



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
“ACATLÁN”**

**“LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS
POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES”**

**T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PRESENTA:
ALDO JUPITER BRUNO ARCHUNDIA CASTILLO**

Asesor: Lic. Arturo Hernández Magallón

Enero 2007



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Agradecimientos.

A DIOS: por permitirme realizar este paso, tan significativo en mi vida.

A mis Padres: Juan Rogelio y Rosa Alicia, por su gran apoyo, confianza y paciencia que depositaron en mí para poder realizar este trabajo el cual dedico, porque es fruto de su esfuerzo.

A mis Hermanos: Ingrid y Edú por llenar mi vida con alegría.

A mi Guía.: Estela Pacheco por abrir esas puertas de fe llenas de luz y conocimiento, pieza fundamental en mi formación.

A mi Amigo: Arturo Hernández por su amistad y consejos, que me sirvieron en todo momento.

Y a mis Amigos: Antonio Estévez, Noé López, Carlos Aceves, Jorge Sánchez, Aldo Prado, Miguel Santillán, Limberg Ramos, Ulises Torres, Víctor Rosales, Adriana Contreras, Alejandro Tapia, que en todo momento me apoyaron y creyeron incondicionalmente en mí.

ÍNDICE.

Introducción. i

CAPÍTULO I **Pág.**

La Participación Ciudadana.

1.1. Los orígenes de la Participación Ciudadana.....	1
1.2. Diferentes definiciones de la Participación Ciudadana.....	4
1.3 Elementos de la Participación Ciudadana.....	9
1.4. Los mecanismos de la Participación Ciudadana.....	10
1.5. Limitaciones de la Participación Ciudadana.....	11
1.6. Medios formales de la Participación Ciudadana.....	14
1.7. Aspectos Normativos de Participación Ciudadana en México.....	15
1.8. La Participación Ciudadana en los Estados de la República Mexicana.....	18
1.9. La Participación Ciudadana y las Políticas Públicas.....	20

CAPÍTULO II **Pág.**

El enfoque teórico de las Políticas Públicas.

2.1. El Estado.....	23
2.2. El Gobierno.....	26
2.3. La Administración Pública.....	27
2.4. La Burocracia.....	29
2.5. Atravesando la Burocracia.....	30
2.6. La Nueva Gerencia Pública.....	30
2.7. Las Políticas Públicas.....	33
2.8. Tipologías y Modelos de Políticas Públicas.....	36
2.9. Los Objetivos y Metas de las Políticas Públicas.....	37
2.10. Las Etapas de una Política Pública.....	39

CAPÍTULO III

Pág.

Las Políticas Públicas y la Participación Ciudadana en el gobierno municipal.

3.1. La Participación Ciudadana a nivel municipal.....	46
3.2. La Participación Ciudadana en el Estado de México.....	50
3.3. La Participación Ciudadana en el Municipio de Huixquilucan, Estado de México...	54
3.4. Los Modelos de la Participación en Huixquilucan.....	62
3.5. La Participación Ciudadana y sus experiencias de trabajo en Huixquilucan.....	66
3.6. Propuesta: “Comité Ciudadano de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas”.....	68
<i>Conclusiones</i>	71
<i>Bibliografía</i>	76

INTRODUCCIÓN

Cuando se encomienda a organizaciones de tradición burocrática y vertical poner en marcha proyectos participativos, las resistencias serán innumerables, y se expresarán por múltiples vías. ... Estarán en definitiva esperando inconscientemente el fracaso de la experiencia participatoria para convalidar desde él su propio modelo burocrático formal.

Kliksberg, Bernardo.

Con ferviente sentimiento de lucha, la ciudadanía en su reclamo por ser participe de las decisiones gubernamentales que le afectan, ha constituido un verdadero frente modernizador y de avance democrático al exigir su inclusión en el quehacer público llamado “Participación Ciudadana”. El reclamo por la devolución de poderes ciudadanos en la conformación de las acciones gubernamentales, ha dado un giro en el rumbo de la estructuración de las “Políticas Públicas”. Estas al ser herramientas del Gobierno que incorporan la opinión, la participación y la corresponsabilidad de la sociedad, esperan la legitimidad de las decisiones de Gobierno y mejora de su actuar. Esto es lo que nos obliga a voltear la mirada al importante tema de la ciudadanía y su participación en la hechura de las políticas que, habrá que advertir, deberá ser de carácter democrático.

Al hablar de la Participación Ciudadana, nos estamos refiriendo como menciona Mauricio Merino, a “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona. Pero también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. De modo que la participación siempre es un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo.

Respecto a la Política Pública podemos señalar, como una primera aproximación, que es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental, es decir un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

La relación entre estas dos variables es fundamental para el sano funcionamiento de la vida gubernamental. Se hace necesario que los ciudadanos organizados den a conocer sus necesidades más sentidas a los órganos de Gobierno para una adecuada estructuración de acciones gubernamentales y en la medida de lo posible, ser partícipes de la implementación, control y evaluación de las mismas.

Este es el principal tema a desarrollar en este documento de investigación y se aclara en la siguiente interrogante. ¿Existe la Participación Ciudadana en los gobiernos municipales? para poder dar respuesta a este cuestionamiento, se creyó necesario tomar el estudio de caso como una herramienta que nos ayude a esclarecer la participación en las comunidades, por tanto, se tomó como caso al municipio de Huixquilucan en el Estado de México, en el período 2003-2006.

Como parte de este mismo proceso, nos hemos propuesto crear una respuesta hipotética para contrastarla con el entorno social y poder dar una explicación basada en experiencias y teorías. Dicho hipotético es el siguiente: “El municipio, al sufrir de debilidad en sus facultades y recursos, fomenta la Participación Ciudadana únicamente por los canales institucionales de la planeación en la constitución de las Políticas Públicas, olvidando o dejando fuera a la ciudadanía en las demás fases de estructuración de dichas acciones, no haciéndolos parte de la implementación, el control o la evaluación”.

Para poder contrastar esta respuesta hipotética con el contexto social, se ha fijado en esta investigación, el siguiente objetivo: “Realizar con la revisión teórica, la edificación de una estructura conceptual de los términos Políticas Públicas y Participación Ciudadana, para establecer una relación que nos ayude a explicar, cómo se da la participación de la ciudadanía en la hechura de las políticas”.

El método que nos auxiliará a dar orden y lógica a los argumentos en este proceso de investigación, será el método deductivo, mediante reflexiones generales se construirán conclusiones particulares que nos ayudarán a dar claridad al fenómeno de la participación y las Políticas Públicas.

Algunas de las restricciones de esta investigación, han sido las pocas experiencias de Participación Ciudadana en las acciones municipales que impliquen una amplia inclusión ciudadana en las diversas fases de las Políticas Públicas.

El documento se encuentra estructurado en tres capítulos. Como se podrá apreciar en el primer capítulo, se realiza un análisis de las Políticas Públicas y sus implicaciones para el beneficio de las administraciones públicas y la sociedad.

El segundo capítulo se encarga de explicar la Participación Ciudadana y su importancia para la vida democrática, tratando en una primera aproximación de encontrar la relación entre la ciudadanía participativa y las Políticas Públicas.

Para el tercer capítulo, se hace una revisión de la relación de la ciudadanía y su participación en las Políticas Públicas municipales, para lo cual se toma como estudio de caso al municipio de Huixquilucan, Estado de México buscando alguna referencia de la inclusión ciudadana en las acciones municipales.

Finalmente se vierten una serie de reflexiones y propuestas que ayuden a comprender el interesante fenómeno de la participación y las políticas de los gobiernos municipales, en el complejo proceso de construcción democrática.

CAPÍTULO I

La Participación Ciudadana.

Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar, ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas.
Aguilar Villanueva, Luis F.

En este capítulo, se aborda la importancia de la ciudadanía analizando los procesos de participación por los cuales atraviesa, creando, innovando, adaptando, y sobreviviendo en su participar, dónde su incorporación en los quehaceres del Estado será imprescindible para cumplir junto con los gobiernos las demandas de las comunidades a través de las Políticas Públicas.

1.1. Los orígenes de la Participación Ciudadana.

Para entender la Participación Ciudadana (P.C.) es pertinente hablar del contexto en que se originó, algunos autores como Nuria Cunill (1991:11) menciona el surgimiento de la P.C., pone énfasis en un movimiento social reformista y democratizador, para perfeccionar la Administración Pública y eficientarla al decir; “la crisis de representatividad del Estado abre, sobre todo en los años 70, un espacio significativo al impulso de la Participación Ciudadana entendida como una alternativa para la construcción de consenso y como un medio para contener la discrecionalidad de la burocracia.”

Para Alejandro Natal (2002: 9) “los países del Tercer Mundo comenzaron a tener problemas para poder cumplir las condiciones del Estado de bienestar y con la creciente demanda de servicios públicos”, se presentó un “aumento de la escala de los servicios provistos por el Estado, por un lado, y la demanda de servicios de grupos de la población, la cual crecía en una escala muchas veces mayor que la economía de estos países. Así, los gobiernos dieron la bienvenida al modelo de Participación Ciudadana porque se dieron cuenta que las dimensiones del “problema de provisión de servicios” estaban creciendo demasiado como para poder enfrentarlo a través de mecanismos convencionales. La Participación Ciudadana se convirtió, por tanto, no sólo una alternativa y una estrategia adecuada para la implementación de Políticas Públicas, sino un requisito indispensable para ello.”

Menciona al respecto Bernardo Kliksberg (1998:133) “En las sociedades Latinoamericanas se está dando un crecimiento continuo de abajo hacia arriba de la presión por estructuras participatorias, y una exigencia en aumento sobre el grado de genuinidad de las mismas. La población demanda participar.”

La P.C. empieza organizadamente a ser una presión para el Gobierno, ya que reivindica sus intereses, dejando fuera al mismo Gobierno y a los Partidos Políticos, como figuras únicas y representativas, dotando de crítica al sistema impuesto por estos actores.

También el ciudadano común, adquiere una figura autónoma al organizarse en torno a lo público, y deja de ser dependiente de los principales órganos e instituciones gubernamentales del Estado, es decir, se adjudica la autonomía política-administrativa, tomando actitudes y ejerciendo funciones (como un gestor, un organizador, un ejecutor, un decisor, un planeador, el administrador de recursos, crea sus propias estructuras internas lineales, bajo la pluralidad de consenso democrático de sus integrantes, coopera, crítica, opina, propone, soluciona, y una descarga infinita de acciones y responsabilidades ciudadanas en su participar para atender las preocupaciones de su comunidad, etc.) que antes eran sólo de los actores gubernamentales-políticos, y que ahora son de ambos, dos ejes sociales, un eje público y otro eje civil, ambos luchando por los satisfactores de la sociedad y por el reconocimiento, validez, aceptación del uno con el otro.

“Debería poner fin a la separación entre dirigentes y ejecutantes, entre gobernantes y gobernados, es la decadencia del Estado y su reemplazo por autorregulación no burocrática de relaciones entre grupos y organizaciones que constituyen una sociedad”, es decir, una disolución con la tutela del Estado sobre la sociedad. (Guerra, Carlos. 1996:75)

La Administración Pública cree en la necesidad, de establecer rutas que motiven a la población de todos sus niveles y características sociales posibles, para eso es necesario dar un medio de participación, un espacio, que este designado a la voluntad y capacidad individual de cada miembro que así lo desee, y que tenga la inquietud de querer participar,

expresar, crear, sugerir, y criticar ideas, que sean muestras claras de las carencias y de aquello que consideren urgente atender y dar solución.

“Poner al servicio de los severos problemas sociales que hoy agobia a buena parte de la población, los instrumentos más efectivos, y allí aparece la participación, no como imposición de algún sector, sino como oportunidad.” (Kliksberg, Bernardo. 1998:134)

Ahora no sólo la P.C. se ocupa de las inquietudes ciudadanas olvidadas y dejadas sin atender por el Gobierno, luego se adentra también en el mejoramiento y funcionalidad de la Administración Pública, es decir sus distintos mecanismos y procesos, interviene abiertamente en las tareas y estrategias gubernamentales para la prestación de servicios públicos, lo que fue mal entendido en el pasado por el Gobierno y se tradujo en que la P.C. deseaba hacer de lado al Estado, lo cual fue erróneo.

En la propuesta de Nuria Cunill, refiere que “la participación aparece en este caso vinculada con la estrategia de “achicamiento del Estado” por vía del desplazamiento de funciones desde aquél hacia la esfera privada.” Entendiéndose, como esfera privada a la sociedad en su conjunto, en búsqueda de la resolución de sus problemas en forma adecuada, debido a que fueron excluidos por el Gobierno y sus Políticas Públicas inadecuadas.

Es un cambio diferente a las costumbres y usanzas de la Administración Pública, ya que implica una interlocución con la sociedad y el mismo Gobierno, para que conjuntamente satisfagan sus intereses que consideren pertinentes. Y refuercen, transformen y actualicen, los estancamientos sociales y gubernamentales, resaltando sus propias temáticas e intereses, en el desarrollo social, abandonando la idea del entrometimiento en las funciones y obligaciones institucionales de la ciudadanía en la Administración Pública.

Cuando José Mejía (1993: 1) se refiere a que “es importante reconocer la importancia de procesos de desarrollo basados en movimientos sociales donde conviven la solidaridad, la competencia, y sobre todo, procesos de concertación y negociación” se refiere claramente al tema de la Participación Ciudadana. Nos menciona que “esto sólo será con una

Administración Pública cuya orientación se sustente en el logro eficiente de objetivos y en la oferta de satisfactores basados en reclamos sociales.”

Entiéndase la P.C. como una forma o mecanismo para reducir la tensión en las acciones del Gobierno a favor de la sociedad. Cuando el contexto social en que se vive de forma compleja y transformadora en cada instante, las prioridades de la sociedad son muy distintas, pero específicas, luego entonces se requiere, de una colaboración, unificación y solidaridad de la sociedad en su conjunto, para lograr que la acción y no la inacción de los gobiernos que sea traducida en su apertura.

1.2. Diferentes definiciones de la Participación Ciudadana.

Para profundizar en el debate respecto a la Participación Ciudadana, se hará una breve revisión analítica: por una parte, Eréndira Álvarez y Oscar Castro (2000:19) señalan que “la participación quiere decir, tomar parte en, mientras que lo ciudadano corresponde a aquellos sujetos portadores de derechos y obligaciones dentro de un Estado nacional. Sin embargo, en las constituciones nacionales, como las nuestras, las personas no adquieren carta de ciudadanía sino hasta determinada edad, y todavía en algunos países, el sexo, la raza o la religión son motivo de exclusión ciudadana.”

En un inicio el tema de Participación Ciudadana, sólo era ocupado en los procesos electorales y para garantizarlos a través de la democracia y sustentar la autenticidad de los gobiernos, sobre todo en los Estados Latinoamericanos, es decir a través del voto ciudadano en las urnas, el cual significaba el apoyo político, para las esferas de poder social frente a otras (partidos políticos y su patrimonialismo, organizaciones de orden clientelistas, e instituciones corporativistas del mismo Estado).

Pero después la misma sociedad poco a poco, reivindicó sus logros y éxitos, luego entonces se da cuenta del poder político-administrativo, que ha ganado y adquirido, descubre un nuevo panorama social, el cual había sido restringido por el Estado, y al consolidarse la P.C. formalmente exige que se garanticen derechos y obligaciones jurídicas, es una nueva

oportunidad de mantenerse al margen de los partidos políticos, del clientelismo, del corporativismo y aún del mismo Gobierno, así la P.C. se vuelve más independiente y libre en su actuar.

De esta forma la ciudadanía o población que tiene interés en resolver y atender necesidades sociales, busca participar directamente, es decir, siempre averiguará la forma de ser escuchado por diferentes medios los cuales canalizan sus ideas a través de diferentes dinámicas.

Para José Mejía (1993:3) la Participación Ciudadana es “el encuentro entre instituciones representativas, partidos políticos, cuerpos administrativos, movimientos, grupos, ciudadanos y otras organizaciones sociales. Todos ellos con acciones convergentes en un punto o zona determinados, cuyo fin puede ser de diversa índole (político, social, económico, religioso, etc.). Esta conceptualización nos permite entender que la participación no puede quedar restringida a la elección de gobernantes. Tampoco a la simple presencia en la ejecución de servicios.”

Lo importante es que de una u otra forma la P.C. es conformada por una serie distinta de individuos y de grupos sociales, que lejos de fragmentarla internamente o demostrar debilidad en el exterior, se enriquece en el pluralismo social y en la gama de especialidades a la que se dedican sus integrantes.

De esta manera la Participación Ciudadana, se puede especializar en algunos temas de carácter social, (educación, acceso a la información, salud, ecología, transparencia pública, seguridad pública, defensa de derechos de ancianos, indígenas, mujeres, migrantes, etc.), o por el interés que puede tener para ellos “tomar parte” en algo coyuntural.

Para Mauricio Merino (1995: 9-11) participar, en principio, significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización que reúne a más de una sola persona, pero también significa “compartir” algo con alguien.

De modo que la participación siempre es un acto social: nadie puede participar de manera exclusiva, privada, para sí mismo. Además señala que no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden aunque quieran.

Las instituciones gubernamentales deben de permitir a través de mecanismos propios, estimular y concebir pasos que generen procesos de Participación Ciudadana, desde la sociedad civil, será pertinente tener ciudadanos que sean el punto medio entre las instituciones públicas y ésta, es decir, que funjan como mediadores, que tengan aptitudes y capacidades y que se reflejen en los procesos de gestión, concertación, y convenios. Esta parte de la ciudadanía existe y es la que enriquece a la sociedad y el Gobierno.

La Participación Ciudadana implica dos cosas para Eréndira Álvarez, y Oscar Castro (2000:18), la primera la cual hace alusión a la relación estrecha con la democracia bajo una esencia formal, señala, que la P.C. “frecuentemente se expresa a través del voto ciudadano en elecciones, los plebiscitos, referéndum, consultas públicas e iniciativas populares”; la segunda en “los enfoques de la Participación Ciudadana directa con énfasis en las resoluciones de problemas locales con participación pública, para ello se aluden a las experiencias de autogobierno, procesos autogestivos, y formas de acercamiento entre el Gobierno y la población para la definición de procedimientos y mecanismos que se adecuen a los problemas que se quieren resolver.”

Entonces al referirse a la P.C. se asume la acción participativa en algo que existe un descontento en la infructuosa e inoportuna responsabilidad del Gobierno en asuntos como son el cuidado de los derechos e intereses ciudadanos; se participa para corregir los errores o el incumplimiento, un cambio burocrático-administrativo para hacer gobiernos responsables ante la sociedad, quieran o no.

“En este sentido, las estrategias gubernamentales tienden a asumir cada vez más a la Participación Ciudadana como un medio para lograr el involucramiento directo de los ciudadanos en la producción y/o en la gerencia e, incluso, en el financiamiento de ciertos servicios.” (Cunill, Nuria. 1991:12)

Nótese que las prioridades y los programas de Gobierno, entendidos como obligaciones unilaterales de los organismos públicos, están siendo sustituidos gradualmente por una nueva visión apoyada en el diseño de Políticas Públicas (que se consideraban responsabilidad exclusiva de los funcionarios nombrados por los líderes de los Poderes Ejecutivos) sustituidas por aquellas en las que la opinión de los ciudadanos cuenta, desde la confección misma de los cursos de acción a seguir, y también durante los procesos que finalmente ponen en curso las decisiones tomadas. Así las Políticas Públicas son emprendidas por el Gobierno y la sociedad de manera conjunta.

