UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMIUNISTRACION PUBLICA

"LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE MÉXICO".

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA
Y ADMINISTRACIÓN PUBLICA

(ADMINISTRACIÓN PUBLICA)

P R E S E N T A :

NICOLAS REYES DOMÍNGUEZ

DIRECTOR.
MTRO. RIGOBERTO LEON BERBER

CIUDAD UNIVERSITARIA **FEBRERO 2004**

Universidad Nacional Autónoma de México
UNAM
Biblioteca Central
Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

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.

DEDICATORIA

A mis padres;

Avelino Reyes Jiménez.
Maria Socorro Domínguez Ordóñez.

Por la oportunidad que me dieron de existir, por su confianza e impulso constante para que alcanzara esta meta

A mis 12 hermanos y a todos mis familiares por su apoyo cuando lo requerí.

A mi alma mater la UNAM La Facultad De Ciencias Políticas y Sociales al Centro de Estudios en Administración Publica; a su personal docente por su arduo trabajo a favor de los mexicanos. A mis profesores y compañeros de carrera.

En especial a mis Hijos

Diego Alexis, Luis Gerardo, Kevin Oswaldo Reyes Sánchez.
Que la presente quede en su memoria como una meta propia.
Y a ti Cary por todo tu apoyo a lo largo de mi carrera. Gracias.

A la gente de Jilotepec y a mis compañeros del ayuntamiento en la administración. 2000-2003.
por mostrarme la importancia de la participación y el trabajo voluntario como valuarte del desarrollo municipal.

A mis compañeros e hoy día;

Noemí Genoveva y Naomi Alondra

Que me han demostrado que aun en la adversidad las metas se alcanzan con todo mi amor.

AGRADECIMIENTO

A mis sínodos.

Mtro. Rigoberto Leon Berber.

Prof. Leopoldo Ruiz Gomez.

Profra. Rosallina Ramírez Torres.

Mtro. Armando Trujando González.

Prof. Ulises Corona Ramírez.

Por su aportación comentarios y tiempo dedicado a la revisión de este trabajo;

Profra. Norma Hernández Ortega.

LIC. Gabriel Campuzano Paniagua.

Gracias.

Í N D I C E

Pág.

Introducción..... 4

I.- **El Municipio En México**..... 8

II.- El Municipio y su Estructura Jurídica-normativa.......34

III.- El Contexto de la Participación Ciudadana en el Municipio..53

IV.- Estructura e Importancia de la Participación Ciudadana Municipal.....82

V.- Estrategias e Instrumentos para Impulsar la Participación Ciudadana.....98

Consideraciones Finales 111

Bibliografía.....116

Introducción.

Los municipios se pueden entender como sectores de convivencia en los que dentro de cada uno se atienden las demandas de los individuos y se resuelven los problemas surgidos por el incumplimiento de las normas y razones de la convivencia, sin que en ellos se agote toda posibilidad de relación o intercambio. Las formas de convivencia se confrontan tanto en la vida municipal como en cualquier ámbito de gobierno, porque es en el municipio donde se dan diversas relaciones entre los hombres que por su naturaleza requieren de un trato con las autoridades y con un gran número de individuos entre sí.

La forma de atención de las autoridades determina el tipo de relación que se de entre las instituciones y los individuos, pues es de las citadas autoridades de quienes se espera atiendan las necesidades básicas a fin de lograr con ello, la confianza y la credibilidad en los órganos de gobierno, lo cual conduce a un fortalecimiento de la solidaridad social y de nuestra Nación y en consecuencia de nuestras instituciones.

Hemos sido protagonistas del cambio de la sociedad, situación que ha propiciado los cambios en su organización, misma que es más compleja y está determinada por problemas, inconformidades y demandas de satisfacción de sus necesidades elementales. Desde esta perspectiva se debe situar a la participación ciudadana como una expresión de los individuos encaminada a influir en la resolución de los problemas de prestación de los servicios públicos que con mayor frecuencia se presenta en las comunidades municipales, los cuales en ocasiones manifiestan una ambigüedad sobre la responsabilidad de quién los

debe proporcionar, dando el espacio propicio para la participación ciudadana.

Como consecuencia de la transformación de la sociedad, la demanda de participación de las comunidades en los asuntos del gobierno ha aumentado, por lo que se puede afirmar que el intento del cuerpo social está orientado a mejorar la calidad de vida de las regiones y de ampliar los horizontes de convivencia democrática y en ésta se refleja la pluralidad cultural y diversidad regional que caracteriza a nuestro país. La organización de los ciudadanos ha contribuido a la promoción, justicia y desarrollo del municipio con el propósito de instrumentar nuevas formas de convivencia colectiva para lo cual ha ampliado su creatividad, sus iniciativas y su relación con las instancias gubernamentales.

En el México de hoy, los niveles de gobierno, las instituciones, las organizaciones y las sociedades son más abiertas y participativas; resultado de la evolución y transformación del Estado, quien juega un papel de gran trascendencia por que éste ha tenido que adecuar sus estructuras, medios, mecanismos y capacidad para hacer frente a sus responsabilidades y sumar el esfuerzo de las comunidades municipales a su alcance para la solución de retos que se le presentan.

La idea actual del Estado está orientada a garantizar el bienestar social y alentar de manera inteligente la participación de los individuos, los grupos y las organizaciones, que en conjunto logren superar problemas de diversa índole como la extrema pobreza, marginación, salud y seguridad social, educación, empleo, entre los más importantes.

Con base en estas consideraciones generales, se realizó la presente investigación misma que está integrada por cuatro apartados que considero abordan de manera puntual los temas relativos a los asuntos municipales: su esquema conceptual, aspectos históricos, jurídico-administrativos, federalismo, participación ciudadana y democracia como parte inherente de la relación gobierno-sociedad.

De este modo, en el primer capítulo se hace referencia a los elementos que determinan qué es el municipio, así como su ámbito de acción, de la misma forma, se realizó una descripción de los antecedentes fundamentales acerca del orígen y la evolución del municipio desde sus orígenes, antecedentes de la formación en la cultura mexica hasta su estructura actual. Además, se hace una reseña conceptual de los elementos y la importancia del federalismo para señalar que éste es la unión de estados y municipios, que no se restringe a un escueto reparto de competencias, sino que su ámbito independiente y autónomo favorece a la descentralización de la vida nacional con la idea de que el municipio esté más cerca y abierto a los ciudadanos y así garantizar el desarrollo de su comunidad.

En la siguiente sección, se alude a la estructura jurídico-normativa municipal referida en la Constitución Política, la que fundamenta la personalidad de los municipios y también el reconocimiento6 a su autonomía, atribuciones y las facultades para ejercerlas con el fin de armonizar las relaciones entre los individuos, además de garantizar la participación democrática de los ciudadanos en los procesos de gobierno en la vida social. Asimismo, se incluyen las modificaciones y adiciones al artículo 115 Constitucional.

El contexto conceptual de la participación ciudadana, objetivo central de este trabajo, es el título del siguiente apartado y su objetivo es tratar su objeto e importancia, fines y propósitos de ésta, es decir, se apunta lo relativo a las precisiones conceptuales y a la conveniencia de la organización de los individuos y grupos para influir en los procesos de satisfactores de necesidades sociales así como su vínculo con la administración pública de tal forma que gobierno y sociedad se conciban uno a otro como elementos complementarios y corresponsables en la atención de los asuntos de interés público.

Los capítulos que le suceden abordan los temas complementarios y de relevancia de la participación ciudadana. En primer lugar se hace una descripción de la estructura de la participación ciudadana, los órganos y autoridades de ésta, de su misión y visión y la importancia de su relación con la institución municipal.

Por último, se contemplan alguna reflexiones en torno a la democracia y su relación con la participación ciudadana, analizando la educación cívica y política que posibilite abrir más espacios para constituir un sistema de reglas en las que se diluciden y solucionen los conflictos que se generen en el seno de la sociedad y del gobierno.

I.- El Municipio en México

Para realizar cualquier estudio sobre el municipio, ya sea económico, político, sociológico y/o constitucional, tendrá que hacerse desde su perspectiva histórica. El municipio no fue ni es el resultado de una consecuencia ni tampoco el ensayo de especulaciones ideológico-políticas para la construcción de esta institución. Categóricamente, el municipio es un producto histórico: nace en Roma y a partir de ahí, se adopta en diversas regiones del mundo, transformándose de acuerdo con el territorio, gobierno y su circunstancia histórica.

Este órgano de gobierno tiene a nivel mundial una extrema importancia tanto en el derecho constitucional como en el derecho administrativo y en la sociología política. Esta institución es un ente del derecho público, que en su interior contempla para su acción un orden de relaciones jurídicas. Su autoridad para intervenir dentro de su territorio deriva de un poder legítimo que es la ley como única fuente de su actuar gubernamental.

El municipio no es un producto de teorías anárquicas, pues su existencia se afirmó como un producto de la propia historia. La importancia del municipio es tal que la ciencia política lo considera como un fenómeno histórico y que durante su evolución fue revestido de una serie de principios jurídicos–normativos del derecho público que lo fueron estructurando a través del tiempo para afinar esta disposición jurídica y situarlo al mismo tiempo dentro de los temas de mayor relevancia de la ciencia del Estado.

Por otra parte, el municipio como nivel de gobierno se encuentra contemplado en las constituciones políticas de las naciones, llegando a formar parte de un poderoso cuerpo normativo que regula y estructura su existencia. La importancia jurídica del municipio ha tenido tal relevancia que han sido muchas las corrientes doctrinarias que se inclinan a favor de un derecho municipal autónomo cuya función sea regular y perfeccionar su actuar dentro del Estado.

Como se mencionó anteriormente, siendo el municipio un producto histórico, ha sufrido permanentemente modificaciones a través del tiempo. Por tal razón, su evolución se ha conformado de acuerdo con el perfil de las sociedades, sus necesidades, distintas geografías y en los diferentes momentos históricos. El municipio es afectado sensiblemente según sea el vínculo y el valor que un Estado le otorgue a los aspectos sociológicos, políticos y jurídicos. En términos generales, se puede decir que son estos elementos los que determinan su concepción ideológica así como su trascendencia histórica.

A pesar de esto, el concepto de municipio no ha cambiado esencialmente a través de la historia para definir a una importante institución política nacida en Roma y que ha sido heredada en el resto del mundo como una fórmula política adecuada para el gobierno de sus territorios dentro de una división territorial y política. Esta división se da en agrupaciones de una menor o mayor complejidad social en territorios perfectamente delimitados.

1.- Esquema Conceptual.

El municipio es la base del sistema federal y está considerado como la estructura básica en la esfera político-administrativa en la integración de las entidades federativas. A partir de este enfoque se han expuesto diversos conceptos producto de esta reflexión.

Desde el punto de vista etimológico, el término municipio tiene su origen en el vocablo municipium del latín, que significa el desempeño de una función que se asume por si misma y que se consolida como una institución,[1] asimismo, existen otros significados con raíces etimológicas como; municip, paticep, munere, cappacendo y municipé; estos vocablos, conllevan lazos de vecindad, derechos y deberes; denotan por lo tanto la idea del desempeño de una función que se asume o que se recibe de otro que de algún modo la venía ejerciendo.

Diversos historiadores romanos afirman que la palabra municipium ha sido analizada en dos vertientes; la primera de carácter genérico: toda ciudad de constitución romana en Italia o en las provincias que se oponían a Roma; y otra de carácter específico: para expresar la condición de derecho público, o una categoría especial de los ciudadanos italianos o provinciales.

El concepto municipium adquirió diversos significados en la propia Roma; esto se deduce de la concepción de Festo que contempla la idea que se tenía de municipio en los siglos IV y III a.c..

[1] Ochoa Ocampo, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Ed. Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal y Banobras, primera edición. México, 1981. p. 64.

Estas ideas iniciales acerca del término, expresan que municipio se llama a los hombres que son ciudadanos y que participan en todos los cargos a que tienen derecho tal como el referido al cargo de magistraturas; como podemos ver la palabra municipio para los romanos fue una condición de derecho público.

El Gran Diccionario de la Lengua Española, define a esta institución como "una circunscripción administrativa básica, regida por un ayuntamiento en que se divide el territorio español. Así también señala que es un conjunto de habitantes de un territorio jurisdiccional regido por un ayuntamiento. Es una ciudad principal y libre gobernada por sus propias leyes y cuyos vecinos podían obtener la ciudadanía romana"[2] esta concepción desde luego tiene su antecedente en la antigua Roma.

Para Adolfo Posada el régimen municipal ha tenido grandes transformaciones por lo que, "se ha elaborado la noción general, sociológica y política del municipio, en la cual se recogen y enlazan diversas ideas a saber: a) la de sociedad natural, o sea, determinada por exigencias reales de la vida humana que trascienden de las puras relaciones de parentesco o ascendencia común (real o simbólicas): en suma, domésticas, y que se producen merced a la convivencia territorial o espacial; b) la de sociedad compleja, comprensiva de relaciones que traspasan o trascienden del primer núcleo social; c) la de compenetración y armonía entre los diversos núcleos sociales que se condensan y viven en un mismo territorio o espacio. La noción de municipio se construye de un lado, afirmando su carácter natural. No son asociaciones, dice Azcárate, que surgen al conjuro de los individuos o de los gobiernos sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existencia tienen que reconocer

[2] Gran Diccionario de la Lengua Española. España, 1996. Editorial Larousse. p. 1160.

gobiernos e individuos. Esta índole natural del municipio – como formación espontánea – explica que se le considere una de las sociedades fundamentales".[3]

Ahrens define al municipio como un segundo nivel de las sociedades esenciales que comprenden todos los aspectos de la vida humana; por lo tanto no es una simple circunspección territorial para un fin político, sino que es una comunidad o un grupo de familias para la consecución de todos los fines esenciales de la vida. Esta concepción se asemeja a la de Giner quien afirma que el municipio es una comunidad total que integra a la vida entera en todos sus sentidos, formas y fines; y coincide con Ahrens en que es una sociedad de segundo grado porque tiene como componentes otras sociedades que en concepto de miembros constituyen una familia.

Con base en esta idea general, Giner piensa que el municipio no es una delegación del Estado nacional, esto es, no existe centralización, ni es el resultado de un contrato bilateral entre varias familias, es decir, Federación. El municipio se forma gracias a la afinidad que como centro ideal de fuerzas ejerce sobre un cierto grupo de la comunidad, mismo que se agrupa paulatinamente en torno a este centro común y se constituyen en órganos y representantes suyos.

Giner destaca el concepto de comunidad natural, porque para él, es la base de la autonomía y de la jerarquía jurídica que sin lugar a dudas son el fundamento de la subordinación, asimismo, el coincide en que la autonomía municipal configura la vida del municipio. Carrera Justiz afirma que el municipio implica correlación político-administrativa, que tiene un

[3] Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Visión Histórica del Municipio como Institución Política. Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. Órgano Académico Informativo de los Institutos de Administración Pública Estatales Nº 4. México 1981. p. 41.

poder superior que es el Estado y que a pesar de su amplia autonomía, esta figura queda subordinada.

Otras concepciones al respecto señalan que el origen del municipio tiene relación con la necesidad de conseguir el bien común de una comunidad específica. Asimismo, el municipio siempre persigue un fin: la satisfacción integral de las necesidades económicas, políticas y culturales de sus componentes en el ámbito de su jurisdicción a través de un ejercicio democrático de sus funciones.

Gabino Fraga entiende al municipio como la forma en que el estado descentraliza los servicios públicos relativos a un territorio determinado; y Andrés Serra Rojas define al municipio como una forma característica de la descentralización regional en el derecho administrativo.

Estas conceptualizaciones nos llevan a reflexionar que el municipio debe entenderse como una forma de organización política, administrativa y económica que a su vez organiza la vida colectiva dentro de un territorio determinado, además de asegurar en un ámbito democrático el ejercicio de la soberanía popular. En ese sentido, el municipio es un órgano que está integrado con instancias de gobierno y su función administrativa la cumple a través del ayuntamiento, quien está supeditado a la competencia que la Constitución señala y a las leyes relativas que de ella emanan.

Finalmente, se puede afirmar que el municipio como institución jurídica y política se caracteriza por su núcleo de relación social intensa que se da en una determinada comunidad de carácter natural y local. Esta comunidad natural es un elemento controversial diferenciador del régimen municipal, y es lo que le otorga fuerza y consistencia.

El régimen municipal no nace, en consecuencia, como un producto lógico, o dogma jurídico sin apego a la realidad, sino por el contrario, es el resultado de la vida social. En este sentido, el municipio se finca en la propia realidad de la vida, y lo único que hace es perfeccionar sus mecanismos de supervivencia y de relación para anclarse en el Derecho y en la vida política de una comunidad local y de un radio de amplitud mayor con otro órgano de carácter superior.

2.-Trascendencia Histórica.

El primer antecedente importante del municipio se sitúa en la cultura Mexica, por lo que se ha señalado que en el caso mexicano tiene una profunda raíz popular, y que éste es el inicio donde surgen las funciones del ciudadano como productor, consumidor, elector, servidor de bienes necesarios y suficientes para su subsistencia y como creador de vínculos y afectos.

El pueblo Azteca organizó el Calpulli como institución sólida y como un órgano fundamentalmente de carácter agrario. Asimismo, se constituyó como la base de la división territorial del pueblo Azteca y de su organización social y política. La estructura del Estado en la cultura Mexica para su tiempo estuvo integrada por una sólida división de poderes: poseía un territorio propio, autoridades militares, administrativas y religiosas con funciones específicas. Por tal razón, se afirma que en el Calpulli se encuentra la semilla de la organización política que actualmente se conoce como municipio libre.

De acuerdo con la organización del Calpulli; su estructura era de la siguiente manera:[4]

- El tecuhtli: era el responsable de la organización militar, entrenaba a los jóvenes y definía las estrategias militares en caso de guerra.
- Los tequitlatos: su trabajo consistía en coordinar y dirigir los trabajos comunales.
- Los calpizques: su función estaba dirigida a la recaudación de tributos.
- Los tlacuilos: eran los cronistas de la época.
- Los demás integrantes del calpulli como sacerdotes, médicos, hechiceros, agricultores y artesanos, estaban al servicio del calpulli.

El gobierno Azteca estaba formado por un Consejo de Ancianos, también llamado Tecpan, que tenía como facultad nombrar a los funcionarios del Calpulli, además se encargaban de la administración y organización de éste. Estas funciones dieron forma a las atribuciones que con el paso del tiempo fue adquiriendo el municipio mexicano y que ahora están señaladas en el Artículo 115 Constitucional. Por ello, se ha insistido en la importancia de considerar en las reformas municipales las características de la organización del Calpulli, porque como se señaló en líneas anteriores, éste se constituyó como la base de la división territorial de los aztecas y es el germen de lo que ahora conocemos como el Municipio Libre.

[4] Centro Nacional de Desarrollo Municipal. “Gobierno y Administración Municipal en México” p. 20.

En la evolución de la sociedad mexicana un antecedente importante lo constituye la organización política de la Colonia, misma que conservó la estructura existente de los pueblos y ciudades y que en ese entonces se denominaba división antigua. En un principio, la comunidades indígenas y los municipios españoles convivían, a pesar de que en el caso de estos últimos había influencia de los árabes, romanos y visigóticos.

