



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA
DEL ESTADO DE MÉXICO**



Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

**La Participación Ciudadana en la Obra Pública Municipal. Estudio de Caso:
Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Municipio de Toluca
Estado de México, en el periodo 2009-2012**

T E S I S

**Que para obtener el título de:
Licenciado en Ciencias Políticas
y Administración Pública**

**PRESENTA:
SALVADOR SÁNCHEZ MEJÍA**

**DIRECTOR:
Lic. Julián Salazar Medina**

Toluca, Septiembre de 2015

Agradecimientos:

A mis Padres:

Salvador Sánchez Díaz y Elisa Mejía Ayala, porque han dedicado su vida para que yo salga adelante.

A mi Hermano:

Christian Sánchez Mejía, por tu amistad y compañerismo.

A Sharon Rocha Goicochea, por tu apoyo incondicional, consejos, tu amor y por estar conmigo en cada momento.

Al Mtro. Ignacio Rubí Salazar.

Por ser un pilar importante para mi desarrollo académico y profesional.

A todos mis amigos y familiares, por formar parte de mi vida, y dejarme ser parte de la suya.

Por la elaboración de este trabajo quiero agradecer a:

Lic. Marcela Hernández Contreras y el **C.P. Efraín Carrillo Flores**, servidores públicos de la Contraloría de Toluca, que me permitieron llevar a cabo este estudio.

Mtra. María Soledad Gaytán Olmedo, por sus consejos en la realización del mismo.

Mtra. Patricia Mercado, gracias por su apoyo.

LA PARTICIPACION CIUDADANA EN LA OBRA PÚBLICA MUNICIPAL. ESTUDIO DE CASO: LOS COMITÉS CIUDADANOS DE CONTROL Y VIGILANCIA DEL MUNICIPIO DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, EN EL PERIODO 2009-2012.

Página.

<u>INTRODUCCIÓN</u>	6
<u>CAPITULO I.- MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA</u> ...	10
<u>1.1 Concepto de Participación Ciudadana</u>	12
<u>1.1.1 Características de la Participación Ciudadana: Teoría de Grupos, Organizaciones Comunitarias, Democratización, Gobernabilidad y Factor Confianza</u>	16
<u>1.1.2. Antecedentes</u>	22
<u>1.1.3. Elementos de la Participación Ciudadana</u>	27
<u>1.1.3.1. Gobierno: La Nueva Gestión Pública y la Gerencia Social</u>	29
<u>1.1.3.2. Ciudadanía: Esquemas, Tradiciones y Modelos cívicos</u>	36
<u>1.2. Participación Ciudadana en México</u>	41
<u>1.2.1 Marco Jurídico</u>	43
<u>1.2.1.1. Constitución Política de México</u>	44
<u>1.2.1.2. Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)</u>	45
<u>1.2.1.3. Ley de planeación</u>	46
<u>1.3. Participación Ciudadana en los Municipios del Estado de México</u>	47
<u>1.3.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</u>	48
<u>1.3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Del Estado de México</u>	49
<u>1.3.3. Ley Orgánica Municipal del Estado de México</u>	50
<u>1.3.3.1. De las comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y Organizaciones Sociales</u>	51
<u>CAPITULO II.- LOS SERVICIOS PUBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MEXICO</u>	53
<u>2.1. Concepto de servicios públicos</u>	54
<u>2.2. Marco Jurídico de los Servicios Públicos Municipales</u>	56
<u>2.2.1 Acerca de los servicios públicos en el Artículo 115 constitucional</u>	57
<u>2.2.2. Acerca de los servicios públicos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México</u>	58
<u>2.3. Características de los servicios públicos</u>	59

	Página.
<u>2.3.1. Clasificación de los servicios públicos</u>	61
<u>2.3.2. Prestación de los servicios públicos</u>	63
<u>2.3.3. Financiamiento de los servicios públicos</u>	67
<u>2.4. Tipología municipal</u>	69
<u>2.4.1. Municipios rurales</u>	71
<u>2.4.2. Municipios semi-urbanos</u>	72
<u>2.4.3. Municipios urbanos</u>	72
<u>2.4.4. Municipios metropolitanos</u>	73
<u>CAPITULO III.- OBRA PÚBLICA MUNICIPAL</u>	75
<u>3.1. Concepto de obra pública</u>	76
<u>3.2. Características de la obra pública</u>	79
<u>3.3. Procedimiento de la obra pública</u>	82
<u>3.3.1. Planeación</u>	84
<u>3.3.2. Programación y Presupuesto</u>	87
<u>3.3.3. Ejecución y Control de la Obra</u>	89
<u>3.3.4. Conservación y Mantenimiento</u>	92
<u>3.4. Marco jurídico- administrativo</u>	94
<u>3.4.1. Ley federal de obra pública</u>	96
<u>3.4.2. Ley de Obras Públicas del Estado de México</u>	97
<u>CAPITULO IV.- LOS COMITES CIUDADANOS DE CONTROL Y VIGILANCIA (COCICOVIS) DEL MUNICIPIO DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, EN EL PERIODO 2009-2012.</u>	100
<u>4.1. Participación Ciudadana en obras públicas municipales</u>	102
<u>4.1.1. Contraloría Social</u>	104
<u>4.1.2. El Contralor Social</u>	107
<u>4.2. Comités ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México</u>	109
<u>4.2.1. Antecedentes</u>	110
<u>4.2.2. Marco Jurídico y Administrativo</u>	113
<u>4.2.3. Funciones del comité</u>	117
<u>4.3. Desarrollo de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Municipio de Toluca (2009-2012)</u>	123

	Página.
<u>4.3.1. Metodología de Investigación</u>	127
<u>4.3.2. Resultados</u>	129
<u>4.3.3. Propuestas</u>	138
<u>CONCLUSIONES</u>	140
<u>BIBLIOGRAFÍA</u>	144
<u>ANEXOS</u>	151

INTRODUCCIÓN:

En México, la idea de participación ciudadana aparece como un elemento recurrente en los discursos políticos y en las acciones de la administración pública a partir de la década de los ochentas, donde también surgen a la par las prácticas gerenciales que desencadenaron en la nueva gestión pública y posteriormente la gerencia social, las cuales trajeron consigo nuevos conceptos y tuvieron gran auge en los aparatos administrativos del Estado.

Fue entonces que el Estado creó mecanismos institucionales para que el ciudadano pudiera estar presente en la toma de decisiones; dichos instrumentos tradicionales dan la oportunidad de participar a la sociedad civil y exigir rendición de cuentas a los gobiernos; dicho auge dio lugar a que se desarrollaran diferentes esquemas de control ciudadano como lo fueron los "Comités de Vigilancia" en Bolivia y las "Veedurías Ciudadanas" en Colombia.

Para el caso mexicano se crea la "Contraloría Social" en la década de los noventas, donde se adopta la participación del ciudadano en los ejes y programas de gobierno, el cual fue llevado a cabo en el PRONASOL (Programa Nacional de Solidaridad) implementado durante el periodo de Carlos Salinas de Gortari (1988- 1994), que tenía como fin desarrollar la intervención del ciudadano en el control de actividades de la administración pública. El control y vigilancia, eran realizados por los comités de solidaridad, que juntaba a los ciudadanos beneficiados de una obra específica.

A partir de la creación del PRONASOL, nace la "contraloría social", como una forma de participación del ciudadano, de manera individual y colectiva para prevenir, proponer, acompañar, sancionar, vigilar y controlar la gestión pública. Este programa de contraloría social sería impulsado en 1995 por el Gobierno del Estado de México, a través de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS), los cuales se generan al mismo tiempo que la aparición del ramo 33, para dar una mayor participación a los gobiernos municipales.

La Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México, en conjunto con los gobiernos municipales, son los encargados de elaborar el programa de contraloría social y la formación de los comités. El programa como tal, ha generado desde su existencia un gran número de comités constituidos para evaluar y controlar las obras, sin embargo no se le ha dado importancia a los resultados que son arrojados por los contralores sociales en los COCICOVIS, como lo son la participación efectiva del ciudadano, el tipo de capacitación que reciben, las herramientas que utilizan para el control, sus funciones y forma de operación; los cuales finalmente deben de ser el objetivo de la contraloría social.

Para efectos de este trabajo, se pudo analizar el caso del Municipio de Toluca Estado de México en el periodo 2009-2012, ya que es uno de los más importantes de la entidad por su población y territorio, el cual presenta cada periodo de administración, el cumplimiento en los objetivos del programa y la constitución de un gran número de comités. Cabe mencionar, que este estudio pretende mostrar desde una perspectiva cualitativa los resultados que producen los contralores sociales en los comités.

Esta tesis tiene como **objetivo general**: analizar y evaluar los aspectos de capacitación, operación, funcionamiento y grado de participación del ciudadano como contralor social, dentro de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) en las obras públicas del municipio de Toluca, en el periodo 2009-2012.

La **hipótesis** que se establece es que “el programa de contraloría social sobre los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) en el periodo 2009-2012 del Municipio de Toluca, basó su importancia en el número de comités constituidos y no por la eficiencia, participación, calidad y resultados que estos hayan generado”.

La exposición del trabajo está compuesta en cuatro capítulos. En el *Capítulo I* se habla de la *participación ciudadana*, para su conceptualización se presentan autores como *Mauricio Merino (1995)* que definen este término, en sus características se

trata a *Olson (1992)* que muestra las características y componentes de la acción colectiva y las organizaciones sociales, a *Kliksberg (2000)* que menciona a la participación como un medio para alcanzar el desarrollo de las sociedades.