Es importante ser reiterativo y señalar que dentro de los sistemas latinoamericanos capitalistas y democráticos, la P.C. encuentra un sustento y una razón de ser, debido al gran “hueco” que han dejado los gobiernos en ese quehacer, gestión y producción de Políticas Públicas acordes a necesidades, tiempo, y espacio, es decir, ad hoc, además para reducir tensiones y conflictos sociales.

Por tanto “la participación no debe limitarse a algunas etapas del proyecto. La efectividad aumenta cuando está presente en todo el ciclo del proyecto.” (Kliksberg, Bernardo. 1998:137). De esta manera la Participación debe de surgir desde antes, es decir, en la toma de decisiones derivadas del planteamiento del problema y en la advertencia reflexiva de las proyecciones, en el caso de no ser atendida, tomar en cuenta las consecuencias y en el caso de ser atendida la demanda social, dar un seguimiento para evaluar, cuantificar las acciones y los alcances gubernamentales. “Al involucrar a la gente en la promoción de su propio desarrollo se generaría un sentimiento de propiedad de los servicios y proyectos, y por tanto, estarían más dispuestos a mantenerlos y a trabajar para ellos” (Natal, Alejandro. 2002:11).

Ahora es necesaria la transferencia de tareas que antes sólo eran vinculadas al Estado y que ahora la P.C. entra en esos espacios públicos para tomar parte en el desarrollo de la comunidad, se esta hablando de sustentabilidad, mantenimiento y uso correcto de proyectos de vivienda, alimentación, salud, educación, seguridad pública, etc., a través de su

integración en las actividades de la Administración Pública, se trata de un cambio institucional que requiere, una reforma integral con distintas vertientes.

Implica un verdadero requisito y compromiso en todos sus niveles; “Federal, Estatal, y Municipal” para el Estado, y ante todos los sectores; “público, privado y social”, es decir, sería una reforma integral para el desarrollo democrático moderno de los países latinoamericanos.

Así “la participación implica que los individuos evalúan sus elecciones y sus acciones de manera permanente, consideran sus beneficios y sus costos para saber cuales son los beneficios netos que obtienen de su acción colectiva.” (Natal, Alejandro. 2002:36)

Es pertinente señalar que la misma P.C. debe ser autoevaluada, lo que implicaría un análisis interno de la misma estructura, los mecanismos utilizados, la forma en que realizó el trabajo y las metas que se llegaron a cumplir, desde luego sin olvidar también los aspectos no positivos, que implicaría valorar los errores, (disfunciones organizativas, mala gestión, falta de estrategia, concertación, liderazgo, influencia, etc.) luego entonces la P.C. aprendería de sus mismas experiencias, es decir, sus triunfos y derrotas servirán para poder anticipar futuras actuaciones, en la praxis y sus resultados.

Debe “ser asumida como un medio de fortalecimiento de la sociedad, implicando incluso la transferencia a ésta, de funciones o decisiones que habían permanecido tradicionalmente en manos del Estado o de la Administración Pública.” (Cunill, Nuria. 1991: 36); su existencia es indispensable para crear una integración de toda la sociedad, es decir, una representación social que genere controversia pero sobre todo acuerdos, ante el Gobierno y la Administración Pública, un medio del cual emane pluralidad, sobre un mismo objetivo y sobre las tomas de decisiones, luego entonces estos tres ejes (sociedad, administración pública y gobierno) están en la misma ruta a través de la participación conjunta.

Hay que advertir que no existe una regla general, ni una especificidad en la cual toda la Participación Ciudadana encaje; así en cada País, Estado, y municipio, existirán diferentes

tipos de participación, y formas de llevarla a cabo, en donde se adoptarán formas, y a la vez estas producirán resultados muy variantes y sobre todo únicos, en tiempo y espacio.

1.3. Elementos de la Participación Ciudadana.

Son tres los elementos en los que la Participación Ciudadana podrá desarrollarse, según Ma. Luisa Herraste (1999:22):

- En “un Estado al que se considere democrático, honesto y eficiente. Es decir, representativo a todos los niveles, descentralizado y defensor decidido de las libertades de la sociedad. Honesto y eficiente en todas las administraciones públicas, transparente en su funcionamiento y gasto, flexible y dialogante en su estilo de relación con la ciudadanía”.
- Con “una ciudadanía, madura crítica y activa, capaz de considerarse a sí misma como portadora y generadora de derechos. Ciudadanía organizada en formas múltiples y flexibles, que genera interlocutores colectivos, abierta al manejo de relaciones y al reconocimiento y diseño de los canales adecuados”.
- En “espacios públicos de relación, con competencias reales, derivadas de la voluntad descentralizadora, con información suficiente, clara y oportuna. Espacios en donde la comunicación sea su distintivo, con la reglamentación y normatividad requerida, sin caer en la tesitura riesgosa de la sobreinstitucionalización, rigidez y cooptación que al cabo de unos meses acaba por sofocar y deprimir el interés y la creatividad.

Se está hablando de la existencia de un Estado democrático, con una ciudadanía participativa, en donde confluyan en un espacio público que fomente estructuralmente la Participación Ciudadana organizada. Se trata de una Participación Ciudadana en; a) un sitio de encuentro en instituciones representativas; b) un acto social, es decir, no individual; c) que requerirá de mecanismos institucionales para su existencia; d) que será una red

transmisora de demandas sociales hacia el Gobierno; e) que remplazará las acciones gubernamentales con otras acciones de organización civil; f) que motivará a la ciudadanía a ser participe de las acciones de Gobierno; g) que prestará apoyo político al poder constituido; h) sumará voluntades en un ambiente político que genere acciones comunes; i) que recibirá mediante transferencia, poderes reales; k) y establecerá lazos de identificación, e igualdad, con la sociedad.

1.4. Los mecanismos de la Participación Ciudadana.

Formalmente se pueden identificar mecanismos de Participación Ciudadana, de acuerdo al CESEM (1996:10) se pueden señalar cuatro:

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

Dentro de estos cuatro puntos se encuentra la manera en que la ciudadanía participa y se clasifica de acuerdo a sus acciones, dentro de un contexto de tiempo y espacio, es decir su naturaleza misma.

Pero para Mejía Lira (1993:12) las modalidades de P.C. son; la legal o formal, la espontánea, y la organizada. Pero Alejandro Natal (2002:27-28) realiza una recopilación de otros investigadores los cuales mencionan;

- Para Oakley es “por la manera en que la gente promueve la participación”.- como contribución, como organización y como empoderamiento.
- Para Cohen y Uphoff es “por las etapas del proceso de participación”.- en la toma de decisiones, en la implementación, en los beneficios, en el monitoreo.
- Para García de Enterría es “por su relación con el Estado”.- orgánica, funcional, y cooperativa. (en la primera los ciudadanos son incorporados al sistema del Gobierno, en la segunda no se convierten en parte del sistema, en la última los individuos persiguen sus propios fines).
- Para Weiner y Hammon es “por los niveles de involucramiento”.- consulta y toma de decisiones (en la primera solo las opiniones son una guía para los que toman las decisiones, en la segunda pueden decidir y controlar los resultados de las decisiones).
- Para Bathanagar es “por el control de la gente”.- directa e indirecta (en la primera la gente es afectada y en la segunda sólo forma parte en la situación).
- Para Mejía es “por sus orígenes” (antes ya mencionada).
- Para Contreras y Bennett es “por sus motivaciones”.- por razones instrumentales, por razones político-instrumentales, y por razones sociopolíticas. (en la primera lo que motiva a la gente es la obtención de fondos gubernamentales a través de programas, en la segunda por obtener recursos materiales y políticos, y en la tercera realmente se crean las condiciones para un desarrollo y una transformación social).

Además de estas tipologías, extraigo e indico que la P.C. que se da en el caso de estudio, es la “institucional” por devenir de la normatividad ya establecida por el Gobierno.

1.5. Limitaciones de la Participación Ciudadanía.

Una de las más importantes limitantes es la barrera administrativa de espeso nivel burocrático Bernardo Kliksberg (1998:159) lo describe de la siguiente manera: “cuando se encomienda a organizaciones de tradición burocrática y vertical poner en marcha proyectos participativos, las resistencias serán innumerables, y se expresarán por múltiples vías. Pondrán obstáculos infinitos, asfixiarán a fuerza de rutinas los intentos, cerrarán las puertas a las

iniciativas, desmotivarán continuamente a los actores comunitarios. Estarán en definitiva esperando inconscientemente el fracaso de la experiencia participatoria para convalidar desde él su propio modelo burocrático formal.”

La ciudadanía siempre ha tenido dificultades para poder desarrollarse en plenitud, algunos problemas son:

- La ausencia de interés, compromiso y negatividad por un bienestar social.
- Falta de valor civil, desmotivación política, apatía civil, abstencionismo electoral, movilización de masas con fines partidistas.
- Desconocimiento de los procesos de la Administración Pública, y falta de información sobre ésta.
- Resolución tardía de las demandas coyunturales de la ciudadanía.
- Incapacidad de gestión y dependencia hacia el Gobierno, encontrando un vínculo con algún partido político, dando prioridad a demandas sociales con preferencia partidista.
- Cacicazgos que son identificados con los gobiernos y con algunos funcionarios públicos, producto de una tradición de tipo; paternalista, corporativista, y de clientelismo.
- Enriquecimiento ilícito, poder y estructuras de carrera política personales por parte de autoridades gubernamentales, es decir, nulo compromiso social.

“La intervención unilateral del Gobierno, a espaldas de la sociedad o sin interlocución y acuerdos básicos con la sociedad, pierde la capacidad de pacificar, generar y restaurar el orden, ampliar las oportunidades de la convivencia, asegurar el bienestar, movilizar energías hacia proyectos de interés común, gobernar, en suma.” (Aguilar.2001:20)

De esta forma los ciudadanos que están interesados en participar se encuentran con limitaciones, la P.C. no debe estar dentro de un partido político o ser organismos descentralizados de una estructura del Gobierno.

Señala Tinoco (1999:63) “una tarea constante del Gobierno Estatal es facilitar el acercamiento e intercambio de ideas y experiencias que permitan avanzar en la construcción de espacios de interlocución y colaboración, con pleno respeto a la autonomía de las organizaciones sociales.”

También significa abrir más espacios de P.C. como es la ampliación de libertades y derechos sociales, incorporación de los sectores marginados, dejar de usar la respuesta violenta de la movilización como forma de participación ante inconformidades, exclusión, marginación, represión, injusticia, etc., cambiándola por la tolerancia, diálogo, interlocución, consenso plural, participación, respeto y reconocimiento de problemas, así como de la ciudadanía y de autoridades ante conflictos coyunturales.

La P.C. acepta a los sujetos capaces de asumir los intereses generales de la comunidad a través de gestiones populares de índole; política, cultural, administrativa, mediante competencias y recursos bajo un marco siempre legal. Por lo tanto, es la transferencia de poderes reales desde el Gobierno a la ciudadanía organizada de forma jurídicamente legal, un factor de vital importancia que acerca a la autoridad con la población y viceversa.

La Participación Ciudadana, no debe darse por voluntad única y exclusiva de las autoridades, ni de partidos políticos, ni grupos religiosos como únicos medios, ni apoyada en su totalidad por éstos y otros, ya que caerá en vicios burocráticos, en el patrocinio, y la dependencia administrativa, así como en ilegitimidad de imagen y actuación, ni justificando las actividades de la Administración Pública, por medio de integrantes ciudadanos corrompidos en busca de puestos políticos, beneficios de tipo personal y económico, poder social, dentro y fuera del aparato gubernamental.

“Es menester entender que se gobierna para el pueblo y, además, con el pueblo. Y si todavía hay quienes no han logrado comprender el significado de lo primero, mas alejados están aún muchos gobiernos de lo segundo.” (Tinoco.1999:44)

Su articulación crecerá con el desarrollo proporcional de los procesos de interrelación con la sociedad, resolviendo intereses públicos, construyendo una Participación Ciudadana “de abajo hacia arriba” de forma institucional, debido al aspecto jurídico del cual se rigen y desenvuelven, que a su vez es aprobado en las esferas del Gobierno.

La correlación que tengan o creen con las autoridades concernientes, depende del beneficio que tanto el Gobierno y los ciudadanos mantengan con apego en el marco jurídico, así como de las diferentes características de las demandas sociales, inquietudes y del contexto social, de tiempo, y lugar.

1.6. Medios formales de la Participación Ciudadana.

Algunos medios formales por los que la P.C. entra en acción, es el plebiscito; el referéndum; la iniciativa popular; el derecho de petición; la revocación de mandato; la consulta popular; la colaboración vecinal; las unidades de quejas y denuncias; la difusión pública; la audiencia pública; el derecho a la información y los recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial (Merino, Mauricio, 1995:37 / Hernández, Pedro, 2001:14).

Los medios formales de la P.C. más importantes son:

- El Referéndum. Por este medio interviene el pueblo en forma directa en el régimen político del Estado, participando en cierta manera en la sanción de leyes u ordenanzas municipales y decidiendo en algunos casos como última instancia, sobre los asuntos que le afectan en forma directa.
- El Plebiscito. Es la consulta directa que se hace al pueblo acerca de una medida fundamental cuya trascendencia incida en los intereses generales de una nación. Al igual que el anterior, para llevarse a cabo se requiere de un número mínimo de firmas.

- Elaboración de leyes por Iniciativa de los Ciudadanos. La Iniciativa Ciudadana de Ley, también denominada Iniciativa Popular, puede ser considerada un procedimiento legislativo especial que autoriza al pueblo a introducir innovaciones en la legislación con o sin consentimiento o conformidad de los órganos habitualmente competentes para ello. La mayoría de las Constituciones que autorizan la iniciativa ciudadana requieren de un determinado número de firmas a favor de la misma, además del cumplimiento de ciertos requisitos para su presentación ante el Poder Legislativo.
- La Revocación del Mandato. La revocación del mandato tal como es conocida en Estados Unidos, está diseñada para remover a los funcionarios públicos de sus cargos antes del plazo normal que para ello está fijado.

1.7. Aspectos Normativos de Participación Ciudadana en México.

La P.C. cuenta un marco jurídico garante de derechos y obligaciones del Estado así como de los ciudadanos, existe una serie de documentos normativos que dan sustentabilidad, fortaleza, también limitan y determinan un espacio de acción para la P.C.

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Carta Magna señala en algunos de sus artículos los derechos de la Ciudadanía a participar, además declara la razón jurídica a nivel Federal de su actuar, dando sustento de esta forma a la Participación Ciudadana señalándose entre los artículos más importantes: Art. 6, 8, 9, 26, y 115.
- Ley de Planeación. En esta Ley que es el sustento de la creación del Plan Nacional de Desarrollo (PND), en el cual se valida y asegura la Participación Ciudadana, sobre todo en los procesos de planeación, ejecución, evaluación y supervisión del desarrollo de las Políticas Públicas; se aplica en distintos rubros que forman en conjunto las prioridades sociales de la Nación documentadas en el Plan Nacional de Desarrollo; así de esta manera en los artículos; 1, 2, 14, 16, 20, 21, y 41 del “PND

2003-2006” se especifica; que la ciudadanía puede ser participe en las acciones gubernamentales.

- Plan Nacional de Desarrollo (2001-2006). Las estrategias primordiales de acción gubernamental respecto a la P.C. mencionan: “Las dependencias de la Administración Pública Federal colaborarán para que la ciudadanía esté mejor informada y desarrolle habilidades y destrezas que le permitan promover sus intereses legítimos e incorporarse a los procesos de definición, ejecución y evaluación de las Políticas Públicas.”
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental. Esta Ley garantiza a los ciudadanos que lo pidan, a través de un documento escrito o de forma verbal, ante las autoridades concernientes, el acceso a la Información Pública, que además aprueba y afina sobre todo el terreno gubernamental el actuar de la P.C. respecto al control y toma de decisiones dentro de la Administración Pública. “D. O. F. 11-6-2002”
- Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo. 2001-2006. Fortalece las funciones del Gobierno en sus tres niveles e incrementa la P.C. para obtener mejores resultados en las Políticas Públicas, como un agente determinante para alcanzar la transparencia, eficiencia y la eficacia de las funciones de la Administración Pública, dónde resalta el apartado sobre facilitación y recepción de quejas, denuncias e inconformidades, la identificación de estándares de atención ciudadana y contraloría social, información pública sobre la operación y desempeño de las instituciones y los servidores públicos.

Pero sobre todo hay que señalar, que a pesar de los esfuerzos ciudadanos, “no existe una Ley Federal de Participación Ciudadana”, hace falta ejercer más presión hacia el Estado en esta materia. Ya que las autoridades de los tres poderes de la Federación, no han puesto el debido interés en este tema, el nivel de Gobierno estatal y municipal han dado muestra de

interés por generar mecanismos formales de P.C., un esfuerzo desde abajo hacia arriba con la creación de leyes estatales y algunos reglamentos en esta materia.

En algunos países de Latinoamérica la Participación Ciudadana ya empieza a ser utilizada formalmente, encontramos casos como: Argentina, Bolivia, y Brasil, que ya llevan la delantera, es decir, la participación ya tiene un reconocimiento pleno por parte de las autoridades gubernamentales de algunos países latinoamericanos.

En el caso de México y otros países latinoamericanos no tienen una legislación a nivel Nacional, carecen de una forma legal e indispensable para la participación, en dónde pueda desarrollarse en plenitud, y gozar las garantías y derechos en un marco jurídico que emane desde arriba hacia abajo.

Cuadro de algunos países latinoamericanos que ejercen algunas formas de P.C.

PAIS	Iniciativa legislativa Popular	Consulta Popular (plebiscito referéndum)	Revocatoria del Mandato
Argentina	Sí, por iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí	No en el nivel nacional Sí en el nivel provincial
Bolivia	No	No	No
Brasil	Sí, iniciativa de leyes No se ha utilizado	Sí, para temas específicos	No

SIN LEGISLAR			
Colombia	Sí	Sí No se ha utilizado	Sí En el nivel subnacional
Costa Rica	No	No	No
Chile	No	Sí, sólo para reforma constitucional cuando hay desacuerdo entre el Ejecutivo y el Congreso	No

Ecuador	Sí, iniciativa de leyes y constitucional No se ha utilizado	Sí	No en el nivel nacional Sí para alcaldes, prefectos, diputados, provinciales y gobernadores
El Salvador	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Guatemala	Sí No se ha utilizado	Sí	No
Honduras	No	No	No
México	No	No	No
Nicaragua	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Panamá	No	Sí	Sí No se ha utilizado
Paraguay	Sí No se ha utilizado	Sí No se ha utilizado	No
Perú	Sí, iniciativa de leyes Sin legislar No se ha utilizado	Sí	No en el nivel nacional Sí, aplicado sólo para alcaldes y regidores
República Dominicana	No	No	No
Uruguay	Sí, iniciativa constitucional y legislativa	Sí	No
Venezuela	Sí, iniciativa constitucional y legislativa No se ha utilizado	Sí	Sí para todos los cargos No se ha utilizado

Fuente: Daniel, Zovatto (2002:79-80) Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina. Un balance comparado 1978-2001 En: Democracia y formación ciudadana México: Instituto Electoral Distrito Federal.