Por otra parte, la colonización de América se justificó jurídicamente a través de la institución municipal. En 1519, Hernán Cortés fundó la Villa Rica de la Veracruz, y de este modo se funda el primer ayuntamiento del continente Americano el 22 de abril de 1519, y el segundo fue el de Coyoacán en 1521.

> "...lo que están viendo los soldados es un continente y lo que se necesitaba era otra cosa: gobierno propio, República; Cortés reúne al pueblo, hace ayuntamiento, nombra alcalde y regidores, da la vara de la justicia a los alcaldes y dice muy solemnemente: "Vuestro es el poder" ...pone todo en manos del pueblo, como hizo Balboa y como harán en adelante todos los grandes capitanes de la conquista. Ahí mismo, los alcaldes que saben lo que les toca hacer tratan de muchas cosas convenientes al bien de la República...determinando elegir por su caudillo y capitán a Hernán Cortés y para que la elección tenga más fuerza llama a todo el pueblo pero el común debe elegir: ¡Que hable el común!"[5]

En un primer momento, la división territorial se formalizó con base en los señoríos ya existentes y en los territorios donde no había esa organización territorial. Los primeros ayuntamientos se integraron por un alcalde mayor, dos alcaldes comunes y ocho ediles.

[5] Germán Arciniegas, Biografía del Caribe. Citado en: Pichardo Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo 2 Editorial Instituto Nacional de Administración Pública- CONACYT. México, 1984. p. 278.

"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".[6]

El cabildo[7], también llamado Concejo Municipal, fue un órgano que formó parte del gobierno español, y su modelo fue tomado para instaurar en el nuevo continente los pueblos coloniales. Pero a diferencia de las funciones que tenía el cabildo español, los cabildos indígenas estaban sometidos a los españoles y sus funciones se orientaron al pago y cobro de tributos, agricultura, construcción de obras, así como participar con los colonizadores en la conversión religiosa, es decir, la evangelización. Estos aspectos fueron sin duda los que formaron parte del proceso de conquista.

Además, una característica del cabildo español, es la relativa independencia con que se manejaban con respecto al gobierno español. Los cabildos tenían también dos particularidades; esto es, había cabildos abiertos que se integraban por diversos grupos de vecinos y funcionarios que se reunían para tratar asuntos relacionados con el cabildo, y a través de los cabildos cerrados se tomaban las decisiones relativas a la administración de los servicios municipales.

---

[6] C. H . Harring. El Imperio Español en América. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Alianza Editorial Mexicana. México, 1990. p. 209.

[7] La palabra cabildo se usaba para designar no sólo al consejo municipal sino también otros cuerpos análogos, como un capitulo de catedral. También se aplicaba al "edificio municipal" en donde el consejo municipal sostenía sus reuniones. Ibidem. p.209.

Asimismo, el municipio durante la colonia ejerció funciones de índole legislativa, judicial y administrativa, que desde luego están referidas a la elaboración de leyes , la impartición de justicia y a la construcción de obras públicas, vigilancia de los servicios públicos, reparto de tierras y a la distribución de agua, respectivamente. Todos estos elementos caracterizaron al municipio durante la conquista; asimismo, la Nueva España ejerció su soberanía a través de éste.

Posteriormente "las reformas borbónicas de Carlos III, entre las que destacan las ordenanzas de intendentes de 1736, centralizaron la administración edilicia provocando el descontento de las autoridades criollas representantes de los intereses locales en los cabildos y ayuntamientos. De ahí, que la lucha popular independiente se iniciara en el ayuntamiento de la ciudad de México y continuara en la conjura de los de Valladolid y Querétaro en 1810".[8]

Al finalizar la etapa de la colonia la institución municipal perdió importancia especialmente durante la época del México independiente, como resultado de la inestabilidad política y social que se vivió en ese entonces. La organización del municipio sufrió modificaciones al promulgarse la Constitución de Cádiz, su estructura quedó integrada con base en el modelo francés cuya autoridad le correspondía a un jefe o prefecto político; su actuación estaba supeditada a las leyes y reglamentos en materia municipal; sin embargo con la citada Constitución se les otorgó personalidad jurídica y además se precisó su nivel en la estructura de la administración pública de la época.

[8] Pichardo Pagaza, Ignacio. Op. cit. p.277.

La Independencia de México se consolidó en 1821 con la firma de los Tratados de Córdoba, por Don Juan O´Donoju, (último Virrey de la Nueva España). Como consecuencia de los mencionados Tratados Agustín de Itrubide instituyó en 1822 como forma de gobierno la Monarquía Constitucional pero esto llevó a que en el primer año de su gobierno hubiera frecuentes luchas entre insurgentes y borbonistas, estos hechos motivaron al Emperador a fundar la Junta Nacional Instituyente de la que derivó el Reglamento Político del Imperio Mexicano. Sin embargo, la Constitución de 1824 y las leyes centralistas de 1837, remplazaron a los ayuntamientos por jueces de paz subordinados a prefectos y subprefectos.

La importancia del Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, consistió en que las elecciones de los ayuntamientos en 1823 se llevarían a cabo con base en un decreto de la Junta Nacional Instituyente, asimismo la elección de los diputados y todas las relacionadas en esta materia se sujetarían a la ley de elecciones formada por la propia junta. Un hecho derivado de estas modificaciones es que se constituyó el supremo poder ejecutivo con una fuerte tendencia federalista, sin embargo, tuvo una desempeño muy débil frente al municipio.

Otro hecho notable en la estructura gubernamental es que aparecieron los estados en reemplazo de las antiguas provincias y se adoptó la forma de República Representativa Popular federal de acuerdo con lo señalado en el artículo sexto del Acta Constitutiva de la Federación Mexicana del 3 de marzo de 1824, que a la letra dice: “declaro a los Estados, independientes, libres y soberanos en lo que exclusivamente toque a su administración y gobierno interior. Asimismo, estableció un gobierno republicano, federal y representativo; bicameral, con 19 Estados, 4 territorios y un Distrito Federal”.[9]

[9] Ediciones de Administración Urbana. Administración Urbana Municipal. Guía Práctica para la Administración de las Ciudades, División Editorial de Aguilar Narváez y Asociados, S.C., primera edición. México, 1994.

Con respecto al municipio, la Constitución de 1857, señaló las siguientes atribuciones: las autoridades del municipio serán electas de manera popular; el Congreso tiene la responsabilidad de elegir las rentas a cubrir por parte de las autoridades municipales; los ciudadanos tienen la obligación de pagar sus contribuciones al municipio y de inscribirse en el padrón municipal correspondiente. Finalmente, durante la época de la Independencia la institución municipal no progresó mucho, debido especialmente, a los conflictos armados, además de los problemas políticos y sociales resultado de la búsqueda de mejores opciones de vida.

Después de la intervención francesa y del derrocamiento de Maximiliano de Hasburgo, la Constitución de 1857 volvió a sufrir modificaciones en el rubro municipal, sin embargo las adecuaciones que se instrumentaron no se respetaron en su totalidad. En este período se publicó la Ley sobre Organización de la Hacienda Municipal, que entre otras cosas le otorgó al citado municipio la posesión de los bienes, como los mercados, mataderos, rastros, alhóndigas, censos, rentas y pensiones, entre los más importantes, se determinó asimismo, que la recaudación la realizaría la oficina llamada Administración de Propios.[10]

Posteriormente, durante la reforma juarista, el sistema municipal se estabilizó, pero careció de una estructura normativa adecuada, actualizada, clara y objetiva. El gobierno del general Porfirio Díaz, agrupó a los Ayuntamientos en segmentaciones administrativas, además la presencia de las autoridades y funcionarios con niveles jerárquicos superiores dentro del municipio centralizaron el poder y además le restaron importancia a la estructura y funciones del ayuntamiento y en consecuencia el desarrollo municipal que se había logrado hasta entonces pasó a ser una instancia subordinada a los prefectos políticos.

[10] Ibid., p. 38.

Esta fue una de las causas que originaron el catalizador de la revolución. Se elevó como bandera de lucha la postulación del municipio libre, en su sentido moderno. El antecedente más cercano de este principio se encuentra en el Programa del Partido Liberal de 1906. En síntesis, se puede decir que durante el porfiriato se abandonó el modelo de desarrollo municipal, que el excesivo centralismo y el poco interés que mostró por cuanto se refiere no sólo al apoyo político adecuado, sino también en lo relativo a una instrumentación jurídica adecuada que superara los rezagos legales y que éste compatibilizara con las nuevas circunstancias de la estructura del Estado.

Entre otras razones, éste fue uno de los motivos por el que Francisco I. Madero apoyó las causa de la revolución, entre las aspiraciones se buscaba: la soberanía a estados y municipios, además las libertades que los ciudadanos habían perdido y el exceso de privilegios para unos cuantos.

En consecuencia, una de las primeras acciones políticas del grupo revolucionario de 1910, fue la eliminación de las jefaturas políticas mediante la Ley del 28 de octubre de 1911, expedida en la Ciudad de Chihuahua.

El Plan de Ayala fue también un documento, que además de reivindicar una serie de derechos en materia de reparto agrario, también se pronunció por la importancia del municipio como forma de gobierno, por tal razón, derivado del citado Plan se formuló la Ley General sobre Libertades Municipales y la Ley de Libertades Municipales. En la primera se manifestó la petición de Zapata de eliminar las jefaturas políticas y la segunda estableció la libertad de los municipios en lo relativo a la expedición de mandatos, disposiciones normativo-jurídicas, además de ser administrados por un Ayuntamiento.

Don Venustiano Carranza, dio inicio a una importante reforma municipal a través de su decreto de adiciones al Plan de Guadalupe del 12 de diciembre de 1914, la mencionada reforma tuvo una alcance inusitado, ya que la reglamentación final quedó plasmada en el Artículo 115 Constitucional de 1917. El documento de referencia propuso dos puntos fundamentales: el primero relativo al libre manejo hacendario, y el segundo concierne a la autorización de la personalidad jurídica de la institución municipal. Es decir, la intención de asegurar la libertad municipal hizo que el Constituyente de Querétaro incluyera en el texto el citado artículo, los principios relacionados con la autonomía política y financiera entre los que se pueden mencionar: la elección popular directa (fracc. I); y la libre administración de su hacienda (fracc. II); al mismo tiempo se le otorgó personalidad jurídica para la resolución de todos los efectos legales resultado de su gestión.

Con base en estas consideraciones, se puede concluir que durante las transformaciones sociales en la época revolucionaria recupera la jerarquía que paulatinamente había ido perdido durante la colonización. Porque a partir de este momento se concibe al municipio como una entidad libre con capacidad para administrar sus recursos además de tener personalidad jurídica propia.

Es evidente entonces que los principios y los ideales que motivaron la lucha armada de 1910 no sólo tuvieron la intención del Sufragio Efectivo no Reelección, ni la equidad en lo referente al reparto agrario, sino también su búsqueda fue conseguir la tan anhelada libertad municipal.

A muchos años de estos logros, la evolución municipal conforme a las bases originarias han demostrado que éste se encuentra lejos de haber alcanzado sus fines de autonomía y autarquía; sostén y requisito de la libertad.

De manera general, a pesar de los esfuerzos y avances que se suscitaron para impulsar la autonomía municipal, no se contó con los instrumentos necesarios para hacer posible ni su autonomía económica ni su autonomía política. La primera no se logró por que el desarrollo de las fuerzas fue prácticamente nulo y en el segundo caso porque el propio devenir histórico impuso una política con criterio central que propició el sometimiento con relación a los niveles de gobierno estatal y federal.

Durante la década de los setenta, el gobierno mexicano propuso un nuevo esquema de tipo federalista para enfrentar el problema municipal. La primera iniciativa consistió en llevar a cabo reuniones nacionales con presidentes municipales a fin de elaborar un inventario de problemas vinculados con su gestión administrativa. Asimismo, se dieron avances importantes para impulsar la descentralización en los ámbitos administrativo, político y económico.

Para 1982 surge otra etapa de gran trascendencia en materia municipal, porque la consulta popular iniciada en ese año posibilitó la elaboración de un diagnóstico riguroso y actualizado de los problemas municipales así como sus alternativas de solución.

Las comisiones para el desarrollo económico y social realizaron importantes trabajos para promover el fortalecimiento municipal, además se sumó a este esfuerzo la consolidación de los principios de la descentralización de la vida nacional, se materializaron al convertirse en las propuestas específicas que fundamentaron las reformas y adiciones al Articulo 115 constitucional, cuya iniciativa fue presentada por el presidente Miguel de la Madrid ante el Congreso de la Unión en diciembre de 1982.[11] Cabe señalar que un aspecto relevante lo constituyó la inclusión de la representación proporcional para el caso de los regidores y síndicos

La reforma al Artículo 115 constitucional, vigente a partir de 1983, tiene una relevante importancia jurídica y política, ya que además de superar las omisiones de 1917 (fundamentalmente relacionadas con la distribución de competencias y la falta de precisión respecto a la asignación de recursos) se convirtió en el instrumento idóneo para el fortalecimiento del municipio.

Después de este breve recorrido histórico cuyo objetivo ha sido reseñar y analizar las transformaciones y evoluciones que ha tenido la institución municipal; se puede afirmar que éste se ha fortalecido, entre otras cosas, gracias a la concepción nacionalista de algunos hombres como; Venustiano Carranza y Emiliano Zapata, quienes lo veían como base de la política y la administración mexicana. De ahí que se le hubiera dotado del marco jurídico que ampararía su autonomía frente al gobierno federal.

[11] La Descentralización de la Vida Nacional fue una de las Siete Tesis Rectoras del Plan Básico de Gobierno de Miguel de la Madrid.

Así, “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”.[12]

En lo que corresponde a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 se plasman en ésta el espíritu federalista y liberal como una conquista de los ideales revolucionarios. Esta concepción ideológica incluye también los cambios en materia de división de poderes de la federación y el Articulo 115 orientado a los asuntos del municipio.

Este último ha sufrido modificaciones y adiciones que lo han fortalecido y lo han situado en su condición de autosuficiencia y con una libertad política efectiva.

[12] Aragón Salcido, María Inés. El municipio en México ¿ bases normativas o reglamentos autónomos? Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1986. p.36-37.

3.- Algunas Consideraciones sobre la Importancia del Federalismo en México.

En la cultura política el concepto de federalismo, comúnmente designa dos objetos diferentes. En una primera instancia señala la Teoría del Estado Federal y en una segunda instancia hace referencia básicamente a la visión global de la sociedad.

El primer significado está basado en la Teoría del Estado Federal, modelo constitucional que ha sido objeto de muchos estudios que siempre han estado orientados a tratar de ilustrar los aspectos fundamentales de su estructura y de su funcionamiento. Por una parte, el conocimiento de un Estado no puede considerarse completo sino se suponen las características de la sociedad que permiten mantener y hacer funcionar las instituciones políticas.

Si el Estado Federal tiene sus características propias que lo distinguen de otras formas de Estado es de suponerse que la conducta de quienes viven en ese Estado tiene cierto carácter federal. Por otra parte, debemos de tener presente que la existencia de conductas federalistas aún fuera de los Estados federales (en Europa, en los siglos XIX Y XX), evidenció primero a individuos aislados y posteriormente verdaderos movimientos organizados utilizaron los principios federales para definir su actitud política.

Aunque comúnmente se habla del Federalismo con relación a las formas de Estado, la idea federal supera el marco del derecho constitucional. Es una manera de entender la autoridad, por lo que la asociación sustituye a la coacción, sin duda el principio democrático tiende al mismo propósito ya que busca asociar a los individuos en la construcción de las decisiones por las que estarán unidos. Sin embargo, en la democracia, simplemente se trata de una asociación de individuos, por ello la idea federal se orienta a mantener una asociación de grupos.

En lo que corresponde al juicio federal de autoridad, es una concepción de la sociedad entendida como un conjunto articulado de agrupaciones de todos órdenes. Cada una de las citadas agrupaciones personifica un papel que le es propio en el campo de la economía, de la cultura, de la política, de la formación profesional, entre otros. Igualmente cada una de ellas es libre por la condición que resulta necesaria para que las funciones sean correctamente desempeñadas, es decir, que sean impuestas por las exigencias del medio, por sus necesidades, por sus tradiciones, por sus formas de pensar y actuar.

Es importante contemplar que la sociedad global tiene del mismo modo sus imperativos, por lo que es primordial que una autoridad coordine los comportamientos de las partes que la integran. Es a esta autoridad a la que se refiere el Federalismo cuando se piensa establecer sobre la base de una asociación. Por lo anterior, en la raíz del Federalismo existe la idea de acuerdo, de tratado (foedus)[13], es decir de un ente entre los participantes en un orden.

[13] Foedus. Del latín, lazo, unión o liga.

De esta forma podemos ver que la idea federal está ligada a la de la libertad, lo que permite entender a su vez la seducción que ejerce y la extensión de su campo de aplicación. Siempre que un proceso de decisión permite una negociación con aquellos grupos a los que la decisión concierne, se puede afirmar que hay Federalismo.[14]Esta entendido que podemos considerar al Federalismo como "una doctrina social de carácter global como el liberalismo o el socialismo, que no se reduce en consecuencia, al aspecto institucional sino que entraña una actitud autónoma hacia los valores, la sociedad, el curso de la historia, etcétera".[15]

A estas reflexiones podemos sumar la consideración de que en el Estado Federal encontramos como características un territorio propio, el que está formado a su vez por los territorios de todas las entidades federativas: una población propia que es la de todo el país; y finalmente un gobierno propio, que es el Federal, a quien está delegado el ejercicio supremo de la soberanía constitucional. Existe de igual manera una legislación federal de la que forma parte en el lugar supremo la Constitución Política, que es la Ley superior de todo el país.

[14] G. Burdeau. Señala que " cada grupo social tiene necesidad de autonomía para desarrollar su propio genio según sus recursos materiales, su situación geográfica, sus aptitudes espirituales. El Federalismo no ahoga esta necesidad de la que proceden los Poderes nacionales, sólo le impide que paralice otro imperativo de las sociedades humanas: la necesidad de colaboración y de paz, cuyo respeto asegura sustituyendo a la anarquía de los Estados Soberanos la armonía del orden federal". En: Burdeau, Georges. Tratado de Ciencia Política. Tomo ll el Estado, Volumen ll, Las Formas de Estado. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. México, 1985, p. 194.

[15] Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. Diccionario de Política.. Ed. Siglo XXl. México, 1987. p. 679.

Además, es importante decir que los Estados miembros poseen de manera propia su territorio, su población, su gobierno y su legislación específica. Sin embargo, estos Estados miembros o entidades federativas se considera que sólo son libres y soberanos en cuanto a su régimen interior. En lo que atañe a los asuntos de interés general y a la globalización, mantienen la subordinación a la federación conforme a lo estipulado en la Constitución Federal. "...el único Estado al que corresponde la soberanía en sentido propio y verdadero, con todas las características que la teoría política le señala es el Estado Federal".[16]

Con base en estos componentes se puede sustentar la definición que al respecto del Federalismo formula Jesús Reyes Heroles en su obra: El Liberalismo Mexicano que expone que "son los Estados soberanos quienes celebran un pacto a través de sus representantes creando así la federación y expresando los derechos que le ceden".[17] Es decir, que los Estados no se avendrían a un cambio de forma de gobierno, así es que puede decirse sin temor de equivocación, que el sostener y fomentar nuestra federación ya establecida, es un medio eficaz e indispensable para conservar la unión de todos nuestros Estados, que de otra manera quizás se verían tentados de tomar otro partido.