Los antecedentes del ciudadano son definidos por Aristóteles en la *Polis* Griega, en los elementos se podrán observar la evolución de los modelos cívicos y las teorías gerenciales de la administración pública como los son la Nueva Gestión Pública y la Gerencia Social y finalmente ver lo relacionado con el marco jurídico que sostiene la operación de la participación ciudadana, examinando también diferentes mecanismos e instrumentos institucionales del Estado.

En el *Capítulo II*, se desarrolla el tema de los servicios públicos, como una parte fundamental de la administración pública para poder brindarlos de acuerdo a su clasificación, forma de administración, que sean de manera continua, de calidad y que produzcan satisfacción a la sociedad. De igual forma, dentro de la prestación de servicios, se expone el modo en como se puede generar el apoyo de la comunidad, participando en los proceso de elaboración de estos, así como los servicios que generen el cobro de impuestos, derechos, aportaciones de mejoras, aprovechamientos así como encontrar que tipo de servicios públicos se manejan en el Estado de México dependiendo de la tipología que tengan los municipios.

Para el *Capítulo III* se alude acerca de las obras públicas, como una acción técnica que parte de los servicios públicos, las cuales configuran el quehacer técnico de los gobiernos municipales y estatales, dotados de certeza jurídica, llevadas a cabo por una serie de procedimientos que requieren de una especialización concreta que genera impacto en la sociedad. La complejidad que puede traer intrínseca la elaboración de obras es que poco entiende la ciudadanía de estos procesos por el alto grado de tecnicismo que se puede manejar en su planeación y ejecución así como la evaluación de las mismas; del igual manera se hace hincapié en la participación de los ciudadanos dentro de los procesos de la obra pública.

Partiendo de las explicaciones, hipótesis y conceptualizaciones del municipio, la participación, servicios públicos y obras públicas, el *Capítulo IV* muestra el tema de contraloría social, así como el del mecanismo de los Comités Ciudadano de Control y Vigilancia, en cuanto a sus definiciones, características, antecedentes, funciones, operación, marco jurídico y finalmente converge en el estudio de caso del municipio de Toluca en el periodo 2009-2012, haciendo hincapié tanto en los resultados que generaron, las herramientas de control que tuvieron, la capacitación que les fue proporcionada, los conocimientos que adquirieron y la percepción de los actores involucrados como lo son los contralores sociales.

CAPITULO I.- MARCO TEÓRICO Y JURÍDICO DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El Estado, como la idea de ente colectivo formado por los individuos integrantes de la sociedad, tiene la virtud de poder ejercer derechos, deberes políticos, económicos y sociales del ciudadano; pero también el de generar el buen funcionamiento del aparato administrativo (gobierno) con la tarea fundamental de brindar y prevalecer el desarrollo de su sociedad.

La caracterización del desarrollo está anclada en las ideas gerenciales que posibilitan el desempeño eficiente de los procesos gubernamentales y que trajo a la luz herramientas de diseños innovadores a fin de generar resultados positivos en los regímenes.

Uno de los conceptos de gran auge que surgió de las practicas gerenciales y la ola de democratización en la década de los 1980 fue la idea de participación, que hasta cierto sentido fue “utópica”, pero que tomó relevancia cuando organismos internacionales y gobiernos la adoptaron como una clave estratégica para el progreso de la sociedad y la vida democrática de un país.

La idea de participación va acompañada con la del "ciudadano" ya que constituye un elemento esencial del potencial ciudadano dentro del sistema democrático, que hasta hace algunos años solo tenía una legitimidad de carácter moral, pero que se ha construido como un derecho básico de los individuos de una comunidad.

Por su parte, la democracia en estos procesos de participación es entendida no como una forma de gobierno, sino como un modo de vida en sociedad que por ende facilita al ciudadano ser sabedor de sus derechos y obligaciones, así como de ser partícipe en los asuntos públicos del Estado.

Al mismo tiempo que el Estado juega el papel de generador de un marco legal que regula la conducta entre los hombres, las leyes requieren de los ciudadanos para ser aplicadas; por lo cual se necesita una ciudadanía participativa, activa, instituciones

fuerzas, leyes que hagan cumplir y ser respetadas por las sociedades a fin de que se lleven a cabo los procesos que indican las diferentes jurisdicciones.

Es entonces que la participación del ciudadano forma parte del Estado y de la democracia generando así los gobiernos democráticos, los cuales han ostentado esta idea para darle forma a las relaciones del Estado-gobierno con la ciudadanía. Por consiguiente, la figura del ciudadano es parte importante para la composición de la vida pública que requiere a este para su formación.

Por lo tanto la civilidad de los ciudadanos radica en la deliberación así como en su participación para formar parte del entorno democrático de un país, para esto existen elementos que determinan la participación del ciudadano y la forma en cómo participan, como lo es el factor confianza, el cual da la seguridad al ciudadano sobre una política, programa o problemática social dirigida desde instancias gubernamentales, de igual manera la argumentación, la persuasión y la evidencia juegan un papel determinante para fortalecer consensos dentro de los espacios públicos.

Si bien se han redefinido los espacios públicos como institución en la que los hombres dialogan, actúan y generan acuerdos, estos espacios han tenido diferentes cambios a lo largo de la historia. En la actualidad estos espacios de encuentro entre la sociedad y el gobierno se observan en las acciones locales, que han dado un seguimiento importante a las situaciones de participación.

El municipio es entonces la entidad donde existe un acercamiento entre estas dos esferas, teniendo como base principios legales que sustenten la acción, además de mecanismos que permitan el ejercicio de la sociedad organizada en los asuntos públicos.

El ámbito municipal debe de mejorar el aspecto del ciudadano activo creando ciudadanía a partir de factores analizados que produzcan satisfacción a la comunidad; por consiguiente, el papel vital del municipio radica en la cercanía que tiene con los miembros de una comunidad, así como las políticas realizadas por la

misma administración se verán reflejadas en el grado de participación comunitaria que sus pobladores alcancen.

Entonces los límites que pueda tener la participación ciudadana se ponen a discusión, pues su labor va más allá de la participación misma, ya que coadyuvan a los modelos de democracia y a la administración pública como lo es la rendición de cuentas, la transparencia, la descentralización y a los principios de representación de la sociedad legitimando en la toma de decisiones.

Se puede comprender que son múltiples los alcances de la participación, que van desde la planeación, diseño, implementación, evaluación de políticas públicas, programas sociales, planes de desarrollo, prestación de servicios y para efectos de este trabajo en obras públicas.

En este capítulo se podrá observar los conceptos básicos, antecedentes, características y elementos que dan forma al tema de participación ciudadana, repasando algunas teorías y corrientes de pensamiento como primera parte; después se hará una aproximación de este estudio en México pasando por las diferentes leyes y reglamentos que existen sobre este tratado, para finalmente recaer en el caso específico del Estado de México y sus municipios, mostrando mecanismos institucionales de participación.

1.1.- Concepto de participación ciudadana.

La participación ciudadana es un término que se ha empleado para la forma de gobierno democrático. Es en el siglo XXI y finales del XX donde más se ha referido este tema, pues representa uno de los grandes desafíos para los sistemas democráticos en donde se requiere hacer valer los derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales de los ciudadanos en sociedad.

Además de ser una práctica que se ha proliferado en la mayoría de los países democráticos, la participación ha estado presente en un conjunto de reformas del

aparato administrativo conocidas como “Reforma del Estado” y se ha configurado como elemento sustancial de los discursos políticos dentro de las democracias modernas.

La participación ciudadana ha sido un tema sumamente “usado” pero poco se sabe sobre sus límites y alcances; es un término reciente que carece de una definición precisa que pueda indagar más en su problemática así como sus objetivos.

Es trascendental mencionar que es una actividad cargada de valores que suele ligarse a cuestiones positivas con propósitos colectivos y casi siempre tangibles. Se puede conceptualizar esta expresión como la forma en que:

“Se invoca a la participación de ciudadanos, agrupaciones sociales y sociedad en conjunto para dirimir problemas específicos, encontrar soluciones comunes, confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida”¹

Sin embargo el término “participación ciudadana” es muy amplio para dejar fuera muchas connotaciones y tratar de definirlo. Si bien la palabra participar significa “tomar parte”, al mismo tiempo significa “compartir” con alguien, una acción o alguna noticia hace que se convierta en un acto meramente social.²

Cuando se hace el uso de la palabra se alude al ciudadano como un interventor particular en actividades públicas que participa mediante su voluntad en forma colectiva, también la participación de los ciudadanos suele referirse a dos cuestiones: Estado y sociedad civil.

Si se habla del Estado como la suma de las voluntades de todos los individuos y a la vez los individuos llamados "ciudadanos" conforman lo que es la sociedad civil entonces existe una relación con la participación ciudadana, pues todo ejercicio del gobierno elegido democráticamente tendrá entre sus labores la inclusión de los grupos organizados de la sociedad.

¹ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, 1995: p. 5

² óp. cit. p. 17

También es identificada como un mecanismo para mejorar los aspectos de la vida pública en cuestión de eficiencia y transparencia en las actividades de gobierno, lo que significa que la sociedad civil entendida como “ciudadanos” vean en una participación activa un instrumento de intervención para construir y orientar la marcha de los asuntos del Estado.

A partir del esclarecimiento entre lo público y lo privado, la participación se ha configurado en términos democráticos con espacios de encuentro entre la ciudadanía y gobierno. Lo público, por ende, comprende los aspectos de la vida social, lo que hace que se vuelva necesidad el constante seguimiento de la toma de decisiones por parte de la sociedad civil.