1.8. La Participación Ciudadana en los Estados de la República Mexicana.

Con el surgimiento de una ola descentralizadora de abajo hacia arriba, los gobiernos municipales, han realizado esfuerzos individuales en materia de fortalecimiento de la ciudadanía, vía la participación formal – legal, para ello, de las 32 entidades federativas, “24 tienen en su legislación mecanismos de democracia directa” (Zovatto 2002: 72). El

siguiente cuadro muestra un resumen sobre los mecanismos de Participación Ciudadana en los gobiernos Estatales.

Cuadro sobre los mecanismos de Participación Ciudadana en los Gobiernos Estatales.

ENTIDAD	Plebiscito	Nivel legislación	Referéndum	Nivel de Legislación	Iniciativa Popular	Nivel legislación	Revocación Mandato	Nivel
Aguascalientes *	Sí	Estatal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	No nivel
Baja California	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	No	No nivel
Baja California Sur	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	Sí	Estatal	No	No nivel
Campeche	No			No				
Coahuila	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	No	No nivel
Colima	Sí	Municipal Estatal	Sí	Estatal	Sí	Municipal Estatal	No	No nivel
Chiapas*	Sí	Estatal	No	No nivel	Sí	No nivel	No	No nivel
Chihuahua**	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	Sí	Estatal	Sí	Estatal Municipal
Distrito Federal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	No nivel
Durango	No			No				
Estado de México	No	No nivel	Sí	Estatal	Sí*	Estatal	No	No nivel
Guanajuato***	Sí	Municipal	No	No nivel	No	No nivel	No	No nivel
Guerrero***	No	No nivel	Sí	Estatal	No	No nivel	No	No nivel
Hidalgo	No			No				
Jalisco	Sí	Municipal Estatal Regional	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	No nivel
Michoacán*	Sí	Municipal Estatal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	No nivel
Morelos	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	No	No nivel
Nayarit	No			No				
Nuevo León*	No	No nivel	No	No nivel	Sí	Estatal	No	No nivel
Oaxaca	No			No				
Puebla*	Sí	Estatal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	No nivel
Querétaro*	No	no precisa	Sí	no precisa	Sí	No nivel	No	No nivel
Quintana Roo	No			No				
San Luis Potosí	Sí	Municipal	Sí	Estatal	Sí*	Estatal	No	No nivel

		Estatal						
Sinaloa	No	No nivel	No	No nivel	Sí	no precisa	No	No nivel
Sonora	No			No				
Tabasco*	Sí	Municipal	No	No nivel	No	No nivel	No	No nivel
Tamaulipas	Sí	Estatal	Sí	Estatal	Sí	Estatal	No	No nivel
Tlaxcala*	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	Sí	Estatal	Sí	Municipal
Veracruz	Sí	Municipal Estatal	Sí	Estatal	Sí	Municipal Estatal	No	No nivel
Yucatán	No			No				
Zacatecas	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	Sí	Municipal Estatal	Sí*	No precisa

Fuente: Alarcón Ortiz, Víctor (2002:120-121) Leyes de Participación Ciudadana en México: Un acercamiento comparado En: Democracia y formación ciudadana. México: Instituto Electoral Distrito Federal.

Nota: se incluyen las Entidades que no tienen mecanismos legales de Participación Ciudadana.

* Indica que la figura está consignada en la Constitución local, pero carece de ley de Participación Ciudadana o el procedimiento no está contenido en ella. ** El procedimiento de realización está en el Código Electoral. *** Poseen reglamentos de Participación Ciudadana que sólo tocan materias de organización comunitaria.

Son seis Estados de la Federación (Campeche, Durango, Hidalgo, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Yucatán.) los que carecen plenamente de mecanismos legales que garanticen la Participación Ciudadana, un problema que demuestra rezago jurídico-político, en esta materia, en comparación con otros Estados, dejando de lado a la ciudadanía en lo concerniente a tareas de carácter público.

Por eso cabe resaltar que es pertinente contar con; una “Ley Federal de Participación Ciudadana” que sea garante de los derechos y obligaciones así como de los usos y costumbres de la ciudadanía participativa.

1.9. La Participación Ciudadana y las Políticas Públicas.

Aspecto jurídico.

El proceso de Participación Ciudadana de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo es “el eje central” donde el quehacer principal de la ciudadanía es ser partícipe, crear opiniones, propuestas y herramientas para definir los objetivos y estrategias en la elaboración de las Políticas Públicas, luego entonces, implica que la P.C. sea incluyente y representativa.

El Sistema Nacional de Planeación Participativa, el cual ayuda con “un proceso de definición, concertación, seguimiento y evaluación de las políticas y acciones del Poder Ejecutivo Federal y las actividades de todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, además de integrar la opinión de la población, mediante mecanismos de Participación Ciudadana para la elaboración y evaluación de planes y programas. (PND-SNPP. 2001-2006)

Y contempla tres grandes procesos:

- La planeación estratégica.
- El seguimiento y control.
- El mejoramiento organizacional, que apoyan la operación continua y eficaz de la Administración Pública Federal.

De acuerdo a lo anterior, implica que las Políticas Públicas, se deben de llevar acabo correctamente en todas sus etapas, dando un seguimiento y manteniendo un control para el mejoramiento de sus objetivos y metas, así como la eficacia de la misma Administración Pública.

La ciudadanía en su participar en las Políticas Públicas tendrá como sustento jurídico desde el nivel Federal; la “Ley de Planeación”, desde la cual descenderá la normatividad en sus otros niveles, la cual a la ciudadanía cede las facultades y derechos en los artículos 1,4,14, 16, 20, entre otros. Los cuales dan “las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades” en la elaboración de las P.P. (DOF 13-06-2003)

Además la participación lo hará mediante sus opiniones, experiencias, diagnósticos, criterios, para la elaboración, actualización y ejecución de las Políticas Públicas, además de coordinar, concretar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores sociales más desprotegidos, con la intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos, con la participación de los sectores social y privado, en donde se va a elaborar, apoyar y ejecutar programas sectoriales, regionales, institucionales, y especiales, para satisfacer las necesidades sociales.

Pero es pertinente señalar que hace falta trabajar en la normatividad en dónde se especifique que la ciudadanía puede tener una participación, ¿y de qué formas?, ¿mediante qué mecanismos? y ¿con qué obligaciones y derechos?, así lejos de limitar la participación se tendrá un marco jurídico para poder crear Políticas Públicas, ya que sólo se ha mencionado como uno de los principales ejes de desarrollo nacional y su inclusión en las Políticas Públicas ha sido de manera teórica, no en la praxis.

CAPÍTULO II

El enfoque teórico de las Políticas Públicas

Las grandes transformaciones del Estado y la Administración ocurridos en los últimos decenios han modificado radicalmente su unitariedad.

Subirats, Joan.

En este apartado se hará una revisión teórica detallada del proceso histórico de la Administración Pública, para centrarnos en el surgimiento de las Políticas Públicas como instrumento gubernamental, cuya característica esencial es la participación de la ciudadanía en la hechura de las políticas.

2.1. El Estado.

Después del viejo sistema Feudal de la Edad Media, en el ámbito de la organización social y como medio de producción económica, se empezó por tener en cuenta la preocupación de imponer una nueva noción de organización institucionalizada, una corporación territorial que fuera soberana y reconocida por todos los ciudadanos.

La Edad Media no tuvo la oportunidad de tener un orden jurídico unitario, ni un poder estatal centralizado, no supo que era una unidad sociopolítica; el punto de partida fue el período conocido como Renacimiento, dónde el renacer de la sociedad tuvo significado en todas las disciplinas de conocimiento y ramas científicas, abriendo una brecha la cual nunca dejará de crecer e innovar, esta nueva cultura significó, una nueva forma de vida, en dónde la dominación por hipotecas, endeudamiento, inmunidades eclesiásticas sobre tierras, títulos sociales, privilegios sociales, y demás, dejaron una profunda sensación de rezagos sociales, culturales, políticos, jurídicos, económicos, etc., lo que originó un gran esfuerzo social por una unificación territorial, un ejército mercenario permanente a cargo de la salvaguarda social y no por intereses locales, un sistema jurídico único, aplicable para todos, jerarquías de funcionarios al servicio del Estado bien definida, un sistema para poder percibir ingresos ó impuestos bien reglamentado, para poder mantener la estructura del nuevo Estado, el ejército, y los servicios públicos, en dónde el Gobierno y la

Administración, pasan de manos de los señores feudales, que los utilizaban arbitrariamente a manos del Gobierno representativo del Estado, a finales del siglo XVIII.

Lo primero era, crear el equilibrio del nuevo sistema económico-social, dónde la característica principal fue el Mercado y con una sociedad burguesa relacionada estrechamente con esta actividad económica. Olvidando la parcelación territorial a cargo de los señores feudales, cambiando el sistema del poder político de la Iglesia y monarquía al Estado únicamente, los reinos y territorios medievales se transformaron en Estados con soberanía. La disputa constante entre los señores feudales, el rey y la Iglesia, sobre quien tenía más autoridad y derechos, dejaron de ser circunstanciales en la vida social, ya que los derechos y la autoridad pasan a ser parte de los individuos primordialmente y después del Estado.

Dejando atrás la imagen vieja de los soberanos, monarcas y reyes, junto a las autoridades de la Iglesia como regidores autónomos de la sociedad y la economía por mandato divino de Dios. En su lugar, se da una forma nueva regidora de la salvaguarda de la sociedad, de los bienes de producción, el Estado, creado por la burguesía.

El Estado es comprendido como “la organización política soberana de una sociedad humana establecida en un territorio determinado bajo un régimen jurídico, con independencia y autodeterminación, con Órganos de Gobierno y de Administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas.” (Acosta, Miguel. 1990:60).

Así esta organización formal llamada Estado que aglutina todos los factores de poder que hacen posible la cohesión social, realiza sus acciones a través de órganos de Gobierno.

Para cumplir con las expectativas de los ciudadanos en su totalidad, era pertinente crear en un solo documento todas las necesidades e inquietudes de la sociedad, traducidas en funciones del ahora Estado y de los órganos, que este creará para poder atender las demandas planteadas, a través de una legislación máxima denominada como Constitución ó Carta Magna, la cual además contendría las obligaciones y derechos no sólo de los

ciudadanos sino incluidos también los del mismo Estado. Esta Constitución era también otra característica de los Estados nacientes como símbolo de un bien común.

Veamos los elementos del Estado, que fundamentalmente son cinco:

- El Pueblo; considerado como el conjunto de los grupos distintos de seres humanos que viven conjuntamente en una organización llamada comunidad, sujetos a la vida política del Estado.
- El Territorio; es el suelo físico, la tierra sobre la cual el Estado se erige y desenvuelve, dónde las fronteras delimitan a cada Estado. Este puede ser terrestre, aéreo, marítimo, subterráneo.
- La Soberanía; significa que es el poder de mando supremo del Estado, para poder autogobernarse y determinarse ya sea interna-externamente, un poder inapelable y exclusivo, de voluntad propia de cada Estado apegado siempre a las normas del Derecho, lo que conlleva a la supremacía y la independencia como características de la Soberanía.
- El Poder Político; es un sistema de dirección en dónde se concretan los actos generales políticos y administrativos en una autoridad, la cual es denominada como funcionario, burócrata, servidor, autoridad, gendarme siempre llevando el carácter de “público”, por lo tanto, conviene decir que esta función es llevada a cabo por la entidad denominada como Gobierno. De esta se traduce la forma dominante de ordenar y dirigir del Estado, a través de un Gobierno.
- Orden Jurídico; es el conjunto de documentos de carácter normativo, a nivel Federal, Estatal y municipal cuyo fin es mantener y garantizar los derechos y obligaciones de la sociedad.

La actividad del Estado, siempre se va a realizar como “función administrativa” y de “autoridad”, dónde las atribuciones y tareas del Estado, tendrán que utilizar medios para alcanzar los determinados fines o metas.

2.2. El Gobierno.

La dominación y poder público son ejercidos por el Gobierno, a través de los tres poderes (Legislativo, Ejecutivo, Judicial) de acuerdo a obligaciones y responsabilidades jurídicas con la sociedad, con una descentralización y delegación de funciones. El Gobierno lleva a cabo todas las funciones públicas del Estado para el logro de los fines de la sociedad. Atañe la dirección política de la administración del Estado, y por derivado, su capacidad de decisión es eminente.

Omar Guerrero (2000:119-120) retoma algunos conceptos sobre Gobierno, los cuales ya fueron utilizados por otros pensadores políticos como son:

- “El pensamiento que dirige la administración, el brazo que ejecuta.” (Charles, Jean Bonnin)

- “El poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno, y para regularizar la acción legal de las entidades municipales. De modo que administrando se gobierna.” (Olivan, Alejandro)

Siempre decide políticamente el Gobierno los objetivos públicos, mientras que la Administración Pública siempre gestiona; así el Gobierno toma forma física a través de las diversas Instituciones Públicas del Estado, es decir, de la Administración Pública.

La Administración Pública, dentro de su ámbito lleva acabo acciones públicas a través de las instituciones de Gobierno, para esto requiere de una gama de funciones llamadas administrativas, estas actividades realizadas por el Estado a través del Poder Ejecutivo, significan que todo acto administrativo persigue cumplir y satisfacer con las obligaciones del Estado, estableciendo de esta forma las funciones para cada poder, para el Poder Legislativo (la función legislativa), para el Poder Judicial (la función judicial), y el Poder Ejecutivo (la función administrativa), constituyendo relaciones de colaboración para desempeñar sus actividades de mejor forma. Ahora es necesario adentrarse en el aspecto teórico de la Administración Pública para poder entender como se encuentra inmersa dentro de la función del Gobierno.

2.3. La Administración Pública.

La Administración Pública es entendida como la acción del Gobierno; para ampliar este concepto Martínez Silva (1978:47) señala que la Administración Pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la Política Pública, a voluntad de un Gobierno, tal y como ésta es expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades ejecutadas por las instituciones gubernamentales. Se emplea el término de administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control.

Guerrero (2000:85) utiliza algunos teóricos para hacer referencia al concepto de Administración Pública:

- Lajos Szamel: una actividad organizadora cuyo objeto es la sociedad entera constituida en Estado.
- Charles-Jean Bonnin: es la más variada, la más vasta, la más útil de las ciencias morales porque preside el movimiento de la máquina social y precipita o modera su

acción, pues arregla o modifica su mecanismo, y protege y conserva o mejora todos los intereses públicos.

- Lorenzo Meucci: es toda acción del poder que cuida los intereses generales, es el Gobierno sin la legislación y la judicatura.

El objetivo de la Administración Pública es cumplir con las demandas de la sociedad a través de las autoridades pertinentes en sus niveles Federal, Estatal, y Municipal, además de analizar los procesos, los cuales serán los medios políticos y administrativos, que como herramientas de la Administración Pública y el Gobierno por tanto, darán mayores responsabilidades y funciones de estos hacia la sociedad.

Así, la Administración Pública adquiere el compromiso y los siguientes roles: (Martínez Silva. 1978:49-50):

- Preservación del sistema político.
- Mantenimiento de la estabilidad y el orden.
- Institucionalización del cambio.
- Prestación de servicios públicos en gran escala.
- Promoción del crecimiento o desarrollo en diferentes campos.
- Protección a los desvalidos.
- Formación de la opinión pública.
- Fuerza política de influencia.

Como se mencionó anteriormente, el Gobierno como conjunto de organismos revestidos de poder esta constituido en su acción administrativa por un cuerpo de funcionarios que llevarán a cabo las tareas del Estado, estos funcionarios denominados burócratas, se les ha otorgado su esencia teórica de una construcción ideológica más compleja desarrollada por Max Weber.

Antes de continuar con el desarrollo y evolución de la Administración Pública y llegar a la conceptualización de las Políticas Públicas, será necesario detenerse y analizar el concepto de burocracia y su traslado hacia una Nueva Gerencia Pública.

2.4. La Burocracia.

Weber señalaba que sólo en los Estados Modernos se ha desenvuelto la burocracia y argumenta que es “un instrumento de socialización de las relaciones de poder, ha sido y es un instrumento de poder de gran importancia para quien controle el aparato burocrático. Es un sistema de superordenación y subordinación, determinada por niveles jerárquicos verticales, dentro y fuera de la estructura de las instituciones gubernamentales a partir de esto se denomina como el Estado burocrático” (Weber, Max. 1977:79).

Toda burocracia requiere de autoridades para mantener y llevar acabo la dirección del aparato burocrático cuyas características son: legítimamente inflexible e imparcial, su toma de decisiones son estrictas con mando fijo, cuyas relaciones con los individuos son estrechas, coercitivas, unilaterales, y jerárquicas, realiza sus funciones incondicionalmente como necesarias, para encaminar los procesos administrativos y objetivos del Estado con apego a las leyes y con formalidades, bajo un status incontestable, innegable, e irrefutable.

Es el símbolo dónde se refleja y siente la figura del Estado en si mismo, este peso implica ser parte del mismo sistema burocrático. Así, la burocracia involucra controlar y abarcar todo, es decir, desde la dirección, ejecución, control, vigilancia y prestador de los servicios públicos y culturales, aglutina todos los sectores (social, público, y privado) bajo su cautela, y su cuidado.

Y para esto, requiere engrosarse para cumplir sus propósitos, con dependencias, instituciones, y organismos, con una estructura jerárquica piramidal, con presupuestos y recursos ilimitados, con instrumentos y técnicas, todo un equipo racional-tecnificado-especializado, el cual conjuntamente parece ser un “coloso”, el Estado y su Administración Pública no tienen pies ni cabeza, no se percibe dónde culmina la sombra de este “coloso”.

Esto determina confiabilidad, orgullo y presión, tanto que las estructuras sociales y las necesidades del Estado burocrático determinaron su fin. En la actualidad el problema de la burocracia es poder crear en la ciudadanía una imagen de una burocracia con funciones y metas útiles, como señalan las actuales propuestas teóricas, orientar las acciones gubernamentales hacia los ciudadanos; para poder solucionar los problemas burocráticos y eficientes al Gobierno. En este sentido, el Estado Burocrático requiere de reformas, un cambio para poner orden en la Administración Pública y los excesos del Gobierno.

2.5. Atravesando la Burocracia.

El Gobierno, debe abordar los problemas creados en su propio aparato institucional de forma rápida y congruente. Para eso las autoridades concernientes en materia de Administración Pública deberán llevar a cabo reformas burocráticas.

Estas reformas, implican entender al ciudadano como un cliente, el cual será beneficiado por un servicio “público”, impulsado para satisfacer sus necesidades de consumo personal, identifica las necesidades como demandas y el quehacer del Gobierno, en una oferta; dónde la eficiencia denotada calidad y un valor, la misma administración como una productora de bienes.

Se pone en tela de juicio a la Administración Pública, la apuesta es transformar el paradigma, el cual deberá buscar valorar a los ciudadanos, la calidad y ejercerla como una producción de servicios, etc. Se buscará una administración de la calidad total bajo un esquema de administración privada.

2.6. La Nueva Gerencia Pública.

Durante el siglo XX en Latinoamérica, el enfoque de estudio de los administradores públicos, se centro en el análisis y estudio de la Gerencia Pública, que enfrentaba lo burocrático, lo que ya no mostraba eficiencia ni eficacia en sus resultados.

Tendrá de ideología usar el sector público y privado, respetándose sus propios ámbitos para adecuarlos en un solo camino; el mercado privado se transforma en ejemplo para el sector público, un modelo a seguir, donde los políticos y administradores públicos realmente empiezan a tener responsabilidades.