[16] González Uribe, Héctor. Teoría Política. Edit. Porrúa, S.A., México, 1987. p. 404.
[17] Reyes Heroles, Jesús. El Liberalismo Mexicano. En tres tomos, Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1982. Tomo lll. p. 338.

Por lo que corresponde al Federalismo mexicano, existe una idea muy difundida de que era y es (actualmente algunos estudiosos del tema así lo consideran) una imitación extralógica del modelo de Norte América. El Doctor Jorge Carpizo en su obra titulada El Sistema Federal Mexicano[18] se refiere a los diversos antecedentes que presentan como única alternativa de solución federal que podía preservar la unidad que la esencia de nuestro sistema federal respondía a una necesidad, que de no haberse implantado esta alternativa, tal vez nuestro país no se hubiera valcanizado.

La tendencia por la separación de las diversas provincias se consideró un paso de suma importancia ya que mientras el Constituyente se abocaba a sus difíciles tareas, el espíritu regionalista, que era impreciso y tal vez hasta confuso se reanimaba con el triunfo culminante de la Constitución norteamericana y se convertía en una necesidad inaplazable, de tal forma que el Congreso para tranquilizar las tendencias localistas hubo de expedir antes que la propia constitución el Acta Constitutiva estableciendo en ella por primera vez el Federalismo en México.

El Federalismo en México, está considerado como un sistema impuesto por la naturaleza cuyo principio sustenta las acciones de organizar en diversas secciones el territorio para contar con autoridades debidamente facultadas para atender las necesidades locales. El tipo rector del federalismo es el Estado Federal. Pero el alcance de la estructura "Federativa" en un sentido amplio, comprende desde las agrupaciones territoriales municipales hasta las organizaciones supranacionales. En un proyecto de federalización se vinculan temas y exigencias que se deben resolver bajo diversos criterios.

[18] Ver: Carpizo, Jorge. El Sistema Federal Mexicano, en: Los Sistemas Federales del Continente Americano. Ed. Fondo de Cultura Económica-UNAM. México, 1972.

Así, la estructura federativa resulta ser un esquema de depuración cooperativa de conflictos, según el cual los intereses municipales, locales, regionales y nacionales son definidos, relacionados entre sí y llevados a un compromiso en los diversos planos de organización. Cada unidad debe adoptar, bajo propia responsabilidad, las regulaciones y medidas que incumben, a su círculo de acción, esto es, aquellas que no afectan intereses dignos de protección y de relevancia supraregional, ni por sus repercusiones ni por los recursos requeridos, y que tampoco lesionen un interés superior en la unidad del derecho.

Los intereses y conflictos de intereses de relevancia supraregional deben ser depurados y llevados a un compromiso en el nivel que corresponda a su alcance. Así pues, un modelo de cooperación propio del Estado Federal, es trasladado a otros planos de colaboración organizada. Por encima del Estado, múltiples tareas han de ser oportunamente reguladas mediante la cooperación internacional.

Por debajo del plano del Estado, existen en la sociedad industrial numerosas tareas de las que ya no se puede responsabilizar cada municipio, sino que deben solucionarse en el nivel supraregional (con la participación de las unidades administrativas más pequeñas), y aquellas otras funciones, de carácter económico-social en beneficio de la sociedad, que deben coordinarse y regularse adecuadamente en un espacio mayor. Así consideradas, las grandes unidades políticas se muestran como conexiones de acción de subsistemas políticos.

Con respecto al Federalismo en México, éste se ubica prácticamente a partir del período independiente para combatir a la monarquía, el imperialismo y el centralismo que se estableció en nuestro país, consecuencia primero de la conquista y posteriormente del proceso de colonización; esta concepción ideológica surge con el cometido de unir a los diferentes estados y municipios para que los ideales y aspiraciones de libertad y autonomía alcancen a las provincias; constituyó pues una unidad política común a todos y en consecuencia fue una fórmula para organizar al Estado.

El Federalismo fue para los liberales uno de los objetivos principales con el que encabezaron los postulados de libertad e igualdad. Después de la Independencia, se establecieron las bases jurídicas que estipularon que México se constituyó como una República representativa, integrada por estados libres y soberanos en lo relativo a su régimen interior, pero unidos en una Federación, de acuerdo a los señalado en la Constitución Política; estos principios deben ser adoptados por los estados para establecer su división territorial, organización política y administrativa en los municipios. Es un sistema político por el que varios estados o provincias conservan su independencia administrativa y judicial, y mantienen en común intereses políticos y militares, y más frecuentemente los comerciales adoptando leyes uniformes y generales. Por lo que la Federación no es una forma de gobierno, sino un sistema de unión de estados y municipios.

El componente más importante del federalismo es el respeto a la diversidad regional, pues cada estado es soberano y está investido de una serie de elementos y características fiscales, sociales, culturales, políticas, entre los más importantes que los diferencian de otros estados frente a la federación y que además definen su condición. Cada Estado gobierna su propia comunidad, sin menoscabo de su relación con el gobierno central.

Los propósitos del Estado tienen un carácter general para la federación, y los estados deben cumplir con objetivos específicos en concordancia con ese proyecto integral, mediante la creación de instrumentos adecuados a las condiciones de cada provincia. Este esquema de coordinación permite que no se quebrante la esencia del Estado ni del Federalismo; por el contrario se retroalimenta y permite construir espacios inapreciables para la supervivencia de las entidades. Un auténtico Federalismo no frenaría la actividad de los niveles de gobierno, su legitimidad reside en el soporte que brinda para hacer crecer su capacidad de autogobierno.

Al respecto, nuestra Carta Magna dice que el Sistema Federal Mexicano puede caracterizarse por un conjunto de rasgos básicos, entre los que se menciona que siendo el Estado mexicano único, coexisten en él dos órdenes jurídicos y tres esferas de gobierno: el orden jurídico del ámbito federal y el orden jurídico del ámbito estatal; las esferas de gobierno son la federal, la de los Estados federados, llamados también entidades federativas y la de los municipios[19]

[19] El pacto federal en México tiene sus orígenes en las Constituciones de 1824 y 1857, las que confiaron el poder ejecutivo en una sola persona. Actualmente, el pacto federal está sustentado en el Art. 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Finalmente, a manera de conclusión José López Portillo hace una reflexión a propósito de este tema en su obra "Federalismo", y señala que: "si por Federalismo entendemos la vinculación de una personalidad jurídica resultante de la unión de varios Estados soberanos, que se relaciona directamente con la población total de todos los Estados (si esto es federación un órgano federado que tiene soberanía directa sobre la población total de los federados, contra la confederación, en la cual es el gobierno el que tiene con los gobiernos vinculaciones), si entendemos así la Federación, comprenderemos que el pueblo sobre el cual actual con su área de competencias constitucionales, y el pueblo en que actúan cada uno de los estados en el área de los que pudiéramos llamar su competencia excluyente, sumados todos, es la misma población que de la Federación..."[20]

[20] López Portillo, José. Federalismo. Cuaderno De Filosofía Política. No 15, Secretaría de Programación y Presupuesto. Dirección General de Documentación y Análisis, primera edición. México, 1979. p. 10.

II.- El Municipio y su Estructura Jurídico- Normativa.

1.- Estructura Jurídica del Municipio.

1.1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como ya se apuntó en el primer capítulo de esta investigación, el Estado Mexicano es una República Federal y está constituida por Estados libres y soberanos y por un Distrito federal, los Estados tienen como base de organización y división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre; de esta forma se conforman los tres niveles de gobierno.

La Constitución Política es la norma fundamental de la Estructura Jurídica de la Federación y en ella se señalan los artículos que sustentan su condición de Estado Federal, Soberano e Independiente como a continuación se describe:[1]

Artículo 39.- La Soberanía reside esencial y originariamente en el pueblo.

Artículo 40.- Es voluntad del pueblo constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en lo concerniente a su régimen interior, unidos en una Federación.

Artículo 41.- El Pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de su competencia; y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores.

Artículo 115.- Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular. El Municipio es la base de su división territorial y de su organización política y administrativa.

Artículo 116.- El Poder Público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Artículo 122.- El gobierno de Distrito Federal está a cargo de los poderes federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local.

[1] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma. México, 2000. p. 25.

Artículo 124.- Las facultades que no están concedidas expresamente por la misma Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.

El gobierno de los municipios está debidamente estructurado por la Carta Magna, en la que se define que cada municipio debe tener como autoridad gubernamental de su gobierno local a un Ayuntamiento, mismo que tendrá que ser electo por medio del voto popular; prohibiéndose la existencia de cualquier autoridad intermedia entre el gobierno municipal y el gobierno de los Estados.

Como un antecedente significativo es preciso mencionar que el Constituyente de 1917 sentó las bases del municipio libre, pero 70 años después las condiciones del país cambiaron en materia de población, de urbanismo, de la demanda constante de obras, servicios y fuentes de empleo, transformaciones que motivaron al Congreso para legislar sobre estos asuntos que propiciaron el contenido del texto Constitucional vigente.

1.2.- El Artículo 115 Constitucional.

1.2.1.- Antecedentes.

La Constitución de 1917 transformó sustancialmente la situación del municipio y le tocó a Don Venustiano Carranza culminar con los nuevos ideales en la institución municipal. En la ciudad de Querétaro el 1º de Diciembre de 1916, Carranza antes de presentar el proyecto de Constitución emitió un mensaje relativo al sexagésimo segundo párrafo del municipio diciendo:

"El municipio independiente, que es sin duda una de las grandes conquistas de la revolución, como que es la base del gobierno libre, conquista que no sólo dará libertad política a la vida municipal sino que también le dará independencia económica supuesto que tendrá fondos y recursos propios para la atención de todas sus necesidades, substrayéndose así a la voracidad insaciable que de ordinario han demostrado los gobernadores y una buena ley electoral que tenga a éstos completamente del voto público y que castigue en toda severidad toda tentativa para violarlo establecerá el poder electoral sobre bases racionales que le permitirá cumplir su cometido de una manera bastante aceptable".[2]

El Artículo 115 en el proyecto de Constitución presentado por Carranza al Constituyente de 1917 dice:

"Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su división política al municipio libre, administrado cada uno por un Ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el gobierno del Estado".[3]

Este Artículo ha sido sometido a muchas modificaciones a partir del planteamiento de Carranza. Inicialmente la modificación propuesta el 24 de Enero de 1917 por la Comisión de Estudios Constitucionales para su debate y aprobación al Congreso Constituyente sostiene que: "Los Estados adoptarán para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio Libre conforme a las tres bases siguientes...".[4]

---

[2] Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Cámara de Diputados, XLVI Legislatura. Tomo VIII (Antecedentes y Evolución de los Artículos 107 a 136 Constitucionales). México, 1967. p. 309.
[3] Ibidem. p. 309.
[4] Ibidem. T. I, p. 4.

Las fracciones a que hace referencia el citado Artículo menciona lo relativo a: Que los municipios deberán ser administrados por un ayuntamiento; la administración libre de su hacienda y la investidura de su personalidad jurídica para todos los efectos legales. Sin embargo, no se contempla si el municipio quedaría subordinado al gobierno del Estado, en qué renglones se haría la recaudación de impuestos, así como tampoco indica como se integraría la hacienda municipal.

Con base en estos elementos se emitió un segundo dictamen por la citada Comisión el 25 de Enero de 1917; Sin embargo, tampoco se aprueba y someten al Artículo a una serie de debates, siendo éste el momento en el que ya se menciona al municipio libre como forma de gobierno de los Estados.

Como se puede ver la Constitución Política de 1917 fue la primera de tipo Federal que instituyó el municipio libre, la libertad municipal, en su Artículo 115. Y es ésta la diferencia más trascendente y novedosa con respecto a la Constitución de 1857.

Es cierto que esta Constitución creó al municipio libre y la libertad municipal, pero no le otorgó facultades específicas, es decir, no reglamentó ni dispuso normas para su ejercicio. Con el paso del tiempo surgieron diferentes bases democráticas en materia municipal, pero tampoco establecieron facultades sustantivas para impedir que el municipio invada la esfera Estatal.

Las Reformas y Adiciones que el siglo pasado se hicieron al Artículo 115 Constitucional para modificar el contenido original son:

- La primera con fecha 20 de agosto de 1928 que fue presentada por el General Álvaro Obregón, quien propuso la disminución del número de diputados de los Congresos Locales.

- El Comité Ejecutivo Nacional del Partido Nacional Revolucionario presentó la segunda reforma en la que se establecen normas para la elección de los integrantes de los Ayuntamientos, pero lo más importante es que se establece el principio de no reelección. Esta adición se aprobó el 29 de abril de 1933.

- La tercera Reforma al Artículo 115 Constitucional fue el 8 de enero de 1943, en ésta se amplia a 6 años el periodo del gobernador. Dicha Reforma fue presentada por el General Manuel Ávila Camacho.

- El 12 de febrero de 1947 durante la administración de Miguel Alemán Valdés, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la cuarta Reforma, en la que se le otorga a las mujeres el derecho a votar y ser votadas en las elecciones municipales.

- Siendo presidente Adolfo Ruiz Cortinez se publicó el 17 de octubre de 1953 la quinta reforma que derogó el contenido de la reforma anterior, al establecerse en el Artículo 34 Constitucional el sufragio universal ciudadano.

- La sexta reforma se estableció cuando fue presidente Luis Echeverría Álvarez y fue publicada el 6 de febrero de 1976 en el Diario Oficial de la Federación, en la que se estipuló la concurrencia en los tres niveles de gobierno para intervenir en la planeación de los asentamientos humanos y conurbaciones en el ámbito de sus competencias.

- Con José López Portillo se introdujo el sistema de diputación de minoría en la elección de las legislaturas locales y el principio de representación proporcional en la elección de los ayuntamientos en los municipios con más de trescientos mil habitantes. Esta reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1987.

- La octava y novena reformas se establecieron durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado. La octava es relativa a la distribución de competencias en los niveles de gobierno otorgándole al municipio atribuciones y facultades especificas; restituyéndole todas las atribuciones propias e inherentes para realizar sus funciones y fines. Las reformas y adiciones constitucionales están encaminadas a fortalecer la libertad y la autonomía económica, política, administrativa y jurídica. La citada reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983. La novena reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987. El Articulo 115 se reservó en todas sus fracciones al municipio; y lo que corresponde a las entidades pasó al Articulo 116, quedando éste referido totalmente al régimen interno de los Estados.

1.2.2.- Estructura Actual del Articulo 115 Constitucional.

De acuerdo con las reformas citadas al texto original del Artículo 115 Constitucional, éste quedó como sigue:[5]

Primer párrafo: El municipio Libre es la Base de la División Territorial y de la Organización Política y Administrativa de los Estados.

Fracción I.- Administración de un Municipio a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa. Suspensión o Desaparición de Ayuntamientos y Revocación o suspensión de algunos de sus miembros.

Fracción II.- El municipio está investido de personalidad jurídica y manejará su patrimonio conforme a la ley. Facultad reglamentaria de los Ayuntamientos.

Fracción III.- Servicios públicos a cargo del Ayuntamiento. Coordinación y Asociación entre Municipios para la prestación de los servicios públicos.
Fracción IV.- Los municipios administrarán libremente su Hacienda. La legislatura estatal aprueba Leyes de Ingresos de los Ayuntamientos. El Ayuntamiento aprueba su propio Presupuesto de Egresos.

Fracción V.- El Municipio formulará, aprobará y administrará sus planes de desarrollo urbano. Facultad para reglamentar la materia conforme al párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional.

[5] Guías Técnicas de Capacitación Municipal. Secretaría de Gobernación, Instituto Nacional de Administración Pública, Centro Nacional de Capacitación Municipal.

Fracción VI.- Intervención del Municipio en los procesos de conurbación.

Fracción VII.- Mando de la fuerza Pública Municipal.

Fracción VIII.- Principio de Representación Proporcional. Relaciones Laborales entre municipio y trabajadores.

La institución municipal ha sido sometida a diversas transformaciones, consecuencia de las reformas y adiciones al Artículo 115 Constitucional, en éste se determina la autonomía política y administrativa del municipio. Por lo tanto, esta investidura institucional que se otorga al municipio, lo sitúa como una auténtica persona moral con la suficiente capacidad de goce y ejercicio de los derechos atribuidos por la Constitución y las leyes. Estas atribuciones además han sido respaldadas con nuevos instrumentos para el cumplimiento de sus funciones.

Del mismo modo, se reglamentaron las razones por las que el Ayuntamiento puede ser revocado, así como la posibilidad de defenderse frente a la decisión de los Estados, en caso de suspensión. Además se estableció por primera vez que los servicios públicos serían dependientes del Municipio como: seguridad pública y tránsito, parques y jardines, panteones, mercados, rastros, agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia y centrales de abasto. Se delimitó también la adecuación de los servicios mencionados de acuerdo a las condiciones de circunscripción territorial y socioeconómicas; además se señaló igualmente la posibilidad de que dos municipios dentro de un mismo estado se puedan asociar con el fin de proporcionar y mejorar el otorgamiento de los servicios públicos.

Con respecto a la autonomía y personalidad jurídica, así como a los derechos y obligaciones conferidos al municipio, evidencian que es una entidad de Derecho Público. Por lo tanto, todos estos elementos le permiten a la institución municipal actuar con la suficiente independencia para llevar a cabo sus gestiones. Sin embargo, el centralismo ha sido un obstáculo para el desarrollo de la figura municipal, de tal modo que el concepto de federalismo ha sido muy cuestionado, pues ha sido difícil para este órgano ocupar su posición como un verdadero nivel de gobierno capaz de promover el desarrollo económico y social como la instancia más cercana del gobierno a la comunidad. "El municipio actual es un ámbito mucho más amplio que desborda a la real comunidad social concreta, y más bien es una forma que organiza a un conjunto de comunidades sociales concretas, donde una de ellas es elegida como sede del poder político o cabecera municipal. Pero esta forma de organización dista mucho de ser la organización directa de la comunidad social concreta".[6]

[6] Olmedo Carranza, Raúl. Hacia el Cuarto orden de Estado y de Gobierno: la comuna, en el Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio, pág. 19.

2.- Reglamentación Municipal.

Las Constituciones de los Estados están obligadas a respetar las facultades delimitadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en beneficio de los Municipios. Por tal motivo, estas Constituciones incluyen un Título especial consagrado al Municipio Libre en el que se estipulan las pautas de organización de los municipios de cada Estado; también se indican las disposiciones inherentes a las autoridades municipales; los requisitos para ser autoridad municipal; sus facultades y obligaciones; la duración de cargos; las autoridades auxiliares del Ayuntamiento; y las bases para la suspensión o desaparición de un Ayuntamiento y revocación o suspensión del mandato de alguno de sus miembros a cargo de la Legislatura Local.[7]

"En términos del Artículo 115 Constitucional, al Municipio se le reconoce personalidad jurídica propia. En este sentido y al ser la base de la organización política y administrativa de los Estados, el Municipio constituye una persona jurídica de Derecho Público, así que debe regularse, entre otras cosas, su organización administrativa, estableciendo la forma en que las autoridades municipales deberán conducirse durante su encargo. Estas disposiciones deben ser emitidas por los Congresos Estatales de acuerdo a las modalidades que cada uno adopte sobre la materia. Dichas disposiciones se establecen en las Leyes Orgánicas Municipales o de la Administración Municipal que cada Legislatura deberá emitir de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados unidos Mexicanos y por la Constitución del Estado de que se trate".[8]

---

[7] Guías y Técnicas de Capacitación Municipal. Op. cit. p. 51.
[8] Ibídem, p. 51.

