión y actualización de la reglamentación municipal; p) las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio. Las comisiones transitorias serán aquellas que se nombren para dar atención a problemas especiales o situaciones de emergencia o e-

- a) Coadyuvar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación;
- b) Estudiar, examinar y proponer al presidente municipal los acuerdos, acciones o normas tendientes a mejorar la administración pública municipal;
- c) Vigilar y reportar al propio ayuntamiento sobre los asuntos a su cargo y sobre el cumplimiento de las disposiciones y acuerdos que dicte el cabildo; y
- d) Llamar a comparecer a los titulares de las dependencias administrativas municipales (previa autorización del ayuntamiento) para que les informen, cuando así se requiera, sobre el estado que guardan los asuntos de su dependencia.

C. *La Comisión de Planeación para el Desarrollo.* Esta comisión en particular, representa una importante vía y mecanismo de participación que se constituye como un órgano colegiado de carácter técnico, propositivo, consultivo, y asesor de la autoridad municipal, cuyos objetivos fundamentales están orientados (por lo menos formalmente) para hacer más participativo y democrático el proceso de planeación municipal. En suma constituye un mecanismo que permite captar las deman-

---

ventuales de índole diversa y se integrarán por los miembros que determine el ayuntamiento. Véase el título Quinto de la Ley Orgá-

das, valorar su pertinencia, encuadrarlas dentro de una estrategia de desarrollo municipal, priorizarlas y asignarles los correspondientes rubros programáticos en las actividades municipales.

- D. *Los Consejos Municipales de Protección Civil.* Cada ayuntamiento en el Estado de México podrá formar un Consejo Municipal de Protección Civil, el cual será presidido por el ejecutivo municipal y tendrá funciones de órgano de consulta y participación de los sectores públicos, social y privado en lo relativo a la prevención y adopción de acuerdos, ejecución de acciones necesarias para atender situaciones de emergencia y desastre que dañen y perjudiquen a la población del municipio. Entre las principales atribuciones y responsabilidades que tiene este tipo de órgano destacan: elaborar y difundir (durante el primer año de gestión de cada ayuntamiento) un Atlas municipal en donde se identifiquen aquellos sitios que por sus características particulares puedan provocar situaciones de emergencia, desastre o calamidad públicas; formular planes operativos para prevenir riesgos; auxiliar y proteger en forma eficiente y oportuna a la población en caso de desastre; definir y poner en práctica en acuerdo con otras instancias de gobierno y los sectores social y privado los instrumentos de concertación necesarios para coordinar acciones y recursos que posibiliten

---

nica Municipal del Estado de México.

una mejor ejecución de los planes operativos, y; formar y establecer los órganos y medios que promuevan la participación de la sociedad, las decisiones del gobierno y acciones del Consejo, por medio de la creación del voluntariado de protección civil.

- E. *Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia.* La contraloría social, desde la perspectiva del Gobierno del Estado de México forma parte de un nuevo esquema de gestión gubernamental, que tiene como soportes fundamentales la descentralización administrativa y la promoción de la gestión comunitaria, esta vertiente de acción intenta dar respuesta a las demandas sociales por una nueva transparencia y responsabilidad pública en los actos de las autoridades, de ahí que vean en ella un valioso mecanismo para democratizar el ejercicio de la función de control y establecer una nueva relación entre gobierno y sociedad (Aguilar, 1996:34).

#### 4.4 PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y REPRESENTATIVIDAD.

La participación ciudadana, se convierte en una nueva cultura política, cuando la autoridad reconoce que su papel no es construir modelos de desarrollo, sino abrir los espacios y otorgar la posibilidad para que los ciudadanos construyan su propio bienestar.

La democracia se construye a diario. No hay democracia en un país sino en la medida en que la haya en la vida local.

Acertadamente los municipios pueden canalizar no solo la acción y el trabajo ciudadano sino la iniciativa, la opinión directa de los vecinos sobre cuestiones fundamentales de la política pública. (Villarreal, 1995:228)

Los órganos de participación de la comunidad forman parte de un sistema integrado de grupos de individuos relacionados entre sí, para cumplir ordenadamente ciertos objetivos previamente establecidos. La colaboración de estos órganos con el gobierno municipal es muy valiosa en la realización de actividades encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad. Por lo tanto, es importante que las autoridades hagan participar a estos grupos y establezcan una coordinación permanente con sus dirigentes.