La Gestión Pública demanda “sistemas profesionales de servicio público, dependencias gubernamentales con autonomía relativa, instituciones sólidas y estables, y además de un contexto de equilibrio de poderes. (Cabrero, Enrique. 2000:30).

El surgimiento de este paradigma habremos de ubicarlo en la década de los años 70's, se empieza a escuchar acerca del Public Management, en Estados Unidos; lo importante sigue siendo saber manejar los recursos de forma óptima y realizar más Políticas Públicas con estos, a su vez las relaciones entre dependencias públicas, sigue siendo crucial, ya que siempre han competido entre estas por;

- Mejores recursos,
- Más espacios,
- Demostrar mejores resultados, y
- Sobre todo con la sociedad, ya que los servicios serán siempre demandados, y son traducidos en la misión de las acciones institucionales.

De acuerdo a Enrique Cabrero (2000:23), la diferencia entre la gestión y la Gerencia Pública se trata de un matiz semántico. Una vez que en Estados Unidos impulsa la idea de Public Management, poco a poco se va introduciendo este concepto al resto de los países, en Francia, por ejemplo, desde inicios de la década de los ochenta se incorpora el término como un anglicismo; lo mismo sucede en muchos países del mundo. Curiosamente, en España, para evitar el anglicismo, se incorpora un galicismo; Gestión Pública, que viene del francés Gestion Publique. En algunos países de América Latina se adopta la denominación de Gerencia Pública refiriéndose a lo mismo, aunque posteriormente se adoptó indistintamente Gestión o Gerencia Pública.

Es decir, que tanto el Public Management, la Gerencia Pública, y la Gestión Pública, son lo mismo pero con distinta connotación de acuerdo al país dónde se desarrolle y estudie, con características diferentes debido a los factores externos e internos en el ámbito cultural, político, económico, jurídico, y administrativo. Todas estas corrientes se deben entender como componentes de un mismo cúmulo disciplinario; todas ofrecen herramientas diferentes y perspectivas diversas, las cuales es necesario integrar en el conocimiento de la acción gubernamental (Enrique Cabrero. 2000:23).

En este sentido Cabrero (2000:23) señala dos escuelas dentro de esta corriente:

- Enfoque “P”.- surge en las escuelas de políticas públicas y en las que el Public Management fue vista como complementaria del estudio de las políticas, se concibió como el manejo directivo de las políticas.
- Enfoque “B”.- surge de las escuelas de negocios, el cual recupera los conceptos básicos de la administración de empresas, siendo menos riguroso en la distinción entre las esferas pública y privada.

Existen puntos complementarios entre los dos enfoques, principalmente en la orientación e interés por mejorar la acción administrativa. Para esta investigación es necesario rescatar la importancia del análisis de las Políticas Públicas, para la gestión pública como enfoque, por ello se tomará rumbo teórico hacia el análisis de las Políticas Públicas, como herramienta que facilita la Gestión Pública en búsqueda de la eficiencia y eficacia de las acciones gubernamentales.

Esta Gerencia Pública incorpora la maximización de la productividad, de los recursos y beneficios, implica una reorganización funcional-estructural de la Administración Pública.

De esta forma el sector público retoma lo que conocía y adecua lo nuevo que considera aplicable del sector privado para mejorar a la Administración Pública; la gerencia oferta:

- Maximizar resultados,
- Utilizar sistemas de control, evaluación y medición de metas,
- Fluidez de información,
- Definir objetivos claros, a corto ó mediano plazo,
- Optimizar presupuestos,
- Toma de decisiones autónomas,
- Descentralización horizontal,
- Buscar la eficiencia, eficacia y calidad,

Este nuevo paradigma deja de lado los procesos y sistemas burocráticos ineficientes, corrigiendo al sector público. Exige que las instituciones y los gestores, puedan organizarse de acuerdo a sus verdaderas funciones, lo que implica cambios de fondo, por lo que minimizar medios y maximizar resultados, en una modernización de las instituciones públicas, lo que significaría una reforma de la Administración Pública.

2.7. Las Políticas Públicas.

Veamos algunos conceptos de Políticas Públicas desarrollados por importantes teóricos de la materia:

- Meny y Thoening (1992:89,90): “Una Política Pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. Un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.”
- Tamayo Jesús (1997:281): “Son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un Gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio Gobierno considera prioritarios.”
- Medina Giopp y Mejía Lira. (1993:14): “Aquello que los gobiernos escogen hacer o no hacer. Esto se refiere a la actuación y no aquello que los gobiernos dicen hacer.”

Se puede deducir que las Políticas Públicas son el producto de los actos de autoridades y funcionarios públicos, las cuales se antepone a un problema, que reside en un sector social determinado. Así, de acuerdo a esto la Administración Pública decide e implementa las Políticas Públicas, que son elaboradas por una autoridad formal, relativas a fines y objetivos de corto, mediano y largo alcance, para dar respuesta a necesidades y problemas de forma específica ó general, que atañen a la sociedad en un espacio geográfico.

Implica la acción o la inacción, es decir, el hacer o no hacer algo específico, relativo a las funciones de la Administración Pública, cuyo efecto se observará en resultados, de esencia positiva ó negativa. No es fácil reconocer dónde inicia y dónde termina una P. P. ya que se vinculan, fusionan ó se confunden.

También implica que una P. P. no sólo es una simple decisión para alcanzar fines, sino por el contrario, es un medio ó un instrumento, por el cual las intenciones y planes originales del Gobierno, son transformados en acciones y hechos, se trata de crear efectos e impactos benéficos tanto para la sociedad como para el aparato gubernamental.

“En efecto, una política es en doble sentido un curso de acción, es el curso de acción deliberadamente diseñado y el curso de acción efectivamente seguido. No sólo lo que el Gobierno dice y quiere hacer, también lo que realmente hace y logra, por sí mismo o en interacción con actores políticos y sociales, más allá de sus intenciones.” (Aguilar, Luis. 1994: 25)

La viabilidad de las P. P. están condicionadas en mayor importancia por los actores involucrados, son ellos la variable principal en la formulación e implementación de las acciones gubernamentales.

Los denominados actores políticos, tendrán la función de llevar acabo el análisis, estudio, mediación, acondicionamiento, en tiempo, espacio y forma, las decisiones y acciones, llamados autoridad pública, etc. “una autoridad se considera pública si ejerce funciones de Gobierno sobre administrados y territorios definidos, especialmente, como depositaría de la

legitimidad estatal, dotada de potestades públicas” (Meny y Thoening.1992:91), además administra y asigna los bienes colectivos del Estado.

Los actores estarán vinculados unos con otros, de acuerdo a sus funciones y atribuciones dentro del Gobierno, y subordinados unos de otros, de acuerdo a los niveles de jerarquía que se manejan dentro de las diferentes instituciones, y dependencias, a su vez son amigos o enemigos entre sí, de acuerdo a la función y relación, entre fines y objetivos personales de acuerdo a sus necesidades, vinculadas al poder e influencia de ellos sobre otros, sin olvidar la relación estrecha de la entidad administrativa de la cual forman parte.

Además de vincular sus propios fines con los organismos, dependencias, e instituciones, a los que pertenecen, de esta forma el actor político tiene un papel muy importante dentro de las P. P. sin dejar de lado la manera en que pueden influir dentro de ellas.

Por consiguiente, dicha multitud de actores políticos, los cuales integran el Gobierno o no de él, estarán en la situación de adoptar ciertas posturas frente a una política. También es imposible determinar que actores integrarán una P. P. ya que estarán vinculados, y apareciendo ó desapareciendo, de acuerdo a las tareas y sus funciones a llevar a cabo, las cuales estarán determinadas por su especialidad y el ámbito de estas, en cumplimiento de las necesidades de las P. P. y además en el escenario en que se requieran y se apliquen.

Es importante mencionar que los actores políticos están en una relación directa y formando coaliciones ó rompiendo estas, respecto a sus preferencias por ciertas políticas, aunque por ello no hay que olvidar aquellos actores políticos que se muestren sin interés ó neutrales ante una política y que oculten su interés relacionado con sus actitudes y creencias, resulta esencial mencionar que esto determina la factibilidad de una P. P.

Es difícil realizar una clasificación de las P. P. con gran exactitud y formalidad pertinente como se merecen, además de contar las diferentes modalidades con las que son creadas, de acuerdo a sus requerimientos tan específicos y rigurosos, con los que nacen.

Así, se determina que al examinar una Política Pública ninguna es igual a la otra, ni en forma ni en esencia, mucho menos en contenido y fin, sin dejar de lado los mecanismos y formas de cumplirlas que siempre son distintos.

2.8. Tipología y modelos de Políticas Públicas.

Existen tipologías sobre las P. P. para poder comprenderlas de acuerdo a su conducta con los ciudadanos, Theodore Lowi (1992:101-103) en Meny y Thoening (1992:99-100) señala que hay:

- Políticas Reglamentarias.- es una acción pública que consiste en dictar normas autoritarias que afectan el comportamiento de los subordinados.
- Políticas Distributivas.- es una acción mediante la cual el poder público, concede una autorización a casos particulares especialmente designados.
- Políticas Redistributivas.- consiste en que el poder público dicta criterios que dan acceso a ventajas, y en este acceso no se otorga a casos o sujetos designados especialmente, sino a clases de casos o de sujetos.
- Políticas Constitutivas.- se traduce en que la acción pública, define las reglas sobre las normas o acerca del poder.

Sin embargo Luis Aguilar (1994:32) complementa la clasificación mencionando su relación con las arenas políticas indicando que son; redistributivas (arena política pacífica), regulatorias (arena de conflicto y negociación entre grupos de poder) y redistributivas (la arena más tensa y frontalmente conflictiva), ya que las arenas políticas es donde convergen, luchan y conciertan las fuerzas políticas.

Sin embargo, no solamente existen las clasificaciones antes mencionadas, también hay otras aportaciones e investigaciones que enriquecen el tema.

Hay que ubicar las Políticas Públicas que se dan en distintos órdenes estructurales:

- El Modelo Top-down: como su nombre en inglés lo denomina las decisiones son desde arriba hacia abajo, una función jerárquica, un mando, un control, una coordinación desde las cúpulas administrativas.
- El Modelo Bottom-up: un modelo alternativo, denota la importancia de la toma de decisiones en el contexto local. La atención de las demandas de ciudadanos es el objetivo principal. Es decir, un modelo desde abajo hacia arriba.

En ambos modelos las decisiones son un factor importante, sobre todo ¿de quién y dónde surgen?, en la actualidad existen ambos modelos dentro la Administración Pública, para su mejor efectividad estas se mezclan en un modelo llamado “mixed scanning.”

2.9. Los Objetivos y Metas de las Políticas Públicas.

Toda P. P. de cualquier índole por nacimiento, necesidad y lugar, (cuidando las personas y sectores sociales en los que se realizará), debe contar con objetivos y metas, estas refiriéndose como señal de integración y coherencia mutua con el sistema del que dependen y corresponden, de esta forma se definirá el marco y determinará hasta dónde tendrán alcance y fin.

El objetivo será la meta, los estados ó resultados, en este caso, de acuerdo a la funcionalidad y el riesgo de éstas, en el transcurso del tiempo deben de ser concretas y prácticas, ya que implicarán el desarrollo de los objetivos a corto, mediano y largo plazo respectivamente.

“El proceso de determinación de objetivos es el paso fundamental necesario para orientar la forma de decisiones ya que tales objetivos serán como un mecanismo de elección entre las alternativas posibles o percibidas, al tomar cualquier decisión. Puesto que toda decisión ejerce un efecto futuro, es que resulta irracional tomarla guiándose por un objetivo de corto

plazo, a menos que este se eslabone con otro a mediano plazo, y éste, a su vez, con el objetivo a largo plazo que, estamos seguros de ello, debe ser el desarrollo” (Levy. 1981:361)

El planteamiento, partirá del hoy hacia el mañana, estos dos factores de tiempo, tendrán diferentes tipos de metas y objetivos a corto plazo, de acuerdo a los programas y subprogramas, ¿por qué?, esto es debido, a que si se plantean metas y objetivos a corto tiempo, estos serán mucho más fácil de ir evaluando y controlando, se podrá analizar paso a paso, encontrando errores y así corregirlos a tiempo, además de contar con la oportunidad de ir haciendo la P. P. más funcional y eficaz, esto dará resultados inmediatos, y se podrá avanzar con el siguiente propósito demarcado ó metas asignadas, de forma secuencial y eslabonada, satisfaciendo a la sociedad y a las autoridades del Gobierno.

Toda meta, será evaluada con otra de índole jerárquico superior, y no inferior, de forma ascendente y degradatoria, así se seguirán conformando de forma, horizontal y vertical los objetivos, siendo correlativos, consecutivos, expansivos, pero manteniendo la principal forma piramidal de la estructura de una Política Pública conformada de diversos planes, programas, subprogramas, objetivos y metas.

La clasificación de objetivos son tres debido a la forma en que se aglutinan las necesidades de la sociedad (Herraste.1997:9):

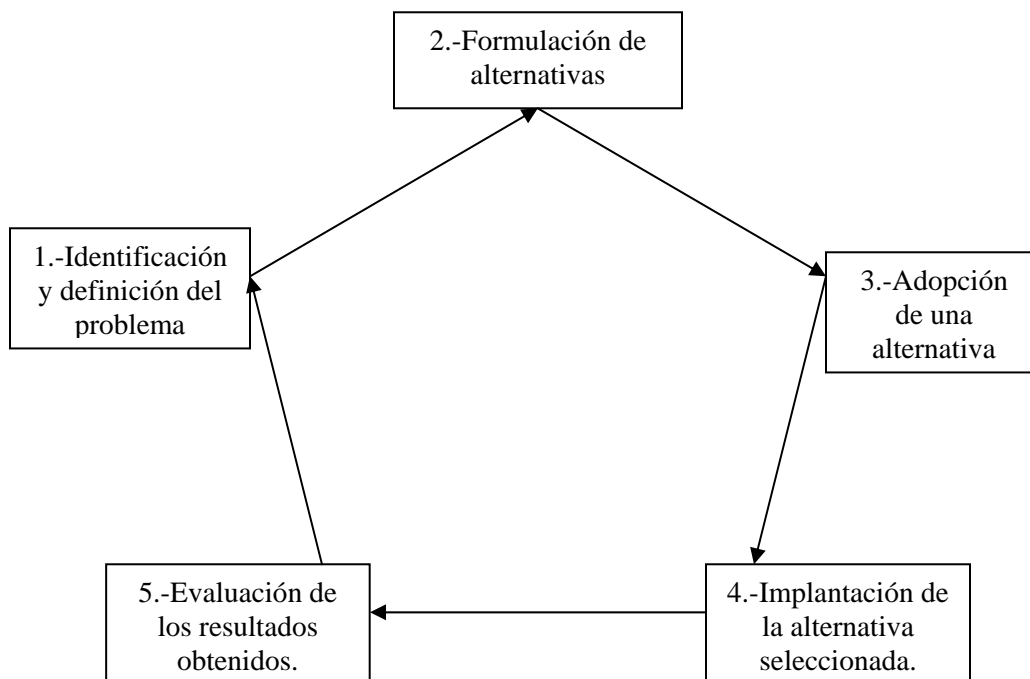
- **Objetivos Económicos.-** crecimiento económico, generación de empleo, y riqueza.
- **Objetivos Sociales.-** compatibles con los económicos, como aumentar la calidad de vida y el bienestar social de los ciudadanos del país o territorio.
- **Objetivos Políticos o de la Ciudadanía.-** a través del establecimiento y extensión de derechos y responsabilidades políticos básicos para todos los individuos y grupos de la sociedad.

2.10. Las Etapas de una Política Pública.

El uso del instrumento de la Política Pública como forma organizada y planeada de las acciones gubernamentales, y fomento de una Gestión Pública eficaz, plantea la necesaria existencia de métodos que cuantifiquen su aplicación, que puede variar de un caso a otro. Para ello, se mencionan a continuación panoramas metodológicos de su instrumentación de acuerdo a Medina y Mejía (1993:15):

- Gestación.
- Formulación.
- Decisión.
- Puesta en Marcha (o Implementación).
- Evaluación de los Resultados.

Tamayo por su parte (1997:282) menciona de forma distinta las etapas de una P. P.:



De esta forma las etapas antes mencionadas muestran la ruta a seguir en la hechura de Políticas Públicas y para un mejor entendimiento a continuación enuncio:

- La Gestación.

El primer punto es llamado “Gestación”, el Gobierno debe reconocer la existencia de un problema, de esta forma el Gobierno, formulará una serie de cuestionamientos, los cuales tendrán como fin llevar una evaluación y re-examinar el problema, encontrando sus raíces ó causas, así como llevar a cabo un estudio, que tendrá como fin recabar información, con la que se delimitarán una serie de datos, los que serán recabados por un conjunto de personas ó equipo multidisciplinario, para generar respuestas en corto plazo, y dar a conocer medidas que el Gobierno a través de la Administración Pública y por medio de sus distintos Órganos e Instituciones darán inicio al siguiente paso.

“En ocasiones resulta útil hacer un diagnóstico de estas supuestas causas y definir las como problemas que deben mitigarse o eliminarse.” (Bardach.1982:21) La gestación será sin duda alguna, la oportunidad de la Administración Pública de darse cuenta de la realidad y las necesidades de la sociedad, además podrá determinar y evaluar que tan requerida es, será la oportunidad de actuar, para establecer qué se va a realizar y cómo, incluyéndolo en la agenda de trabajo.

- La Agenda.

Algunos autores no mencionan este apartado, será necesario señalar la intervención de “los grupos organizados representativos de intereses sociales, los partidos políticos, los sectores influyentes del aparato burocrático, los creadores de opinión, las acciones de protesta de los sectores afectados por la posible actuación, la opinión informada, etc., pueden todos ellos, intervenir en ese tránsito delicado entre surgimiento de la cuestión y encaramiento al programa o agenda de actuación pública” (Subirats.1989:54)

Las características de la Agenda según (Subirats.1989:56):

- a) Valorar el grado de apoyo que el tema o cuestión puede recabar o, lo que es lo mismo, valorar el impacto general de la cuestión.
- b) Valorar su significación, es decir, su nivel de impacto sobre la realidad social.
- c) La viabilidad de la solución anticipada o previsible.

Ya que la agenda demostrará la real percepción de lo que se debe resolver, por aquellos que así lo consideraron pertinente y por aquellos estimados como afectados.

- La Formulación.

Es un proceso mediante el cual, después de haber realizado el estudio pertinente, el Gobierno tomará la decisión junto con sus funcionarios públicos, seleccionando una propuesta ó alternativa (s), la cual será la más adecuada y viable, permite descomponer en etapas el fenómeno para realizar la solución pertinente.

- La Decisión.

Estará envuelta de distintas preocupaciones de carácter político y administrativo, ya que tendrá que optar y prever respuestas de, ¿cómo?, y ¿por qué?, ¿para qué?, y ¿cuándo?, se opta por dicha solución. Además de contar con enormes argumentaciones, sobre el costo-beneficio, los márgenes de viabilidad e influencia política, se llevará a la argumentación y debate, sobre que es más barato y más rápido, con menos esfuerzo, sin dejar de lado la imagen política así y administrativa, se determinarán los objetivos generales así como los particulares.

La decisión es por lo regular un proceso grupal, en dónde la relación de los decidores es estrecha, debido al ámbito de jerarquías administrativas, en dónde se desenvuelven. Lo que conlleva a intereses y luchas internas dentro del aparato gubernamental. Así, nacen los

procesos de negociación política, creándose a la vez los instrumentos de dominación, será el proceso de la visualización de alternativas, evaluación y selección.