3.- Federalismo y Descentralización como Instrumentos Fundamentales para Impulsar La Modernización Municipal.

Las nociones de federalismo y descentralización son formas de organización política y administrativa e inciden de manera decisiva en la forma en la que el Estado ejerce el poder público. La importancia del federalismo y la descentralización se deben contemplar en la reforma del Estado, misma que busca la innovación de las estructuras administrativas y la evolución de las relaciones económicas y comerciales tanto nacionales como internacionales.

Por lo tanto, esta innovación debe considerar ampliar los mecanismos para consolidar la reforma política que propicie la posibilidad de contar con los medios y recursos en los gobiernos locales para la resolución de los problemas que se suscitan en los municipios.

El esquema de descentralización trazado por el gobierno federal, ha posibilitado ampliar las facultades a los municipios, lo que se puede constatar si analizamos las propuestas descentralizadoras realizadas durante la administración de Miguel de la Madrid Hurtado (ver inciso anterior de este capítulo) y que básicamente fueron en tres rubros: en la prestación y abastecimiento de ciertos servicios públicos como agua y recolección de basura; en el administración de la hacienda municipal, en lo relativo a la recaudación de impuestos a la propiedad como traslado de dominio y pago de impuesto predial, además de la libertad para elaborar los Planes de Desarrollo Urbano, que incluyen el uso y control del suelo y de las reservas territoriales.

Las modificaciones al Artículo 115 con la propuesta de De La Madrid tuvieron un impacto de gran alcance, sin embargo, éstas se vieron limitadas por que la desconcentración de los recursos económicos y la transmisión de atribuciones y competencias no estuvo reforzada por una auténtica descentralización económica, administrativa y financiera que posibilitara a los municipios modificar su gobierno y atender las demandas ciudadanas.

En lo relativo al gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León "...se propone una nueva relación de los órdenes de gobierno federal y estatal con el municipio, basada en el reconocimiento de las responsabilidades que les asigna el orden jurídico, de tal forma que este gobierno comunitario cuente con los instrumentos político-institucionales y los recursos necesarios para responder a las demandas que les compete atender y resolver, así se puede cumplir con el propósito de elevar su capacidad de gestión publica frente a sus ciudadanos y organizaciones. La redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos está guiada por el objetivo de incrementar la eficiencia y la equidad en la erogación del gasto público y en la aplicación adecuada y oportuna de los recursos fiscales, a fin de que la cooperación y la coordinación entre órdenes de gobierno se expresen en formulas de asignación de recursos, tendientes a resolver los problemas públicos y otorgar cause a las aspiraciones regionales y comunitarias"[9]

[9] "Hacia un Nuevo Federalismo" en, http://www.rim.uqroo.mx/rim/nvofede.htm, p. 12.

Por eso es necesario considerar las circunstancias económicas, políticas y sociales en el contexto actual del municipio y conducir una reforma estatal ya que es, en los estados, donde se concentran los procesos de descentralización, pues sólo a través de la citada reforma es posible que los municipios tengan más recursos y facultades para que éstos puedan responder a los nuevos retos que les imponen las exigencias y responsabilidades que sus regiones les atribuyen. Para que estos cometidos se puedan lograr se deben contemplar las siguientes reflexiones:

- Manejar con honestidad, eficiencia y transparencia y con base en la legislación vigente el presupuesto municipal, además de informar con oportunidad a la ciudadanía de sus acciones;

- Abrir espacios y brindar oportunidades a las nuevas asociaciones sociales y políticas;

- Definir esquemas y abrir espacios de participación para atender las demandas ciudadanas, pero sobre definir esquemas de congruentes y realistas para saber qué es lo que en realidad demanda la población;

- Proponer mecanismos y estrategias que permitan impulsar un ambiente democrático y plural que facilite la función política y administrativa del municipio.

De acuerdo con estas propuestas, es necesario que el gobierno federal vea en el esquema del federalismo y la descentralización, alternativas para mejorar su eficiencia y eficacia, otorgar espacios y atribuciones que le permitirán a los municipios fortalecerse y tener una auténtica independencia financiera, que hasta ahora es simplemente una autonomía local; situación por la que pugnaron los liberales del siglo pasado en el movimiento armado de 1910.

Pero para que esto pueda llevarse a cabo, es necesario que, además de la reforma estatal, se revise la institucionalización en el sistema político y en una auténtica descentralización política, porque "...la descentralización es el paradigma que puede orientar la nueva relación entre los tres órdenes de gobierno. Una de sus condiciones clave es que rompe la supeditación formal y fáctica entre los órdenes de gobierno. La autonomía es una de sus cualidades y ventajas. Por tanto, pueden darse pasos para el reconocimiento de gobiernos entendidos como centros de autonomía, decisión, representación y realización. La descentralización política es terreno abonado para la existencia de gobiernos locales".[10] Es decir, el gobierno tiene que superar su cobertura administrativa y asumirse como una figura institucional en la que los tres niveles de gobierno se complementen y cooperen en sus ámbitos de competencia.

[10] Uvalle Berrones, Ricardo. Descentralización y Federalismo: factores coadyuvantes de la gobernabilidad democrática. En, Revista IAPEM, México, IAPEM, octubre-diciembre de 1994, No 24. p. 97.

La tesis del Federalismo se erige como un poderoso instrumento político-administrativo que se sustenta en la distribución equilibrada de los recursos y opciones para los tres niveles de gobierno y en las que se incluyen las entidades y dependencias de la administración pública con el propósito de que estas instancias cumplan responsablemente con lo estipulado en los planes y programas específicos para promover el desarrollo económico-social y acortar la distancia y la desigualdad de la población menos favorecida.

Con base en estas reflexiones, se puede afirmar que el Federalismo es un medio institucional que organiza democráticamente el poder del gobierno en sus tres niveles y propicia por tanto que los municipios realicen sus gestiones con autonomía con el fin de atender las demandas ciudadanas.

4.- Los Retos del Nuevo Federalismo.

- Fundar el progreso equilibrado en los Estados y Municipios.

- Aumentar los caminos para que las comunidades determinen los programas prioritarios y secundarios de la administración gubernamental.

- Procurar que la integración del Ayuntamiento sea plural y con la participación decidida de la ciudadanía.

- Fomentar la unidad nacional, considerando la diversidad geográfica, social y cultural de cada comunidad.

- Contar con Estados y Municipios fortalecidos en su capacidad de toma de decisiones y en la gestión administrativa en beneficio de la ciudadanía.

- Constituirse en un factor de desarrollo nacional fundado con el esfuerzo de regiones prósperas.

- Analizar los dispositivos y sustentos jurídicos, así como las herramientas administrativas y financieras que son la base de la relación y coordinación intergubernamental.

- Trasladar a los Estados y municipios atendiendo a sus características específicas, la capacidad para solucionar sus problemas.

- La adecuada aplicación de los principios del federalismo para moderar el poder del ejecutivo.

- Animar y fomentar a los partidos políticos locales.

- Apoyar y reconocer a los grupos ciudadanos de cada entidad.

- Edificar nuevas proporciones entre los tres poderes de la Unión; entre el gobierno federal y los estados y los municipios, y entre esos y la ciudadanía municipal.

A pesar de los intentos por reformar y adecuar el Artículo 115 Constitucional con el ánimo de fortalecer la estructura política y administrativa del Municipio, con base en su autonomía, actualmente no es posible aseverar que este nivel de gobierno sea el mas cercano

a la ciudadanía porque a pesar de fortalecer los mecanismos del federalismo, éste ha ido básicamente centralizador y ha limitado la aplicación y funcionalidad de las políticas públicas en beneficio de la ciudadanía.

Esta situación sigue poniendo en desventaja a la institución municipal, pues el federalismo tiende a ser incompleto y ésta demuestra su imposibilidad para atender los problemas de importancia nacional, como "el combate a la pobreza, el deterioro y la destrucción del territorio, las migraciones que inciden en la distribución de la población y de la actividad económica en el territorio nacional".[11]

Bajo esta perspectiva, es necesario que se piense en la probabilidad de revertir las reformas constitucionales que invalidan la posibilidad de que sean los propios estados los que determinen su forma de gobierno, respetando, desde luego, las principales características del artículo 40, pero con las siguientes condiciones:

- Contar con una segunda Cámara en el Poder Legislativo Local, que represente colectivamente a los municipios de la entidad;

- Estudiar la posibilidad de estipular la reelección de los Ayuntamientos de los Congresos Locales (ya hay propuestas de esta alternativa en los estados) con las limitaciones en cuanto al poder y la estructura y, desde luego, características de cada estado en lo relativo a los nuevos esquemas de concurrencia electoral.

[11] Olmedo Carranza , Raúl, op. cit., p. 41.

El estudio de estas nuevas alternativas de redefinición gubernamental, para ceder mediante una reforma constitucional, estableció algunas disposiciones que han sido absorbidas por el gobierno central en menoscabo de las competencias regionales, tal es el caso de la Ecología, el Desarrollo Rural y Agropecuario, y Turismo entre las más importantes; esta reforma favorecería el adelgazamiento de la administración pública y se beneficiaría a los municipios porque aumentarían las perspectivas de que ampliaran las transferencias de recursos fiscales a los poderes locales.

Sin embargo, lo verdaderamente importantes es analizar y discutir con todos los protagonistas sociales y políticos la posibilidad de concebir y consolidar legítimos sistemas políticos locales autónomos en sus decisiones, porque está demostrado que el desarrollo de adecuados programas de descentralización administrativa no modifican el centralismo político que ha caracterizado a nuestro país y que desde luego es lo que determina la centralización económica, política, administrativa, cultural y financiera.

Por eso, es de gran trascendencia que los esfuerzos orientados al fortalecimiento del federalismo promuevan serios intentos en materia de descentralización que propicien el desarrollo de la institución municipal como una de las prioridades de las políticas públicas en todos los órdenes de la vida nacional.

III.- El Contexto de la Participación Ciudadana en el Municipio

1.- Esquema Conceptual.

Actualmente el concepto de participación tiene una amplia aceptación, porque hace referencia a la posibilidad que tiene la comunidad para influir con sus opiniones en su relación con la ciudadanía y los grupos sociales para la resolución de problemas en beneficio de la comunidad. Además, se ha convertido en un término de controversia que cotidianamente se utiliza en la cultura, la política y en general en muchas de las actividades en las que participa la sociedad.

Etimológicamente hablando la palabra participar tiene su raíz en el latín participare, ya que hace referencia a la posibilidad de colaborar en una actividad cosa o acción, es decir, es el vínculo y la posición que guarda una persona con respecto a un grupo determinado. Asimismo, de manera general el concepto de participación manifiesta acción, influencia y efecto que un individuo ejerce por propia voluntad al relacionarse con otros miembros de su entorno común. El término por si mismo se manifiesta necesariamente como un acto social, ya que nadie participa para sí mismo, pues ésta requiere de la integración de dos o más individuos.[1]

En el estudio de las ciencias sociales la participación es un término relacionado con una serie de categorías que tienen como finalidad el beneficio colectivo, y que entre otras podemos citar: la cooperación, la organización, la colaboración, el trabajo, la solidaridad, y la democracia, mismo que está estrechamente vinculado al citado término de participación.

---

[1] Merino Huerta, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática No. 4. Instituto Federal Electoral. México, 1995. p. 9.

Con respecto al término de ciudadanía, éste hace referencia a la vida pública que se manifiesta en la formación de las ciudades en la que se establecen instituciones y diversas organizaciones en donde la asociación y cooperación de los individuos posibilitan la atención de las demandas y la resolución de los problemas; al respecto, Ricardo Uvalle señala que "ser ciudadano implica que la sociedad civil es el ámbito donde se instituyen sus derechos y obligaciones y la misma tiene como base de su organización al estado de derecho..."[2]

Un ciudadano se considera como tal, por el sólo hecho de haber nacido en un territorio determinado (Estado) y en consecuencia adquiere los derechos y obligaciones establecidos en su lugar de orígen, pero la ciudadanía es un concepto mucho más amplio que implica pertenencia a una organización colectiva establecida sobre el derecho y en este sentido mantiene un vínculo con la sociedad política autónoma. Este acto posibilita al individuo, (que integrado a una sociedad) organizarse para exponer demandas de diversa índole, además de la defensa de sus derechos civiles, en caso de verse quebrantados.

Por lo tanto, el ser ciudadano es sentirse responsable de la eficacia de las instituciones gubernamentales que son en primera instancia las encargadas de ejercer y hacer cumplir, por un lado los actos de derecho que regulan la relación de los hombres en sociedad, y por otro, otorgar los servicios necesarios en el plano material (servicios públicos, vivienda, salud y seguridad social, entre otros). Además, sus derechos y obligaciones son siempre correlativos porque está dispuesto a someter sus intereses personales por los de la sociedad en general.

[2] Uvalle Berrones, Ricardo. El mundo actual de la ciudadanía, el Estado y la administración pública. Pág. 16

Otra característica de ser ciudadano es que éste tiene una existencia privada que lo hace ser miembro de una clase determinada, pero en el esfera pública es contemplado como un individuo sin distinciones de raza, económicas, sociales o ideológicas, pues como se mencionó en las primeras líneas de este párrafo, el ciudadano está comprometido a cumplir con su obligaciones y a disfrutar de sus derechos emanados de las Leyes estipuladas en su país de orígen.

De acuerdo con estas observaciones, se debe advertir que para comprender el significado de participación ciudadana, es necesario entender el elemento ciudadano , pues éste es el componente esencial de la sociedad, porque él tiene la capacidad y autoridad para elegir a sus representantes y gobernantes, para relacionarse con los demás miembros de su comunidad, para defender sus derechos y proponer opciones de cambio al gobierno para intervenir en el rumbo de la vida política y en la transformación de la sociedad.

Atendiendo al orígen de la participación ciudadana, éste no es un asunto reciente, ya desde el siglo XVI, Maquiavelo y sus contemporáneos afirmaron que el funcionamiento de las instituciones dependía de la naturaleza y virtud cívica de los ciudadanos, sin embargo, los pensadores como Hobbes y Locke y los liberales que los sucedieron argumentaron la importancia del individualismo y de los derechos individuales, a diferencia de los republicanos que enaltecieron la comunidad y las obligaciones de la ciudadanía.[3]

[3] Putnam, Robert Haciendo Funcionar a la Democracia. Princeton University Press; New Yersey 1993. p.10.

Asimismo, con respecto a la organización ciudadana en el siglo XIX, algunos países como Estados Unidos evidenciaron la existencia de comunidades bien estructuradas, consecuencia de la movilización del campo a las ciudades como resultado de la Revolución Industrial, misma que propició el desarrollo en todos los ámbitos de la vida nacional, además las estructuras de clase se transformaron y las capacidades económicas y tecnológicas evolucionaron. Estados Unidos fue un ejemplo en lo relativo a la vida comunitaria, así da cuenta de ello la obra de Alexis de Tocqueville, llamada "Democracia en América".

Por otra parte, una característica de la ciudadanía en una comunidad cívica, es que existe una amplia participación en los asuntos públicos, es decir, el interés individual inmerso en el contexto de las múltiples necesidades públicas. Del mismo modo, la ciudadanía en una comunidad demanda derechos y obligaciones para el conjunto de los integrantes; esa comunidad se mantiene unida por vínculos de reciprocidad y cooperación y no por relaciones de autoridad y dependencia, es decir, no hay jefes ni subordinados; además son participantes activos, nacionalistas y equitativos, confían entre ellos y colaboran para la comunidad, aún cuando haya diversidad de opiniones, intereses y necesidades.

Un elemento que caracteriza también a la ciudadanía es la existencia de valores, intereses y normas que deben observar los ciudadanos para fortalecer sus estructuras sociales y prácticas cotidianas. Por ello, hay una tendencia de las comunidades a formar organizaciones civiles y políticas, porque éstas contribuyen a la seguridad y estabilidad de los gobiernos, especialmente los democráticos, debido a sus efectos internos en los miembros individuales y a sus consecuencias externas en el ámbito político.

El nivel interno influye en sus miembros a adoptar hábitos de cooperación, solidaridad y nacionalismo; externamente, se promueve lo que se ha dado en llamar suma de intereses o articulación de intereses[4] y gracias a esta suma de esfuerzos se logra lo que se denomina como colaboración social efectiva y en consecuencia se alcanza un gobierno efectivo.

Por otra parte, la participación de las comunidades en una localidad pequeña que permite a los individuos reunirse, comentar y acordar la forma de solucionar los problemas, es decir, existe una relación estrecha entre los integrantes de la comunidad y por lo tanto se facilita la participación democrática de la ciudadanía, haciendo a un lado intereses personales, porque a partir de la formación de los grupos se obtienen más beneficios individuales y además éste tiene un reconocimiento cuando se trata de defender intereses. La confianza es primordial en los grupos ciudadanos, un grupo en el que sus miembros manifiestan confianza entre sí, serán capaces de lograr mucho más que un grupo comparable que le falta confianza y credibilidad.

Cuando los grupos de ciudadanos organizados tienen la esperanza de un mejor gobierno y demandan servicios, los obtienen porque se han organizado para actuar en forma colectiva para alcanzar sus objetivos comunes.

[4] Ibidem. p. 40.

Con respecto al desempeño del gobierno en los servicios que otorga, éstos van a depender de la infraestructura social de la comunidad y de los valores democráticos de los ciudadanos y de las autoridades. Un factor de la comunidad, es la dimensión social para colaborar por intereses simultáneos. Además, la correspondencia generalizada crea un patrimonio social alto y facilita la cooperación.
Cuando los gobernantes responden a la voluntad de pueblo, es necesario considerar los siguientes elementos:

- Primero, el gobierno responde a los ciudadanos, si sus peticiones tienen un lugar en la agenda de los problemas en los que el gobierno está comprometido; aunque la agenda debe contemplar aquellas inquietudes de los diferentes sectores. Pero, otro elemento que se debe contemplar es la capacidad de respuesta de los funcionarios ante la solución de los problemas. Sin embargo, la forma más fácil de promover una mejor capacidad de respuesta por parte del gobierno, probablemente sea la participación ciudadana.

- La capacidad de asociación de vecinos es fundamental en la respuesta del gobierno, ya que actúan como mecanismos eficaces para que la ciudadanía manifieste sus exigencias como comunidad a las autoridades.

- Y, en los gobiernos democráticos la ciudadanía tiene más opciones para organizarse y hacerse sentir en el proceso político; pues los instrumentos de presión con que cuentan los ciudadanos obligan a los funcionarios a buscar medidas para la solución de los problemas y atención de las demandas.