Los órganos efectivos para la resolución de problemas de la ciudadanía se encuentran representados en:

- EL COMITÉ DE MANZANA. Representa una forma de organización básica, a través de la cual los habitantes de cada una de las manzanas de las diversas localidades del municipio participan en la ejecución de acciones de beneficio colectivo.

- LOS COMITÉS DE MANZANA. Se integran por elección popular, mediante convocatorias que hacen las autoridades municipales; cada comité puede contar con un jefe de manzana, un secretario y tres vocales.
- ASOCIACIÓN DE COLONOS. Se integra por los jefes de los comités de manzana en cada colonia, pueblo o localidad del municipio, de acuerdo con la convocatoria que expida el ayuntamiento y con el fin de participar en la satisfacción de las necesidades más apremiantes de la comunidad.

Estas asociaciones podrán contar con una directiva integrada por un presidente, un secretario y tres vocales.

Sus principales funciones son:

- 1) Identificar las demandas y necesidades de la colonia y remitirlas a la junta de vecinos.
- 2) Organizar a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de servicios públicos.
- 3) Informar a los colonos de las gestiones que se realicen en el ayuntamiento para atender sus peticiones y demanda. (CEDEMUN, 1997:361)

- Consejo de Colaboración Municipal. Es un órgano de participación de la comunidad que se integra con los presidentes de las juntas de vecinos de cada colonia, pueblo o localidad del municipio.

El consejo podrá integrarse por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales.

Sus funciones principales son las siguientes:

- 1) Colaborar con el ayuntamiento para la mejor administración y prestación de servicios públicos.
- 2) Proponer al presidente municipal proyectos de leyes y reglamentos así como opinar sobre los ya existentes.
- 3) Opinar sobre estudios de planeación del desarrollo urbanos.
- 4) Coordinar los trabajos de la junta de vecinos.
- 5) Recibir las demandas y necesidades de la comunidad planteadas por la junta de vecinos y canalizarlas al ayuntamiento para su gestión.
- 6) Informar periódicamente a la comunidad del municipio sobre los resultados de su trabajo.

Estos consejos se identifican como organismos auxiliares del ayuntamiento, por lo que mantienen una relación muy estrecha con las autoridades municipales, con el fin de manifestarles los problemas más urgentes que enfrenta la comunidad y proponer las soluciones más adecuadas.

#### A. PARTICIPACIÓN POLÍTICA PARTIDISTA.

El artículo 41 constitucional establece que los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

La participación política partidista es la participación del ciudadano en el partido político, al que se afilia voluntariamente de acuerdo a la identificación ideológica y conforme a las es-

trategias de acción para concretizarlas (Senties, 1987:23).

La participación civil del ciudadano puede estar organizada y en esta forma, se puede aprovechar la energía creadora y el interés de las personas, ya que están convencidas de que la ayuda mutua es factor indispensable para mejorar su nivel de vida, en lo particular, y lograr una sociedad más justa.

#### B. EL AYUNTAMIENTO COMO ÓRGANO DE REPRESENTACIÓN.

El ayuntamiento municipal debe funcionar como un gestor que fortalece a los órganos de representación vecinal, también debe mantenerse en comunicación permanente y en coordinación con las estructuras de los gobiernos estatal y federal a efecto de conocer los programas y los recursos destinados al beneficio social del desarrollo municipal (Senties, 1987:641).

El ayuntamiento deberá mantenerse informado sobre las acciones autorizadas que vayan a ser implementadas por dependencias estatales y federales en el municipio, con el objeto de que no se ejecuten con el desconocimiento municipal.

Teniendo el conocimiento detallado de los recursos y programas específicos de beneficio asignados al municipio, el presidente municipal informará a los vecinos sólo cuando tenga absoluta seguridad de que se podrá contar con el beneficio o apoyo reque-

rido, de otra forma se crean expectativas que van a ocasionar la desconfianza ciudadana.

### C. COMITÉ DE PLANEACIÓN.

La comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, que se contempla en el capítulo séptimo de La Ley Orgánica Municipal del Estado de México (Capítulos 82 a 85), se debe integrar con ciudadanos del municipio que sean destacados (distinguidos), representativos de los sectores público, social y privado.