- Los Recursos.

Se incluye este apartado debido a que sin recursos no existirían Políticas Públicas, así tendrá la necesidad de utilizar recursos propios, para poder realizar sus fines y objetivos, no sólo los recursos son; financieros, también se requieren recursos materiales, tecnológicos, personal capacitado, entre otros.

Deberán de ser medidos de acuerdo con; la eficiencia, la eficacia, los costos y la productividad. Exigirán criterios de beneficio de satisfacción de sus integrantes, y de bienestar de los servicios de carácter social, entre otros. Dichos beneficios serán notorios inmediatamente dentro del escenario dónde se realizaron.

- La Implementación.

Es un proceso mediante el cual, las prácticas administrativas ó gestiones, se llevan acabo, desarrollando el objetivo y finalidad, será hasta entonces la satisfacción del nacimiento de la P. P. Esto necesita y requiere, una serie de procedimientos, mecanismos utilizables y válidos, con base en reglas y modalidades, tanto formales como informales, se determinarán, los recursos tanto externos como internos.

Las Políticas Públicas se encontrarán con obstáculos como; la corrupción, intervenciones inadecuadas, la incompetencia política y administrativa, entonces lo recomendable será iniciar todos los pasos anteriores, con el fin de quitar errores y problemas. Implementar también implica aprovechar al máximo los instrumentos y mecanismos, que servirán para cumplir y solucionar, con las demandas de la población ya sea a nivel Federal, Estatal, y Municipal.

- Evaluación de los Resultados.

Esta etapa tanto administrativamente como políticamente, compara el escenario o comunidad dónde se efectuaron las Políticas Públicas, esta evaluación puede ser realizada por el mismo Gobierno (interna), un ente privado (externa) o por la combinación de los dos (mixta). “Precisamente, el contar con sistemas de seguimiento y evaluación capaces de medir incidencias, casualidades, impactos y cambios en preferencias y demandas, permitiría el mejoramiento de cualquier política o acción gubernamental.” (Medina.1993:11)

Es por eso, que se consideran tres tipos de evaluación de acuerdo con Mejía José (2003:16-17) como son;

- La evaluación ex ante o de factibilidad; se realiza de manera previa al proyecto político o programa y tiene como finalidad proporcionar criterios adecuados para una decisión.
- La evaluación concomitante o seguimiento; se realiza durante la implementación de la política y busca detectar las dificultades que se presentan en la programación, administración, control, etcétera, con objeto de corregir de manera oportuna y disminuir los costos derivados de la ineficiencia, la evaluación del impacto busca establecer en qué medida se alcanzan los objetivos y cuales son los efectos secundarios.
- La evaluación ex post o a posteriori: se concentra en observar si se obtuvieron los resultados previstos y los efectos.

Así, con un sistema de control, las organizaciones e instituciones, van a estar siempre en un margen mínimo de error, así como en total auto-corrección, tanto interna como externamente de esta forma, todo aparato público se podrá percatar, que esta funcionando bien o mal.

De acuerdo a Medina y Lira (1993:43) el control en las Políticas Públicas se tipifica en:

Tipos de Control

Tipo de Control	Referido a:	Pregunta fundamental	Ejemplos:
Fines u objetivos.	Resultados.	Se llegó a lo deseado.	Control de resultados, Control por objetivos.
Medios.	Normatividad, procesos, estructuras, sistema decisorio, instituciones.	Ha servido a los fines.	Control del plan, Control organizacional, Control por metas, Control procesos, Auditoría administrativa, Evaluación institucional.
Recursos.	Humanos, financieros, materiales, y técnicos.	Adecuados a los fines o uso adecuado.	Control del personal, Control presupuestal, Control de inventarios, Control técnico, Auditoría financiera.

Una evaluación, no sólo va a encontrar disfunciones del proceso, y de quienes la realizaron, sino también, tendrá la oportunidad de canalizar sanciones a los funcionarios, que cometieron algunas fallas o errores, además de poder corregir con tiempo las equivocaciones. Va a ser un sistema punitivo, de autorregulación y de supervisión. “Incluso, las fallas de implementación debidas al mal entendimiento o conflicto de las instituciones y cuerpos burocráticos pueden y deben manifestarse a través de un sistema de seguimiento y control.” (Medina.1993:11)

“La rendición de cuentas es la capacidad de las instituciones políticas para hacer responsables a los gobernantes de sus actos y decisiones, en los distintos niveles de poder. Eso permite, dentro de lo posible, evitar, prevenir, y en su caso, castigar el abuso de poder.” (Crespo.2001:7)

Habrá que observar “los grandes problemas de la responsabilidad pública y la evaluación de políticas se asocian a la elección de criterios para la medición del éxito.”

(Majone.1999:230). Para que los índices de evaluación sean realizados con el fin de dar los mejores resultados esperados y aquellos que convengan a la Administración Pública, se puede sugerir como se mencionó anteriormente, la inclusión de órganos externos en esta tarea.

CAPÍTULO III

La Participación Ciudadana y las Políticas Públicas en el Municipio

En la medida en que los movimientos ciudadanos constituyan espacios públicos institucionales o informales, donde ejerzan efectivamente el poder y la autoridad, se puede hablar de un Estado legítimamente constituido y de un gobierno auténticamente democrático.

Centro de Estudios y Servicios Municipales.

En este capítulo se analizará la relación existente entre la Participación Ciudadana y las Políticas Públicas; se revisarán cuales son las formas, mecanismos y medios de participación de la ciudadanía en las acciones gubernamentales municipales, destacando la importancia de la participación de la sociedad en la hechura de políticas.

3.1. La Participación Ciudadana a nivel municipal.

Desde los inicios, la ciudadanía ha jugado roles importantes dentro de la sociedad en todos los niveles y estratos sociales (con sus distintas castas, razas, etnias y grupos sociales); ha configurado a lo largo de distintos procesos económicos, políticos y sociales, la historia de México, ha participado en diversos períodos históricos (el Prehispánico, el Colonial, el Independiente, el Revolucionario, y el Contemporáneo) con diferentes objetivos demarcados de acuerdo al tiempo y espacio, pilares para que la sociedad mexicana concretizará sus objetivos. Junto con enfoques ideológicos de distintas formas de gobiernos y estados se han construido las rutas de la actual Participación Ciudadana, fruto de la cooperación, compromiso y reciprocidad, una lucha de todos y cada uno de los ciudadanos que dieron base a la actual sociedad mexicana.

A través de los procesos de intervención que llevaron acabo los ciudadanos de este país de forma colectiva, por las necesidades surgidas por asuntos de justicia, libertad, economía y política, se ha logrado consolidar poco a poco la participación de aquellos comprometidos con su país.

En esta participación se ha mostrado madurez social que a través del tiempo ha sido una llamada de atención para los administradores públicos y gobiernos, ya que demuestra que la

sociedad en su conjunto ha encontrado razones para actuar, ha logrado metas que muchos consideraron como inalcanzables, obteniendo responsabilidad, representatividad y compromisos, mismos que una sociedad participativa requiere para hacer frente a lo que los gobiernos no han hecho.

Estas formas participativas en las comunidades son sumamente importantes, conlleva al fortalecimiento y legitimación de lo municipal, logra que los gobiernos municipales sean intermediarios e interlocutores de todas las demandas de las comunidades municipales; uno de sus principales objetivos consiste en “hacer a la gente capaz de ejercer sus propios derechos y demandar más provisión social.” (Natal, Alejandro. 2002: 34)

Sólo en un ambiente democrático y representativo, con un Gobierno con capacidad de diálogo, generará una relación sólida, eficiente y honesta con los diferentes actores ciudadanos y será posible una cohesión social. El cambio será radical sobre los métodos antes usados por las burocracias y limitarán el poder discrecional del Ayuntamiento; promoverá la planeación y desarrollo, sólo así, se involucrará cada vez más la sociedad en los quehaceres del Gobierno.

Habrà que advertir que la ciudadanía participativa no debe ser la única variable que solucione los problemas de las comunidades del municipio, no es la panacea, según Córdova Dionisio y Méndez Andrés (2002:42) estos gobiernos deben contar con:

- Racionalización y modernización de sus estructuras administrativas.
- Fortalecimiento de las finanzas públicas a través de la mejora en la recaudación de ingresos propios.
- Reducción de los gastos de administración, aumento en la transparencia en el uso de los recursos.
- Mejoras en la prestación de los servicios públicos.
- Desarrollo de esquemas de información a la ciudadanía, de acceso a la autoridad y de Participación Ciudadana en acciones y proyectos específicos.

- Promoción de mecanismos abiertos y democráticos en la conformación de órganos de colaboración vecinal.

Pensemos en el fortalecimiento del Municipio de una forma integral, el objetivo es vigorizarlo “como forma de Gobierno más cercana a la ciudadanía, desterrando prácticas centralistas que han degenerado en un sistema rígido y absorbente de los niveles de Gobierno y robustecer al mismo espacio público social privilegiado para la participación política, factor indispensable para asentar y perpetuar la democracia”. (IFE. 2001a: 26)

Es importante considerar de manera indispensable que los gobiernos municipales mantengan contacto con la ciudadanía, en donde surjan los intercambios de experiencias y comentarios con un impulso innovador y creativo, donde se dé solución a los problemas del municipio y sobre todo para aprovechar el espacio público.

Se tendrá que considerar que el papel de los funcionarios en el Ayuntamiento deberá ser la generación de “políticas acordes a las demandas y necesidades, para constituirse en una articulación entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil” (Mejía, José. 1993: 14), para que esto sea factible, el reto consistirá en dar procesos espontáneos de participación, además los gobiernos municipales deben garantizar su aceptación democrática, con una reconstrucción funcional de papeles y atribuciones de la Administración Pública municipal.

El reto, como señala Mejía Lira, es: a) la integración de la sociedad al quehacer público, y b) la búsqueda de formas innovadoras de corresponsabilizar a la población en la generación, formulación y realización de sus propios satisfactores.

No debe tratarse de aquellas interpretaciones dañinas respecto a la Participación Ciudadana, en el cual se politiza todo, ni se trata de una resistencia al cambio (funcional-estructural) de los papeles de la Administración Pública; se trata de usar las herramientas, métodos e instrumentos de la Administración Pública pero de manera conjunta con la ciudadanía, de

forma eficaz y eficiente para lograr un desarrollo colectivo, se trata de reforzar la dinámica sociedad-gobierno.

La Participación Ciudadana municipal, es un tema que implica una nueva concepción de “relación intergubernamental: de la planificación del desarrollo, la gestación, implementación y evaluación de las Políticas Públicas, la estructura del Ayuntamiento y la representación proporcional, el ejercicio de las finanzas públicas, la descentralización de recursos y competencias, y la contraloría social.” “Desarrolla la conciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible la noción de interés general, permite que los individuos y grupos más activos intervengan en la gestión pública municipal; es a su vez, un medio y un objetivo democrático, que reconoce el derecho de intervención de todos los ciudadanos, produce conocimientos, nuevas modalidades de acción y persigue fines igualitarios para la sociedad.” (Álvarez, Eréndira y Oscar Castro. 1999: 4-5)

La ciudadanía tiene la facultad de lograr y administrar sus propios objetivos reales, los que no son gubernamentales, por los cuales participa colectivamente. Además la legitimidad del Gobierno municipal depende de su capacidad para solucionar en forma eficaz y eficiente las demandas ciudadanas, y mejor aún cuando cuenta con la P.C. para apoyar, remediar, opinar y aportar las soluciones necesarias a través de Políticas Públicas municipales.

Hay que advertir que la “participación no puede ser un programa cuya aplicación dependa de la voluntad de los gobernantes: es una forma de Gobierno.” “La Participación Ciudadana aprueba establecer una personalización entre las demandas públicas y las soluciones a problemas, prohibiendo dependencia gubernamental y adentrándose en el sostenimiento de las obras públicas hechas por ellos mismos, incrementando lo individual y colectivo en un mismo objetivo, dejando diferencias y conflictos sociales entre ellos” (CESEM. 2002:32).

Así la población en su actuar trata de defender su espacio decisorio y participativo, luego entonces se vuelve única en cada comunidad, de lo que se trata es trabajar juntos en la construcción de los satisfactores pertinentes que logren reducir sus necesidades, distribuir sus oportunidades, ampliar sus objetivos y aprovechar sus propios recursos.

“Algunos creen que las poblaciones comunitarias locales lograrán avanzar más si están separadas del patrocinio gubernamental y que incluso muchos de los avances logrados en las comunidades mediante la participación se han debido a la existencia de organizaciones cooperativas tradicionales” (CESEM. 2002:34).

Debe de evitarse que la P.C., sea traducida en personal gratuito y en donaciones económicas para la construcción y mantenimiento de obras públicas, servicios públicos, y para el mejoramiento urbano, es decir, la infraestructura social realizada. O peor aún, hay que cuidarse de los gobiernos autoritarios, con fachada democrática que pretendan legitimarse usando a la P.C., y hacerla un pilar de su sistema político-administrativo.

3.2. La Participación Ciudadana en el Estado de México¹.

El sistema jurídico del Estado de México determina la forma, los mecanismos, las obligaciones y los derechos que tiene la ciudadanía para poder participar. A continuación se tomará la normatividad del Estado de México como punto de partida de este estudio de la participación en el ámbito municipal, para después hacer la revisión del papel de la P.C. en un Municipio del mismo Estado de México, con la finalidad de conocer, a manera de ejemplo, los mecanismos por los cuales los Ayuntamientos incorporan a los ciudadanos a la compleja toma de decisiones gubernamentales.

¹ Infiero que de acuerdo a la importancia jerárquica de los tres niveles de Gobierno (Federal, Estatal y Municipal), el Federalismo es el “nivel máximo”, entendido como la aglomeración de provincias o Estados que surge con la clara intención de unir, es decir, mantener la soberanía, garantías de libertad e independencia, a través del reconocimiento de aspiraciones de autonomía del conjunto de Estados mediante una fórmula organizacional de unión, la Nación. El “nivel Estatal” hace referencia a la forma organizada política y jurídica, dentro de límites territoriales y bajo la tutela de una autoridad superior y que conjuntamente con otros Estados forman una Nación, ejercitan facultades, derechos y obligaciones exclusivas y en nombre de la Federación; es decir, se habla de un diseño descentralizador y de repartimiento de competencias con apoyo recíproco, entre las mismas y hacia el nivel Federal, es decir, hacia arriba, de ahí que se mencione ante estos niveles hay principios de corresponsabilidad, respaldo, ecuanimidad, y justicia.

En seguida se desglosan los artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y la Ley de Planeación del Estado de México en cuanto los derechos u obligaciones de la ciudadanía a participar.

Cuadro de los derechos de la ciudadanía en cuanto a la Participación Ciudadana.

DOCUMENTOS.	ARTÍCULOS.	DERECHOS DE LA CIUDADANÍA EN CUANTO A LA PARTICIPACIÓN.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	15	Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo de las comunidades. Coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes y a los programas municipales, propiciando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos. La ley determinará las formas de participación y la designación de contralores sociales para vigilar las actividades municipales.
	17	El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada en pueblos indígenas. Las autoridades promoverán estos grupos mediante las acciones, convocando a la sociedad, en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, que faciliten e impulsen la participación en el desarrollo del Estado.
	29	Participar en las organizaciones de ciudadanos que se constituyan en sus comunidades.
	139	Los ciudadanos podrán participar en el proceso de planeación democrática para la formulación de planes y programas estatales, municipales, regionales y metropolitanos.
Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.	1	Indica que la participación democrática de los habitantes del Estado de México, grupos y organizaciones sociales y privados pueden trabajar en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y los planes de desarrollo municipal, así como de los programas.
	13	En el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios participan los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, los Ayuntamientos y los habitantes del Estado de México. Su organización se llevará a cabo a través de las estructuras de las administraciones públicas estatal y municipales y en su vertiente de coordinación por el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México y por comités municipales.

Fuente: elaboración propia con base en documentos jurídicos del Estado de México 2006.

A continuación se indican las obligaciones que tiene el Gobierno para instrumentar la Participación Ciudadana:

Cuadro de las obligaciones del Gobierno en cuanto a la Participación Ciudadana.

DOCUMENTOS.	ARTÍCULOS.	OBLIGACIONES DEL GOBIERNO EN CUANTO A LA PARTICIPACIÓN.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.	139	Garantizar el desarrollo de la entidad sustentada en el Sistema Estatal de Planeación Democrática que se integra por los planes y programas que formulan las autoridades estatales y municipales, las leyes proveerán la participación de los sectores público, privado y social en el proceso y el mecanismo de retroalimentación permanente en el sistema.
Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.	15	Compete al Gobernador del Estado, propiciar la participación de los grupos y organizaciones sociales y privados y los habitantes, en el proceso de planeación para el desarrollo del Estado. Conducir y alentar los procesos y procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México. Determinar las bases para la coordinación y participación.
	19	Compete a los Ayuntamientos, propiciar la participación de grupos y organizaciones sociales y privados y ciudadanía en el proceso de planeación del Municipio.
	39	El Gobierno del Estado de México y los Ayuntamientos, impulsarán los mecanismos, medios e instrumentos necesarios mediante la coordinación y participación de la sociedad en la planeación democrática para el desarrollo.
	44	El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México tiene por objeto operar los mecanismos de concertación, participación y coordinación del Gobierno del Estado de México, con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios.

Nota: continúa...

DOCUMENTOS.	ARTICULOS.	OBLIGACIONES DEL GOBIERNO EN CUANTO A LA PARTICIPACIÓN.
Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.	49	A través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México se fortalecerán las acciones de coordinación, comunicación y cooperación con los gobiernos y fomentará la participación social y privada en la planeación democrática del desarrollo estatal.
	50	La Asamblea General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México "COPLADEM" promoverá la participación de los habitantes y de los grupos y organizaciones sociales y privados y convenios de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal así como la participación ciudadana para dar congruencia a los planes de desarrollo y los programas.
	51	Se constituirán en cada Ayuntamiento comités de planeación para el desarrollo del municipio "COPLADEMUN." Participar en la elaboración de los programas que deriven de los planes municipales de desarrollo.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.	22	A la Secretaría de Desarrollo Social le corresponde: Coordinar los programas y proyectos de desarrollo social y establecer mecanismos de participación social para su ejecución. Promover la participación en la atención de las necesidades y demandas básicas de la población más desprotegida en la Entidad. Promover acciones para incrementar la participación social en la ejecución de proyectos y obras públicas, mediante el fomento de autogestión y coparticipación de la ciudadanía. Concertar y coordinar la participación de las organizaciones sociales y de la ciudadanía en general en la operación de los programas de desarrollo social. Establecer la coordinación de los programas de desarrollo socioeconómico del Gobierno del Estado, con los de la administración pública federal y municipal, promoviendo la participación de los sectores social y privado.
	26	A la Secretaría de Salud corresponde: Coordinar la participación de todas las instituciones de los sectores público, social y privado en la ejecución de las políticas de salud de la Entidad.
	32 Bis	La Secretaría de Ecología: Promover la educación y la participación comunitaria, social y privada, para la preservación y restauración de los recursos naturales y la protección del ambiente.
	38	A la Secretaría de Desarrollo Metropolitano le corresponde: Fomentar la Participación Ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos.

Fuente: elaboración propia con base en los documentos jurídicos del Estado de México.