- Si los elementos fundamentales de la democracia tales como: elecciones libres y competitivas, discusión pública y abierta, libre ejercicio del voto así como la independencia de asociación, propician un importante apoyo para consolidar el sistema político, parece sensato cuestionarnos si la incremento de los beneficios de la participación ciudadana reforzaría o no este apoyo. Si es así, una participación más amplia puede conducir hacia una mayor capacidad de las autoridades para desafiar los retos sociales difíciles y concentrar la energía y los recursos en donde más se necesitan.
- Por el contrario, si la participación ciudadana genera expectativas en sus demandas y éstas no se pueden cumplir, se amplía la distancia entre el gobierno y la ciudadanía.

En materia municipal la participación ciudadana y el nivel de confianza de la comunidad, es una relación difícil. Comúnmente cuando aumenta la participación ciudadana se genera una mayor responsabilidad de la comunidad y en consecuencia aumenta también la legitimidad del gobierno y sus instituciones. Las asociaciones de vecinos son grupos de comunidades cuya colaboración genera y fomenta la participación.

Existen otros elementos igualmente importantes para reforzar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, en tanto que éste diseña e impulsa programas en beneficio de la sociedad por lo que en ocasiones existe un clima de credibilidad, en tanto que las acciones del gobierno generan un clima de confianza para los ciudadanos.

Uno de los efectos de la participación ciudadana en los individuos, es su integración a la comunidad; la que siempre es firme, positiva y decidida. Además de su integración a la comunidad la gente adquiere

poder, pues existe la tendencia de desarrollar habilidades políticas conforme a los compromisos de los ciudadanos en el sistema político.

Después de esbozar estos elementos que son parte fundamental para conceptuar a la denominada participación ciudadana; se enlistan a continuación tres condiciones que la sustentan:

- A las estructuras de la participación ciudadana se les debe otorgar poder y además deben estar facultadas para distribuir bienes y servicios en sus comunidades; así también, las actividades de las asociaciones de vecinos deben integrarse a la estructura administrativa que para tal efecto se defina.

- Los citados cambios estructurales deben estar sustentados por un programa administrativo que incluya estímulos y penalizaciones para los responsables de los programas de gobierno relacionados con la comunidad.

- Y por último, los esquemas de participación ciudadana deben comprender al territorio en forma integral; esto exige que cada comunidad tenga su propia asociación de vecinos así como programas dirigidos a los diferentes niveles sociales buscando la equidad, la solidaridad y el beneficio mutuo en el que la comunidad se pueda relacionar positivamente.

Finalmente, la participación ciudadana hace referencia a la forma en que los individuos se integran en las comunidades y se organizan con la intención de satisfacer sus necesidades y conseguir

objetivos colectivos de progreso, prosperidad y bienestar. En principio, estos esfuerzos están dirigidos a proteger a los grupos más desamparados y buscar soluciones eficientes que cimentadas en un sistema político organizado y en acciones programadas, materialicen actividades de propaganda, de prevención, correctivas y orientadas a acrecentar el nivel y la calidad de vida de la sociedad, evitando desde este enfoque, limitar las posibilidades de miseria y marginación social.

La participación ciudadana constituye un elemento complementario esencial de la democracia moderna, porque gracias a su acción contribuye al fortalecimiento de las instituciones públicas y en consecuencia permite acercar al gobierno a los ciudadanos, lo que les permite su representación e intervención decidida en los asuntos de orden común, pues mientras los ciudadanos tengan una actitud interesada y participativa en los asuntos que le competen a las comunidades, el gobierno y la administración pública actúan como sujetos receptivos y abiertos a los valores y la dinámica de la vida pública.[5]

Para fines de este trabajo, el concepto de participación ciudadana en el ámbito municipal "es la organización racional y consciente de las personas que habitan en el municipio, con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento".[6]

---

[5] Uvalle Berrones, Ricardo. El mundo actual de la ciudadanía...Op. cit. p. 118.
[6] INAP, La participación comunitaria municipal. Guía Técnica No 14. México, 1986. p. 4.

En esta exposición de ideas, un aspecto importante sin duda alguna, es que en la multicitada participación ciudadana el punto crucial es la organización de un grupo de personas con el cometido de colaborar en la solución de los problemas y en la satisfacción de las necesidades colectivas. Además la sociedad se convierte en un sujeto activo y corresponsable en lo relativo a la acción gubernamental para formar parte de los procesos de toma de decisiones.

2.- Importancia Jurídica.

La estructura jurídico-normativa en el esquema de la participación ciudadana, está sustentada en un extenso marco legal y democrático que justifican la participación de la comunidad en las actividades de gobierno. Por tal motivo, los Ayuntamientos participan en el proceso de planeación a través de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan de Centro de Población Estratégico. El marco jurídico que sustentan las bases del Sistema Nacional de Planeación, las encontramos en los siguientes ordenamientos y son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 25°, 26°, 27° y 115° fracciones II, III, V y VI. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el artículo 22°.

- Ley de Planeación de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo I°, fracciones II, III, IV y V. 2ª fracciones I, II, III, IV y V; 3°, I3°, I4° fracción III; 33° y 34° fracciones II y V.

- Constituciones Políticas de los Estados.

- Leyes Orgánicas estatales.

- Leyes de Planeación y Asentamientos Humanos de los Estados.

La Constitución representa la ley Suprema que estipula las bases para el desenvolvimiento de la sociedad, con el propósito de que su participación sea en forma democrática, equilibrada y con equidad. En el capítulo de las garantías individuales están señalados los aspectos esenciales que otorgan a los ciudadanos las bases para participar en los distintos ámbitos del gobierno.

Los aspectos en donde se especifica la participación ciudadana y se reconoce estrictamente su importancia como elemento auxiliar y complementario en el ejercicio del gobierno, esta determinado en las siguientes leyes y ordenamientos jurídicos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos I°, 4°, 6°, 8°, 9°, 25°, 26°, 31° fracciones II y IV; 35 fracciones I, II, y III; 36 fracción I, III, IV y V; y por último el 41.

- Constituciones Políticas de las Entidades Federativas.

- Leyes Orgánicas Municipales y en los correspondientes Reglamentos y Bandos Municipales en sus artículos y fracciones específicos. En las Leyes Orgánicas Municipales hay un capítulo relativo a las Atribuciones de los Ayuntamientos, en el que se delimita que a éstos les corresponde expedir y reformar el Bando Municipal,

así como los Reglamentos y demás disposiciones administrativas de observancia general dentro de la circunscripción municipal, que se requieran para su organización y prestación de servicios públicos y atención de las necesidades del municipio.

Se estipula también que los Bandos, sus reformas, adiciones y los Reglamentos Municipales deberán divulgarse determinando su obligatoriedad y vigencia y publicarse también en la Gaceta Municipal. Como se sabe, por la pluralidad y características específicas que definen a los municipios, estos tienen el beneficio de elaborar su propio Bando Municipal. Por lo tanto, éstos destinan espacios para incluir en sus Títulos y Capítulos lo relacionado con el Municipio, su territorio, la población, su gobierno, condición política de las personas así como sus derechos y obligaciones, además hacen referencia a los servidores públicos y a los organismos auxiliares.

De acuerdo con lo estipulado por las Leyes Orgánicas en el ámbito de la participación ciudadana, en éstas se hace referencia a los dispositivos institucionales por medio de los que se organiza, fomenta y orienta la participación ciudadana en cada territorio, como se menciona a continuación:

- “La responsabilidad del Ayuntamiento de planear y organizar los programas y acciones que atiendan a los intereses de la comunidad, así como proporcionar los servicios técnicos, recursos financieros y materiales necesarios que estén fuera el alcance de la población, para que ésta se presente en forma de organizaciones sociales o privadas que estén

interesadas en realizar alguna actividad de beneficio común. También le corresponde a la autoridad proporcionar a la comunidad la información necesaria sobre las diferentes actividades del gobierno municipal, el avance de las obras públicas que realiza, así como la referencia de quienes ocupan cargos en el ayuntamiento".[7]

- "Por su parte, la comunidad aporta su iniciativa y su trabajo en las tareas indicadas por el Ayuntamiento, se organiza e incorpora en los trabajos de los planes y programas de gobierno y orienta sus demandas mediante los medios señalados por el Ayuntamiento, con el fin de que sirvan de base para sus acciones".[8]

3.- Propósitos, Funciones y Mecanismos.

El propósito de la participación ciudadana se traduce en la contribución de las personas de una comunidad de forma libre, organizada y sistemática en la solución de las demandas sustantivas, problemas y aspiraciones de los habitantes del municipio, participando análogamente con las autoridades con propuestas que posibiliten la instrumentación de mecanismos eficientes para respaldar las acciones de éstas en beneficio de la región.

[7] Guías Técnicas de Capacitación Municipal...Op. cit. p. 423.
[8] Ibidem...Op. cit. p. 423.

En el caso de los municipios, es de gran trascendencia propiciar y promover la participación ciudadana en los asuntos de gobierno, porque se tienen beneficios colectivos. En principio, esta participación posibilita establecer vínculos de convivencia entre la sociedad y el gobierno, pues las acciones que ambos realizan genera confianza y cuando la población demanda atención a sus necesidades y sugerencias así como soluciones a sus conflictos con las autoridades, quienes tienen pleno conocimiento de la comunidad y su entorno social, tiene más posibilidades de atender sus reclamos.

Porque, "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 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".[9]

[9] Sentíes E, Yolanda. Organización de la participación ciudadana municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1986. p. 27.

La colaboración de la comunidad es crucial porque ésta se convierte en el garante de su propio desarrollo y se crea una nueva actitud ante las instancias de gobierno al no estar siempre subordinados a las respuestas de esas autoridades en la atención de sus necesidades, porque el apoyo comunitario posibilita la solución de aquellos problemas que no requieren la atención de los funcionarios, asegurando siempre el bienestar general.

Con base en estas consideraciones, a continuación se enlistan los propósitos más importantes que persigue la participación ciudadana:

- Definir y establecer un sistema de comunicación contínuo y permanente entre las instancias gubernamentales y la comunidad.

- Crear los mecanismos e instrumentos que definan los criterios para impulsar la toma de las decisiones públicas.

- Estimular los valores y principios entre los habitantes de la comunidad como por ejemplo: la corresponsabilidad, libertad y justicia social.

- Inspirar en los vecinos los sentidos de valor, dignidad, honradez, honestidad y humildad.

- Erigirse como un grupo de ciudadanos con propuestas específicas para promover e impulsar el mejoramiento económico de los municipios.

- Apoyar la realización de las obras que requiere la comunidad, y hacer las peticiones para que se consoliden éstas; comprometerse a utilizarlas y cuidarlas con esmero.

- Favorecer a crear y fomentar una actitud de innovación e interés de los integrantes del municipio en los propósitos de orden colectivo.

- Promover, estimular y apoyar pautas de organización, afinidad, protección y defensa entre los individuos del municipio.
- Auspiciar la expresión pública, estableciendo modernos mecanismos, cauces y dispositivos a través de los cuales la ciudadanía pueda tener injerencia en la toma de decisiones.

- Convertirse en apoyo importante para el gobierno en el que la población y éste, actúen simultáneamente con actitudes responsables y convenientes en la búsqueda del desarrollo y bienestar social.

- Buscar constantemente nuevos instrumentos que apoyen la gestión municipal en los ámbitos económico, político y social, como en la capacitación y estímulo al capital humano, el correcto manejo del presupuesto y el adecuado y oportuno otorgamiento de los servicios públicos.

- Definir los criterios que propicien el apoyo y acercamiento de la ciudadanía con el gobierno, respetando los principios de la democracia con el fin de que los ciudadanos sean protagonistas de la edificación de su futuro como nación, país y comunidad.

3.1.- Formas de Participación Ciudadana.

Para hacer mención de los mecanismos y tipos de participación ciudadana, se parte del principio de que los individuos comparten un mismos territorio y por lo tanto comparten también necesidades e intereses, del mismo modo que buscan solucionar los retos a los que se enfrentan cotidianamente en la búsqueda de sus satisfactores, para lograr este cometido la participación de los habitantes de una población se clasifica de la siguiente forma:[10]

- Participación Formal: ésta hace referencia al derecho que tienen los habitantes de los municipios para elegir a sus autoridades y representantes mediante el voto, y a partir de éste principio le otorgan su confianza al gobierno municipal; y su actuación está regulada en los ordenamientos jurídicos como lo es la Constitución Política, las Constituciones Locales, el COPIFE y los Códigos Electorales de los Estados. En esta forma de participación, la comunidad tiene la responsabilidad de apoyar a sus autoridades en la atención de sus demandas y problemas que enfrenta así como de participar en el proceso de planeación del municipio. La participación formal se manifiesta por que se busca la equidad entre los derechos y obligaciones de los ciudadanos y el Ayuntamiento, con el fin de buscar una salida apropiada a problemas comunes.

- Participación Organizada: su acción es decisiva en el apoyo que brinda al gobierno municipal pues constituye un soporte fundamental en el cumplimiento de los planes municipales en beneficio colectivo como en lo relativo a las obras públicas y el impulso de programas de salud, educación, etcétera. Esta

[10] INAP. op. cit. p. 7.

participación, como su nombre lo indica, se distingue por que los grupos sociales se organizan y forman organismos públicos y civiles, y fomentan las asociaciones de colonos, los clubes de servicio, los partidos políticos, los comités de manzana, las juntas de vecinos y los consejos de participación ciudadana. Esencialmente, sus acciones están orientadas a impulsar la cooperación ciudadana de manera organizada, perseverante y permanente en la solución de los problemas sentidos por los habitantes del municipio y apoyar a las autoridades; con esta alternativa, el ayuntamiento realiza sus actividades con eficiencia y eficacia.

- Participación Espontánea: ésta se identifica así porque su acción es circunstancial, es decir, se manifiesta cuando los vecinos de una comunidad sienten una necesidad o tienen que resolver un problema común, por lo que se organizan con el fin de resolverlo por si mismos, o también expresan a las autoridades municipales las medidas oportunas para su aplicación. Para que esta forma de participación funcione con éxito, es necesario que se coordine un grupo de personas encargadas de obtener una respuesta satisfactoria por parte de la autoridad. Esta participación opera en situaciones de emergencia como: inundaciones, incendios, sismos, sequías, entre otras. Su acción también esta orientada a participar de manera voluntaria en algunas campañas como las de vacunación y alfabetización.

- Participación Política: es aquella promovida por los partidos políticos, se desarrolla de manera natural en las sociedades democráticas, y esto permite el fortalecimiento de las instituciones políticas. La participación política partidista, es

alentada por la autoridad municipal, porque hay una identidad ideológica y de intereses hacia los partidos políticos, los cuales son el soporte de las estructuras democráticas. Por eso "...la primera forma de participar en un gobierno democrático es mediante el voto; es decir, en las elecciones de las autoridades representativas de la comunidad, sea el ayuntamiento o las auxiliares. En la medida que los procesos de elección sean claros y transparentes y el voto y la decisión sea respetada, en esa misma medida se estarán colocando sólidos fundamentos de corresponsabilidad social y para el fortalecimiento de la relación entre las autoridades y los ciudadanos. Así el voto va más allá de la expresión de la voluntad política personal y se configura en un compromiso social por el bienestar de todos".[11]

De acuerdo con estas consideraciones, la participación política lleva al poder, "se da el fenómeno de la representación, puesto que estos dos conceptos (participación y representación) están íntimamente vinculados con la idea de democracia por que en su aspecto político, la democracia se identifica con la doble oportunidad de los gobernados de participar en los asuntos de la comunidad y de convertirse en gobernantes mediante esa participación. De ahí la vinculación entre ambos conceptos de participación y representación política".[12]

[11] Barrera Zapata, Rolando. La Participación Social en el Desarrollo Municipal del Estado de México. en , El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI. Universidad Autónoma del Estado de México. México, 1993. p.3.
[12] Moya Palencia, Mario. Democracia y Participación. Universidad Nacional Autónoma de México – Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán. México, 1982. p. 21.

4.- El Estado y la Administración Pública en el Contexto de la Participación Ciudadana.

Los procesos reformadores y las transformaciones del estado, sobre todo a mediados de la década de los ochenta se han orientado a modificar los sistemas administrativos públicos, además de introducir aspectos jurídicos que legitiman estos procesos con el cometido de buscar nuevas formas para redefinir la organización estatal en sus tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal), estas nuevas formas también han incidido positivamente en la organización de las comunidades.

Esta nueva forma de concebir al Estado[13], es decir, de reestructurarse y de reorganizar al gobierno propicia la creciente participación de los ciudadanos y de las comunidades en la medida en que éstos se interesan activamente, porque ahora tienen la responsabilidad de impulsar las grandes transformaciones sociales que hasta antes correspondían íntegramente al Estado.

Afortunadamente las funciones del Estado, ya no atañen a las tradicionales formas del manejo del gobierno, donde había dispendio de recursos en forma desmesurada y desviándose de los objetivos prioritarios, favoritismos, compadrazgo, amistad y nepotismo y en general un gobierno omnipotente que no podía ser cuestionado por nadie. Actualmente, la sociedad está más informada, demandante, controvertida y responsable de que su participación que es crucial porque los nuevos tiempos reclaman actitudes diferentes ante nuevos retos.

[13] El intervensionismo estatal, ha disminuido, proceso que se advierte plenamente en la década de los ochenta para iniciar el rediseño de las instituciones públicas.

Ahora, ante nacientes escenarios, el Estado debe reflexionar y rediseñar sus políticas y considerar las iniciativas provenientes de los ciudadanos, emprender, intensificar y valorar las diferentes inquietudes provenientes de la población y sobre todo replantear el alcance y capacidad de sus funciones. Por eso, en la nuevas tendencias de concebir al Estado, prevalecen aquellas que sustentan la idea de un Estado modesto, es decir, socialmente necesario y regulador cuyo objetivo primordial sea comprometerse a garantizar el bienestar económico y social y que bajo este nuevo esquema promueva la participación y organización de grupos que participen en los procesos de cambio para impulsar su capacidad de gestión.

La revaloración de lo estatal plantea un Estado modesto con nuevas capacidades, con más inteligencia, con estructuras modernas y menos costosas, con más habilidad para conducir a una sociedad cada vez más demandante y desde luego mas comprometida e informada, por eso una nueva forma de Estado no avasalla con su poder, sino por el contrario, lo utiliza para trabajar en beneficio comunitario.

De ahí la importancia del Estado socialmente necesario porque gobierna más y administra sólo lo necesario, pues concesiona servicios públicos, privatiza con fines públicos y delega a los ciudadanos y a sus instituciones que pueden cumplir con su responsabilidad con eficiencia y eficacia. El Estado socialmente necesario cuenta con el apoyo de la sociedad, los grupos y las organizaciones y debe garantizar además el mejoramiento de las instituciones que promuevan con inteligencia los cambios necesarios.

A diferencia del Estado modesto, y del socialmente necesario; el Estado regulador cumple fundamentalmente con funciones de tutela, identifica y previene riesgos para lo cual tiene que diseñar y definir sanciones y reglas de conducta; estas acciones establecen condiciones de funcionamiento eficiente, asimismo, evalúa su eficacia y en todo caso, cuando así se requiere, realiza los ajustes o modificaciones necesarios.