Al igual que el Estado y la sociedad forman parte del ejercicio de la participación, la democracia a su vez le da forma y establece su funcionamiento. La democracia entonces es entendida como el sistema generador de la participación, ya que ésta debe ser el resultado de un proceso democrático y plural. Dentro de los preceptos de la democracia el ciudadano es dotado de derechos y obligaciones para la toma de decisiones del Estado y de elegir a sus representantes políticos.

Pero cuando se habla de participación no se remite únicamente a la representación política, al sufragio del voto o a los discursos políticos, se trata de estar presente en las acciones públicas que emite el gobierno para cuidar los intereses de los grupos de ciudadanos como lo explica el funcionamiento de la democracia.

Una democracia que reconozca el valor de la participación ciudadana implica que la ciudadanía no solo ejerza sus derechos políticos a través del voto y luego delegue a través de sus representantes de los partidos políticos la toma de decisiones, sino que se involucre en diferentes etapas en el ejercicio del gobierno a fin de otorgar mayor eficacia a las decisiones públicas³.

La participación de los ciudadanos por consiguiente es una clave primordial para el funcionamiento pleno de la democracia por medio de la representación; el ciudadano

³ Cabrero Mendoza, Enrique, *Innovación Local en América Latina*, México, D.F. CIDE, 2008: p. 332

participa para hacer cumplir sus demandas, influir en las decisiones de sus representantes, fortalecer sus derechos y estar en constante intervención con su gobierno.

Por lo tanto, el acto de la participación es resultado de una gama de valores sociales utilizados para la unidad social teniendo objetivos políticos y administrativos. Políticamente la participación complementa la democracia representativa y administrativamente mejora el funcionamiento de las actividades técnicas del gobierno.

En la conceptualización teórica los fundamentos que engloba la palabra de participación ciudadana existen como la suma de intereses privados colectivos dentro de actividades públicas, pero el ejercicio en sí de participar es una forma de acciones que corresponde a diferentes ámbitos y dimensiones.

Los límites y alcances que puede tener el ejercicio práctico de la participación refieren aspectos democráticos, administrativos, sociales, que componen los asuntos públicos del Estado, de cualquier manera que los elementos que esta contenga sean importantes para su adecuada utilización en las bases teóricas y prácticas.

Dentro del contexto político y administrativo en los sistemas democráticos el tema de la participación se ha conformado dentro de políticas públicas, prestación de servicios públicos, obra pública, programas y planes de desarrollo para enfrentar problemas políticos y de gestión pública.

Además de los objetivos y conceptos que se han manejado sobre el tema, se deben de situar los hechos actuales así como las coyunturas para abarcar más en su conocimiento, identificar características, además de elementos del quehacer de la participación.

1.1.1. Características de la Participación Ciudadana: Teoría de Grupos, Organizaciones Comunitarias, Democratización, Gobernabilidad y Factor Confianza.

La participación de los ciudadanos puede darse por diferentes motivos, las características que se encuentran en esta acción están vinculadas por comportamientos y enfoques que pueden definir su ejercicio. Se puede hablar inicialmente por el modo en cómo se dan los procesos de la participación, además de los caracteres que la conforman.

La ciudadanía tiende a ser partícipe por diferentes intereses intrínsecos que mantiene una situación, esta participación se manifiesta mediante organizaciones. *La finalidad de toda organización es proteger los intereses de sus miembros*⁴, esto desde una perspectiva económica. Es por esto que la sociedad se reúne y conforma organizaciones, para establecer criterios y demandas a intereses específicos; a esto se le puede llamar participación activa.

Se debe de reiterar que dicha participación corresponde de dos formas, del gobierno a la sociedad (de arriba hacia abajo) y de la sociedad hacia el gobierno (de abajo hacia arriba), pues parte fundamental es la importancia que le brinden los diferentes sectores, actores y demás involucrados, para tomar en cuenta los alcances que se pueden obtener de la participación ciudadana.

Esta a su vez tiene una legitimidad macroeconómica y gerencial. Es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación con las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas⁵.

Alicia Ziccardi apunta a la formación de criterios con el cual se pueda sustentar la participación como los son los: 1) fundamentos legales, que deben de estar escritos sobre reglamentos de cualquier orden dentro de una sociedad; 2) los ideológicos que

⁴ Olson, Mancur, "La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y La Teoría de Grupos" México: LIMUSA, 1992, P. 15

⁵ Kliksberg, Bernardo, Tomassini, Luciano (compiladores), *Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000: pp.169

ven la participación ciudadana como un componente principal en la vida de la sociedad, de esta manera se logran asociaciones u organizaciones en pro de mejorar funciones dentro de una congregación establecida, y por último 3) los fundamentos instrumentales que hacen referencia a la operación de programas, proyectos para lograr eficiencia así como eficacia, consenso social, control social y a la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía.⁶

Dentro del estudio encontramos significados que pueden ayudar a concebir lo que es la participación ciudadana, pues se debe definir el campo de acción que se tiene. David Arellano hace uso de lo que se comprende por organizaciones comunitarias (OC), grupos que se forman dentro de una comunidad particular y se caracteriza por la continua existencia de abierta y libre participación de los miembros de la comunidad como principal medio para resolver problemas comunes.

El hecho de que la participación sea libre y abierta es lo que proporciona a las OCs su alto grado de legitimidad entre los miembros de la comunidad⁷. Vemos de esta manera que la participación ciudadana puede generarse por organizaciones dentro de una comunidad con marcos legales para el funcionamiento de las mismas.

Estas organizaciones o grupos buscan un fin, el de poder satisfacer necesidades que requieren. Las organizaciones comunitarias responden a los intereses de sus miembros pues buscan un beneficio en común y entendido en términos de la participación, la ciudadanía tiene el interés de que su gobierno le proporcione servicios que cumplan con sus demandas, al mismo tiempo que se les permita ser escuchados.

Cuando un número determinado de personas tiene objetivos e intereses en común forman grupos y organizaciones. A diferencia de la participación ciudadana, la participación social es un sesgo más amplio con mayor número de actores que intervienen en una problemática como los son las empresas, sindicatos, asociaciones

⁶ Sobre los fundamentos de la participación ciudadana véase Ziccardi, Alicia (2004), "La tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y demandas Ciudadanas" Porrúa, México: UNAM.

⁷ Arellano Gault, David (2006), "*Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*", Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México D.F.

civiles, que de igual forma están acoplados por organizaciones que deben permear sus intereses en asuntos o políticas.

Existen diferentes tipos de grupos en proporción al número de integrantes; el valor que le dé cada integrante individual a este grupo será el resultado colectivo que obtengan. Dentro de esta lógica los grupos pueden ser diversos como pequeños, excluyentes, incluyentes. En estos grupos los intereses son los que atraen a miembros, siendo esto determinante para que un grupo exista o no.

Por otra parte los incentivos son las motivaciones que se les proporciona a los integrantes de un grupo para que estos participen, pues no solo existen los incentivos económicos, sino que los hay en muchas formas, como lo son la satisfacción, reconocimientos, o por costumbre⁸.

Desde esta lógica se puede apreciar que el ciudadano se organizará en pequeños grupos comunales para exigir demandas al gobierno, y que esta participación tiene diferentes fines y características. Empero, hasta aquí solo se ha mencionado a la participación dentro de organizaciones sociales y ciudadanas, sin embargo hay que precisar que en muchos casos son por mecanismos instrumentales e institucionales que emplea el Estado para que dicha organización entre ciudadanos se logre.

Además de lo ya mencionado, otras características que debe de contener la participación es la del ciudadano incidente en los asuntos públicos del Estado, se requiere de un régimen democrático, de mecanismos que formulen la participación, además de una democratización de la vida pública y la gobernabilidad en términos de relaciones.

Podemos entender por democratización aquella acción por la cual el gobierno crea condiciones para que sus habitantes sean realmente ciudadanos que ejerzan derechos políticos, sociales, culturales, construir las bases de un Estado de

⁸ Olson, Mancur, *“La Lógica de la Acción Colectiva: Bienes Públicos y La Teoría de Grupos”* México: LIMUSA, 1992.

bienestar, pues la democratización debe de ser de las instituciones gubernamentales y de partidos políticos en esencia.

La democratización es un factor importante para que haya pluralismo dentro de la sociedad y se ejerza una mayor participación. Se requiere de un proceso exhaustivo por el cual los gobiernos pasen a la democratización; Huntington explica *que debe de haber una transición de los gobiernos para llegar a la democratización, o de un régimen no democrático a otro democrático*⁹.

Es importante señalar que para la instauración de la democratización en los muchos países que hoy en día prevalece, tuvieron que pasar acontecimientos políticos en la vida de las sociedades y fue el cambio de un régimen autoritario a uno democrático.

En los procesos de democratización, además de que presentan cambios en instituciones del Estado, sirven para poder dar legitimidad y consenso a un gobierno. Por su parte si se menciona a la democratización (a diferencia de la liberalización) se debe de referir a un reconocimiento de los derechos civiles, creando condiciones para el pluralismo y participación¹⁰.