3.3. La Participación Ciudadana en las Políticas Públicas en el Municipio de Huixquilucan, Estado de México.

El Municipio² es “la base territorial del órgano superior denominado Estado”, es la célula de la Federación Mexicana³, “entidad pública que se convierte en un órgano de la administración indirecta del Estado, por medio del principio administrativo de la descentralización” (Oropeza, Humberto. 2001:21).

Esta esfera de Gobierno a través del tiempo ha sufrido múltiples modificaciones constitucionales, véase a continuación sus características esenciales:

Cuadro de las características del Municipio y algunas observaciones.

CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
Se inserta en un esquema republicano, representativo y popular.	Los municipios son partes integrantes de estados libres y soberanos “en todo lo concerniente a su régimen interior”, suscriptores de un pacto federal, los cuales, a semejanza de la Federación, adoptaron la forma de Gobierno republicano, representativo y popular.
Es la base de la división territorial de los estados.	El territorio de cada Estado se divide en municipios, por cuya razón todo el territorio estatal viene a ser a la vez municipal, salvo excepciones en algunos estados ribereños, como es el caso de Sonora, cuya Constitución particular, en su artículo 7, previene que las islas pertenecientes al estado dependerán directamente del Ejecutivo mientras no haya en ellas poblaciones debidamente organizadas.
Es la base de la organización política de los estados.	El Municipio viene a ser la instancia primaria de autoridad y de ejercicio del poder público, instancia coexistente con las homólogas de los estados y de la Federación, en un esquema interpretado por algunos como descentralizador; entendiendo la descentralización en el sentido de transferir parte de los poderes de la autoridad central a una autoridad de competencia menos general, sea ésta de ámbito territorial más reducido o de materia especializada por su objeto, cuya consecuencia es la de eliminar, desvanecer o cuando menos aminorar de manera significativa la relación jerárquica entre ambas autoridades.

Nota: continúa...

² La palabra Municipio proviene de acuerdo a Héctor Vázquez (1986: 40) de “municipium” el cual tiene triple significado: 1) la población fortificada, 2) el cargo de autoridad que se posee dentro de dicha población, y 3) los hombres de las mismas poblaciones.” De acuerdo al origen romano de la palabra Municipio, Manuel, Añorve (1998: 1) señala que “munis=carga y civitas=ciudad, que en sentido figurado significa “el trabajo de la ciudad.” Se fundó con la influencia y tutela Española, basado a su vez en la experiencia del Imperio Romano, para “satisfacer el requisito legal de tener apoyo político que represente la autoridad del Gobierno y para poder actuar en su nombre y representación”, así Bernal Díaz del Castillo “nombro Villa Rica de la Vera Cruz” al primer Municipio de México el 10 de Julio de 1519, el cual se rigió de acuerdo a las “Ordenanzas de Cortes” (1524-1525). El país en 1519 empezó a constituirse con municipios bajo una estructura administrativa denominada “Ayuntamiento” como menciona Bernal Díaz del Castillo; “constituye un órgano colegiado y deliberante asume la representación del Municipio; está integrado por el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores” (Anaya, Vicente. 1997: 53).

³ Concuerda con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al decir que el Municipio es “la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado”.

CARACTERÍSTICAS	OBSERVACIONES
Es la base de la organización administrativa de los estados.	El Municipio viene a ser el punto de partida de la organización administrativa de los estados de la Federación, por producirse en su ámbito las manifestaciones elementales, orgánicas y funcionales de la Administración Pública, lo que algunos autores interpretan como producto de la descentralización administrativa por región – André Buttgenbach le llama descentralización territorial. Empero, la circunstancia de que el Municipio sea la base de la organización administrativa no autoriza a interpretarlo como un organismo descentralizado por región, producto de una descentralización administrativa por región, pues se trata de una estructura político administrativa jerárquicamente desvinculada, desde el punto de vista técnico, tanto de la administración federal como de la estatal; el municipio, por tanto, conlleva un ámbito competencial diferente al federal y al estatal, sin que por ello se pueda hablar de una descentralización administrativa de ninguna especie.
Es explícitamente libre.	Como se establece en el primer párrafo del artículo 115 constitucional – cuyo texto original permanece intocado aún después de la reforma de 1999-, el ente municipal mexicano se caracteriza como Municipio libre, lo cual distingue a la institución municipal de los estados integrantes de nuestra república representativa, democrática y federal, pues estos últimos, en los términos del artículo 40 constitucional, además de libres, son soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, a diferencia del municipio que carece de tal soberanía y, por consecuencia, queda subordinado al estado de la república del que forma parte. Así pues, el carácter libre del Municipio mexicano no es sinónimo de independiente, si lo fuera rebasaría al estado de la Federación del que es parte –pues éste sólo lo es en cuanto concierne a su régimen interior -, y se equipararía al Estado mexicano. La libertad del municipio mexicano es relativa y sólo versa sobre cuestiones relativas a su ámbito competencial en su espacio territorial.
Es implícitamente autónomo.	Etimológicamente, el vocablo castellano "autonomía" alude a la capacidad de darse a sí mismo su propia ley, pues proviene de las voces griegas <i>autos</i> , que significa propio o por sí mismo, y <i>nomos</i> , que quiere decir ley. En el artículo 115 constitucional, el municipio aparece como implícitamente autónomo, pues aun cuando no se le explícita como tal, se infiere su autonomía en diversas vertientes, a saber: política, merced a la cual se da sus propias autoridades y ordenamientos normativos exclusivos; jurídica, en cuya virtud tiene personalidad jurídica propia; financiera, que le permite contar con patrimonio y rubros tributarios propios; administrativa, gracias a la cual tiene estructura y funciones administrativas propias; y de gestión, dada la cual está en condiciones de tramitar por sí mismo cuanto requiera para alcanzar su cometido.

Fuente: Elaborado con base en Fernández Ruiz, Jorge, "La Reforma de 1999 al artículo 115 constitucional", en Cuestiones Constitucionales - *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. UNAM, sección comentarios legislativos, número 4, enero - junio 2001, México. pp. 241-254.

Como se puede observar, el Municipio es "el punto de encuentro entre la sociedad civil y el Estado, por lo que el trabajo en los municipios debe tener como objetivo principal el consolidar la organización y la fuerza de la sociedad para garantizar la construcción de una nueva cultura donde la fuerza principal esté en la población con formas de acción directa en el diseño de las Políticas Públicas" (CESEM. 2002: 27).

De los elementos que conforman al Municipio (el Territorio, la Población y un Gobierno) en la población, la ciudadanía en términos políticos, es el "conjunto de personas que viven dentro de un territorio geográfico, políticamente limitado" (Martínez, Mario. 1978: 249), que constituirá conforme su participación la devolución de poderes a la sociedad al integrarse en el quehacer público.

De acuerdo al CEDEMUN la Participación Ciudadana municipal, puede tener dos orígenes de la cual puede ser promovida y los cuales son:

Cuadro del origen de la P.C. y sus distintos órganos.

La Participación Ciudadana	Organos de PC.
<p>I. DESDE EL AYUNTAMIENTO. Mediante el Ayuntamiento se crea y fomenta institucionalmente la forma mediante la cual se trabaja la P.C. para atender las demandas y necesidades ciudadanas a través de Políticas Públicas.</p>	<p>Mecanismos desde el Ayuntamiento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. “COPLADEMUN” ➤ Consejo de Colaboración Ciudadana. ➤ Consejo de Participación Ciudadana. ➤ Dirección de Participación Ciudadana y Promoción Social.
<p>II. DESDE LOS VECINOS. La participación desde los vecinos es más espontánea, original, auténtica, informal, la cual desde su ámbito y con sus habilidades, emprende su trabajo para obtener y crear Políticas Públicas que consideren pertinentes para cumplir con las necesidades de sus propias comunidades.</p>	<p>Mecanismos desde los Vecinos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Comité Comunitario. ➤ Comité de Manzana. ➤ Asociación de Colonos. ➤ Junta de Vecinos. ➤ Vocales de Control y Vigilancia. ➤ Asociaciones Civiles.

Fuente: <http://www.e-local.gob.mx>.

A continuación se indican las funciones de los órganos de P.C. municipales, promovidas desde el Ayuntamiento, con base al cuadro anterior:

I. PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE EL AYUNTAMIENTO	
ORGANOS DE P.C.	FUNCIONES
Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal. “COPLADEMUN”	a. Contribuye en el desarrollo y fortalecimiento municipal; promueve, actualiza e instrumenta el Plan Municipal de Desarrollo, mediante la <u>participación institucionaliza</u> , y con la consulta popular en la planeación democrática, que formula y propone programas de inversión, gasto y financiamiento para el Municipio.
Consejo de Colaboración Municipal.	a. Colabora con el Ayuntamiento para la mejor administración y prestación de servicios públicos. b. Propone al presidente municipal proyectos de reglamentos y opinar sobre los ya existentes. c. Opina sobre estudios de planeación del desarrollo urbano. d. Coordina los trabajos de la Junta de Vecinos. e. Coadyuva en las funciones de control y vigilancia. f. Recibe las demandas, denuncias y necesidades de la comunidad. g. Informa periódicamente a la comunidad del municipio sobre los resultados de su trabajo.
*Consejos de Participación Ciudadana.	a. Promociona el desarrollo, la supervisión y vigilancia de actividades relacionadas con el Gobierno y la Administración municipal como servicios públicos o en los derechos humanos, protección civil, protección ambiental, etc. b. Así como en la elaboración de planes y programas de desarrollo y procuración de asistencia social. c. También gestiona y supervisa la prestación de servicios públicos. d. Conoce y opina sobre políticas de seguridad pública y establece mecanismos de protección civil. e. Promueve la salud, educación, cultura y deportes dentro de la comunidad.
Dirección de Participación Ciudadana y Promoción Social.	a. Su finalidad es institucionalizar la Participación Ciudadana, su creación y funcionamiento. b. Establece el área de vinculación para la organización y promoción social que permita una mayor corresponsabilidad, acercamiento, comunicación y colaboración, entre autoridades y habitantes del Municipio.

Nota: Todos los integrantes o miembros de los mecanismos de P.C promovidas desde el Ayuntamiento, (comités, consejos, y direcciones) son funcionarios públicos del período de Gobierno municipal en curso.

Fuente: <http://www.e-local.gob.mx>

En el siguiente cuadro se indican las funciones de los mecanismos de la P.C. municipales, surgida desde los vecinos, con base al cuadro del CEDEMUN:

II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA DESDE LOS VECINOS.	
ORGANOS DE P.C.	FUNCIONES
Comité Comunitario	<ul style="list-style-type: none"> a. Coordina la realización, supervisión, control, vigilancia y mantenimiento de las obras incluidas en el programa operativo anual. b. Considera y revisa las propuestas de la comunidad. c. Revisa propuestas derivadas de la asamblea de la comunidad.
Comité de Manzana.	<ul style="list-style-type: none"> a. Capta las demandas de los habitantes de cada manzana. b. Organiza y coordina la realización de acciones de cada manzana. c. Coadyuva con información, reporte de ilícitos y propuestas para mejorar el servicio de seguridad pública, y con las funciones de control y vigilancia. d. Informa al Ayuntamiento y a los miembros de la manzana sobre los resultados obtenidos.
Asociación de Colonos.	<ul style="list-style-type: none"> a. Identifica las demandas y necesidades de la colonia. b. Organiza a los colonos para participar en la realización de obras y prestación de servicios públicos. c. Coadyuva con información, reporte de ilícitos y propuestas para mejorar el servicio de seguridad pública, y con las funciones de control y vigilancia. d. Informa a los colonos de las gestiones que se realicen en el Ayuntamiento para atender sus peticiones y demandas.
Junta de Vecinos.	<ul style="list-style-type: none"> a. Conoce los problemas y necesidades de los vecinos en materia de servicios públicos y las plantea al Consejo de Colaboración Municipal y/o a la autoridad municipal. b. Propone al presidente municipal las medidas para mejorar dichas prestaciones. c. Informa al Consejo de Colaboración Municipal y/o a la administración municipal de problemas administrativos y de servicios que no hayan sido resueltos. d. Conoce oportunamente los programas de obras y servicios del Ayuntamiento y propone adiciones y modificaciones a los mismos. e. Coadyuva con información, reporte de ilícitos y propuestas para mejorar el servicio de seguridad pública, y con las funciones de control y vigilancia.
Vocales de Control y Vigilancia.	<ul style="list-style-type: none"> a. Tienen que procurar la transparencia, honestidad y eficiencia del ejercicio de los recursos de la administración municipal. b. Obtiene y genera información acerca de la aplicación de los recursos de la administración. c. Contribuye a que se apege a la normatividad los programas y planes. d. Vigila la ejecución de obras a cargo de la autoridad o de comités de la comunidad.
Asociaciones Civiles.	<ul style="list-style-type: none"> a. Promueve y realiza acciones en favor del desarrollo humano y el bienestar de la comunidad. b. Se involucra en una amplia gama de actividades de interés social. c. Impulsa la participación de la comunidad en el proceso de toma de decisiones y de coadyuvancia en los procesos electorales. d. Cumple una función de enlace entre la sociedad civil y las autoridades gubernamentales. e. Desarrolla e impulsa la salud, la educación, la ciencia y la tecnología. f. Difunde la cultura y la promoción del deporte.

Fuente: <http://www.e-local.gob.mx>

Después de haber señalado algunas de las formas en que se da la Participación Ciudadana en los municipios, esta investigación se enfocará en revisar el papel de la sociedad en el Municipio de Huixquilucan, para conocer los mecanismos por los cuales se incorporan a la sociedad a la compleja toma de decisiones en la hechura de las políticas.

La existencia de una serie de ordenamientos legales que señalan el involucramiento de la sociedad en las tareas del Gobierno, se vuelve necesaria en sitios con amplia problemática social, derivada de las condiciones de vida y de los problemas de los habitantes en su lucha diaria por la dotación de bienes y servicios públicos, esto es especialmente notorio en el

territorio del Estado de México. Véase a continuación el caso del Municipio de Huixquilucan, se analizarán aquellas formas que permiten la participación de la ciudadanía.

Lamentablemente este Municipio no cuenta con un “Reglamento de Participación Ciudadana” habrá que tomar esto como un reflejo de la situación de los Ayuntamientos en México; véase mientras tanto, lo que la normatividad señala respecto a la participación en este Municipio:

Cuadro del sustento jurídico que constituyen los Derechos de la P.C. de Huixquilucan.

Documentos	Art.	Derechos de la P.C. de Huixquilucan
Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Huixquilucan. 2003-2006	7	Es fin del Ayuntamiento: a. Promover y organizar la Participación Ciudadana para cumplir con los planes y programas municipales y conducir y regular la planeación del desarrollo del Municipio, recabando la voluntad de los habitantes para la elaboración de los planes.
	20	Los habitantes huixquiluquenses tendrán que: a. Incorporarse a los comités internos o grupos voluntarios de protección civil, para cooperar y participar en beneficio de la población afectada en los casos de riesgo, siniestro o desastre. b. Colaborar con las autoridades municipales en la preservación y restauración del medio ambiente y el aspecto arquitectónico. c. Formar parte de las brigadas de trabajo social en sus comunidades. d. Participar en la realización de obras de beneficio social e interés público.
Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan, Estado de México.	21	A la Secretaría del Ayuntamiento le corresponde: a. Vigilar que se integren y funcionen adecuadamente las Delegaciones y Consejos de Participación Ciudadana, así como en su caso, los Jefes de Sector y de Manzana. b. Organizar y coordinar la Participación Ciudadana en los programas de desarrollo municipal.
	27	A la Dirección General de Desarrollo Económico y Social debe: coordinar, promover y ejecutar programas que <u>involucren a la población</u> en la apertura de espacios de expresión y participación juvenil en tareas de desarrollo individual y de las comunidades.
	29	A la Dirección General de Desarrollo, Infraestructura y Servicios Urbanos debe: establecer y coordinar programas con participación de la comunidad, para la prestación de los servicios públicos municipales a su cargo.
	33	A la Dirección General de Seguridad debe: promover la educación y cultura para la autoprotección.
Plan Municipal de Desarrollo Huixquilucan 2003-2006.	Objetivos generales.	Ofrecer oportunidades de participación a las personas y organizaciones que tengan diferente orientación política, respetando su ideología y bajo un precepto común, el desarrollo integral del Municipio bajo la óptica del desarrollo incluyente y participativo.

Fuente: Elaboración propia con base a los documentos de carácter jurídico del municipio de Huixquilucan que sustentan el origen de los derechos de la ciudadanía para poder participar.

A continuación se enuncia el sustento jurídico del Gobierno de Huixquilucan que dan origen a la Participación Ciudadana:

Cuadro del sustento jurídico del Gobierno de Huixquilucan respecto a la P.C.

Documentos	Artículos	Obligaciones del Gobierno de Huixquilucan respecto a la P.C.
Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno Huixquilucan 2003-2006	35	Son Órganos Auxiliares del Ayuntamiento: Consejo Municipal de Participación Social., y los Consejos de Participación Ciudadana.
	37	Los Órganos Auxiliares tendrán las atribuciones que establecen las leyes, el presente Bando y los reglamentos municipales. Dependerán jerárquicamente del Ayuntamiento.
	38	Son Autoridades Auxiliares municipales: Los Delegados, los Subdelegados, los Jefes de Sector o de Sección., los Jefes de Manzana.
	42	Los Jefes de Sector o de Sección y de Manzana serán nombrados por el Ayuntamiento,
	46	Las autoridades municipales procurarán la mayor Participación Ciudadana en la solución de los problemas de la comunidad; para tal fin, el Ayuntamiento convocará a elección de los miembros de Consejos de Participación Ciudadana.
	47	Los Consejos de Participación Ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones: Promover la Participación Ciudadana en la realización de los programas municipales. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados. Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos. Informar, al menos una vez cada tres meses, a sus representados y al Ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.
	49	Los Consejos de Participación Ciudadana son Órganos Auxiliares del Ayuntamiento, de promoción y gestión social en favor de la comunidad, con las facultades y obligaciones que les señala la Ley Orgánica Municipal del Estado de México.
	50	Los Consejos de Participación Ciudadana serán un canal permanente de comunicación y consulta popular entre los habitantes de su comunidad y el Ayuntamiento para: Colaborar en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos municipales. Promover la consulta pública para establecer las bases o modificaciones de los planes y programas municipales. Tratándose de obras para el bienestar colectivo, recibir aportaciones en dinero, de las cuales entregarán recibo a cada interesado y deberán informar de ello al Ayuntamiento. Presentar propuestas al Ayuntamiento para fijar las bases de los planes y programas municipales respecto a su región. Prestar auxilio para las emergencias que demande la protección civil, así como cuando así se los solicite el Ayuntamiento.