Sin embargo, " de acuerdo a esto, el estado de cara al presente y al futuro y de largo plazo, debe fungir como una institución que regule, coordine y estimule la vida social. No más Estado protéico, es lo que los ciudadanos y sus organizaciones reclaman. La misión del Estado debe considerarse útil, siempre y cuando contemple el esfuerzo de los particulares; cuando canaliza la participación ciudadana; cuando suma esfuerzos y recurre a las organizaciones sociales; cuando define y garantiza las reglas del mercado sin saturarlo con administración y burocracia; cuando le confiere a los recursos que tienen un sentido público en su asignación, aplicación y aprovechamiento".[14]

Al respecto, también Gerald Caiden comenta: "El Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones. Parece haber un consenso general acerca de las funciones del estado: o se trasladan a otras instituciones de la sociedad, o se exige su mejoramiento. El Estado debe optimizar las prestaciones que surgen directamente de él, o

[14] Uvalle Berrones, Ricardo. La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno, en Revista de Estudios Políticos. Universidad Nacional Autónoma de México- Facultad de Ciencias Políticas y administración Pública, octubre-diciembre, No 5. México, 1994. p. 99.

renunciar a ellas, ya sea porque es ajeno a lo que hace o porque otras instituciones podrían hacerlo mucho mejor teniendo absoluta libertad o acción".[15]

Con base en estas consideraciones generales e independientemente de la actuación del Estado, es preciso subrayar que las reformas deben estar encaminadas a cumplir con sus cometidos de orden social y político, pero además estimular y favorecer el desarrollo de los intentos personales, públicos y sociales, con el fin de conformar a los grupos de una comunidad y procurar una convivencia armónica entre éstos para propiciar el bien colectivo.

En lo relativo a las funciones de la administración pública, a ésta corresponde realizar y consolidar todas las actividades relativas a la cumplimiento de las necesidades colectivas así como posibilita las formas en que se relaciona cotidianamente la vida ciudadana. Entonces, el gobierno a través de las instituciones dirige la búsqueda de los aspiraciones, esperanzas, inclinaciones y anhelos colectivos.

Por eso, la administración pública debe optimizar sus funciones y reconocer la importancia del Estado en cuanto a su naturaleza y objetivos prioritarios para orientar sus gestiones hacia los individuos y la ciudadanía, y por tanto, promover e impulsar la infraestructura social necesaria para influir en la organización y construcción de grupos y organizaciones que se comprometan con la población, las autoridades y con el gobierno y que, en consecuencia, haya un impacto concreto tanto en al vida del individuo como de la sociedad en su conjunto.

[15] Caiden E., Gerald. Frente a la década de 1990: desafíos para los gerentes del sector público. pp. 83-84.

Con base en estas observaciones generales, podemos decir que los esquemas de la Reforma del Estado y, específicamente lo relativo al fortalecimiento del federalismo han propiciado lo que se ha dado en llamar la revalorización de lo local como un espacio de definición de formas de convivencia de la organización social y colectiva y de la realización de beneficios y resultados de bienestar.

Paradójicamente a los procesos de globalización que se están dando en el entorno mundial (como en el caso de México), también se tiene la tendencia a favorecer e impulsar las regiones a nivel nacional, de ahí los procesos de descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales con la intención de reconquistar su capacidad de iniciativa, de la creación de proyectos y planteamientos para la solución de problemas. Estas condiciones nos permiten vislumbrar un escenario con más alternativas como las que se relacionan con las reformas de los municipios y de sus formas de relación con la ciudadanía lo que posibilita la apertura de espacios para la comunidad en su relación con las autoridades locales.

Aún cuando todavía no se consolida plenamente el federalismo, hay regiones en nuestro país que participan activamente como gobierno local y cuentan con el apoyo de la participación de los individuos; ambos trabajan conjuntamente ante las demandas, buscando nuevas medidas de solución, nuevos vínculos de relación, nuevos instrumentos de gestión, nuevos contextos en el ámbito de la administración y modernas estrategias para gobernar a la institución municipal.

Es importante también avanzar en materia democrática en el nivel municipal, el federalismo y la descentralización mismos que deben acompañarse de cambios en materia de gestión de los asuntos públicos y respaldar también la gestión de los proyectos de participación social y ciudadana permanentemente. Para cumplir con

este cometido es preciso reforzar la capacidad de gobierno y administrativa, pero también procurar el fortalecimiento de las organizaciones sociales y de ciudadanos continuamente, por que al fin y al cabo estos elementos constituyen el fundamento de la democracia y condición de la participación ciudadana.

Además, en los territorios locales se está construyendo una nueva ciudadanía que se asume con derechos y que exige resultados y calidad en las funciones del gobierno municipal. La dinámica en los procesos de la participación ciudadana están siendo más innovadores y del mismo modo, las respuestas por parte de las autoridades municipales son más eficientes y tienen un mayor impacto en la comunidad. Además, del impulso de la ciudadanía, las crecientes exigencias, la demanda de espacios de participación, está obligando a los gobiernos locales de nuestro país a diseñar un modelo moderno de gobernar que abandone en definitiva los modelos tradicionales de centralización, por ello es fundamental crear nuevos esquemas de gobernabilidad que contribuya a que la participación ciudadana sea una constante en la toma de decisiones en beneficio común.

La función de gobierno se puede definir como el poder público que gana o pierde credibilidad, es además el camino para que los habitantes de una comunidad otorguen su aprobación o desacuerdo y a través de la función del gobierno se ejerza el poder y se ejecutan las acciones mediante la estructura gubernamental (organismos y dependencias) lo que permite generar un clima de confianza ciudadana.

La administración pública tiene la responsabilidad de favorecer a que la opinión pública, los actores sociales y la participación ciudadana tengan las vertientes adecuadas para que la practica del poder sea racional, institucional y competitiva; es además, depositaria de los valores esenciales de la convivencia de la sociedad. Es también, el primer contacto que tiene la sociedad civil para vincularse con el gobierno.

De acuerdo con los nuevos desafíos que enfrenta la administración pública, se ha hecho necesario que ésta revise sus propósitos para no perder su razón de ser en cuanto a responsabilidad moral, pública y política y así convertirse en un instrumento donde se defina y relacione lo que requiere la sociedad civil. Por eso, es necesario que la administración pública le proporcione a la sociedad, especialmente en el municipio por la cercanía entre gobierno y comunidad, un papel más activo y de colaboración. Para lograr este cometido es necesario que la administración pública genere y fomente que la ciudadanía no sólo sea activa sino informada. Para ello se requiere:

1) “que la corresponsabilidad ciudadana empieza cuando la información forma parte de los procesos del gobierno abierto;

2) que la capacidad de respuesta de la administración pública sea de alcance general, no excluyente;

3) que la vida ciudadana logre permear la administración pública para evitar tratos privilegiados que favorecen a unos y excluyen a los demás;

4) que fomente la existencia de ciudadanos virtuosos (responsables, tolerantes, conscientes de los valores de la vida pública y que no realice negociaciones contrarias a esos valores;

5) que estimule la benevolencia en su trato con el público;

6) que el interés público y no el gremial, partidista o corporativo sea el que salvaguarde su institucionalidad;

7) que los administradores públicos de profesión y aquellos que no lo son, contribuyan a que las acciones de la administración pública sean benevolentes con los públicos que tienen representación formal y con los que no la tienen ;

8) que sus acciones refuercen su naturaleza común a todos los seres humanos sin marginación política o social en el acceso a los bienes públicos; y,

9) que contribuya a recuperar el sentido público del gobierno, evitando que los afanes del protagonismo burocrático se conviertan en efectos perniciosos para la vida del Estado y los ciudadanos".[16]

[16] Uvalle Berrones, Ricardo. México en la idea del poder. , en, Revista Enlace. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre-octubre, No 39. México, 1995. p. 52.

Pero lo más importante también, es que en cada municipio se evalúen los procesos de la política, los pronunciamientos de la política y de la capacidad del manejo de los asuntos esenciales en las instituciones del municipio. Por eso, es necesario que al analizar el desempeño de una institución se contemple también la estabilidad del aparato de toma de decisiones, la capacidad en el manejo de los recursos financieros y la eficiencia en el conducción del capital humano y de los sistemas de información.

De ahí que, las nuevas exigencias y retos que se le plantean a la administración publica moderna en los tiempos de las sociedades abiertas, guardan una fuerte relación con el proceso de reforma estatal, cuyos fines deben estar orientados a encontrar el justo espacio y campo de acción propicio en el que se deberán incidir y accionar las fuerzas estatales. Es por eso que la necesidad de influir en la transformación de la administración pública apunte a lograr de ella su revitalización y adecuación a los requerimientos que surgirán de la nueva relación que asumirá el Estado con la sociedad.

En materia municipal, es necesario que los municipios alcancen una mayor modernización en su administración, lo cual se puede alcanzar si los procesos de descentralización apoyan su gestión, proporcionándoles bases suficientes para el mejor desempeño de sus funciones.

Para cumplir con este propósito es vital instrumentar la planeación para el desarrollo municipal, ya que busca disminuir los rezagos económicos y las exigencias sociales. Estos problemas obligan a los gobiernos locales a adoptar técnicas de administración y gestión de donde la planeación se impone como un valioso instrumento para asignar de una manera más adecuada sus recursos,

pero sobre todo de diseñar y fomentar políticas con el fin de propiciar la participación de los habitantes de las regiones. Por eso la planeación es un poderoso instrumento que tiene como objetivo central el de comprometerse con la solución de los problemas de los estados y municipios, especialmente con aquellos con menos posibilidades de progreso.

La planeación es un factor decisivo para legitimar la participación ciudadana, y para favorecer las acciones del desarrollo local, y como se aludió en el segundo apartado de este trabajo, la planeación orienta la actuación de los municipios, contemplando desde luego su capacidad administrativa, las demandas sociales de cada comunidad, así como los problemas socioeconómicos que enfrentan. Por eso, la administración pública municipal debe desarrollar sus programas de acuerdo con el Plan Municipal (que debe ser compatible con el plan estatal) en el marco de la autonomía municipal. Los planes señalados contienen las acciones relativas a: recursos naturales, hacienda pública, infraestructura y servicios urbanos, desarrollo social, organización y administración municipal entre otros, con el fin de que el desarrollo municipal se traduzca en el mejor nivel de vida de los habitantes, ya que el estricto apego a la legalidad con el soporte de una administración son condiciones ineludibles para promover y estimular la participación ciudadana y en consecuencia mantener la tranquilidad política.

IV.- Estructura e Importancia de la Participación Ciudadana Municipal.

En los últimos años la inquietud por la participación de los grupos civiles en las acciones de gobierno han reclamado más espacios de opinión y cooperación que permiten llegar a acuerdos en beneficio de la comunidad. Esta organización y comunicación por parte de los ciudadanos posibilita el desarrollo democrático que anhelamos, además de ser la piedra angular para la toma de decisiones. Las organizaciones sociales deben influir en el diseño de las políticas públicas, así como en el desempeño de los servidores públicos encargados de ejecutar los programas en apoyo a los intereses comunitarios.

Asimismo es importante que los programas gubernamentales contemplen el diseño de una política decidida en el rubro de la participación ciudadana y de las organizaciones civiles en los diferentes espacios de la administración pública. De este modo es conveniente crear y promover Consejos Consultivos en los niveles municipal, estatal y federal, en los que tengan cabida la sociedad civil, lideres sociales representativos, profesionistas expertos y todos aquellos ciudadanos que quieran asociarse con la intención de opinar sobre los asuntos gubernamentales.

La sociedad tiene una posición relevante porque está integrada por grupos de personas que actúan correspondientemente, pues sus acciones giran alrededor de diversos objetivos comunes que comparten conductas colectivas. El pertenecer a grupos organizados y con intereses afines propicia una relación más íntima y por lo tanto existen más posibilidades de establecer vínculos estrechos y decisivos que logren un beneficio colectivo.

Como se mencionó al inicio de este apartado, la importancia de organizar a la población en grupos sociales fortalece el sistema democrático siendo este elemento un factor indispensable en la administración municipal. Otra de las ventajas de la participación ciudadana es que se formaliza una relación más cercana entre los vecinos y las autoridades municipales y en consecuencia la solución de sus problemas es congruente con su entorno socioeconómico evitando así el dispendio de recursos financieros, materiales y de capital humano.

Otra característica relevante de la participación ciudadana, es que la comunidad se hace responsable de su propio desarrollo y su imagen ante las autoridades genera expectativas porque es capas de resolver los problemas que están dentro de sus posibilidades buscando siempre el beneficio comunitario

1.- Participación Ciudadana y Promoción Social Municipal.

La participación ciudadana y la promoción social son el resultado de la organización responsable y consciente de los habitantes de la comunidad municipal; con el interés de hacer propuestas que satisfagan sus necesidades y que estén además en posibilidades de colaborar e influir en la realización de obras y servicios públicos y en general en la toma de decisiones del ayuntamiento.

Las condiciones para la participación comunitaria y promoción social son:[1]

- "Cumplir con las responsabilidades y obligaciones ante el ayuntamiento";

[1] Guias Técnicas para la Capacitación Municipal. Op. Cit. p. 422.

- “Conocer a fondo el problema a resolver y las ventajas que se van a lograr”;

- “Unificar a los habitantes ante los problemas comunes”;

- “Distribuir equitativamente el trabajo y los beneficios”;

- “Promover la participación de la mayoría de la comunidad”;

- “Mantenerse en constante comunicación con las autoridades”;

Estas condiciones permiten construir grupos de individuos que actúan correlativamente porque sus actividades se relacionan, en tanto que comparten objetivos comunes además de creencias y conductas colectivas con las que los individuos crecen y evolucionan y se comportan de acuerdo con una estructura formal.

El requisito esencial para establecer las bases para una auténtica participación ciudadana y sustentar las bases para su íntegro desarrollo, es que las instancias de gobierno tengan una vecindad con los grupos comunitarios en los que se propicie un intercambio de ideas y experiencias, pues los grupos organizados y solidarios son un factor primordial porque sus aportaciones contribuyen a las mejoras de su localidad y a obtener beneficios a favor de la comunidad, de tal modo que “el espacio público ha dejado de ser un espacio del gobierno para ser un espacio de todos”.[2]

[2] Ibidem. p. 424.

Los problemas comunitarios son de diversa índole por lo que es necesario que se formen distintos grupos y asociaciones de vecinos que refuercen y apoyen las tareas de las autoridades de gobierno en el logro de los objetivos del desarrollo municipal. Estas tareas de acción comunitaria se pueden realizar a través de diversos medios como: los promotores voluntarios, las autoridades y organismos auxiliares, así como los medios de comunicación.

1.1.- Promotores Voluntarios.

" El promotor es la persona que designa el ayuntamiento para ejecutar acciones que permitan la organización de la comunidad y transformarse en agente de su propio desarrollo, creando congruencia entre sus miembros para que trabajen conjuntamente en el cumplimiento de los programas municipales.

Las principales tareas del promotor consisten en conocer a fondo los problemas y necesidades de la comunidad del municipio, así como buscar las mejores fórmulas de organización comunitaria que permitan una ubicación más activa en la toma de decisiones del ayuntamiento para solucionar los problemas. Es importante considerar como promotores a los estudiantes de universidades que hayan terminado su carrera, para que su servicio social lo efectúen en actividades de promoción ciudadana.

Dentro de las principales tareas y funciones que tiene el promotor voluntario son:

- Analizar con la comunidad su situación concreta;

- Participar activamente en las acciones comunitarias;
- Conocer a fondo los problemas y necesidades del municipio;
- Fomentar las formas de organización social;
- Vigilar que las acciones de la comunidad no se interrumpan ni decaigan, antes de haber logrado los objetivos propuestos;
- Conocer y respetar las normas sociales y de conveniencia de la comunidad para no provocar el rechazo de su acción;
- Anotar las observaciones en un diario de campo, acerca de las decisiones que se tomen, reacciones de las personas, resultados, etc.;
- Presentar y promover ante las autoridades municipales los proyectos que la comunidad considere convenientes para un mejoramiento de las condiciones de su entorno;
- Promover la creación de grupos sociales y brigadas de participación comunitaria;
- Fomentar la integración comunitaria mediante la orientación y canalización de peticiones a las instancias de gobierno;
- Detectar las resistencias a que normalmente se enfrentan los programas".[3]

[3] Ibid. p. 426.

Es muy importante que el promotor respete la ideología y opiniones de los integrantes de la comunidad con el objeto de que su acción sea oportuna y adecuada y no contraria a los intereses de los grupos, evitara tener simpatía partidista, evitar enemigos, por el contrario fomentará la conciliación de intereses y canalizará sus acciones a favor de la comunidad.

1.2.- Autoridades y Organismos Auxiliares.

Otra de las formas de organización de los grupos sociales en el municipio es mediante el apoyo de los comisarios, delegados, jueces auxiliares, que en conjunto son las autoridades auxiliares; de los organismos auxiliares del ayuntamiento, como son: los comités de planeación para el desarrollo municipal, consejos de colaboración municipal, consejos ciudadanos, comités comunitarios, asociaciones de colonos y juntas de vecinos.

Entre otras actividades que tienen estas instancias es la de apoyar la organización de los grupos comunitarios o sociales para que éstos influyan con sus opiniones en la formulación y ejecución de los planes, programas, proyectos, actividades y tareas de gobierno. Para alcanzar este cometido, un factor de suma importancia es el uso adecuado de la información y la comunicación en el esquema de la participación ciudadana local.

“Una vez que la población se organice, los comités comunitarios y las autoridades auxiliares canalizarán sus demandas y necesidades al Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y a las diferentes unidades administrativas del ayuntamiento para que las atiendan sabiendo de antemano que concertados los proyectos y acciones la

comunidad participará directamente con su dinero, trabajo o materiales en la realización de obras públicas o la prestación de algún servicio público. El éxito de la participación comunitaria consiste en enlazar adecuadamente tanto los esfuerzos del ayuntamiento, como de los diferentes grupos de las localidades del municipio".[4]

1.3.- Órganos de Participación Comunitaria.

Los órganos de participación comunitaria están estrechamente relacionados y son compatibles entre sí, con el fin de cumplir puntualmente con los objetivos establecidos en los programas de trabajo. La misión de estos órganos es la de participar estrechamente con las autoridades locales en la búsqueda de mejores condiciones de vida para la población.

Por lo anterior, es necesario que los gobiernos locales contemplen dentro de su estructura orgánica una unidad administrativa responsable de la coordinación y vinculación con los diferentes grupos sociales, a fin de dar respuesta a sus demandas, y a su vez fungir como áreas receptoras de los múltiples planteamientos que le sean formulados y encauzarlos a los órganos correspondientes para su atención.

Los dirigentes de los órganos ciudadanos son electos mediante un mecanismo democrático y la duración en el cargo generalmente dura tres años; las actividades que realizan están relacionadas con la concertación, consulta, realización de obras y servicios públicos, además de contribuir en el control y vigilancia de las gestiones de

[4] Ibid. p. 427.

gobierno dirigidas a cumplir con las diferentes demandas de la comunidad desde servicios públicos hasta situaciones de emergencia.

