

## La Participación Ciudadana Institucionalizada en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

*Socorro Arzaliz Solano*

*Tomado de: <http://web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/mesa3/particdinst.html>*

Este trabajo tiene como objetivo analizar y discutir los mecanismos de la participación ciudadana institucionalizada en una entidad del país que es el Estado de México.

Partimos del supuesto de que cuando un gobierno incorpora a los ciudadanos a la toma de decisiones que afectan a su calidad de vida, sobre todo en lo que tiene que ver con la gestión urbana local, esto tendrá resultados en la elevación de los niveles de eficacia del gobierno y se acercará a constituirse en un "buen gobierno local".

Por otra parte, esas formas de participación ciudadana son diferentes a otras como la política, social o comunitaria, así como a las experiencias de las organizaciones y movimientos sociales. Aquí, la particularidad está en la existencia de una serie de ordenamientos legales y normativos, aprobados por los poderes jurídicos del estado, que señalan las formas de involucramiento de la sociedad local en las tareas de gobierno. Esto se vuelve particularmente importante 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 urbanos, esto es especialmente notorio en el territorio del Estado de México que forma parte de la zona conurbada con la Ciudad de México.

Por lo anterior, en este trabajo se examinarán aquellas instancias existentes en la normatividad local en torno a la participación ciudadana institucionalizada, entendiendo a ésta como aquella donde los individuos organizados a través de las instancias existentes en los instrumentos legales y normativos, inciden en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida.

Así, en el nivel federal de gobierno, la Constitución Política y en especial el artículo 115 en el que se establece lo relativo a los municipios, no hay una referencia explícita en torno al tema de la participación ciudadana en el nivel local, al menos hasta antes de las reformas de 1999.

Con éstas últimas reformas se establece en el párrafo II que "los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y **aseguren la participación ciudadana y vecinal**".

Sin embargo, este ordenamiento jurídico aún no es incorporado a todas las legislaturas locales y las constituciones aún están en la fase de adecuación a la nueva normatividad. En

el caso particular del Estado de México, la versión de febrero del 2000 de la Constitución local, aún no contempla los ordenamientos del artículo 115 reformado en 1999.

De los otros instrumentos normativos, en el nivel estatal: la Constitución Política del Estado de México, en el artículo 15 establece que las *"organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades"*. Asimismo, podrán *"coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos"*. La ley *"determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior"*.

Este mismo instrumento legal señala en el artículo 29 como algunas de las prerrogativas de los ciudadanos del Estado, *"asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del Estado y de sus municipios; y participar en las organizaciones de ciudadanos que se construyan en sus comunidades, para la atención de sus necesidades"*.

Estas son las únicas formas de tratamiento al tema de la participación ciudadana por parte de la Constitución Política Estatal. En la misma se abordan los temas en forma general y no se ahonda en el tópico de la participación ciudadana lo cual se hace con mayor amplitud en la Ley Orgánica Municipal.

Es en esta Ley Orgánica Municipal donde se definen los espacios de participación ciudadana institucionalizada que existen en el nivel municipal en el Estado de México. Este instrumento, señala en el artículo 31, como una de las atribuciones de los ayuntamientos *"el formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio"*.

Es en el título tercero y sobre todo en los capítulos cuarto: *de las autoridades auxiliares*; quinto: *de las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales* y séptimo: *de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal*, donde se aborda lo concerniente a las formas institucionalizadas de participación. Asimismo, recientemente se reformó el capítulo cuarto (febrero de 1999), en lo que tiene que ver con la Contraloría Municipal para introducir nuevas disposiciones en torno a figuras de contraloría social que son los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia.

De esta forma, las instancias de participación ciudadana en el Estado de México contempladas en la Ley Orgánica Municipal son las siguientes:

*Regidores municipales* que tienen como una de sus funciones *"proponer la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento"* (art.55, VI). Aunque cabe señalar que la Ley Orgánica no es muy clara en torno a las funciones de estos servidores públicos, miembros del ayuntamiento.

Otras figuras que incluyen a la participación de la ciudadanía en este nivel local, son las *autoridades auxiliares municipales*: delegados, subdelegados, jefes de sector, de sección o de manzana. Estas autoridades auxiliares municipales "ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en la Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos" (art. 57).