	76	La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal es un Órgano Auxiliar del Ayuntamiento, de promoción y gestión social en favor de la comunidad; Constituirá un canal permanente de comunicación y consulta popular entre los habitantes de la comunidad; y contar con las facultades y obligaciones señaladas en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y en la Ley de Planeación del Estado de México.
	81	Las facultades del Ayuntamiento en materia de Desarrollo Social: Fomentar la Participación Ciudadana en programas de asistencia social que auxilien a la población.
	82	El Municipio, con arreglo a las leyes federales y estatales relativas, así como en cumplimiento de los planes estatal y federal de desarrollo urbano deberá: Fomentar la participación de la comunidad en la elaboración, ejecución, evaluación y modificación del Plan de Desarrollo Urbano Municipal.
	83	De las Obras Públicas el Ayuntamiento: Directamente o a través de la dependencia administrativa competente, planeará, programará, presupuestará, ejecutará, conservará, mantendrá, controlará y, en su caso, adecuará, la obra de infraestructura y equipamiento urbano municipal. Asimismo, supervisará, asistirá técnicamente y apoyará la realización de obras con la participación de las comunidades, en coordinación con los órganos auxiliares competentes.
	85	El Ayuntamiento podrá: Promover la Participación Ciudadana para el mejoramiento del Medio Ambiente.
Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan.	14	El Presidente Municipal podrá: Constituir comisiones y/o comités en los que participen diversas Dependencias, para el despacho de los asuntos en que deban intervenir éstas. Las comisiones y/o comités que constituya el Presidente Municipal, serán de naturaleza diferente a las comisiones del Ayuntamiento. Las entidades de la Administración Pública Descentralizada, podrán integrarse a dichas comisiones y/o comités cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto. Las comisiones y/o comités podrán ser transitorios o permanentes y serán integrados y presididos por quien determine el Presidente Municipal. En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Dependencia para conocer de un asunto determinado, el Presidente Municipal resolverá a cuál corresponde el despacho del mismo.
	21	A la Secretaría del Ayuntamiento le corresponden: Vigilar que se integren y funcionen adecuadamente las Delegaciones y Consejos de Participación Ciudadana, así como en su caso, los Jefes de Sector y de Manzana. Formular y proponer las acciones a seguir para coordinarse con las Delegaciones, Jefes de Sector, Consejos de Participación Ciudadana, Asociaciones de Colonos y demás Organizaciones. Organizar y coordinar la Participación de la Ciudadanía en los programas de desarrollo municipal, vigilando que las actividades de los participantes se desarrollen dentro de los límites de respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública.
	25	A la Contraloría Interna Municipal le corresponde: Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias. Conformar los Comités Ciudadanos de Vigilancia e intervenir en las asambleas para la entrega – recepción de las obras ante la autoridad municipal y los comités.

	29	A la Dirección General de Desarrollo, Infraestructura y Servicios Urbanos, le corresponde: Coordinar la entrega – recepción de las obras públicas que hagan los contratistas, con la intervención de la Contraloría Interna Municipal, y los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, y en su caso, a las demás autoridades competentes. En materia de Servicios Urbanos: Atender, registrar y dar seguimiento a las demandas ciudadanas en materia de servicios públicos municipales a su cargo e informar al solicitante sobre las medidas adoptadas. Establecer y coordinar programas con participación de la comunidad, para la prestación de los servicios públicos municipales a su cargo.
Ley Orgánica Municipal de Huixquilucan	48	El Presidente municipal tiene las siguientes atribuciones: Vigilar que se integren y funcionen los Consejos de Participación Ciudadana municipal y otros órganos de los que formen parte representantes de los vecinos.
	64	Los Ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por: Consejos de Participación Ciudadana y por Organizaciones sociales representativas de las comunidades.
	67	Las comisiones, para el cumplimiento de sus fines: Podrán celebrar reuniones públicas en las localidades del Municipio, para recabar la opinión de sus habitantes.
	70	Las comisiones del Ayuntamiento coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación.
	72	Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los Ayuntamientos podrán auxiliarse de Consejos de Participación Ciudadana.
	74	Los Consejos de Participación Ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones: Promover la Participación Ciudadana en la realización de los programas municipales. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados. Proponer al Ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos
	81	Cada Ayuntamiento constituirá un consejo municipal de protección civil la comunidad municipal, las decisiones y acciones del Consejo, especialmente a través de la formación del Voluntariado de Protección Civil. Operar, sobre la base de las dependencias municipales, las agrupaciones sociales y voluntariado participantes, un sistema municipal en materia de prevención, información, capacitación, auxilio y protección civil en favor de la población del Municipio.
83	La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal tendrá las siguientes atribuciones: Proponer al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal. Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales. Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas.	

	113 A	Los Ayuntamientos promoverán la constitución de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, los que serán responsables de supervisar la obra pública estatal y Municipal.
	120	En la elaboración de su Plan de Desarrollo Municipal, los Ayuntamientos proveerán lo necesario para promover la participación y consulta populares.
Plan Municipal de Desarrollo Huixquilucan 2003-2006	Objetivos generales	Actualizar y ampliar los mecanismos de participación y organización social en apego a la legislación en la materia. Fortalecer el esquema de la P.C. Impulsar la relación Gobierno-ciudadanía, para que esta última desarrolle su capacidad, habilidad y destreza que le permitan promover sus intereses legítimos e insertarse a los procesos de definición y evaluación de las políticas municipales.

Fuente: elaboración propia tomando de referencia el marco jurídico de Huixquilucan, donde se señalan las obligaciones del Gobierno municipal con la P.C.

3.4. Modelos de Participación en Huixquilucan.

En Huixquilucan existen algunos mecanismos formales de participación que intentan generar canales de expresión e interlocución, de relación entre autoridades municipales y vecinos que sirven para externar opiniones, inconformidades, peticiones sobre asuntos públicos que conciernen afectan o benefician a la comunidad, que aunque no se aprovechan en su totalidad, requieren de interés y aceptación. Estos mecanismos son los siguientes:

- a) consulta popular,
- b) cabildo abierto,
- c) rendimiento de cuentas,
- d) buzones de quejas, y
- e) audiencia pública.

Algunos de ellos han sido aprovechados favorablemente por la ciudadanía, pero también existen otros que requieren ser aplicados y que deben ser resultado de la labor gubernamental y ciudadana.

A continuación se señalan las formas institucionales mediante las cuales la participación se concreta en la conformación y acción de los distintos órganos ciudadanos – municipales en la hechura de Políticas Públicas.

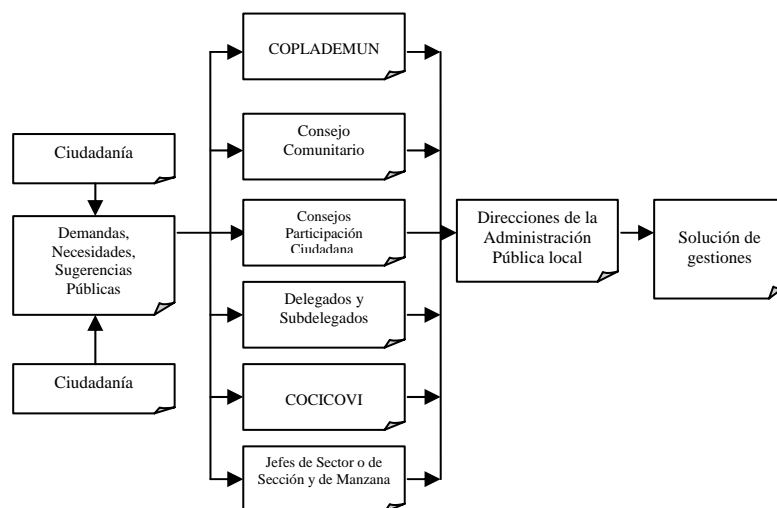
Cuadro de las formas institucionales y las funciones de la Participación Ciudadana del Municipio de Huixquilucan.

Gobierno / *Ciudadanía.	Integración.	Funciones.
Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México. (COPLADEM)	Presidente. Coordinador General. Comisario. Coordinador de planeación. Secretario técnico.	Promover la participación en el proceso de planeación para el desarrollo. Coordinar y articular las acciones del Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipio. (SPDDEMM) Propiciar la vinculación de los planes y programas con el Plan Nacional de Desarrollo y sus programas. Insertar el (SPDDEMM) en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Intervenir en la elaboración del Convenio de Desarrollo Social. Proponer al Ejecutivo y a los Ayuntamientos programas de desarrollo. Constituirse en el vínculo de coordinación entre el Estado, los Ayuntamientos, el Gobierno Federal, las entidades federativas y el Distrito Federal, para asegurar el cumplimiento del objeto del (SPDDEMM)
Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)	Presidente Secretario técnico Coordinador de planeación	Proponer al Ayuntamiento los mecanismos y acciones para la formulación, control y evaluación del PDM. Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación. Recomendar mejoras a la Administración y servicios públicos. Realizar estudios y captar información. Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen los programas que integren el PDM. Comparecer ante el cabildo cuando éste lo solicite. Proponer, previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o servicios públicos o su mejoramiento mediante cooperación. Desahogar consultas de creación de nuevos asentamientos humanos. Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados. Proponer al cabildo su reglamento interior.
Subdirección de Gestión Ciudadana.	Subordinada a la Dirección de Gobierno.	De constituir el espacio de vinculación para la organización y promoción social que permita una superior comunicación, apoyo y gestión entre autoridades y habitantes del Municipio.
Consejo Comunitario	Presidente Secretario Tesorero Vocales	Colaborar con el Ayuntamiento para administrar y prestar servicios públicos. Proponer al Presidente municipal proyectos de reglamentos y opinar sobre ellos. Opinar sobre estudios de planeación del desarrollo urbano. Coordinar los trabajos de la Junta de Vecinos. Coadyuvar en las funciones de control y vigilancia. Recibir las demandas, denuncias y necesidades de la comunidad planteadas por la Junta de Vecinos y canalizarlas al Ayuntamiento para su gestión. Informar periódicamente a la comunidad del Municipio sobre los resultados de su trabajo.
Consejos de Participación Ciudadana.	Presidente Secretario Tesorero Vocales	Promover la P.C. en la realización de los programas municipales. Coadyuvar para el eficaz cumplimiento de los planes y programas municipales aprobados. Proponer al Ayuntamiento las modificaciones de los planes y programas. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos. Informar a los ciudadanos y al Ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades y el estado de cuenta de las aportaciones.
*Autoridades Auxiliares.	Delegados. Subdelegados.	La solución de los problemas de sus propias comunidades.

	Jefes de sector o de sección, Jefes de Manzana.	
*Delegados y Subdelegados.	Delegado. Secretario. Tesorero. Vocal.	Vigilar el cumplimiento del Bando municipal, las disposiciones reglamentarias que expida el Ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas. Coadyuvar con el Ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que se deriven. Auxiliar al Secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones. Informar anualmente a sus representados y al Ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo. Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del Ayuntamiento.
*Jefes de Sector o de Sección y de Manzana.	Presidente. Secretario. Tesorero. Vocal.	Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar. Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos. Informar al Delegado las deficiencias de los servicios públicos. Participar en la preservación y restauración del medio ambiente y protección civil de los vecinos.
**"COCICOVI" Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia	Vocales.	Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico. Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra. Hacer visitas de inspección y llevar registro de sus resultados. Verificar la calidad con que se realiza la obra pública. Hacer del conocimiento de las autoridades las irregularidades y quejas que reciba de la ciudadanía, con motivo de las obras objeto de supervisión. Integrar un archivo con la documentación que se derive de la supervisión de las obras. Intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras, informando a los vecinos el resultado de sus funciones. Promover el mantenimiento de la obra pública ante las autoridades.

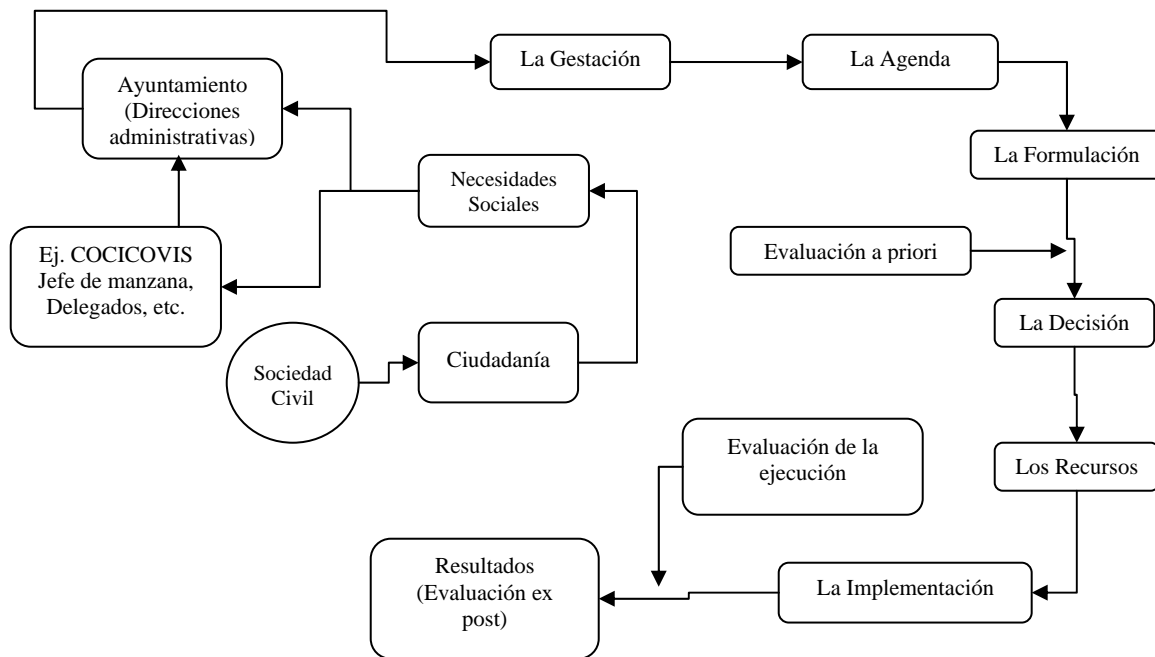
Fuente: Elaboración propia de acuerdo al análisis sobre los mecanismos de la Participación Ciudadana en Huixquilucan, tomando de referencia la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y el Bando Municipal de Buen Gobierno de Huixquilucan.

Uno de los modelos más frecuentes de la Participación Ciudadana, es la relación de la ciudadanía con las autoridades municipales en la elaboración de las Políticas Públicas.



La ciudadanía realiza la canalización de sus demandas, necesidades y sugerencias, en relación a servicios y obras públicas, a los diferentes mecanismos de Participación Ciudadana ya constituidos en el Municipio de Huixquilucan, integrados por ciudadanos de la misma comunidad quienes de acuerdo a las funciones y atribuciones que dicte la dependencia gubernamental podrán dar solución o comenzar las gestiones ante los órganos competentes para la elaboración de una política acorde a las necesidades que dé solución a lo solicitado.

Esquema de la elaboración de las Políticas Públicas a través de la Participación Ciudadana en Huixquilucan



Fuente: Esquema construido en base a la investigación realizada sobre la Participación Ciudadana en Huixquilucan.

En este diagrama se muestra cómo la ciudadanía es participe en la elaboración de las acciones gubernamentales en Huixquilucan. Las distintas instancias formales de participación en el cual se vincula el Gobierno y la ciudadanía, canalizan las necesidades sociales, luego entonces a través de las distintas etapas en la elaboración de estas acciones gubernamentales (políticas públicas) se pretenden dar soluciones adecuadas a los problemas sociales.

3.5. La Participación Ciudadana y sus experiencias de trabajo en Huixquilucan.

El Municipio de Huixquilucan proporciona experiencias limitadas respecto a la Participación Ciudadana en las Políticas Públicas. Veamos algunas experiencias:

Primeramente deberemos señalar que a través de la formulación e integración de Comités Comunitarios o COCICOVIS (descritos anteriormente) se determinan los grupos viables de atención y la entrega de los apoyos de los programas o subprogramas. De esta manera, los programas/subprogramas que a continuación se describen, fueron estudiados por dichos cuerpos gubernamentales de Participación Ciudadana así como por algunas Autoridades Auxiliares y por las dependencias de la Administración Pública municipal, y que tienen la característica de contar, en su ejecución, con la participación de la ciudadanía beneficiada.

Con esto se cubre un amplio espectro de participación de la comunidad municipal, tanto 1) en la elaboración o definición de una política pública al ser estructurada por órganos caracterizados por la interacción ciudadana formal (ej. COCICOVIS, Autoridades Auxiliares, etc.); y 2) en la comprometida interacción de la ciudadanía beneficiada en la ejecución de la Política Pública.

Los siguientes programas del Gobierno de Huixquilucan están vinculados en su desarrollo con formas de Participación Ciudadana, buscando como objetivo la mejora de la calidad de vida social y del municipio.

Cuadro de la experiencias de la Participación Ciudadana-Gobierno municipal de Huixquilucan 2003-2006 en beneficio de la sociedad.

Programa/sub programa	Tipo de participación	Beneficios	Objetivo	Período
Programa de Mejoramiento a la Vivienda	COCICOVI-Subdirección de Gestión Ciudadana.- Dir. de Desarrollo Social de Huixquilucan.	43 mil láminas de fibrocemento, 2 mil 777 familias beneficiadas, costo 3, 393, 38 millones de pesos. 10 mil láminas de fibrocemento, 532 familias beneficiadas	Mejorar las casas donde residen un número de familias de escasos recursos, "se trata de edificaciones que tienen características constructivas poco elaboradas, decoración incipiente, dimensiones reducidas, techos de cartón o plástico, por lo que es importante dar atención a este sector de la población, brindándoles láminas de fibrocemento de 1.25 x 1.20 metros, de acuerdo con el estudio socioeconómico de cada familia.	2003-2004

Huixquilucan da más allá	COCICOVI-Ciudadanía-Subdirección de Gestión Ciudadana.-Dir. de Desarrollo Social de Huixquilucan.	12 mil viviendas con la necesidad del apoyo de muebles sanitarios con una inversión de 6 millones 400 mil pesos.	Apoyar a las viviendas con mayores necesidades, mediante la donación de muebles para baño (w.c. con tanque de almacenamiento de agua, lavabo y accesorios).	2005
Escuela Limpia	Ciudadanía-Autoridades Auxiliares-Autoridades Gubernamentales.	Obtención de “cubetas, jergas, escobas, franelas, jaladores, detergentes, pinos, desodorante para baño, recogedores y botes para basura, distribuidos entre 10 conceptos la suma total de 16 mil 900 artículos de limpieza”	Para los planteles escolares oficiales ubicados en territorio municipal, de todos los niveles educativos, con la finalidad de dotar de algunos implementos de limpieza para poder contar con aulas limpias que tengan la posibilidad de llevar a cabo las actividades cotidianas en beneficio de sus estudiantes	2005
Construcción de Obras Públicas	COCICOVI-Ciudadanía-Autoridades Auxiliares-Dir. de Desarrollo Social de Huixquilucan.	Apoyo en materiales para la ejecución de obras en diversas comunidades por un monto de 876 mil 32 pesos, dentro de los cuales destacan los siguientes: 100.3 toneladas de cemento, 15.66 toneladas de calhidra, 10.7 millares de tabique, 40 viajes de piedra, 30 piezas de tubo de concreto de 45 centímetros de diámetro, 22 piezas de tubo de concreto de 61 centímetros de diámetro, 52 piezas de tubo de concreto de 91 centímetros de diámetro, siete juegos de brocal, 658 varillas, 322 viajes de arena y 280 viajes de grava	Para atender emergencias, escuelas, guarniciones y banquetas, muros de contención, reparación de bardas, remodelación de pisos, drenajes, sanitarios, concretos hidráulicos, apoyos a centros sociales, escaleras andadores públicos, etcétera.	2005
Construcción de Guarniciones.	COCICOVIS-Ciudadanía-Autoridades Auxiliares-Dir. de Desarrollo Social de Huixquilucan.	Construcción de 5 mil 38 metros lineales, con una inversión de 468 mil 975 pesos.	Construcción de guarniciones para el mejoramiento urbano de las comunidades.	2005
Construcción de Banquetas.	COCICOVIS-Ciudadanía-Autoridades Auxiliares-Dir. de Desarrollo Social de Huixquilucan.	Se otorgó material, asesoría y supervisión para la construcción de 2 mil 947.80 metros cuadrados de banquetas con una inversión de 505 mil 862 pesos.	Construcción de banquetas para el mejoramiento urbano de las comunidades.	2005
Drenajes sanitarios	COCICOVIS-Ciudadanía-Autoridades Auxiliares-Dir. de Desarrollo Social de Huixquilucan.	Construcción de 4 mil 256 metros lineales de drenaje sanitario de diversos diámetros, realizando 18 obras con una inversión de 854 mil 219 pesos	Construcción del drenaje sanitario para la urbanización y sanidad de las comunidades.	2005

Sistema Municipal de Tecnología Policiaca	Ciudadanía-Autoridades Auxiliares-Dir. de Seguridad Pública.	Uso de 5,000 botones de enlace ciudadano distribuidos en algunos hogares de las comunidades del Municipio, que con sólo oprimir un botón en caso de emergencia, se enviará la seña a la Central de Atención Ciudadana, con los datos de la persona afectada para atenderla de inmediato, las 24 horas los 365 días del año.	Integrar la voluntad del Gobierno municipal, con los dispositivos más desarrollados en materia de seguridad y junto con la participación de la ciudadanía	2005
---	--	---	---	------

Fuente: 1er Informe de Gobierno de Huixquilucan y 2º Informe de Gobierno de Huixquilucan, período de Gobierno municipal (2003-2006)

Después de estudiar la Participación Ciudadana y algunos ejemplos de sus experiencias en el Municipio de Huixquilucan, es conveniente realizar una propuesta acorde a los mecanismos de participación municipal e involucrarse en tareas gubernamentales, ya no de gestión social, ni de mano de obra gratis, sino sobre el seguimiento, evaluación y control de las Políticas Públicas, implementando la P.C. a través del **“Comité Ciudadano de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas”** el cual se regirá por la normatividad de todas las esferas jurídicas del país, en todos sus ámbitos y democráticamente, relacionándose a la actividad de la Administración Pública municipal.