Con respecto a los órganos del Ayuntamiento deben sujetarse a la normatividad establecida en los ordenamientos jurídico-administrativos que para tal efecto aplican en el citado Ayuntamiento.

Los órganos que posibilitan la participación ciudadana son:[5]

1.3.1.- Del Ayuntamiento.

1.3.1.1.- Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Como se mencionó en el segundo apartado de este trabajo, el Comité de Planeación es un pilar en el fortalecimiento de la estructura Municipal, porque tiene como cometido promover, actualizar e instrumentar los mecanismos adecuados para poner en marcha el Plan Municipal de Desarrollo, gracias a un procedimiento de cooperación ciudadana sistematizada. "Es la instancia que institucionaliza la consulta popular para la planeación democrática, que formula y propone programas de inversión, gasto y financiamiento para el municipio. Asimismo, promueve la concertación de acuerdos de cooperación y colaboración, así como la elaboración de un registro continuo de la obra pública que se ejecute en el municipio".[6]

[5] Ibid. p. 431.
[6] Ibid. p. 432.

1.3.1.2.- Consejo de Colaboración Municipal.

La participación ciudadana también se traduce en la forma en que se organizan los vecinos de las colonias y su representante funge como presidente de las juntas de vecinos ya sea de cada colonia, pueblo o población del municipio.

El Consejo de Colaboración Municipal se integra por:[7]

- Un Presidente
- Un Secretario
- Un Tesorero
- Tres Vocales

Sus responsabilidades son:

- Influir en las decisiones del Ayuntamiento para administrar de forma correcta y oportuna la distribución de los servicios públicos;
- Elaborar y proponer al Ayuntamiento alternativas para modificar y adicionar los aspectos jurídicos;
- Contribuir y alentar estudios de planeación para impulsar el desarrollo urbano regional;
- Realizar las actividades necesarias para organizar y coordinar las iniciativas y trabajos de las juntas de vecinos;

[7] Ibid. p. 432.

- Contribuir conjuntamente con la comunidad en las trabajos de control y vigilancia;

- Recoger las inquietudes y solicitudes de los ciudadanos presentadas por la junta de vecinos y encaminarlas al Ayuntamiento para su trámite y respuesta; y

- Informar regularmente a la colectividad del municipio sobre los avances y efectos de su trabajo.

El objetivo primordial Consejo de Colaboración Municipal es mantener una articulación cercana con los funcionarios del Ayuntamiento a fin de informar de los problemas y soluciones posibles de los habitantes.

1.3.1.3.- Consejo de Participación Ciudadana.

La contribución de este Consejo consiste básicamente en el fomento, desarrollo y vigilancia de aspectos determinados que están relacionados con la parte ejecutiva del gobierno municipal y que hacen referencia a la administración de los servicios públicos, seguridad y protección civil, derechos humanos, ecología, entre otros. Estos Consejos están conformados con las siguientes posiciones, en las que se contemplan por cada titular dos suplentes:[8]

[8] Ibid. p. 433.

- Un Presidente
- Un Secretario
- Un Tesorero
- Dos Vocales

Y tienen como responsabilidad:

- Realizar las trámites necesarios para vigilar la calidad de la prestación de los servicios públicos;
- Conocer y exponer sus iniciativas a fin de participar en la definición de las políticas de seguridad pública y en todo caso proponer medidas y acciones concretas;
- Instaurar dispositivos de protección civil;
- Fomentar los aspectos relativos de desarrollo social entre los habitantes del municipio como lo son la educación, la cultura y la recreación;
- Contribuir en los trabajos que se llevan a cabo en el ámbito de la supervisión, control y vigilancia.

1.3.1.4.- Dirección de Participación Ciudadana y Promoción Social.

El Ayuntamiento cuenta dentro de su organograma estructural con una unidad administrativa a nivel de dirección para todos los asuntos relativos a la participación ciudadana, y su función es ser un área de vinculación para que se propicie una mayor comunicación entre la comunidad y las autoridades. La creación de esta dirección esta definida por el Reglamento Interior del Municipio.

1.3.2.- De los Vecinos.

1.3.2.1.- Comité Comunitario.

Este Comité está integrado por:

- Un Presidente
- Un Secretario
- Un tesorero
- Un Vocal de Control y Vigilancia

La cooperación de este Comité en apoyo al municipio, tiene especial importancia porque el Presidente de éste representa a su población por lo que forma parte también del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. Estos Comités tiene la responsabilidad de "...coordinar la realización, supervisión, control, vigilancia y mantenimiento de obras incluidas en el programa operativo anual. Asimismo, considerará y revisará las propuestas que haya presentado la comunidad. Solamente se considerarán para revisión aquellas propuestas derivadas de la asamblea de la comunidad".[9]

[9] Ibid. p. 433.

1.3.2.2.- Asociación de Colonos.

- Un Presidente
- Un Secretario
- Tres Vocales

Se integra por Jefes de Comités de Manzana por colonia de acuerdo con la Convocatoria que consigne el Ayuntamiento, la función de esta asociación es recoger y llevar al Ayuntamiento las inquietudes y peticiones de los colonos.

Sus funciones principales son:

- Determinar el tipo de inquietudes, necesidades y problemas de la colonia y someterlas a la junta de colonos;

- Definir los criterios para organizar a los colonos para contribuir en la construcción de obras, así como intervenir en los asuntos relativos a la prestación de los servicios;

- Realizar una función de cooperación colectiva auxiliando a los funcionarios del Ayuntamiento con información acerca de las irregularidades y toda clase de arbitrariedades y delitos en el rubro de seguridad pública, así como con las tareas de control y vigilancia;

- Informar con oportunidad a los colonos acerca del curso de los trámites en cuanto a sus demandas y peticiones.

1.3.2.3.- Junta de Vecinos.

Está integrada como sigue:

- Un presidente
- Un Secretario
- Un tesorero
- Tres Vocales

En cada colonia, pueblo o localidad del Municipio se organiza una Junta de Vecinos quienes colaboran con lo Asociación de Colonos.

Sus funciones son:[10]

- "Conocer los problemas y necesidades de los vecinos en materia de servicios públicos y plantearlas al Consejo de Colaboración Municipal y/o a la autoridad municipal.
- Proponer al presidente municipal las medias para mejorar dicha prestación.
- Informar al Consejo de Colaboración Municipal y/o a la administración municipal de problemas administrativos y de servicios que no hayan sido resueltos.
- Conocer oportunamente los programas de obras y servicios del ayuntamiento y proponer adiciones y modificaciones a los mismos.

[10] Ibid. p. 435.

- Coadyuvar con información, reporte de ilícitos y propuestas para mejorar el servicio de seguridad pública, y con las funciones de control y vigilancia."

1.3.2.4.- Vocales de Control y Vigilancia.

Su principal propósito es el de mantener la transparencia, honestidad y eficiencia en la aplicación de los recursos de la administración municipal y entre sus principales funciones están las de obtener y generar información oportuna, clara, precisa, actual y confiable acerca de la aplicación de los recursos encomendados a la administración municipal, para que éstos contribuyan a que las actividades se realicen con estricto apego a la normatividad vigente aprobada para lograr el funcionamiento de los planes y programas, además de vigilar rigurosamente la ejecución de las obras cuya responsabilidad está encomendada a la autoridad o en su caso, a los comités de la comunidad.

1.3.2.5.- Asociaciones Civiles.

Son todas aquellas agrupaciones civiles, que se plantean como principal objetivo la promoción y la realización de acciones encaminadas a la consecución de un desarrollo humano y un bienestar de la comunidad, más firme. Asimismo, se involucran en múltiples actividades que son del interés social. Como su principal característica, está la de ser organizaciones autónomas respecto de los entes gubernamentales. Entre sus objetivos están los de procurar la protección del medio ambiente, de los derechos humanos, de la niñez y la familia, de la salud, la educación, la ciencia y la tecnología, y desde luego, para la difusión de todas las expresiones de la cultura

y el deporte, entre otras. En cuestiones sociopolíticas, animan a la comunidad a participar en la toma de decisiones a la par de los procesos electorales, finalmente, se constituyen como enlace entre la sociedad civil y las autoridades gubernamentales.

En otro orden de ideas, la participación de la sociedad en la nueva transformación del Estado ha propiciado que los individuos y lo grupos tengan un papel más activo, porque éstos se interesan más en los problemas de su entorno, están más informados, conscientes y al tanto de que sus derechos e iniciativas sean más respetados y tomados en cuenta.

Sin embargo, es importante mencionar que el interés de cada uno de los individuos en la participación de los asuntos que atañen a la vida comunitaria en la mayoría de las ocasiones, (sino es que en todos los casos), está influenciada por sus aspiraciones personales. Por tal motivo, se puede considerar que su participación desinteresada es utópica. Por ello se puede afirmar que la participación ciudadana como un acto de voluntad individual descansa en la previa selección de oportunidades.

Cabe señalar que el gobierno en las tareas que tiene encomendado realizar, acepta en actitudes verdaderamente democráticas la participación de los individuos en las actividades que éstos seleccionan, para lo que contribuye otorgándole a la sociedad las condiciones más favorables a fin de que la expresión de sus inquietudes y propuestas se sumen a los esfuerzos que éste realiza para cumplir con los objetivos de los programas que tiene previamente diseñados en su estrategia de planeación.

De lo anterior se deduce que el ámbito municipal se mantiene como el espacio más importante para llevar a cabo acciones que repercuten directamente en beneficio de la sociedad, tales como construcción de obras y mejoramiento de servicios públicos, para lo cual se requiere de una estructura social eficiente, la que a su vez, estará en posibilidad de participar en actividades particulares o específicas.

Finalmente, el órgano encargado de coordinar estas actividades en el municipio es la Dirección de Participación Ciudadana, cuya misión como se mencionó en líneas anteriores de este apartado, ha posibilitado que el vínculo gobierno-sociedad se traduzca en ventajas para la comunidad.

V.- Estrategias e Instrumentos para Impulsar la Participación Ciudadana.

1.- La Trascendencia de la Democracia en la Participación Ciudadana.

En nuestro régimen cohabitan desigualdades significativas en un aparente Estado de derecho, sin embargo, se difunde en todos los medios el dogma de la igualdad de oportunidades de educación, de trabajo, de nivel social para todos. Pero la realidad es que somos una sociedad conformada con base en el principio de una desigualdad aceptable en la que es inevitable el silencio de los marginados, ya que además de considerar que no son necesarios, éstos son un problema.

Si revaloramos a la sociedad desde la perspectiva desde lo posible, desde los valores de una solidaridad corresponsable, si aceptamos vivir en unión de nuestro espacio cotidiano, de nuestro intereses individuales o colectivos, estaremos dando las bases y los espacios para la participación ciudadana. Una sociedad que no avanza hacia una democracia en cualquier momento entrará al proceso de degradación y deterioro de la voluntad de participar de los habitantes.

Para evitar este deterioro, es conveniente que propiciar la formación de grupos sociales en los que se viva una solidaridad activa, compartida y comprometida con la transformación de la calidad de las relaciones sociales, capaz de articular vínculos comunitarios que remen en contra de la corriente desintegradora que rige en esta sociedad de competencia. Por ello, para impulsar el avance democrático es requisito esencial tener en cuenta que la democracia es una tarea de responsabilidad social y que se debe trabajar al mismo tiempo en cuatro terrenos: el de la sociedad civil, el político, el económico y el cultural.[1]

Bajo estas reflexiones generales, es posible afirmar que la forma natural en la que los individuos traducen su participación, es a través del voto libre y secreto que es animado por la pluralidad de ideas e ideales de los partidos políticos. Libertad y democracia no son conceptos distintos ni separados porque uno supone al otro, en ciertos niveles de la estructura social sobre todo en aquel considerado como nivel superior se tienen libertades pero sin embargo la democracia sigue siendo un bien escaso. Hay quienes

[1] Bravo Gallardo, Carlos. Democracia Solidaria Desde los Pobres. En: Rodríguez Araujo, Octavio. Et. al. Transición a la Democracia, diferentes perspectivas. Ed. La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. México, 1996. p. 163.

afirman categóricamente que en los niveles inferiores de la estructura social no existe libertad y menos democracia, tomando como ejemplo para tal aseveración los sucesos de Chiapas en los últimos años en donde la demanda principal está centrada en las exigencias de alcanzar libertad y democracia, no sólo una de las dos. Sin libertad no habrá democracia y democracia sin libertad es solamente democracia formal y ésta suele ser en los hechos autoritarismo o democracia de las élites.

Por lo anterior, no puede haber una transición a la democracia si quienes la promueven no luchan también por la libertad, esta última sólo es posible si se da un orden social con justo porque es en éste donde se puede alcanzar la independencia del hombre, por ello la participación ciudadana no puede apartarse de la filosofía de estos dos preceptos para consolidar la relación gobierno-sociedad y es aquí donde se identifica la democracia con la participación independientemente de que ésta última no exista de manera perfecta ni para todos los individuos ni para todos los casos posibles.

La verdadera representación requiere para existir la forma más elemental de participación ciudadana: los votos del pueblo. La representación democrática en ningún caso y bajo ninguna circunstancia puede darse sin la participación de los electores, en este mismo sentido no puede existir participación colectiva en donde no haya un cierto criterio representativo lo cual no es cosa que la forma más simple e institucional de participar en la selección de los representantes políticos. Las elecciones y los votos de ninguna manera constituyen la única vía para la participación ciudadana-democrática.

“En un mundo regido por el neoliberalismo, las directrices de la política no vienen de la esfera política, sino de la económica. Automatizada la administración de los objetivos políticos, ya no se cuestionan los modelos sino que se orienta a la toma de decisiones pragmáticas, y genera la conciencia de que toda la actividad pública debe dejarse en manos de los expertos que piensan por y para el pueblo. Esa falsificación de la democracia es uno de los mayores obstáculos. El divorcio entre el gobierno y el pueblo, manifestado en fenómenos masivos de abstencionismo, es la respuesta de la aceptación pasiva a una imposición carente de legitimidad. El único camino posible de solución es el revitalizar la soberanía popular en todas las instituciones políticas y reformar las estructuras jurídicas que dificultan la participación ciudadana”.[2]

Por eso es de vital importancia que para procurar la influencia de los ciudadanos en la reforma político-electoral se deben observar, desde la perspectiva de Carlos Bravo Gallardo las siguientes propuestas:[3]

- La sociedad civil debe ser la responsable de organizar y acreditar los procedimientos y definir las estrategias y líneas de acción de los procesos electorales;

- acciones y rendir cuentas a la Nación. Restringir la inmunidad de los legisladores, pero sin debilitar la independencia y Definir y establecer las políticas para limitar el registrar a los de que carecen de propuestas y representación, creados por el sistema para aparentar que existe democracia y para dispersar el voto útil de la oposición;

[2] Ibidem. p. 164-165.
[3] Ibidem. p. 165.

- Promover una política adecuada, congruente y eficaz de medios de comunicación social que modifique los patrones de inequidad y falta de neutralidad, que acabe con la ficción la desinformación obstáculos que limitan los procesos democráticos. Asegurar la libertad de información para los partidos de oposición y para la sociedad civil, condición de la democracia.

Para lograr este cometido, el autor menciona que además se deben considerar los siguientes preceptos incluidos en los Artículos Constitucionales vigentes:[4]

- Continuar con un auténtico impulso y consolidar una auténtica descentralización, y además respetar los postulados constitucionales en materia del pacto federal;

- Es necesario que los representantes de los ciudadanos, no se desvíen de los objetivos del pueblo, sobre todo de los más necesitados. Robustecer el compromiso y la obligación de los funcionarios para informar de sus prerrogativa de las cámaras. Los diputados y senadores no podrán ser enjuiciados por las gestiones realizadas como parte de su cargo de representación, pero sí por actividades extraparlamentarias, sobre todo si se trata de faltas graves.

- Buscar los mecanismos para inspirar actitudes diferentes con el propósito de que los diputados y senadores actúen en favor del interés nacional, sin menoscabo de la ideología partidista que los llevó a las cámaras pero sin actuar solo por los dictados de su partido.

[4] Ibid. p. 166.

- ❖ Desarrollar dispositivos para optimizar de democracia directa y complementaria, a través de la votación y consultas populares.

Asimismo, el citado autor Carlos Bravo Gallardo, menciona que una democracia verdadera posibilita que el Estado como garante de las relaciones económicas y sociales dirige sus esfuerzos especialmente a la atención de los marginados. Por tal razón, él señala atinadamente que: "una economía solidaria parte de una concepción humanista de la vida, que pone a la persona como centro y al sistema económico a su servicio. Para que la economía de mercado responda a las necesidades reales de la población, debe normar el desarrollo por la responsabilidad sobre los recursos limitados del planeta (solidaridad del futuro). Es probable que eso traiga como consecuencia un crecimiento más limitado cuantitativamente, pero más desarrollado cualitativamente. De hecho nos encontramos con la contradicción de que altos niveles de consumo con frecuencia van acompañados de un deterioro moral y aun de una insatisfacción existencial y psíquica".[5]

Con base en estas observaciones y para lograr una economía solidaria y participativa, el autor plantea que es necesario diseñar una economía más humana que incluya a los más pobres y con esta premisa expone las siguientes propuestas:

- o Atender a la conciencia humana para proyectar un modelo económico que contemple a los más necesitados, porque la distancia entre la riqueza de muy pocos y la pobreza de muchos, es muy amplia.

[5] Bravo Gallardo, Carlos. Op. cit. 167.

- Instrumentar mecanismos de democracia política para que la población participe activamente en los procesos políticos de su comunidad y sobre cuando son cuestiones que le afectan directamente.

- Concebir un nuevo esquema de colaboración y ayuda, con una idea diferente de los modelos competitivos; porque no es la competencia, sino la solidaridad la esencia humana.

- Revalorar y rediseñar el concepto de Estado, para que éste sea un rector de los procesos económicos y sociales, orientando su acción a satisfacer las necesidades de las mayorías y no a administrar la riqueza de unos cuantos.

- Asimismo, la solidaridad debe ser el principio que oriente la política fiscal como lo es en materia de gasto e inversión pública. Proyectar los presupuestos para atender proteger lo indispensable para todos los ciudadanos. Además, se debe instrumentar una forma de enterar de cómo el gobierno maneja los impuestos.

2.- Capital Social.

De acuerdo con Robert Putnam, la noción de capital social, no está aceptada de manera consensual. Sin embargo, hace referencia al término como un conjunto de tradiciones civiles relacionados con las actitudes e instituciones. El antecedente del concepto, Tiene su origen en el norte de Italia durante la reconstrucción de su democracia después de la Segunda Guerra Mundial.

Con respecto al tema y de acuerdo con datos del Banco Mundial, el término Capital alude a:

- Capital Natural.- Es el capital relativo a los recursos naturales del medio, incluyendo al entorno ecológico.

- Capital Construido.- Aquí, se contempla todo lo relacionado con la Infraestructura, los bienes de capital financiero, comercial, entre otros.

- Capital Humano.- Éste, se determina por los grados de nutrición, salud y educación de la población, así como de los recursos humanos que forman parte de las instituciones.