La actuación de esta ciudadanía se da cuando ya se tienen elaborados los anteproyectos de planes generales del municipio, mismos que son sometidos a la consideración del comité, a efecto de que los conozcan y puedan emitir su opinión con la finalidad de asegurarse que de esta manera, los vecinos que proporcionaron el plan de acción, los técnicos del ayuntamiento lo elaboraron, y los vecinos con mayor experiencia lo mejoraron; de esta forma el ayuntamiento tendrá la seguridad de que al sancionarlo o realizar la obra, ésta será bien recibida y mantenida por sus habitantes.

Así, el artículo 83 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, señala que la comisión de Planeación tendrá las siguientes atribuciones:

- 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 anterior.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Prontuario Jurídico del Municipio en México. "Ley Orgánica Municipal del Estado de México". CEDEMUN, (Centro de Estadística y Documentación Electoral UAM-I, 1997)

## CAPÍTULO 5

### DEMOCRATIZACIÓN DE LA VIDA MUNICIPAL.

La tradición constitucional perfila al municipio como el sustento de nuestra democracia, como la base de gobierno con quien las voluntades ciudadanas tienen un primer contacto inmediato. La participación de los habitantes de un municipio en las tareas municipales es una necesidad que no es fácil de lograr, pero que ahora más que nunca se requiere implementar y robustecer dándole a la ciudadanía el tono de colaboración que exige la época contemporánea. Es así como nuestra democracia debe ser una super-estructura social, puesto que el quehacer democrático no se concibe sin la participación individualizada de los ciudadanos. Todos en la mayor medida de nuestras posibilidades, debemos contribuir solidariamente en el cumplimiento de los deberes municipales, ningún esfuerzo se puede perder, todos tenemos que aportar, esencialmente, en lo relativo a nuestros propios problemas, y por convicción, de que gobernar es un acto compartido en donde se ejecuta la voluntad del pueblo, realizada con los propios recursos y la incorporación de cada ciudadano como esencia y justificación de la democracia.

La comunidad municipal ha trascendido su carácter limitado, de simple almacén, para asumir el papel de órgano promotor de la vida y de la participación colectiva.

## 5.1 NECESIDAD DE VINCULAR A LA POBLACIÓN EN LOS PLANES DE DESARROLLO.

Podemos comprobar que el reconocimiento del papel de la población a la categoría de recurso fundamental, en la formulación e instrumentación de los planes de desarrollo municipales, se puede apoyar no sólo institucionalmente, sino por la vía de la convicción e inspirado en criterios eminentemente técnicos y prácticos. Ello ha surgido en la medida en que muchos municipios en nuestro país han puesto en marcha o preparado sus planes de desarrollo económico y social, en el marco del sistema estatal y nacional de planeación democrática.

Existe plena conciencia de que la superación de las precarias condiciones de vida, especialmente en las áreas rurales del estado, sólo será posible a través de planes municipales de desarrollo, encuadrados en el sistema estatal de planeación, el cual constituye un proceso complejo, que depende fundamentalmente de sus limitaciones en materia de recursos económicos, financieros y tecnológicos y de la modernización administrativa en los municipios, así como del papel activo o pasivo, positivo o negativo, que la población en su conjunto puede desempeñar (Silva, 1988: 15).

El desarrollo democrático al que aspiramos comprende la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto

fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de control social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales están mejor orientadas y son más eficaces en la medida en que incorporan el esfuerzo colectivo, es escrutinio público y la crítica de la sociedad (Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000:69).

## 5.2 IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN.

En términos generales, podemos plantear que el objeto de la participación ciudadana se materializa en la colaboración de los habitantes de la comunidad en forma voluntaria, ordenada y constante en la solución de las principales demandas, problemas y aspiraciones de los vecinos del municipio, a la par de apoyar a la autoridad en la búsqueda de mecanismos promotores del desarrollo y bienestar comunitario, de ahí que en el ámbito y la vida local resulte importante el fomento y la promoción a la participación en las tareas del municipio, toda vez que las posibilidades reales de participación ciudadana son menos amplias en los grandes conjuntos que en las comunidades pequeñas.