3.6. Propuesta: “Comité Ciudadano de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.”

El Comité Ciudadano de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas se vinculara a las actividades realizadas por la Administración Pública de Huixquilucan, es decir las Políticas Públicas, estrechando su compromiso con la ciudadanía y sus localidades que conforman este ámbito gubernamental así de esta forma asumirá:

- Misión.- El involucramiento de la Ciudadana para participar en el Seguimiento y Evaluación de las Políticas Públicas y su gestión realizada por la Administración Pública del Gobierno municipal.
- Visión.- Constituir de manera formal la participación entre la sociedad y el Gobierno municipal, e impulsar y fomentar la Participación Ciudadana.
- Objetivo.- Integrar una ciudadanía participe en el Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas municipales es decir, realizando investigaciones, estudios, análisis, sobre la transparencia de los resultados de las Políticas Públicas y la rendición de cuentas de los gastos empleados.
- Objetivos Estratégicos:
 - a) Que las Políticas Públicas de los gobiernos municipales, satisfagan las necesidades de los individuos a nivel Municipal.
 - b) Que los gobiernos proporcionen acceso a la Información pública municipal; es decir pertinente a los recursos económicos, los programas, acciones y tiempos de las obras que realiza a través de la Administración Pública.
 - c) Que los gobiernos municipales consientan y promuevan la Participación Ciudadana municipal.
 - d) Durante el periodo de una administración municipal, y en las etapas de las Políticas Públicas y evaluación de las acciones de cada programa/subprograma, la presupuestación de las mismas y la rendición de cuentas de los resultados y los recursos de forma semestral deben de ser aplicados con pertinencia y supervisados así como evaluados por el Comité Ciudadano de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

- Líneas de acción.
 - a) Los gobiernos municipales deben elaborar y revisar el Plan de Desarrollo Municipal junto con el Comité Ciudadano de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, a lo largo de la gestión.
 - b) El Comité Ciudadano de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas, junto con el Ayuntamiento conformarán los presupuestos anuales, es decir, el monto económico para cada programa/subprograma, proyecto y tiempo para cada obra social, dando un seguimiento a estos.
 - c) Trabajar en la vigilancia, evaluación, así como analizar y seguir los programas/subprogramas, proyectos y tiempos de cada una de las obras sociales por año, ejercidos a través de la Administración Pública.
 - d) Solicitar al Ayuntamiento la Rendición de las Cuentas, para exigir aclaraciones, modificaciones, adecuaciones de los montos económicos, evitando de esta manera la corrupción, robo y desvío de fondos públicos, garantizando de igual forma el acceso de información pública.
 - e) Difundir los derechos y obligaciones de la Participación Ciudadana, sus formas y mecanismos así como sus trabajos, resultados y experiencia.

CONCLUSIONES

La Participación Ciudadana, es la clave para transformar el espacio de lo estatal en un espacio público y contribuir a crear condiciones para consolidar una gobernabilidad democrática.

Alicia Ziccardi.

Los municipios en México ante su enorme debilidad de facultades se enfrentan a grandes retos, desde la enorme carencia económica debida a sus limitadas facultades tributarias, hasta su débil y preocupante relación con los ciudadanos; en esto último radica la importancia de esta investigación en la cual se consideró fundamental destacar el papel de la Participación Ciudadana en la hechura de las Políticas Públicas, haciendo uso principalmente de referentes teóricos de la Administración Pública municipal y como referente práctico el municipio de Huixquilucan de Degollado, Estado de México.

La idea principal se basa en que las Políticas Públicas gubernamentales se deben realizar en colaboración con la ciudadana, es decir, la instrumentación de una acción gubernamental debe ser tarea mutua, así las acciones gubernamentales tomarán un verdadero sentido social. Ya existen algunos espacios para la ciudadanía en los asuntos gubernamentales en las comunidades (en la planeación democrática por ejemplo), pero aún existen huecos donde la ciudadanía puede participar, como en la definición correcta de un problema de política, en las soluciones, evaluación y control de las mismas. Esta es una exigencia común en nuestras comunidades.

Como se pudo percibir a lo largo de esta investigación, la Participación Ciudadana carece de sus derechos, además existe una ausencia de aspectos metodológicos en la elaboración de los programas o subprogramas mediante la herramienta de Políticas Públicas. Como es lógico esto no sucede desde el punto de vista teórico, donde el trabajo de los investigadores en temas de Administración Pública es extenso y constante, con visiones mesiánicas y generales de lo que debe ser la Participación Ciudadana en relación a las Políticas Públicas,

olvidando la gran heterogeneidad de los municipios en México sumando los problemas gubernamentales, frente a las otras esferas de Gobierno.

Veamos. Hay que aceptar que existe un andamiaje formal de fomento a la participación que surge desde la raíz municipal, cuya finalidad es la inclusión de los ciudadanos de la comunidad en una estructura piramidal relacionada al Gobierno, que fluye desde las colonias hasta llegar al cuerpo edilicio, algunas de ellas de participación honorífica, y que constituye la estructura de la planeación democrática, que lamentablemente ha servido más veces como gestores de necesidades ciudadanas para la maquinaria político - partidista, que como un verdadero receptor de las necesidades de los pobladores y participe de las soluciones.

Las legislaciones estatales y las leyes orgánicas municipales contemplan formas de Participación Ciudadana, pero los mecanismos con frecuencia se han desvirtuado, burocratizado. Tal es el caso de las autoridades auxiliares, delegados, jefes de manzana, etcétera. Las personas que ocupan estos cargos están entre demandas ciudadanas y el control político del Ayuntamiento; no se da la real participación con estos mecanismos que resultan insuficientes dejando el sentido social de lo gubernamental a un lado.

Se han llegado a estas reflexiones tras someter la hipótesis a un filtro metodológico en relación con el estudio de un caso, del municipio de Huixquilucan, con esto se pudo observar que algunas de las limitantes de la Participación Ciudadana o acción colectiva en los municipios, de las características del caso tratado son:

- El escaso trabajo jurídico en todos sus niveles que ofrezca un marco de referencia normativo para la P.C.
- La nula capacidad por parte de los funcionarios en el proceso de elaboración de las políticas públicas municipales en la decisión, formulación, gestión, implementación y evaluación, acordes en tiempo y espacio, de acuerdo a las prioridades de la ciudadanía y comunidades.

- Son limitados los recursos humanos, económicos y tecnológicos, así como sus mecanismos e instrumentos para dar solución a la multiplicidad de problemas que enfrenta el municipio.
- Falta consenso, pluralidad y coordinación entre la ciudadanía y las autoridades gubernamentales.
- Existen canales democráticos de acceso ciudadano que son limitados –desde la planeación democrática-; que no se han podido afinar y legitimar para tener una integración plural y no partidista.
- La limitada participación es manipulada e influenciada por partidos políticos.
- No se logran adaptar las expresiones de participación a los cambios y exigencias ciudadanas.
- No se fomenta la confianza mediante la transparencia y la rendición de cuentas.
- No se desarrolla, ni motiva la cultura de la P.C.

Indudablemente siempre habrá que evitar las prácticas corporativas y clientelares de los partidos políticos que limitan el participar de la ciudadanía, luego entonces es pertinente lograr una retroalimentación entre la ciudadanía y autoridades, a través de las Políticas Públicas; los ciudadanos podrán identificar las acciones del Gobierno como sus propios logros.

Recordemos que el hacer parte de las decisiones administrativas a los integrantes de nuestras municipalidades, fortalece el grado de capacidad en las acciones de los Ayuntamientos y por lo tanto tener mayor gobernabilidad.

Atendiendo a la heterogeneidad que caracteriza a los municipios mexicanos como es el caso de Huixquilucan, Estado de México, podemos generar después de una serie de análisis algunas propuestas que contribuyan a la comprensión del fenómeno de la Participación Ciudadana:

Propuestas:

- Fomentar la **“Cultura de Participación Ciudadana”** entre los ciudadanos que fortalezca la intervención de la sociedad en el ejercicio del Gobierno.
- Crear una **“Participación Ciudadana autónoma de los Partidos Políticos”**, para gestionar proyectos sociales que exigen nuevas formas de participación y mecanismos sociales.
- Establecimiento de un marco jurídico a través de una **“La Ley Federal de Participación Ciudadana”** en dónde se indique las formas, modos, figuras, instrumentos, responsabilidades, atribuciones, competencias, procedimientos y mecanismos, para fomentar, promover y consolidar la Participación Ciudadana que para todos los Estados y municipios.
- Incorporar el **“Comité Ciudadano de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.”**
- **“Capacitación de la Participación Ciudadana”** respecto a la Administración Pública municipal, a través de las universidades, con los institutos de investigación, así como el intercambio de experiencias e información con otros municipios.
- Analizar la factibilidad del uso de **“el referéndum, el plebiscito, la audiencia pública, la difusión pública y la consulta pública”** en todos los niveles de Gobierno.
- Establecer **“intereses comunes entre sociedad y Gobierno”** pertinentes y prioritarios a las demandas, necesidades y exigencias ciudadanas realizadas por las comunidades en tiempo y espacio de forma ad hoc.
- **“No reducir la P.C. como un auxiliar del Gobierno”** para justificar obras, servicios públicos, gasto corriente, etc.

Es indispensable fomentar la Participación Ciudadana, como eje de integración social para acercar el Gobierno a la gente, es decir que los gobiernos -estatales y municipales- deben concebir la participación como un aspecto fundamental, para consolidar el desarrollo de las comunidades, el Gobierno y la Administración Pública deben abrirse a esa sociedad partícipe, protagonista de las grandes transformaciones de México.

Se debe dejar el viejo modelo de P.C. implementado, controlado, dirigido y manipulado tanto por los gobiernos y los Partidos Políticos, es decir el “institucional y el acarreado”.

Por ello sin duda la P.C. abre la posibilidad de servir como un instrumento, para captar y hacer efectivos los recursos del Estado, luego entonces aprovechar al máximo su funcionalidad, lo cual acortará distancias organizacionales y vigorizar la imagen de los gobiernos democráticos.

La participación es el instrumento de bienestar para una sociedad, que ahora es más activa, dinámica, consciente, con perfil profesional, con fuerza, con sentido de unión y además organizada, con capacidad de alcanzar sus objetivos, de ahí que la tarea principal sea disolver el histórico centralismo en torno a las Políticas Públicas, por la transformación de las relaciones Gobierno-sociedad, es decir, la sustitución unicéntrica.

La inclusión de una verdadera Participación Ciudadana, sólo puede ser entendida mediante el refuerzo de los mecanismos, procedimientos, e instancias de Participación Ciudadana en torno a las decisiones y actuar en la solución de las problemáticas más sentidas de las comunidades, aunado a la vigilancia, colaboración, fiscalización y coadyuvancia de las actividades del Gobierno municipal, tendentes a obtener eficacia y eficiencia en del desarrollo social de los municipios en México.

BIBLIOGRAFÍA

LIBROS.

1. ACOSTA, Miguel. (1990) “Teoría general del Derecho Administrativo” Edit. Porrúa, S.A. México.
2. AGUILAR, Luis. (1994) “La hechura de las Políticas Públicas” Estudio Introductorio. Antología. Edit. Porrúa. México.
3. ALARCÓN, Víctor. (2002) “Leyes de participación ciudadana en México: Un acercamiento comparado.” En: Democracia y formación ciudadana. Instituto Electoral Distrito Federal (IFE). México.
4. ÁLVAREZ, Eréndira, Oscar Castro. (2000) “Participación Ciudadana y Gobierno local” Agenda de la reforma municipal en México. Cuadernos de debate. Centro de Servicios Municipales (CESEM). México.
5. ANAYA, VICENTE. (1997) “Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal.” Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. (CNCP y AP) México.
6. AÑORVE, Manuel. (1998) “Servicios Públicos Municipales” Edit. Porrúa México.
7. BARDACH, Eugene. (1998) “Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas” Un manual para la práctica. Edit. Porrúa. Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México.
8. CABRERO, Enrique. (2000) “La gestión su situación actual” Estudio introductorio. Barry Bozeman coordinador. Edit. Fondo de Cultura Económica. México.
9. CENTRO DE SERVICIOS MUNICIPALES. (1996) “Participación Ciudadana.” Antología. Centro de Servicios Municipales (CESEM). 1ra. Edic. México.
10. CRESPO, Antonio. (2001) “Fundamentos políticos de la rendición de cuentas” Serie cultura de la rendición de cuentas. Cámara de Diputados. Septiembre. México.
11. CÓRDOVA, Dionisio y Méndez Andrés. (2002) “Participación Ciudadana” Serie Antologías. Centro de Servicios Municipales (CESEM). México.
12. CUNILL, Nuria. (1991) “Participación Ciudadana.” Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos. CLAD. Venezuela.
13. GUERRA, Carlos. (1996) “Las políticas sociales de México en los años noventa.” La Participación Social y las Políticas Públicas un juego de estrategias. UNAM. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Edit. Plaza y Valdés. México.
14. GUERRERO, Orozco. (2000) “Teoría administrativa del Estado” Oxford University Press México. S.A de C.V. México.
15. HERNÁNDEZ, Pedro. (2001) “Participación ciudadana y políticas públicas: un desafío para la democracia.” FLACSO Chile.
16. HERRASTE, María. (1999) “Manual para la elaboración democrática de políticas sociales” Centro de Servicios Municipales (CESEM). México.

17. KLIKSBERG, Bernardo. (1998) "Seis tesis no convencionales sobre participación." Fondo de Cultura Económica. México.
18. LEVY, Alberto. (1981) "Planteamiento Estratégico" Edit. Buenos Aires Macchi. México.
19. LOWI, Theodore. (1992) "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" en Luis Aguilar "La hechura de las Políticas Públicas" Edit. Porrúa. México.
20. MAJONE, Giandomenico. (1999) "Evaluación y responsabilidad" en: Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Fondo de Cultura Económica. México.
21. MARTÍNEZ, Mario. (1978) "Ensayo de un Diccionario de Política y Administración Pública" Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. A.C. 1ra. Edic. México.
22. MEDINA, Giopp y MEJÍA, José. (1993) "El control en la implantación de la Política Pública" Edit. Plaza y Valdés. México.
23. MEJÍA, José. (1993) "La Participación Ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad" Documento de trabajo No.21 Colegio de Investigación y Docencia Económica (CIDE). México.
24. MEJÍA, José (2003) "La evaluación de la gestión y las políticas públicas" Ed. Porrúa. México.
25. MENY, Ives y THOENING, Jean. (1992) "Las Políticas Públicas" Ed. Ariel. España.
26. MERINO, Mauricio. (1995) "La Participación Ciudadana en la democracia." Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. Instituto Federal Electoral México.
27. OROPEZA, Humberto. (2001) "Administración Pública Municipal" Estudio preliminar del municipio libre. Edit. Trillas. México.
28. ROBLES, Reynaldo. (1987) "El municipio" Edit. Porrúa. México.
29. SUBIRATS, Joan. (1989) "Análisis de Políticas Públicas y eficacia de la Administración" Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, España.
30. TAMAYO, Jesús. (1997) "El análisis de las Políticas Públicas" Madrid. España.
31. TINOCO, Rogelio. (1999) "Organizaciones sociales en el Estado de México." Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública (CNCP y AP). Edo. de Méx.
32. VÁZQUEZ, Héctor. (1986) "El nuevo municipio mexicano." Secretaria de Educación Pública. México.
33. WEBER, Max. (1977) "¿Qué es la burocracia?" Ed. La Pleyade. Buenos Aires. Argentina.

34. ZOVATTO, Daniel. (2002) “Las instituciones de democracia directa a nivel nacional en América Latina.” Un balance comparado 1978-2001 En: Democracia y formación ciudadana. México: Instituto Electoral Distrito Federal.

REVISTAS.

1. AGUILAR, Luis. (2001) “Los perfiles de la gobernación y gestión pública al comienzo del siglo XXI” En Revista Enlace N.15 Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. enero-marzo. México.
2. FERNANDEZ, Jorge. (2001) “La Reforma de 1999 al artículo 115 constitucional”, en Cuestiones Constitucionales. En Revista Mexicana de Derecho Constitucional UNAM, sección comentarios legislativos, número 4, enero-junio México.
3. Instituto Federal Electoral. (2001) “La responsabilidad ciudadana en el fortalecimiento municipal.” En Cuadernos de divulgación de la cultura democrática. No.5 IFE México.
4. MEJÍA, José. (1993) “La Participación Ciudadana en los municipios en la nueva relación Estado-sociedad.” En Documento de Trabajo. No.21 CIDE México.
5. NATAL, Alejandro. (2002) “Participación Ciudadana y administración del desarrollo.” Análisis histórico de la participación en el contexto de la ayuda internacional. En Documentos de discusión sobre el tercer sector. No.20 El Colegio Mexiquense A.C.

MEDIOS ELECTRONICOS.

1. <http://www.e-local.gob.mx>.

DOCUMENTOS OFICIALES.

FEDERAL.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley de Planeación.
3. Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.
4. Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
5. Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo. 2001-2006.
6. Agenda para la reforma Municipal.
7. Diario Oficial de la Federación. 11-06-2002.
8. Diario Oficial de la Federación. 13-06-2003.

ESTATAL.

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.
2. Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.
3. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

MUNICIPAL.

1. Ley Orgánica Municipal.
2. Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan, Estado de México.
3. Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno de Huixquilucan.
4. Plan Municipal de Desarrollo Huixquilucan (PMDH) 2003-2006.