- Capital Social.- Esta concepción, de acuerdo con Putnam, está Integrado fundamentalmente por: el grado de confianza existente entre los actores sociales de una sociedad, las normas de comportamiento cívico practicado, el nivel de asociatividad que caracteriza a la sociedad, los elementos que evidencian la riqueza y fortaleza del tejido social interno de una sociedad. Por ello, movilizar el Capital Social requiere de un enfoque

participativo de las comunidades, no de un esfuerzo burocrático, donde el fomento de los valores estarían comprendidos por la solidaridad, cooperación, la superación de las discriminaciones y la responsabilidad colectiva, así como, por el respeto a la dignidad del ser humano.

3.- La Solidaridad Corresponsable.

Uno de los problemas de la ausencia de la participación ciudadana en los procesos de planeación y programación del desarrollo regional es que las instancias locales responsables de asignar recursos para los proyectos de desarrollo se convirtieron prácticamente en cuerpos colegiados de decisiones, desvinculados de la atención de las demandas sociales.

Por eso, en el Acuerdo para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida del Plan Nacional de Desarrollo durante la administración de Carlos Salinas de Gortari, se incorporó un nuevo enfoque integral del desarrollo económico y social, transformando los esquemas de planeación regional y descentralización de decisiones, integrando como un factor esencial a la participación ciudadana. Por eso, el denominado Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), fue el eje de la política de Salinas de Gortari, cuyo propósito básico fue la organización de las comunidades y su activa participación en la definición y ejecución de los proyectos.

A través de los Comités de Solidaridad se movilizaron a las comunidades, para que ellos decidirán dónde y cuándo hacer obra pública, se determinaron compromisos y responsables de su ejecución, vigilando que su cumplimiento correspondiera a los

acuerdos comunitarios. De igual forma, los esfuerzos se encaminaron a promover la elevación de las condiciones de vida para ampliar y fortalecer el otorgamiento de los servicios de agua potable, alcantarillado, electrificación, salud, y educación, entre otros.

El Programa citado fue ampliamente aceptado por la población porque tuvieron la posibilidad de beneficiarse de éste, además recibieron apoyo moral y material, pero sobre todo legitimó la actuación del gobierno.

Con respecto al tema se pueden señalar sus virtudes y defectos, pero en realidad no es tema del trabajo, lo que se quiere subrayar es la idea de solidaridad que en su sentido estricto significa libertad, igualdad y fraternidad. En sentido amplio, la solidaridad abarca a toda la sociedad, pero a la vez pretende surgir de ella.

En la actualidad, la solidaridad, ya no es una ideología gubernamental, pero se debe considerar que ésta constituye una fuerza colectiva y no individual, y por lo tanto es un elemento primordial para la organización y fortalecimiento de la participación ciudadana, es además una conducta integra de preocupación por el bien común y la energía que impulsa las iniciativas sociales, pues si algunos de los cometidos esenciales de la acción de la administración pública son reestructurar la participación ciudadana y animar el interés general, es importante concebir a la solidaridad como un ejercicio de la sociedad para ejercer sus derechos y cumplir con sus deberes. Porque también ser solidario significa apoyar a los grupos marginados, no sólo en el ámbito económico, sino también en el reconocimiento de sus derechos.

“El bien de los ciudadanos se alcanza cuando las bases del poder político que es el Estado, contribuye a que la ciudadanía consiga desarrollar sus capacidades y potencias con un espíritu de cooperación, armonía y responsabilidad. El bien ciudadano exige no sólo el derecho de pertenecer y participar en lo que es común, sino ser reconocido a la manera de una comunidad de iguales. Sin este elemento no es posible concebir una vida pública justa y democrática. El bien ciudadano tiene como sustento el interés publico”.[6]

Por tal razón, el bien ciudadano es un factor para concebir el concepto y la práctica de la solidaridad que se puede bifurcar en tres ramas: como ejercicio de la libertad individual; como un proceso que es parte de la participación ciudadana y fundamentalmente es un acto de apoyo y colaboración mutua de la sociedad en su conjunto, especialmente para los más desprotegidos. Pero los elementos fundamentales que envuelven a la solidaridad son los valores fundados por el hombre y que incluso son el orígen del término: libertad, igualdad y fraternidad.

[6] Bravo Gallardo, Carlos. Op. cit. p. 167.

Si bien es cierto que el impulso de la solidaridad debe estar orientada a satisfacer las demandas de los miserables, también es cierto que esta solidaridad debe pugnar por modificar la estructura de privilegio de los más fuertes y avanzar hacía esquemas de austeridad. Asimismo es necesario impulsar un proceso educativo democrático que modifique los patrones de los ciudadanos despreocupados por su entorno social. "Una verdadera cultura de la solidaridad implica el reconocimiento de la solidaridad del otro como otro, no en cuanto igual a mi. la solidaridad se ha de entender como condición de la justicia y, a la vez, como compensadora de sus insuficiencias".[7]

En el municipio, la solidaridad y la participación ciudadana son la fórmula ideal para emprender, impulsar e innovar las condiciones de la vida de las regiones. El término solidaridad, encierra la concepción de que los ciudadanos en la mayoría de las veces se apoyan, tienen problemas y también soluciones, plantean demandas y respuestas, por tanto, la solidaridad nace y pertenece a la sociedad y es un valor de ésta. Cuando la solidaridad es creada y manipulada desde arriba sus acciones se encaminan a otorgar asistencia y esto contribuye a legitimar al gobierno, de ahí que no necesariamente presente impactos significativos en la organización de las comunidades y mucho menos en el mejoramiento constante de la calidad de vida de la sociedad.[8]

Finalmente y con base en las concepciones, que respecto a la importancia de la participación ciudadana y su vínculo con la democracia se expusieron, Carlos Bravo Gallardo presenta una serie de ideas para la creación de una cultura de la solidaridad corresponsable y son:[9]

---

[7] Ibidém. p. 168.
[8] Merino Huerta, Mauricio. Op. cit. p. 13.
[9] Bravo Gallardo, Carlos. Op. cit. p. 169.

- Pugnar en toda la orbe, por un sistema económico equilibrado.

- Luchar en contra de los esquemas de exclusión, como es la homofobia, el machismo, racismo y el status social y económico.

- Capacitar para la toma de decisiones que estimulen la cultura de la información verdadera, confiable y objetiva a fin de participar de manera consciente y racional.
- Recuperar los valores y principios de los individuos tales como: la gratuidad, la amistad, la cooperación, la virtud, el respeto, el saber escuchar, la relación de los individuos basada en la confianza y no en el dominio, así como la capacidad de impacto ante los sucesos que ocurren cotidianamente en el seno e la sociedad.

- Sustituir el consumo como un principio o estilo de vida por la austeridad que comparte de manera solidaria y corresponsable y que por consiguiente sea contrario a los esquemas de lujo desmedido, humillante y excluyente de unos cuantos.

"Sin esos valores y actitudes, sólo tendremos una democracia sin espíritu. Una democracia sin corazón. Una democracia sin sujetos. Una democracia sin pobres".[10]

[10] Ibidem. p.169.

Consideraciones Finales.

1. La reforma del Estado ha propiciado la transformación y adecuación de las estructuras gubernamentales y éstas a su vez han impulsado las formas de organización y los espacios para que la sociedad participe activamente en la solución de los múltiples problemas que se le presentan al municipio. Para ello, es importante recordar que la participación ciudadana se considera fundamental por ser una opción viable en el ámbito municipal para atender conjuntamente con el gobierno las demandas de la sociedad.

2. La actividades y responsabilidades gubernamentales no modifican su compromiso con la sociedad por la influencia de las organizaciones sociales, sino por el contrario, el respaldo de los ciudadanos debe sumarse a las tareas del gobierno con el objetivo de satisfacer las demandas de los habitantes de los municipios.

3. La necesidad de que el concepto de municipio sea reconocido como órgano de gobierno y manifestación institucional de la voluntad colectiva de la sociedad municipal, legislativamente tendría dos efectos: el asumir de hecho y derecho la capacidad de representación que tiene el Ayuntamiento, y en este sentido su reconocimiento como interlocutor necesario en las relaciones intergubernamentales. El segundo efecto, estaría dado por la capacidad de los citados Ayuntamientos de convenir facultades y servicios y no sólo de centralizarlos en torno a un catálogo menor de servicios, sino de tener la capacidad y la flexibilidad de convenir acuerdos con el Estado, con la Federación. Es decir, estar en posibilidad de poder compartir sus servicios en los otros niveles de gobierno.

4. Una parte importante, es aquella que tiene que ver con la dimensión política, la que caracteriza al gobierno municipal necesariamente como un gobierno democrático, permeable a ala sociedad, capaz de ser traducido en un sin número de formas, es decir no existe un sólo modelo de democracia, de permeabilidad social. Los fundamentos asociados a este concepto de democracia están orientados a la capacidad de los ayuntamientos para incluir la diversidad y pluralidad de las expresiones sociales, los procesos de decisiones, la posibilidad de entender la democracia como forma de expresión territorial, fundamentos esenciales para ser considerados en el debate nacional.

5. Se debe reconocer la capacidad operativa orgánica, que señala la capacidad organizacional que le da la posibilidad al Ayuntamiento de lograr una articulación efectiva con el desarrollo regional. Dicha capacidad operativa debe ser también para la ciudadanía, de tal manera que esta última reconozca y evalúe los principios de eficacia, eficiencia, equidad social, la capacidad de continuidad de la vertiente de largo plazo. Esta continuidad organizacional en el largo plazo es un objetivo estratégico e imprescindible para la consolidación institucional del municipio.

6. Es importante reconocer verdaderamente al municipio como un poder político, en un ámbito de gobierno con competencias particulares pero con igual nivel de dignidad que los otros poderes. El papel y la responsabilidad del municipio en la dinámica para transformar las relaciones sociales y entre los poderes es crucial para el desarrollo regional. Por ello, es necesario revisar de manera

permanente y en su caso transformar las relaciones del régimen federal en una nueva relación de poderes y contrapesos.

7. Es conveniente perfilar las peculiaridades fundamentales del municipio, por ello se le debe de considerar además de un órgano administrativo, un órgano de características mucho más políticas. Esta consideración podría otorgar los elementos necesarios para ubicar a la institución municipal en el orden federal, otorgándole significado dentro del mismo.

8. Actualmente se están dando una serie de cambios en el país en lo económico, lo político y lo social, los cuales nos permiten hacer las siguientes reflexiones:

    - Existe una mayor pluralidad y alternancia en términos políticos, que da lugar a la participación ciudadana y a las distintas formas de actuación gubernamental.
    - Actualmente la sociedad es más participativa, lo cual conduce a la apertura por parte de los gobiernos, esta situación incidirá sobre el perfil de los municipio en el futuro para la atención de los problemas y retos que haya que resolver.

9. Es conveniente que la participación ciudadana y los gobiernos municipales, tengan bien definida las fronteras de su actuación, delimitando con precisión que hacer, hasta dónde y cuándo, estableciendo cuales son sus facultades y competencias. Esto significa fijar límites en la ejecución, indicando los puntos clave sobre los cuales decidir e indicando hasta donde debe llegar la labor del gobierno municipal y la actuación ciudadana.

10. La apertura política y la existencia de un sistema libre y democrático de gobiernos abiertos y receptivos, son condiciones necesarias para la participación ciudadana

11. La búsqueda por ganar más espacios de participación es simultánea con la lucha por conservar la democracia. Para la democratización de la sociedad se requiere politizar a los habitantes para lograr gobiernos legítimos sustentados en el apoyo de la mayoría a través del voto libre y secreto.

12. La participación ciudadana es un concepto integral que cuenta con el apoyo de los funcionarios que supone cumplir previamente con una serie de derechos y obligaciones por parte de quienes son los mediadores en los procesos gubernamentales; ya que la organización ciudadana es un proceso racional, inteligente, consciente y responsable cuyo propósito es intervenir en la vida publica, formular iniciativas, demandas o peticiones de cualquier índole que respondan a los intereses de la comunidad. Así como de influir en las decisiones y opinar en los procesos democráticos de planeación y acciones de la administración pública.

13. Es en los municipios donde la participación ciudadana se puede llevar a cabo con más facilidad de manera ordenada, voluntaria y sistemática en la solución de las demandas, problemas, intereses, inquietudes y aspiraciones de los habitantes de la población conjuntamente con las autoridades en el intento de encontrar alternativas que posibiliten el desarrollo y bienestar de la sociedad.

14. La actitud humana de las autoridades y con trato justo y de servicio a los individuos de las comunidades municipales, manifiesta la autonomía política que se fundamenta en el artículo 115 Constitucional. Por eso el funcionario electo por el voto ciudadano es responsable de éstos, y depende de su actuar es que éste debe ser sujeto a una sanción social de los ciudadanos, los que gracias a la organización e instrumentación de medidas pueden lograr que se proscriba al funcionario que se eligió de la participación futura de las actividades de la comunidad, sometiéndolo a la censura social.

15. De acuerdo con lo anterior, el artículo 115 señala atinadamente que son la base de la organización de los estados, es decir se les facultó como células de democracia, entendida ésta más como una ideología de la vida, que como un conjunto de componentes de elección de funcionarios. Y porque creo en la democracia, puedo afirmar que los municipios instituidos como la base de la organización territorial, política y administrativa de la República, gozan de la autoridad de establecer por si mismos, los instrumentos jurídicos adecuados para el trato justo a los ciudadanos de su comunidad. "...es el camino del bienestar en cada núcleo de concentración humana que es el Municipio. Ese bienestar es su paz, y su paz es el bienestar de nuestra patria. El método lo señaló el constituyente: régimen representativo y democrático; respeto a la persona humana; respeto a la autonomía municipal".[1]

[1] Pérez Campos, José Rivera. La Justicia en los Municipios , en , Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. Ediciones INAP, México, 1986. p. 27.

16. Definir políticas y estrategias que permitan influir positivamente en la sociedad con el propósito de estimular y orientar la educación y conciencia cívica que propicie un cambio de actitud en beneficio de la comunidad.

BIBLIOGRAFÍA.

1) Aguilar Villanueva, Luis. Estudio Introductorio, en, Estudio de las Políticas Públicas. Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1994.

2) Aragón Salcido, Maria Inés. El municipio en México ¿bases normativas o reglamentos autónomos?. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1986.

3) Barrera Zapata, Rolando. La Participación Social en el Desarrollo Municipal del Estado de México. en, El Municipio Mexicano de Cara al Siglo XXI. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1993.

4) Bobbio, Norberto, y Mateucci, Nicola. Diccionario de Política. Siglo XXI Editores. México. 1987.

5) Bravo Gallardo, Carlos. Democracia Solidaria Desde los Pobres. En: Rodríguez Araujo, Octavio. Et. al. Transición a la Democracia, diferentes perspectivas. Ed. La Jornada Ediciones-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, UNAM. México, 1996.

6) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones Delma. México, 2000.

7) Ediciones de Administración Urbana. Administración Urbana Municipal. Guía Práctica para la Administración de las Ciudades, 1994. México, División Editorial de Aguilar Narváez y Asociados, S.C., primera edición, 1994.

8) Gaceta de Administración Pública Estatal y Municipal. Órgano Académico Informativo de los institutos de Administración Estatales. Ediciones INAP, octubre-diciembre No 4. México, 1981.

9) Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal. La Vertiente Regional de Planeación. Ediciones INAP, abril-septiembre 10-11. Ediciones INAP. México, 1984.

10) García, Sergio. La participación ciudadana, ensayo de sistematización Constitucional, en Carrillo Castro Alejandro, et. al. Participación ciudadana y control social. Ed. Porrúa. México, 1994.

11) Gran Diccionario de la Lengua Española. Editorial Larousse. España, 1996.

12) Guerrero Amparán, Juan Pablo, y Guillén López, Tonatiuh. Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional. Ed. Miguel Angel Porrúa – CIDE. México, 1999.

13) Guerrero Orozco, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. Una investigación sobre las actividades del Estado mexicano en retrospección y prospectivo. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1990.

14) Guías Técnicas de Capacitación Municipal. SEGOB-CEDEMUN-INAP. México, 1998.

15) Guzmán Rodríguez, José. El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales. Premio Querétaro de Administración Pública. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro. Querétaro, enero e 1997.

16) Harring, C.H. El Imperio Español en América. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. Ed. Alianza Editorial Mexicana. Colección: Los Noventa. México, 1990.

17) INAP. La participación comunitaria municipal. Guía Técnica No 14. Ed. INAP. México, 1986.

18) Lomelín Ortega, Roberto. Federalismo y Municipio. Ed. Fondo de Cultura Económica. Secretaría de Desarrollo Social. México, 1994.

19) López Portillo, José. Federalismo. Cuaderno de filosofía N° 15, Secretaria de Programación y Presupuesto. Dirección General de Documentación y Análisis, primera edición. México, 1979.

20) Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a Través de sus Constituciones. Cámara de Diputados, XLVI LEGISLATURA. TOMO VIII (Antecedentes y Evolución de los Artículos 107 a 136 Constitucionales). México, 1967.

21) Martínez Almazán, Raúl. Las Finanzas del Sistema Federal Mexicano. Ed. Libros de Texto INAP. México, 1996.

22) Martínez Cabañas, Gustavo. La Administración Estatal y Municipal de México. 2ª edición, Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1993

23) Merino Huerta, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Ed. Cuadernos de Divulgación de Cultura Democrática, No 4. Instituto Federal Electoral. México, 1995.

24) Moya Palencia, Mario. Democracia y participación. Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, Escuela Nacional de Estudios Profesionales-Acatlán. México, 1982.

25) Ochoa Ocampo, Moisés. El Municipio y su Evolución Institucional. Ed. Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal y Banobras, primera edición. México, 1981.

26) Olmedo Carranza, Raúl. Hacia el Cuarto Orden de Estado y Gobierno: la comuna., en El Municipio Mexicano en el Umbral del Nuevo Milenio. Centro de Estudios y Tecnologías para la Organización Social, A.C. México, 1996.

27) Ortega Lomelin, Roberto. Federalismo y Municipio. Una Visión de la Modernización en México. Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

28) Pichardp Pagaza, Ignacio. Introducción a la Administración Pública de México. Tomo 2, Funciones y Especialidades. Ed. Libros de Texto INAP-CONACYT. México, 1984.

29) Putnam, Robert. Haciendo Funcionar a la Democracia. Princenton University Press, New Yersey, 1993.

30) Reyes Heroles Jesús. El Liberalismo Mexicano. En tres Tomos. Ed. F.C.E. México, 1982.

31) Saucedo Sánchez, José Alberto. Hacia el Federalismo Fiscal: la reforma de asignación de participaciones federales a los estados. Ed. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1996.

32) Sentíes E, Yolanda. Organización de la participación ciudadana municipal. Centro Nacional de Estudios Municipales. Secretaría de Gobernación. México, 1986.

33) Uvalle Berrones, Ricardo. México en la idea del poder. en, Revista Enlace. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, septiembre-octubre, N° 39. México, 1995.

34) Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. Ed. IAPEM. México, 1997.

35) Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros en la vida Estatal. Ed. IAPEM. México, 1994.

36) Uvalle Berrones, Ricardo. El mundo actual de la ciudadanía, el Estado y la administración pública. en, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. FCPyS-UNAM, abril-junio, N° 24. México, 1996.

37) Ziccardi, Alicia. El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales. En Congreso Nacional de Ciencia Política, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., primera edición. México, 1996.