La noción de la participación toma como base al individuo, a los grupos y a las comunidades sociales y económicamente vulnerables; tiende a la incorporación de soluciones eficaces que fundadas en un sistema y acciones programadas, concretiza

actividades promocionales, preventivas, correctivas o rehabilitatorias dirigidas a elevar el nivel de vida de la población, evitando que existan factores generadores de marginalidad. "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, y por si fuera poco, veríamos más alejado el trazo de metas paralelas en estrecha relación comunidad-autoridad. La dimensión de desarrollo de una entidad, aumentaría considerablemente con la fusión de esfuerzos del gobierno y la comunidad, canalizados al establecimiento de instituciones debidamente organizadas de participación popular, además se acabarían diversos aspectos de urgente necesidad, que en algunos casos, con la sola contribución de las autoridades gubernamentales es imposible satisfacer" (Senties, 1987;27).

### 5.3 FINALIDAD DE LA PARTICIPACIÓN.

La interpretación de la organización vecinal debe quedar muy clara desde el principio y definida en la reglamentación correspondiente, no se trata de crear organismos anárquicos ni que substituyan o actúen paralelamente al poder municipal, sino que participe vigorosamente en todas las tareas, pero con un principio de orden y de respeto mutuo.

Actualmente, con la creciente complejidad del aparato administrativo nacional y con las cada vez mayores necesidades socio-económicas de nuestros habitantes, —en parte como efectos de la gran explosión demográfica del país—, el municipio adquiere matices tales que sería imposible pretender que solamente con los recursos con que cuenta, desarrollara óptimamente sus funciones.

Sabemos que los recursos nunca son suficientes para satisfacer las demandas; jamás lo han sido, y es así como la vida de las comunidades, su grandeza y bienestar, dependen de las pequeñas o grandes tareas que en forma colectiva se realicen para mejorarla.

Si bien es cierto que el mayor aprovechamiento de los recursos es de vital importancia para pretender elevar el nivel socio-económico del municipio y del país, también es cierto que es menester hacer uso de la participación de la comunidad en su conjunto, para lograr al máximo este propósito.

Promover el espíritu de participación en cada individuo, deberá ser una responsabilidad institucional, con verdadera conciencia de colaboración y amplio interés por conocer las necesidades y problemas actuales de su comunidad, así como los de la nación es su conjunto.

La época actual es de cambios profundamente cualitativos que requieren plena identidad en la gestión, resuelta y enérgica ac-

titud en la participación, en la que unidos sentimientos y conocimientos habrán de darle base prolongada al propósito de mejorar la vida comunitaria.

En general, los fines de la participación ciudadana son: propiciar un sistema de comunicación permanente entre las instituciones del gobierno y la población en general; constituirse en el punto de partida para propiciar la apertura en las decisiones públicas; fomentar el sentido de responsabilidad, libertad y justicia social entre los individuos y grupos; inducir en los ciudadanos un sentido de dignidad y valor; constituirse en una metodología importante para promover el desarrollo socioeconómico de las comunidades; posibilitar que las obras necesitadas, solicitadas y realizadas por la gente, sean utilizadas y conservadas por ella misma; propiciar una actividad de cambio, e interés de la población en los asuntos de orden colectivo; fomentar la organización, cohesión y solidaridad entre los habitantes de una misma comunidad; crear nuevos mecanismos, canales e instrumentos a través de los cuales la población pueda influir en la toma de decisiones, favorecer la expresión pública; constituirse en el método ideal en que gobierno y sociedad trabajen conjuntamente con actitudes favorables y corresponsables en la búsqueda de desarrollo y bienestar social; crear y recrear nuevas formas de gestión comunitaria; favorecer el acercamiento del hombre hacia la democracia integral; ampliar la base social y la gobernabilidad; hacer de los hombres y mujeres sujetos activos en la construcción de su

destino; bajar los costos del desarrollo y propiciar el ahorro de recursos financieros en la realización de obras y prestación de los servicios públicos.

#### 5.4 BENEFICIOS DE LA PARTICIPACIÓN.

Se puede mencionar que uno de los beneficios que alude la participación, es que de manera activa son capaces de identificar y resolver los problemas que los grupos ciudadanos perciben como serios.

Un segundo beneficio potencial de la participación ciudadana se deriva de las aportaciones valiosas que pueden hacer los ciudadanos para los procesos de planificación y ejecución, sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos locales.