Para que se dé este proceso deben de existir reformas y cambios en las diferentes instituciones públicas, marcos normativos y valores democráticos. La institucionalización de este proceso debe contemplar la normatividad para la competencia electoral transparente y confiable, además de integrar mecanismos de debate público y participación que consoliden a la vida democratizadora.¹¹

En la línea del pensamiento de Robert Dahl que habla acerca de la democratización y de los gobiernos, afirma que son los mismos gobiernos los que deben dar preferencias de sus ciudadanos sin distinciones políticas, igualdad de oportunidades, manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno

⁹ Huntington, Samuel P. La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX, Barcelona; México: PAIDOS, 1994: pp.107

¹⁰ Sánchez Ramos, Miguel Ángel de Guadalupe, *“La democratización en el ámbito municipal en México: el caso de los estados de México y Morelos”* 1ª ed. Toluca, IEEM, 2008, P. 55

¹¹ Cansino, Cesar, *“Democratización y Liberalización”* México: IFE, 2001, P. 14

tanto individual como colectivamente para recibir por parte del gobierno igualdad de trato.¹²

Por otro lado se deben de reflejar esquemas de gobernabilidad, esto significa que debe de existir una capacidad de los gobiernos para generar una relación estrecha con la ciudadanía para construir consensos en beneficio de políticas públicas o programas sociales. La gobernabilidad acerca a la noción de participación ciudadana, que remite la idea de ciudadanía e igualmente de los nexos que existen en una organización comunitaria con el gobierno.

Se ha detallado que la gobernabilidad es labor de un ejercicio legítimo con el ciudadano, pero también se construyen acuerdos mediante la argumentación, persuasión y evidencia que se presente sobre alguna política, además del grado de información que se detalle de esta.

Otra característica para que exista participación es el factor confianza, lo que llama Luhmann al mecanismo privilegiado para la construcción de lo social, "la confianza se da dentro de un marco de interacción que está influenciado tanto por la personalidad como por el sistema social y no puede estar asociado exclusivamente con uno y otro"¹³. Es como este hecho de la vida cotidiana hace que el individuo que forma parte de una sociedad se sienta identificado con lo que lo rodea, "la base de toda confianza es la presentación del propio individuo como una identidad social que se construye a través de la interacción y que corresponde a su entorno."¹⁴

Entonces la confianza como característica es determinante para que exista una relación entre el ciudadano y las instituciones del Estado, esto parte para que se pueda tener gobernabilidad y para que la participación del ciudadano prevalezca. La confianza que exista del ciudadano al gobierno establecerá los acuerdos óptimos e igualmente una estrecha relación en los asuntos públicos.

¹² Dahl, Robert Alan (1989), "*La poliarquía: Participación y oposición*" TECNOS, Madrid.

¹³ Luhmann, Niklas. "*Confianza; Introducción de Dario Rodríguez Mansilla*", Barcelona: Antrophos, Universidad Iberoamericana, 1996: P.9

¹⁴ *Ibidem*, p. 107

Sin embargo el desgaste de este factor que se ha pronunciado desde décadas atrás en América Latina ha obstaculizado los procesos de participación ciudadana para que se constituyan en los espacios públicos; esto debido a la apatía que se presenta por parte de la sociedad con sus gobernantes. Por esto, la tarea fundamental de las políticas y/o programas de gobierno es manifestar la confianza al ciudadano de modo que permita una mayor apertura y acercamiento a fomentar una participación activa.

Muchos de los programas y proyectos resultados de la tarea del gobierno que fomentan y difunden la participación del ciudadano, hace que estos se vuelvan eficientes, además de generar equidad, profundidad en una problemática y completa legitimidad conforme a las acciones gubernamentales. “En cada una de las etapas usuales de los programas como el diseño, gestión, monitoreo, control, evaluación, la participación comunitaria añade “plus” prácticos y limita los riesgos habituales”¹⁵.

En la elaboración de los diferentes programas, políticas y proyectos, la sociedad así como los ciudadanos son los actores adecuados para delimitar y darle forma a las necesidades importantes que deben priorizar los programas.

Si bien la ciudadanía debe de cumplir con ciertas características, como el interés por los asuntos públicos, también se debe de incrementar sus capacidades dentro de la planeación de obras públicas y políticas públicas para lograr un adecuado equilibrio en la relación del Estado con la sociedad.

Para que el ciudadano pueda estar inmerso en la elaboración de políticas y programas se necesita de la voluntad tanto de la ciudadanía como del gobierno. Por un lado se requiere que existan ciudadanos preocupados por los asuntos públicos y capaces de formar colectividades para satisfacer problemas específicos, pero también el gobierno a través de la administración pública debe de responder a las demandas sociales e insertar a los ciudadanos en los esquemas de la vida pública para lograr beneficios en sus entidades.

¹⁵ Kliksberg, Bernardo, óp. cit. p. 177

Muchos de los grandes retos para el Estado es la incorporación de una sociedad totalmente preocupada por su medio, plagados de virtudes para el beneficio de su comunidad y de un gobierno altamente pluralista que dé cabida para la incorporación en los asuntos públicos de su población, ya que parte de la llamada "Reforma del Estado" que menciona a la participación como un componente indicado para el desarrollo de la sociedades.

1.1.2.- Antecedentes.

Dentro de las distintas tradiciones, el desarrollo de la idea de "participación ciudadana" fue el término que continuó las definiciones de Estado, la representación de lo público, el ciudadano y la sociedad civil.

El concepto del ciudadano ha estado presente desde la antigüedad conforme se asentaron las primeras asociaciones de individuos dentro de un territorio a las que se les llamo ciudades, a los miembros de éstas se les denominó "ciudadanos". El modelo cívico del ciudadano se remite a la Grecia antigua en la concepción aristotélica del ciudadano como el que reside en la ciudad y forma parte de la *polis*.

En la civilización Romana el modelo cívico emerge de la tradición republicana donde el ciudadano es un individuo racional y virtuoso. Mientras que en la Revolución francesa el modelo cívico apuntaba al individuo liberal capaz de conocer sus derechos políticos, económicos y sociales.

A partir del surgimiento del Estado y de la sociedad civil, la concepción de ciudadano acompañaría los preceptos de regímenes democráticos que se establecerían en gran parte de Europa. Fue hasta la instauración de los regímenes con los cuales se empieza a delinear los objetivos y alcances de la ciudadanía así como del ciudadano dentro de la toma de decisiones.

El antecedente más cercano tiene su origen en el Estado moderno, considerado como Estado de derecho, donde surge la figura del ciudadano, ya que es por medio

de los individuos donde se determinan las decisiones políticas y públicas de la población donde la esencia de la participación ciudadana se deposita en la democracia. *Las ideas de la revolución francesa inspiraron el Estado democrático de derecho*¹⁶ por el cual se constituyó el Estado Constitucional que albergaría los derechos humanos universales.

Asimismo la democracia nació en una concepción individualista de la sociedad, es decir, de una concepción contraria a la concepción orgánica dominante en la antigüedad y en la Edad Media según la cual el todo es primero que las partes de la sociedad, toda forma de sociedad, especialmente la sociedad política, es un producto artificial de la voluntad de los individuos¹⁷.

Asimilando los diferentes elementos que componen al Estado, como es la población, hace que la suma de todos los individuos forme una sociedad o múltiples sociedades para conformar un Estado, y estos mismos son los encargados de dirigirla y ser pertenecientes de su soberanía así como del ámbito público.

Es en Francia que la revolución posibilitó el despliegue de una sociedad civil y al mismo tiempo fomentó procesos que en otro lugar se produjeron por sí solos por el efecto que trajo la revolución¹⁸.

Los diferentes sucesos que van marcando la idea de un Estado democrático, la aparición de la ciudadanía y de los ciudadanos, se van extendiendo poco a poco principalmente en los países de Europa donde se hace la distinción de los aspectos importantes de un nuevo Estado democrático.

Como lo expone Bobbio, aparecen sucesos para la filosofía social que limitan la forma de concepción individualista de la sociedad y del Estado como lo es el contractualismo en el siglo XVII Y XVIII.¹⁹

¹⁶ Habermas, Jürgen, Introducción y Traducción de Manuel Jiménez Redondo; *"Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de Teoría de Discurso"*, Madrid, Trotta, 2001: p. 592.

¹⁷ Bobbio, Norberto, Traducción de José F. Fernández Santillán *El futuro de la democracia*. 3ª Ed. México. D.F: FCE, 2001: p.28

¹⁸ Habermas, Jürgen, óp. cit. p. 591.

Ya desde el siglo XVII se insinuaba que un Estado autocrático no tiene los mismos efectos que uno democrático y se comienzan a ver los intereses de la comunidad. Gradualmente lo “público” irá marcando un cambio en las relaciones de la población y el Estado con los individuos y grupos.

La participación en los asuntos del Estado, lo público como asunto de la sociedad, se empieza a percibir a finales del siglo XVIII, cuando se moldea el ideal democrático republicano según el cual el “bien público” consiste en balancear los intereses del pueblo²⁰. El quiebre del modelo de la identidad de intereses entre Estado y sociedad se expresa en el transcurso del siglo XVIII mediante la recuperación del modelo de la República Romana.

A partir del modelo de un Estado democrático surgen diferentes componentes entre los cuales se destaca la aparición de una prensa crítica, partidos políticos cuya función fundamental se concentra en la formación de una opinión pública, esta esfera emplazada como lo dice Habermas “*entre el Estado y la sociedad, se hace cargo expresamente de funciones públicas apelando al raciocinio público a través de tales órganos y, fundamentalmente de la creación del los parlamentos y de la lucha por la afirmación de sus derechos*”²¹.

La institución del parlamento define el despliegue de las funciones políticas de la sociedad burguesa, pues es justamente la sociedad burguesa quien empieza a interesarse por las decisiones públicas. Es entonces el Estado de derecho como un estado burgués el encargado de delinear la publicidad política y la conexión de la ley con la opinión pública.