De igual forma, el artículo 64 dispone que "los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por":

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

Los Consejos de Participación Ciudadana se eligen, el último domingo del mes de enero del primer año de gobierno del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine por medio de una convocatoria que deberá publicar por lo menos diez días antes de la fecha señalada. Estos Consejos se integrarán hasta con cinco vecinos del municipio, uno de los cuales será el Presidente del Consejo, (art. 73).

Entre las funciones principales de estos Consejos está la de promover la participación ciudadana (aunque como en el caso de los regidores, no se establece la forma ni los mecanismos); también podrán colaborar en el cumplimiento de los planes y programas municipales, hacer propuestas al gobierno local, supervisar la prestación de los servicios públicos; y tienen la obligación de presentar un informe trimestral a sus comunidades y al ayuntamiento.

Aunque los Consejos de Participación son un instrumento regulado y establecido por la legislación local, existen varios vacíos en torno al cumplimiento de sus funciones, su relación con las dependencias municipales y la forma de presentación de sus propuestas. Si bien, en la ley queda claro que estos Consejos son un interlocutor del gobierno y un aparato de representación de los habitantes del municipio, no se establece con precisión cómo habrá de cumplir sus funciones y entonces, corresponde a cada gobierno municipal implementar las políticas al respecto.

Por otra parte, el artículo 77 de esta Ley Orgánica establece que los ayuntamientos promoverán entre sus habitantes la creación y funcionamiento de organizaciones sociales de carácter popular, a efecto de que "participen en el desarrollo vecinal, cívico y en beneficio colectivo de sus habitantes".

De una lectura cuidadosa de las anteriores disposiciones se destaca que en torno a las atribuciones de los Regidores, no se especifican los mecanismos mediante los cuales podrán proponer la participación ciudadana de los habitantes del municipio. Se sabe que estos miembros del ayuntamiento realizan fundamentalmente tareas de legislación y reglamentación municipal así como de gestión de diversas obras de beneficio social. De una revisión de los instrumentos normativos del municipio, se observa que el Estado de México es uno de los pocos casos donde los Regidores tienen como función específica el propiciar

la participación ciudadana. Por otra parte, los delegados, subdelegados y jefes de manzana son órganos auxiliares del ayuntamiento y en algunos casos, - los jefes de manzana-, éstos son nombrados por el ayuntamiento y no por los ciudadanos habitantes del municipio.

Por otra parte, en torno a las Comisiones del ayuntamiento (integradas por los regidores), los Consejos de Participación Ciudadana y las Organizaciones sociales municipales, la Ley Orgánica señala que para el eficaz desempeño de las funciones públicas, los ayuntamientos "podrán auxiliarse" de estas instancias, sin embargo, a diferencia de los delegados, subdelegados y jefes de manzana no se les otorga el estatus de autoridades auxiliares.

Respecto a los Consejos de Participación Ciudadana, la legislación marca que los ayuntamientos podrán auxiliarse de éstos para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias (art. 72).

Sin embargo, la ley señala que los consejos y los delegados y subdelegados, podrán ser removidos en cualquier momento por el ayuntamiento (art. 76), conservándose así la vigilancia de los alcaldes a los órganos de participación y representación ciudadana. De igual forma, las Comisiones del Ayuntamiento, Consejos de Participación y Organizaciones Sociales (que son escasamente tratadas en la legislación local), son puestas en un mismo nivel de representatividad y funciones cuando en la práctica se trata de órganos que trabajan en forma separada, con escasos o nulos vínculos entre sí.

Otras formas de participación ciudadana municipal en el Estado de México son los Consejos Municipales de Protección Civil y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal. Si bien estas son dos figuras donde se incluye a la representación de los ciudadanos habitantes del municipio, es escaso el trato que se da en la ley orgánica respectiva.

Por otra parte, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se incorporó recientemente la figura de los COCICOVIS (Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia), en lo que respecta a la creación de una figura de contraloría social, que existe sólo mientras dura una obra y que tiene como función principal "vigilar la obra pública estatal y municipal" (art. 113 A). Los COCICOVIS se integran por tres vecinos de la localidad donde se construya la obra, se eligen en asamblea general por los ciudadanos beneficiados de la obra y tienen un carácter honorífico. (Art. 113 B), una restricción para ser miembro de un COCICOVI es el ser dirigente de organizaciones políticas o fungir como servidores públicos.