Desde el punto de vista gubernamental, el hecho de que los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones tiene la tercera ventaja de facilitar la ejecución de los planes y programas, en la medida en que los ciudadanos estarán más deseosos de aceptar y trabajar para la realización de los proyectos con los resultados esperados si ellos mismos han contribuido a planearlos, puesto que comprenderán mejor las razones que los justifiquen.

En cuarto lugar, la participación de los ciudadanos tiene un valor democrático, pues les facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios, electos o designados. El conocimiento es poder y los ciudadanos bien informados son más capaces de juzgar la calidad en el desempeño de las funciones gubernamentales (Zimmerman, 1992:15).

## CONCLUSIONES

La participación ciudadana en el actual contexto puede desempeñar un importante elemento tendiente a mejorar el rendimiento de los gobiernos municipales, ya que en la medida que la sociedad moderna se integra más por ciudadanos activos y por una pluralidad de organizaciones que han ganado espacios antes inexistentes, aunado a la redefinición en los alcances del Estado y en la necesidad de éste por atender los reclamos más urgentes de la sociedad, en esa medida se podrá mejorar el accionar de los gobiernos municipales a partir de la propia evaluación de la sociedad de los resultados finales derivados de la acción del poder público. Concebir que la participación ciudadana representa un proceso mediante el cual se pueden democratizar las decisiones públicas en el ámbito municipal, no representa una idea retórica, pues en este singular espacio de la vida social y política del país la posibilidad de sumar voluntades particulares a una voluntad colectiva resulta más factible, ya que justamente aquí las relaciones entre los individuos son más estrechas y directas a través de la convivencia, el trabajo y construcción de sus destinos a partir del principio ineludible denominado identidad.

Precisamente las consideraciones anteriores nos dan la pauta para entender nuestra identidad como ciudadanos. Tenemos que concebir a la ciudadanía como un modo de identidad política, constituido por la identificación con los principios ético-políticos de

la democracia moderna: la libertad y la igualdad entre todos los ciudadanos.

En esta perspectiva, el ciudadano no es, como en el liberalismo, un recipiente pasivo de derechos que disfruta de la protección estatal. La ciudadanía consiste en la fidelidad a reglas y prácticas que constituyen el modo de coexistencia propio de la democracia pluralista.

Es una identidad política común a individuos que son miembros de una misma comunidad, que persiguen sus propios objetivos, aceptando reglas de conducta para someterse a un solo fin.

Sin embargo, la participación social o ciudadana no es la panacea para la solución del universo de los problemas públicos. Pero, en las actuales condiciones de ciudadanía activa, convencida del valor político de la democracia (representativa y participativa), es una corriente poderosa para hacer efectivas nuestras expectativas de un buen gobierno y una buena sociedad, segura, digna, justa y habitable.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Rodriguez David, "La participación ciudadana en el ámbito municipal, una opción para mejorar la función de gobierno y democratizar las decisiones públicas" en Revista IAPEM, Abril-Junio de 1996.
- Aguilar Villanueva Luis F., "Participación ciudadana y vida municipal", La participación social en el quehacer municipal. El municipio en México, Archivo General de la Nación, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, SEGOB, 1996.
- Alvarado Salvador, La reconstrucción de México, Tomo II, Revolución, Obras fundamentales. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 1985.
- Bobbio/Bovero, Sociedad y Estado en la filosofía moderna, el modelo Insuaturalista y el modelo Hegeliano-Marxiano, F.C.E. México 1992.
- CEDEMUN, Antología sobre la reglamentación municipal, SEGOB/Gobierno del Estado de Querétaro/Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México 1997.
- CEDEMUN, Guías técnicas de capacitación municipal, "La participación social", México 1997.

- Cerroni Umberto. Política, Métodos, Teorías, Procesos, Sujetos, Instituciones, Categorías. Capítulo 4, "Sujetos". Siglo XXI Editores, 1992.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Alco, 1997.
- Diccionario Electoral, Centro Interamericano de Asesoría y promoción electoral (CAPEL), Programa Especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1ra. edición CAPEL-Costa Rica, 1989.
- Fairchild Henry Pratt, Diccionario de Sociología, F.C.E. México 1984.
- Gallino Luciano, Diccionario de Sociología, siglo XXI Editores, México 1995.
- García Ramírez Sergio, et al, "La participación ciudadana, ensayo de sistematización constitucional". Participación ciudadana y control social. Miguel A. Porrúa - Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1ra. Edición 1994.
- Guerra Rodríguez Carlos, et al, "La participación social y las políticas públicas: un juego de estrategias". Las polí-

ticas sociales de México en los años 90. Instituto Mora/ UNAM/FLACSO, Editorial Plaza y Valdés, México 1996.