El surgimiento de los movimientos sociales y la sociedad burguesa es la causa para que el Estado se conforme como liberal, tal es el caso de la revolución francesa y la revolución industrial en Gran Bretaña en su despliegue económico para las teorías

¹⁹ (Bobbio) “parte de la hipótesis de que antes de la sociedad civil, existe el Estado de naturaleza, en el que los soberanos son los individuos libres e iguales, los cuales se ponen de acuerdo para dar vida a un poder común que tiene la función de garantizar la vida y la libertad de estos individuos (además de su propiedad).

²⁰ C.fr. Cunill Grau, Nuria,

²¹ Habermas citado en Cunill Grau, Nuria, “Repensando lo público a través de la sociedad: Formas de gestión pública y representación social”, PAIDOS, Buenos Aires, 1998, p. 18

liberales del Estado. En este periodo y entrado el siglo XIX es la acción política manejada por la sociedad burguesa así como los derechos individuales y la participación en las decisiones colectivas.

En este siglo estará demarcado por las prácticas del mercado, la inserción de la esfera privada en los asuntos públicos y por la lucha que las legislaturas se vuelvan más representativas. Sin embargo la esfera política estaba orientada al acceso general, cualquiera podía convertirse en “burgués” y ser parte de las funciones públicas.

A finales de este siglo se encuentra la idea de la democracia representativa; aparecen un número determinado de particularidades como lo es la libertad de expresión, la libre asociación y se desplaza la idea de la democracia monista según Cunill. Como fruto de la “publicidad” burguesa los principios de igualdad política y derecho al sufragio retoman fuerza en el parlamento. La institución del mismo parlamento y su acción de fungir de la publicidad burguesa da la idea de la democracia representativa.

En esta etapa destacan dos hechos, la ampliación de la esfera pública en lo social y una democratización por parte del Estado a través del parlamento y de los derechos políticos. Solo la sociedad burguesa estaba en situación de formar un público capaz de proteger legislativamente asuntos privados que convergían con el interés común de una sociedad burguesa como esfera privada.

El Estado postliberal que se inicia a finales del siglo XIX estará asignado por el intervencionismo económico y se integra un estado social dentro de Europa de la segunda posguerra. En el siglo XX se ve el desdibujamiento de la esfera pública y la esfera privada, la ampliación de la participación popular y un cambio entre las relaciones Estado y sociedad.

El Estado social que se representa como un sistema en que la sociedad no participe pasivamente sino que tome parte en la formulación de políticas distributivas y de prestaciones sociales da un cambio en la valorización del parlamento y la burocracia.

El proceso de una abierta irrupción de intereses privados particulares en la esfera pública-estatal²² se ve interpretado como la transformación de la esfera pública.

Este nuevo modelo se vincula con la necesidad de una intervención del Estado en el proceso económico y con el consecuente se desarrolla el Estado de bienestar que aplica este sobre la sociedad y de la interacción del mismo gobierno con otros entes de orden administrativo, como lo son el capital y el sindicalismo, para poder controlar el ciclo económico y la estructura social.

Dentro de los esquemas que rigen la vida de las naciones y los estados, se ha ido implementando la creación de principios y normas que regulan esta actividad; se puede ver a finales del siglo XX como se ha señalado. El despliegue público de los intereses particulares es entendido como el conjunto de los intereses privados conjugados por asociaciones de interés común que actúen como órganos de poder público.

Poco a poco se va delimitando la idea de la inserción de la sociedad en las decisiones públicas y trazando la línea del Estado democrático y no únicamente como actores de medios de comunicación y la sociedad burguesa (como se manejaba anteriormente), sino que implica una sociedad plural que sea capaz de atender los problemas del Estado.

En la actualidad se está produciendo un nuevo consenso, gran parte de los organismos internacionales de mayor peso están adoptando la participación como estrategia de acción en sus declaraciones y proyectos, e incluso en diversos casos están institucionalizándola como política oficial²³.

²² Cunill destaca “Expresando tanto el rezago de las instituciones democráticas a favor de las de bases no democrática como en la puesta en marcha de mecanismos neo corporativos de organización de las demandas sociales y de la elaboración de decisiones públicas, no solo por las presiones directas de los intereses económicos organizados para asegurar su protección, sino como forma de contrarrestar la ampliación virtual de la esfera de lo público, abierta para las mayores posibilidades de participación popular”.

²³ Kliksberg, Bernardo, Tomassini, Luciano (compiladores), *Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires: Banco Interamericano de Desarrollo, 2000: pp.167

La participación ciudadana pasa a diferentes planos, no solo es objeto de estudio en los países europeos como lo era en un principio en los siglos anteriores, empieza a adentrarse en los diferentes ámbitos gubernamentales; en Asia y por supuesto en América Latina, donde este tema tiene gran importancia para los gobiernos y han creado diferentes mecanismos institucionales de participación.

Principalmente en las ciudades latinoamericanas se está dando un crecimiento significativo de la participación comunitaria a partir de la presión de diferentes grupos entorno a su gobierno y de los diferentes organismos internacionales que en el siglo XX se han sumado en el nuevo consenso.

Los diferentes organismos que definen la participación ciudadana como algo fundamental es el Banco Mundial y resalta que “la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe de ser incluida en los procesos de decisión”.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) dentro de su *libro de consulta sobre participación* afirma que la participación no es simplemente una idea sino una forma de cooperación para el desarrollo en la década de 1990. La Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reconoce que “la participación más amplia de todas las personas es el principal factor para fortalecer la cooperación para el desarrollo”. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que “la participación es un elemento esencial de desarrollo humano” y que la gente “desea avances permanentes hacia una participación total”.²⁴

1.1.3.- Elementos de la participación ciudadana.

La participación ciudadana representa el encontrar acuerdos en problemas específicos. Si bien la palabra participar como se ha dicho significa “tomar parte” pero al mismo tiempo significa “compartir”, se debe de simplificar y dejar en claro que

²⁴ Véase en Kliksberg y Tomassini.

es labor no solo de la ciudadanía, también el gobierno debe de inmiscuirse en los asuntos de la población.

Los elementos que tienen como tal recaen en las figuras del gobierno, del ciudadano, y de los espacios públicos en donde se puedan encontrar estas dos esferas, que por lo regular son las acciones locales en el municipio donde hay un acercamiento entre estos ámbitos.

El quehacer del gobierno y el del ciudadano son asuntos distintos, pero van encaminados a un solo fin, el de tratar de establecer criterios, formas y decisiones para tutelar el territorio en el que se encuentran. Aquello que logra conjuntar la sociedad es un gran número de habitantes, muchos en facetas distintas de la vida social, pero todos se articulan en uno solo.

Si bien el Estado está formado por una organización política que tiene territorio, población y gobierno se deben de conjuntar estos elementos para el desarrollo de la vida en sociedad de una nación. La ciudadanía y el gobierno envuelven el quehacer cotidiano de un país, esto como un medio de constante relación que resguarda los asuntos públicos del Estado.

De cierta manera se presentan mecanismos y programas que ayudan a establecer un pacto entre los dos elementos para fortalecer la democracia que nos preside. Es tarea del gobierno crear esos pactos, de esta forma hacer valer la opinión de la población en un Estado, y al mismo tiempo tarea de la población el acercarse, instaurar segmentos de participación, todo para un único deber.

La idea del ciudadano se ha ido forjando al paso de los años y las acciones del gobierno ven fundamental el que el ciudadano participe de forma activa en su medio, esto desarrollará mejores aptitudes de manera que toda la sociedad se vea encaminada hacia un mismo fin. Pues bien, como se ha citado, es el gobierno y el ciudadano dos figuras que emergen del Estado democrático, pues solo es la forma de gobierno democrática la que puede sostener el fundamento de la participación de toda la sociedad.

El medio político, social, económico y los rasgos singulares de los seres humanos que deciden formar parte de una organización, constituyen los motores de la participación: el ambiente y el individuo que forman los pilares de la vida social. El funcionamiento de la democracia es por medio de la representación, pues en las sociedades democráticas la participación ciudadana es la pareja indispensable de la representación política. Ambas se necesitan mutuamente para darle significado a la democracia²⁵.

La tarea en el ejercicio del ámbito público es reunir a los diferentes actores que forman parte del ente llamado Estado. La cuestión de lo “público” es concerniente a la esfera de los individuos en sociedad, tanto la población como la autoridad que rige la conducta del hombre, todo esto en el gran espacio de la vida pública.

Tomar en cuenta que es indispensable que para la actuación de la ciudadanía y el gobierno se necesiten de elementos tanto internos como externos, como lo son la calidad de la democracia, el buen ejercicio del gobierno, cultura de participación (por parte de los ciudadanos), espacios físicos y públicos en donde puedan actuar todos los actores.

Ser ciudadano, en efecto, significa en general poseer una serie de derechos y también una serie de obligaciones sociales. Pues ser ciudadano en una sociedad democrática significa, además, haber ganado la prerrogativa de participar en la selección de los gobernantes y de influir en sus decisiones.