Si bien estos Comités son una forma de participación ciudadana por las funciones que cumplen y las formas de elección, son también órganos de control de la obra pública y particularmente, de vigilancia y supervisión de los recursos federales (Ramo 33), destinados a la obra pública municipal.

Estas disposiciones se establecieron en la Ley Orgánica para empatar las disposiciones y funciones de los órganos de vigilancia de los recursos federales. En este sentido, no son tratados en la Ley Orgánica como autoridades auxiliares u órganos de colaboración con el ayuntamiento, prueba de ello es que la existencia de estos Cocicovis, se encuentra

contemplada en el capítulo que tiene que ver con la Contraloría Municipal y no con los órganos de colaboración.

Lo anterior es con respecto a la Ley Orgánica Municipal, pero existen otros mecanismos de participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México en la distribución de los recursos federales para obras y servicios públicos.

Este ramo del ejercicio presupuestal es el de Aportaciones Federales para entidades federativas y municipios y tiene como objetivo el combate a la pobreza en los diversos estados del país. Se compone fundamentalmente de dos fondos para los gobiernos locales: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

En la distribución y utilización de estos fondos, el gobierno local juega un papel fundamental ya que ellos son los encargados de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos que se les asignen. "La determinación de las obras y/o acciones, particularmente las del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, su ejecución, seguimiento y evaluación, serán definidos y realizados conjuntamente por las comunidades y los ayuntamientos" (G.E.M. p. 4).

Respecto al tema de la Participación Ciudadana, en los Manuales de Operación de los Fondos, se establecen las formas organizativas que se contemplarán para la distribución de los recursos y la manera en que la sociedad local se involucra en la asignación y destino de éstos. Estos manuales enfatizan siempre la importancia de la participación ciudadana organizada para el correcto desarrollo de las obras y proponen dos formas de participación: los *Consejos de Participación Ciudadana (COPACI)*, y el *Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN)*, que es una nueva figura, no contemplada por la legislación local y que se propone desde el nivel estatal para la vigilancia y asignación de recursos.

Cabe aclarar que el Gobierno Municipal tiene la facultad de decidir que estructura utilizará para la designación de estos fondos, de esta manera, los gobiernos pueden trabajar con los Consejos de Participación ya existentes o convocar a la creación de un CODEMUN. Las facultades y atribuciones de los COPACI están señalados en la Ley Orgánica Municipal, pero en el caso del CODEMUN, se marcan algunos cambios.

Este CODEMUN se integra con un Presidente que es el alcalde en turno, un Secretario, nombrado por el presidente del Consejo, los integrantes del cabildo (síndicos y regidores), los representantes sociales comunitarios electos en asamblea en sus colonias, un vocal de control y vigilancia elegido entre los representantes sociales comunitarios y un equipo de asesores, conformado por personal técnico y financiero de los ayuntamientos (ibid. p. 8)

Las funciones de ambas opciones, COPACI y CODEMUN, que están marcadas en los Manuales de operación del Ramo 33 del Estado de México, contemplan entre otras, las siguientes: presentar propuestas de obras al ayuntamiento, impulsar la organización social en las comunidades, promover el conocimiento de la normatividad de los fondos y detectar irregularidades.

Todas estas funciones se establecen en los Manuales de Operación de los Fondos y aunque tienen un sustento avalado en las instancias estatales, la creación de la figura del CODEMUN es una forma paralela de organización y participación social no contemplada en la legislación local y que ha tenido en algunos municipios un peso muy importante, superando a las figuras existentes en la normatividad como son los Consejos de Participación Ciudadana, (esto sucedió particularmente en Nezahualcóyotl durante la gestión 1997-2000)

Este Consejo de Desarrollo Municipal podrá realizar asambleas ordinarias o extraordinarias, según sea el asunto que se deba tratar. El Presidente que es el alcalde, tiene derecho a voz y voto y ejercerá el voto de calidad en situaciones excepcionales. El Vocal de Control y Vigilancia coordinará las actividades de la comisión de Contraloría Social del Consejo con el objeto de garantizar el manejo transparente de los recursos. Asimismo, el CODEMUN, contará con un equipo de asesores con personal del ayuntamiento, este equipo participará en las asambleas sin derecho a voto.