- Instituto Nacional de Administración Pública. "La participación comunitaria municipal", Guía Técnica, número 14, México INAP 1986.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Centro de Estadística y documentación electoral UAMI-Iztapalapa, 1997.
- Lombera González Rocío. Et al "La participación social en el ejercicio de gobierno en la construcción de poder local". La participación social en el quehacer municipal. El municipio en México, Archivo General de la Nación; Centro Nacional de Desarrollo Municipal, SEGOB 1996.
- Lomelín Roberto. Federalismo y municipio. Fondo de cultura económica, México 1994.
- Manual Unico de Operación 1997. Ramo 26: Superación de la pobreza, SEDESOL, 1997.
- Méndez Jose Luis. Et al, "Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión". Política y Cultura. Políticas públicas y sociedad. UAM-Xochimilco, Número 7, Otoño 1996.

- Merino Huerta Mauricio. "Los municipios en México: mas allá de la democracia". Foro Internacional, número 4, Volumen XXXIII Colegio de México, México 1993.
- Merino Huerta Mauricio. "La participación ciudadana en la democracia". Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. Número 4. IFE, México 1997.
- Moll Jose Luis. "Participación social y redistribución del poder político". Revista IAPEM, No. 32, Oct-Dic. de 1994.
- Moya Palencia Maria. Democracia y Participación. UNAM México 1982.
- Mouffe Chantal. "Liberalismo, pluralismo y ciudadanía democrática". Temas de la democracia, núm. 2, IFE, México 1997.
- Piña Rafael. Elementos de derecho civil mexicano. Volumen I, México 1989.
- Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.
- Pliego Carrasco Fernando. Et al, "Estrategias de participación comunitaria: un enfoque neopluralista". Las políticas

- sociales de México en los años 90. Instituto Mora/UNAM/FLACSO, Edit. Plaza y Valdes, México 1996.
- Rivera Sánchez Liliana. "Participación Social y participación ciudadana: dilemas y perspectivas de los gobiernos locales". Encuentro Nacional: Análisis de la Coyuntura Política. Universidad de Guerrero, GIDE, Mayo 1997.
  - Ruiz Alanis Leobardo. "La participación social como ideología y práctica", Revista IAPEM, Núm. 28, año 1995.
  - Sáchica Luis Carlos. Democracia, representación, participación. Instituto Interamericano de derechos humanos, CAPEL. Costa Rica, 1985
  - Sainz Héctor. La organización de las organizaciones populares. Colección Educación para la participación ciudadana. Núm. 2, México 1987.
  - Salinas Sandoval Ma. del Carmen. Política y Sociedad en los municipios del Estado de México (1825-1880). El Colegio Mexiquense A.C. México 1996.
  - Senties Yolanda. Organización de la participación ciudadana municipal, CEDEMUN/SEGOB, 1987.

- Silva Martínez Alvaro, "La población como recurso de la planeación". Participación de la comunidad en los planes de desarrollo municipal, CEDEMUN/SEGOB 1988.
- Sobrino Jaime y Garrocho Carlos, Pobreza, política social y participación ciudadana, El Colegio Mexiquense A.C./SEDESOL, México 1995.
- Tamayo flores-Alatorre Sergio. "La participación ciudadana: un proceso". Revista Mexicana de Sociología, UNAM Año LIX, Número 4, Oct-Dic. 1997.
- Tuñón Pablos Julia. Mujeres en México. Una historia olvidada. Editorial planeta, México 1987.
- Villarreal Martínez Juan Carlos. "Participación ciudadana y descentralización: nuevos ejes para la democracia mexicana". Revista IAPÈM, No. 28, Oct-Dic. 1995.
- Vite Pérez Miguel Angel. "La ciudadanía en un mundo globalizado". Revista Mexicana de Sociología, UNAM Año LIX, Núm. 4, Oct-Dic. 1997.
- Zimmeraman Joseph F. Democracia Representativa, "Democracia representativa", Edit. Limusa, México 1992.