1.1.3.1. Gobierno: La Nueva Gestión Pública y la Gerencia Social.

Uno de los elementos importantes en el esquema de la participación es el gobierno, aquel timón de la sociedad que se encarga de los asuntos públicos, del bienestar, el desarrollo y de salvaguardar los intereses de todos aquellos que pertenecen a una entidad. En otras palabras, “la participación es indispensable para integrar la

²⁵ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, 1995: p. 29

representación de las sociedades democráticas a través del voto, pero una vez constituidos los órganos del gobierno, la participación se convierte en el medio privilegiado de la llamada sociedad civil para hacerse presente en la toma de decisiones políticas”.²⁶

Los nuevos conceptos que han aparecido para un gobierno cercano a la ciudadanía como lo es la gobernabilidad y gobernanza, proponen un mejor manejo de los recursos además del poder dimensionar el espacio público en una democracia real, al igual que democratizar sus instituciones y órganos administrativos.

Estos nuevos conceptos han surgido de la llamada reinención del gobierno, de los enfoques y teorías gerenciales que se han instaurado para rectificar el agotado sistema burocrático gubernamental, tales como la Nueva Gerencia Publica (NGP) y la Gerencia Social. Todas estas teorías tienen el fin de cambiar al gobierno siguiendo las líneas de la eficacia y eficiencia del aparato administrativo.

Si hablamos de la Nueva Gerencia Pública o Gestión Pública como enfoque, nos dice que se consideró, en general, como *un proceso a través del cual se formulaban las políticas, se distribuían los recursos y se implementaban programas, antes que como una cuestión política un derecho propio.*²⁷

El modelo comienza a tomar fuerza a través de las políticas administrativas que se llevan a cabo en Reino Unido, Australia, Nueva Zelanda y posteriormente en los Estado Unidos. Esta nos dice acerca del control, dirección, organización de la administración pública, aunado con enfoques de otros tipos de administración como es la empresarial para lograr eficacia, eficiencia, calidad, control de gestión en el gobierno, sus instituciones, así como los ciudadanos que conforman una misma entidad.

Las reformas administrativas de los años ochenta tuvieron su origen en las dificultades que de años atrás enfrentaban las diversas formas de Estados sociales

²⁶ Merino, Mauricio, *La participación ciudadana en la democracia*, 1995

²⁷ Barzelay, Michael *La nueva gestión pública : un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, 2003

para sostener el crecimiento económico de sus sociedades, el bienestar y seguridad social de sus ciudadanos.²⁸

Proponía que el gobierno se adecuara a los cambios económicos y políticos que habían sufrido los países, sin más preámbulo las políticas se hicieron ver directamente en los Estado Unidos y Gran Bretaña, haciendo un efecto que perjudicaría a otras naciones.

Cuando se desata la moda de la ola en la administración aparecen los grandes ensayistas que nombran sus criterios para definir lo que ven en el mundo y cómo moldearla para su propia experiencia y aplicarlas en su medio.

La última vez que reinventamos nuestros gobiernos fue en las primeras décadas del siglo XX, aproximadamente de 1900 a 1940. Lo hicimos durante la era del progreso del New Deal, para hacer frente al surgimiento de una nueva economía industrial, que creo nuevos y grandes problemas, así como nuevas y grandes oportunidades en la vida norteamericana.²⁹

De esto nos habla que a partir de las crisis económicas se empieza a tomar un enfoque que diera otra cara al gobierno. Muchas de las modificaciones que se hicieron fueron gracias a los daños sociales que se produjeron en esos años, las crisis fiscales y financieras, además de la democratización de los regímenes.

El término nueva gestión pública expresa la idea de que el caudal acumulado de decisiones sobre políticas a seguir en los pasados veinte años ha redundado en un giro sustancial en el ejercicio del gobierno y la gestión del “sector estatal” en Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia, Escandinavia y América del Norte³⁰.

La nueva gestión pública propone una renovada esencia empresarial dentro del gobierno, en remplazo de la supuestamente agotada naturaleza burocrática. Para

²⁸ Aguilar, Luis F.(2006), *Gobernanza y Gestión pública*, p. 140

²⁹ Osborne & Gaebler. (1994 *La reinención del gobierno : la influencia del espíritu empresarial en el sector público*, 1994

³⁰ Barzelay, Michael. (2003) *La nueva gestión pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México: Fondo de Cultura Económica, p.16

efectos notorios, un cambio se debe de proveer de planes y programas desarrollados en bien del gobierno, que vayan dirigidos hacia la población de manera que ellos mismos sean parte de toda la permuta, que sean incidentes en su gobierno.

Ante todas las propuestas por tratar de reformar y reinventar el gobierno se ha planteado que la mayoría de las cuestiones que enfrasan las teorías administrativas como la nueva gestión pública, no han sido lo suficientemente adecuadas e implementadas para llevarse a cabo, el esbozo teórico refleja una aparente y configurada acción que lleva al gobierno a grandes índices de un buen ejercicio de administración y gestión; por el contrario los intentos en la práctica carecen de validez por parte del sistema burocrático, de las orientaciones políticas y públicas.

En todo el mundo desde principios de la década de 1990, cuando irrumpió una concepción gerencial de añejos antecedentes, pero renovada radicalmente al calor de los tiempos actuales, precisaba acciones efectivas económicamente viables.

Su aparición corresponde plenamente a los tiempos actuales, pues hoy en día se suele proponer que los problemas políticos tengan soluciones económicas y que una vez reemplazados los procesos burocráticos, el gobierno se orienta mejor mediante el mercado³¹.

La gran moda de la década de los noventas y finales de los ochentas apuntaban a que el gobierno tenía que ir dirigido hacia un mejor manejo de los recursos públicos, y qué mejor que ser dirigida como el mercado, pero la cuestión de mercado se refiere al ámbito de políticas y gestiones que las empresas privadas aplican.

Sin embargo las ideas gerenciales de la nueva gestión pública refieren ubicar al ciudadano como orientación al cliente, de esta forma la concepción del cliente sustituye al ciudadano, haciendo que como contribuyentes informados conozcan el nivel de eficiencia de los servicios públicos a través del pago de sus impuestos.

³¹ Guerrero, Omar. (2004) *La nueva gerencia pública: neoliberalismo en administración pública.*

A pesar de las prácticas de eficiencia y eficacia que se postulan de la nueva gestión pública, es necesario pensar en el ciudadano como un ente lleno de derechos y obligaciones y no solo un cliente que espere servicios por parte del gobierno, pues en un régimen democrático la figura del ciudadano es indispensable, por lo que se le debe de dotar de información, capacidades de desarrollo, servicios y hacerle participe en los asuntos públicos.

La gerencia social, un nuevo enfoque administrativo que ha nutrido importantes investigaciones a nivel internacional, desarrolla una gerencia en torno a programas y políticas sociales, “tal es el caso del congreso internacional sobre *Management of social service* que se realizó en Copenhague y la agencia creada por el gobierno de Dinamarca que promueve un concurso de proyectos destinados a mejorar la gerencia social”³²

Al igual que la gestión pública, la gerencia social inicia de experiencias innovadoras en algunos países; en el caso de la gerencia social, ha tenido gran auge en los países de América Latina, esto por las características que tiene la región de este continente y surge como una solución a los problemas de desarrollo de las problemáticas sentidas en estas sociedades, como lo es el de la pobreza.

A partir de un conjunto de conocimientos y prácticas de la administración pública, la gerencia social forma alternativas para políticas públicas, esto a partir de la apertura del Estado a la participación de los actores que componen la sociedad³³, que plantea el mutuo esfuerzo de los órganos gubernamentales y la sociedad para llevar a cabo los fines del Estado.

El enfoque de la gerencia social brinda a los gobiernos poder formular políticas sociales, la introducción de los diferentes actores a dichas políticas o programas, permitir la participación de la ciudadanía y dirigir políticas hacia el desarrollo de las sociedades. Cualquier política o programa social que se ha implementado por el

³² Kliksberg Bernardo, Compilador (1997) Pobreza: Un tema Impostergable: Nuevas respuestas a nivel mundial, pag. 92-93.

³³ Licha Isabel, Editora, (2002), Gerencia Social en América Latina: Enfoques y experiencias innovadoras, Washington D.C.: BID, p. 43. Fuente: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419403> pdf.

gobierno debe de generar capacidades de autosustentación, hacer que funcione la cooperación y sobre todo un cambio en los ciudadanos.

Un fundamento importante para la gerencia social es la participación que prolifera en las políticas sociales para que la participación de los ciudadanos sea activa, se necesita de programas o políticas descentralizadas, esto debe darse a nivel municipal, dado que son las unidades básicas de la administración.³⁴

La tarea primordial para la gestión social es poder crear gerentes sociales que combinen conocimientos, valores y prácticas hacia políticas de carácter social, además de que incremente la integración social; y de igual forma construir ciudadanía. También se necesita de la producción de información como un insumo vital para mejorar la efectividad, la eficiencia y la eficacia de las políticas y programas sociales, pues provee un mejor conocimiento de la realidad social que permite identificar estrategias adecuadas.

Otro de los desafíos para la gerencia social es el poder involucrar a los actores y grupos de ciudadanos excluidos a formar parte de las decisiones, ya que ha sido uno de los principales problemas para los gobiernos en la búsqueda de soluciones a problemáticas sociales.

Es necesario llevar adelante una gestión estratégica, adaptable a cambios, que sea proactiva, que promueva la articulación entre los múltiples actores, organizaciones e instituciones³⁵, que genere la participación de la ciudadanía, promueva gerentes capaces y flexibles a cambios, los desafíos que enfrenta la gestión social. A pesar de las grandes experiencias innovadoras para el desarrollo social, la gestión social enfrenta retos que se deben de ajustar a los procesos de transformación para las sociedades y su gobierno.

³⁴ Kliksberg, Bernardo, op. cit. p. 104-105.