Para colaborar con el CODEMUN, el Manual de operación propone la existencia de un Comité Comunitario, que "son organizaciones de base territorial, plurales y democráticas, acordes a las formas de organización de las comunidades que buscan sumar los esfuerzos y voluntades de los ciudadanos y de las organizaciones sociales, con el propósito de fortalecer la capacidad de concertación y gestión de la propia comunidad constituyéndose en un espacio de planeación del desarrollo, que pudiendo articular distintas visiones de progreso posibilitan la acción integral y un mejor aprovechamiento de los recursos" (ibid. p. 11).

Este Comité Comunitario tiene entre sus atribuciones nombrar a una mesa directiva formada por un Presidente, un Tesorero y un Vocal de Control y Vigilancia, cada uno con funciones determinadas en el mismo manual, el comité también puede nombrar al representante comunitario que formará parte del CODEMUN.

Al igual que el CODEMUN, el Comité Comunitario se trata de una figura paralela a las instancias existentes de participación, no contemplada en ningún instrumento legal existente, tal vez similar en algunas cosas al Consejo de Participación Ciudadana, pero que fue creado por esta normatividad para cubrir los requerimientos propios de esta asignación de recursos.

En este mismo documento, se señalan las atribuciones y funciones de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS): "En cumplimiento a lo dispuesto por la ley Orgánica Municipal del Estado de México, por cada obra o acción que se lleve a cabo en una comunidad con recursos de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, será responsabilidad de las autoridades municipales, que antes de dar inicio a los trabajos, constituir el Comité Ciudadano de Control y Vigilancia, previa invitación de la Secretaría de la Contraloría (ibid. p. 13). Las funciones de los COCICOVIS están señaladas en la Ley Orgánica Municipal y el manual incluye otras más, al margen de las que establece la Ley (el manual indica dos funciones más de los Covicovis de las que aparecen en la Ley orgánica Municipal), también, se señala que el Comité se integrará por un contralor social y dos

subcontralores "A" y "B" quienes "serán vecinos directamente beneficiados que resulten electos democráticamente en asamblea general".

Intentamos en este apartado dibujar las diferentes instancias de participación ciudadana que existen en el nivel local del gobierno y particularmente, en el caso del Estado de México. Si bien existe un marco legal y jurídico, también fue necesario considerar las disposiciones del nivel estatal que incluyen a varias figuras no contempladas en la legislación, pero que han tenido fuerza y presencia en algunos municipios.

Lo anterior se presta a un análisis más profundo de la situación jurídica de estos mecanismos de participación, lo cual sobrepasa los objetivos de este trabajo. Sin embargo queda claro que el nivel estatal y federal de gobierno, nuevamente tienen la fuerza para imponer a los niveles locales, formas organizativas que juegan papeles importantes en la gestión municipal.

De igual forma, el gobierno estatal al crear al Codemun y a los Comités Comunitarios, vulnera en cierta forma la legislación local e impone nuevas figuras lo que crea confusión a la ciudadanía ante la multiplicidad de instancias de representación a las que puede acudir. Asimismo, si bien en la mayoría de las figuras se repite como función "propiciar la participación ciudadana", no se ahonda en cómo se lograra este objetivo y en eso las autoridades locales tienen margen de intervención al poder decidir lo que se entiende por participación y cómo instrumentarla.

Lo anterior se traduce en la necesidad de hacer un examen a los ordenamientos que existen en el caso particular del Estado de México, evaluar cómo han estado funcionando hasta el momento y en dado caso, proponer otras figuras.

A manera de resumen señalamos las instancias de participación que existen en el Estado de México:

### ***Ley Orgánica Municipal: Manual de Operación Ramo 33***

- a. Regidores a) Consejos de Participación Ciudadana
- b. Delegados b) Consejo de Desarrollo Municipal
- c. Subdelegados c) Comité Comunitario
- d. Jefes de sector, sección o manzana d) Comité Ciudadano de Control y

#### **Vigilancia**

- e. Consejos de Participación Municipal
- f. Organizaciones sociales
- g. Consejo Municipal de Protección Civil
- h. Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal
- i. Comité Ciudadano de Control y Vigilancia

### **BIBLIOGRAFÍA**

<http://web.iteso.mx/iglom/HTML/CongresoII/mesa3/particdinst.html>