³⁵ Contreras Manuel... [et al.] y quien suscribe Fabián Repetto (2005) *La Gerencia Social ante los nuevos retos del Desarrollo Social en América Latina*, INDES/INAP/Norwegian Ministry of Foreign Affairs/ BID p. 32, Fuente: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220358>, pdf.

Entonces el gobierno debe estar en constante cambio para mejorar sus protocolos de acción con la finalidad de ser más dinámico y con una mejor facilidad para resolver los problemas públicos, por lo que se ha propiciado toda esta gama de enfoques que ayudan a su aparato administrativo.

Por esto el gobierno tiene la obligación y la necesidad de valerse de la ciudadanía para poder ejercer las acciones que le corresponden, ya que es un principio de democracia, fortalece las cuestiones políticas, favorece al bienestar de la población y genera un ambiente confortable. Esto solo se logrará en base a la descentralización y fijar las bases para las acciones locales en los municipios.

En el ámbito municipal, los gobiernos (a partir de estas reformas gerenciales) han llevado a cabo acciones administrativas con la ciudadanía lo cual ha generado mecanismos y esquemas de concertación entre ambas esferas.

Diferentes comunidades han recomendado otras formas de participación democrática, desde las asambleas de vecinos a una iniciativa nacional y a la utilización del referéndum. “Muchas ciudades y Estados han empleado proyectos futuros para engendrar amplias discusiones de problemas específicos”.³⁶ Permitir a las instituciones no gubernamentales la incisión dentro del aparato gubernamental únicamente como vinculantes en apoyar al trabajo que se realice en cualquier actividad, ese es otro de los deberes del gobierno.

Se debe de tomar en cuenta que para un mejor desarrollo en un ámbito local, conviene crear espacios físicos para que las organizaciones comunitarias posean lugar en la planeación y control de servicios y obras que tengan que ver con su comunidad. Esta es otra labor que el gobierno debe de proporcionar, pues solo este órgano será capaz de confrontar a la ciudadanía para hacer que las personas estén presentes en la toma de decisiones.

³⁶ Cfr. Osborne & Gaebler,

Conforme se han delimitado las prácticas gerenciales en la administración pública, los gobiernos han generado nuevas acciones en todos sus ámbitos. Solo con medidas y mediaciones por parte del gobierno se podrán esclarecer los problemas y las soluciones para un buen ejercicio administrativo, es fundamental que el gobierno haga que la ciudadanía este activa en los procesos de toma de decisiones creando espacios para la inserción de la comunidad, abriendo a la pluralidad y brindando oportunidades de participación.

1.1.3.2. Ciudadanía: Esquemas, Tradiciones y Modelos Cívicos.

La ciudadanía ha existido desde tiempos memorables, en el momento en que surgió la aparición de las agrupaciones del ser humano emergieron las primeras asociaciones y asentamientos humanos.

A los conjuntos de individuos dentro de un espacio geográfico se les denominó ciudades en las cuales convergían las clases sociales y la población en general. “La ciudad en efecto es una colección de ciudadanos”³⁷. A este conjunto de corporaciones que se formaban para darle existencia a un solo ente en pro de los beneficios de los que se encontraban incrustados.

De la concepción de ciudad nació lo que es un ciudadano. El término se viene acuñando desde la antigua Grecia y uno de los primeros filósofos en situar el término fue Aristóteles, que decía “*Llamemos al ciudadano al que tiene el derecho de participar en el poder deliberativo o judicial de la ciudad, al cuerpo de ciudadanos capaz de llevar una existencia autosuficiente*”³⁸. Aquel que era parte de la ciudad perteneciente a las colectividades era un ciudadano.

La ciudadanía llegó a formar parte de la organización política de Roma donde el modelo cívico republicano permitió insertar al ciudadano en las cuestiones públicas.

³⁷ Aristóteles 384-322 a. C. *Ética Nicomaquea, Política*, versión española e introducción Antonio Gómez Robledo, México: Porrúa, 2000: p. 197

³⁸ *Ibidem*: p. 198

En las ciudades renacentistas, principalmente durante la revolución francesa, se originó el pensamiento liberal que asentaba el reconocimiento de los derechos individuales más que de las colectividades vinculando el interés propio de cada ciudadano frente al Estado apegándose a un estatus jurídico.

Tanto el modelo republicano como el liberal tienen la concepción de educación cívica hacia los ciudadanos, el republicano lo educa a partir de virtudes que deben de contener y sus fuerza de participación, en tanto el modelo liberal busca educar mediante el reconocimiento de los derechos civiles y políticos que están plasmados en las leyes e instituciones que forman parte de la vida en sociedad. Aunado a esto se encuentra la tradición democrática que exige la participación, la justicia y el autogobierno, extiende un vínculo con la tradición republicana y a la voluntad general.³⁹

Cuando se habla de ciudadanía se abordan diferentes dimensiones. La ciudadanía refiere a los miembros de la ciudad construida en el Estado que corresponde a individuos en colectividad que forman la ciudad, pero el individuo como principal sujeto de la ciudad contiene derechos fundamentales capaz de ejercerlos frente al Estado. En esta concepción imperan los modelos del pensamiento griego como el de la Ilustración del siglo XVIII.

Los planteamientos teóricos de las distintas tradiciones acerca de la ciudadanía desarrollan una división en cuanto a su concepción, la de la ciudadanía activa y la ciudadanía pasiva, “la primera presupone el desarrollo integral del individuo mediante una participación en la vida de su ciudad donde el ciudadano está en constante consenso; mientras que la segunda, parte de una noción jurídica lo cual significa que ser ciudadano es pertenecer a un Estado- nación no importando cuan involucrado este en los asuntos públicos”⁴⁰.

³⁹ Escalante Gonzalbo, Fernando (1992) “Ciudadanos Imaginarios: Memorial de los afanes y desventuras de la virtud, y apología del vicio triunfante en la Republica Mexicana: Tratado de moral pública”, México: Centros de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, p. 33-34.

⁴⁰ León y Ramírez, Juan Carlos, Olvera García, Julio Cesar, Coordinadores. (2005) Los ciudadanos de cara al siglo XXI, México: UAEM, p. 218-219.

Lo anterior manifiesta que la idea de ciudadanía se expresa en el individualismo, ya que el individuo es el que produce las instituciones, organizaciones⁴¹, y está dotado de derechos como de obligaciones que lo convierten en ciudadano, la suma de todos los individuos forma el Estado, por lo tanto el ciudadano es parte de este.

La figura ciudadana solo sería establecida y válida dentro de los preceptos de la democracia, este sería el régimen donde se respetaran e hicieran válidos los derechos del individuo para converger la vida en sociedad del Estado.

Desde el momento en que aparecieron los primeros regímenes democráticos se fue incidiendo a la figura del individuo en sociedad, llamado ciudadano, capaz de tener derechos y obligaciones para establecer de forma activa tareas con su gobierno para la vida en comunidad. Para esto, el generar espacios públicos y mecanismos institucionales, en el cual los sujetos discuten, actúan y generan consecuencias en su vida política y pública, se debe atender con principios de igualdad y respeto, de esta manera se emplea el ejercicio de la democracia.

Pero dentro del ejercicio práctico y democrático el ciudadano debe imperar el apego a las normas que se suponía a partir de la revolución francesa en la cual los derechos del individuo fueran reglamentados y respetados. Con el establecimiento de los regímenes democráticos y el reconocimiento de los derechos del hombre, los derechos individuales llegaron a tener una certeza jurídica para el desenvolvimiento de la sociedad.

Para el marco normativo del Estado, el ciudadano es reconocido como un valor jurídico y político que tiene su reconocimiento en las diferentes constituciones del mundo. Así las actividades que emanen de la sociedad están reguladas por la ley, siempre y cuando estén en vinculación con su gobierno.

A lo largo del siglo XX mediante las diferentes teorías que sustentan al ciudadano, el modelo democrático y la representación jurídica han compuesto la representación de ciudadanía moderna. En la época moderna la construcción de ciudadanía está

⁴¹ C. fr. Escalante Gonzalbo, 1992, p. 37.

supeditada a diferentes elementos, el primero tiene que ver con los derechos necesarios que un individuo requiere para garantizar su libertad individual y la independencia jurídica, el segundo a los derechos políticos del individuo lo que confiere participar en la vida política de su Estado.

El ciudadano moderno puede caracterizarse por los atributos de universalidad, igualdad e individualidad⁴² donde las practicas del ciudadano se han monopolizado en el municipio que ha adquirido la condición fundamental en el plano de la política y la convivencia social entre el gobierno y la sociedad.

Cuando la sociedad moderna se conformó a partir de la ciudadanía liberal y del modelo cívico participativo, el ciudadano ha dado pauta de comportamientos no solo políticos sino dentro de la misma administración pública.

Por medio de la administración pública y el municipio, el ciudadano ha encontrado el modo más cercano de ser partícipe de los asuntos públicos en la democracia moderna. En este sentido, el vínculo entre los ciudadanos y la administración pública se ha replanteado para dar paso a comportamientos que son más abiertos, intensos e interdependientes.

Los últimos años han expuesto al ciudadano con más recurrencia por el ejercicio administrativo del gobierno que por solo delegar funciones a sus representantes, en las cuales están inmersas la prestación de los servicios públicos, rendición de cuentas, planes de desarrollo y las políticas públicas.

Los procesos de gestión por parte del gobierno han sido acompañados por la participación del ciudadano, esto debido a que los procesos administrativos carecen de efectividad si no se toma en cuenta al ciudadano. Mediante programas y planes programáticos el gobierno ha establecido la incorporación de las colectividades civiles para fortalecer la naturaleza pública social.

⁴² Sábato, Hilda Coordinadora [et. al] (2002), "*Ciudadanía política y formación de naciones, perspectivas históricas de América Latina*", Mexico, Colegio de México: Fidecomiso Historia de las Américas, FCE, P. 41

El elemento para el ejercicio del gobierno en la actualidad es el ciudadano organizado capaz de ser participe dentro de la administración pública. Así como el gobierno debe de poner mecanismos institucionales para que participe la ciudadanía, de igual manera la ciudadanía tiene que incidir y presionar al gobierno para crear estos mecanismos.

Por lo tanto el gobierno en un nuevo modelo de gestión elabora políticas y programas que sean capaces de generar consensos con los ciudadanos y una participación organizada. Entonces el ciudadano se convierte en un componente idóneo para poder desarrollar los esquemas de democracia junto con los aparatos administrativos de gobierno que den forma al Estado.

Por ello el ciudadano forma parte de los nuevos aspectos sociales que conforman la vida de un país, este a su vez da forma a la ciudadanía a través de la participación activa en los asuntos públicos.

La categoría ciudadano alude a condiciones en las cuales el desarrollo de las sociedades garantiza el reconocimiento formal y material para dar cauce a relaciones más fructíferas que favorecen el trato de civilidad y respeto que se postulan para que la convivencia de los opuestos sea efectiva.⁴³

En este caso la ciudadanía está formada por los grandes números de ciudadanos que conforman al Estado, considerada como la única en poder construir la vida política, administrativa y económica de un país, mediante sufragios que emanan de la Constitución.

En la actualidad se habla de una ciudadanía activa como el elemento importante para el desarrollo social en la vida del Estado, lo cual requiere de una participación por parte de la sociedad civil para mejorar las tareas comunes del gobierno, pero

⁴³ Cfr. León y Ramírez, Olvera García, 2005, p. 336.

"Ser y sentirse ciudadano no es algo "natural" sino el resultado de un proceso en la historia personal de cada uno y en la colectiva de una sociedad"⁴⁴.

De la misma forma que el gobierno es clave para el desarrollo formal de la participación, la ciudadanía cuenta con derechos y obligaciones para encarar en el mismo sentido retos y desafíos que quedan pendientes para alcanzar un alto grado de satisfacción colectiva e individual en la acción de la participación.

1.2.- Participación Ciudadana en México.

La construcción del Estado moderno trajo consigo la aceptación de las libertades individuales y colectivas. El primer movimiento para pasar de un Estado centralista a uno democrático fueron las revoluciones donde el ciudadano surgió como el elemento movilizador para crear condiciones de igualdad y libertad.

El desarrollo histórico en México ha construido un Estado liberal democrático sustentado en las ideas de una ciudadanía liberal, esto a partir de la transición de un Estado centralista donde por un largo lapso de tiempo predominó la cultura del súbdito en el país.

En el siglo XX como resultado de grandes movimientos a lo largo de casi cien años surgió el Congreso Constituyente de 1917 que dio pauta a la Constitución Política donde convergerían los derechos ciudadanos y sociales. "Junto con las nociones jurídicas del ciudadano la creación de organizaciones sociales generaba un nuevo posicionamiento social del ciudadano liberal al ciudadano democrático"⁴⁵.

Con las movilizaciones sociales se empezó a formar una conciencia ciudadana para poder reivindicar los derechos y necesidades más apremiantes de los ciudadanos que componía una participación activa. A inicios de los años ochenta en México la

⁴⁴ Sábato, Hilda Coordinadora [et. al] (2002), "*Ciudadanía política y formación de naciones, perspectivas históricas de América Latina*", México, Colegio de México: Fidecomiso Historia de las Américas, FCE, P. 33

⁴⁵ Cfr. León y Ramírez, Olvera García, 2005, p. 303

participación ciudadana fue precedida por un conjunto de acontecimientos de gran demanda ciudadana como los movimientos sociales y organizaciones civiles.

En el caso mexicano la participación sería acotada por los procesos de construcción de ciudadanía, la estructura general de un Estado centralista, la contradicción producida por un marco legal federal y la actividad desplegada por los grupos organizados desvinculados a todo interés general⁴⁶. Sin embargo, las prácticas de grupos organizados de la sociedad civil tienen la necesidad de contar con un marco jurídico que lleven a cabo las acciones colectivas, lo cual indica que debe de existir una jurisdicción específica que pueda darle valor a los derechos ciudadanos.

Con la entrada de los años noventa en México se crearon los primeros mecanismos institucionales de participación ciudadana que hicieron hincapié en un formato de leyes específicas para que cada mecanismo tuviera un desarrollo propio con el ejercicio ciudadano.

En México la participación ciudadana está reglamentada a principios de 1990, donde varios estados y gobiernos locales dentro de sus constituciones y leyes orgánicas consideran órganos de participación ciudadana y mecanismos⁴⁷; fue precisamente mediante la institucionalización de estos instrumentos donde se mantienen los esquemas participativos de la sociedad civil.

A pesar de que el término de la participación ciudadana ya tenía algunos años de pronunciarse, es hasta la década de los noventa cuando se empieza a abordar en México las primeras demostraciones de esto, las leyes que nos rigen. Primero fue en el Distrito Federal donde en algunas delegaciones se pudo ver ya la representación de la ciudadanía en ámbitos locales de gobierno, ayudando en actividades públicas.

⁴⁶ Estrella, Juan (2005), "*Ciudadanía y Participación Ciudadana en la Ciudad de México*" América Latina Hoy, agosto, año/vol. 40, Universidad de Salamanca, España, p. 123.

⁴⁷ Ziccardi, Alicia, "La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas" 2004

Las leyes emitidas por los congresos locales ponen en evidencia que la participación esté dentro del marco de derecho. Algunos estados adoptaron la idea y se unieron a la pronunciación de intervención de los ciudadanos en decretos y estatutos. En nuestros días es cada vez más reiterativo el término en circunstancias legales y se encuentra totalmente establecida en diferentes ámbitos de las leyes.

1.2.1. Marco Jurídico.

Estando reglamentado y constituido en apego a la ley, la participación ciudadana se encuentra dentro del marco jurídico y legal que rige nuestro país. Los estatutos y reglamentos que constituyen la vida social y el régimen en México prevén de garantías, derechos y obligaciones a la sociedad y lo hace ver como una herramienta indispensable para el gobierno desde el ámbito municipal.

Todos los decretos y jurisdicciones en los que se halla esta acción, hacen mención a las formas de su funcionamiento en todos los aspectos. Si bien, ya se había citado que la palabra de participación ciudadana comienza a aparecer a principio de los años noventa, muchas leyes que ya habían aparecido anteriormente, ya tenían contemplado este ejercicio, las cuales actualmente forman parte de la vida política.

Sin embargo, pese a que el tema de participación ha sido tema central en los discursos políticos, reformas administrativas del Estado, y se encuentra como un componente rector dentro de los planes, programas, mecanismos institucionales y leyes, no se tiene una ley general, federal o nacional que expida y regule esta actividad. No obstante cabe mencionar que algunos gobiernos han generado este tipo de disposición⁴⁸, aunque en muchos de los casos para la administración pública en diferentes ámbitos se pueden encontrar diferentes leyes para la instrumentación y mecanismos tradicionales de participación.

⁴⁸ El Distrito Federal (por mencionar un ejemplo) es uno de los gobiernos que tiene una ley sobre la actividad de participación ciudadana así como sus instrumentos y órganos de representación; *Ley de Participación Ciudadana del Distrito Federal*, Disponible en: <http://www.iedf.org.mx/transparencia/art.14/14.f.01/marco.legal/LPCDF.pdf>.

1.2.1.1. Constitución Política de México.

Nuestra Carta Magna menciona una y otra vez la cooperación que la ciudadanía pueda hacer en los diferentes ámbitos de nuestra vida social, ya sea desde el federal, estatal o municipal, para formular programas, planes y actividades técnicas. Uno de los principios de nuestra Constitución es, dicho en el Art. 39 y 40, que la soberanía recae en el pueblo y ellos son los que mantienen la forma de gobierno.

*Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.*⁴⁹

De esta manera, los ciudadanos tienen derecho de poder incidir en la política y administración que ha formado el país. Se alcanza apreciar que en toda la constitución existe la naturaleza de la participación ciudadana ya sea dentro de los partidos políticos que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, como de muchas de las instituciones que pertenecen al poder federal.

En las diferentes instancias legales del estado mexicano podemos encontrar el término de colaboración ciudadana en sentido de apego a la ley y sustento de derecho, así como en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos encontramos en su artículo 115, que habla de la personalidad jurídica del municipio 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.⁵⁰ Con estos ejemplos podemos atestiguar que la participación de los

⁴⁹ Art. 39. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁵⁰ Art. 115 fracción III, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>

ciudadanos está reflejada en un marco normativo y es para cualquier ámbito de la vida organizacional de México.

1.2.1.2. Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012)

Dentro de los planes programáticos el tema de la participación ciudadana está inmersa en los diferentes ámbitos de gobierno que dan forma a la administración pública. El Plan Nacional del Desarrollo (2007-2012) emitido por el gobierno federal refiere que es imprescindible mejorar el desarrollo del país con un ejercicio democrático en el cual los ciudadanos deben de ser incluidos tanto en la formulación de las políticas públicas como en programas novedosos. Solo un fortalecimiento de la vida democrática que vitalice la participación de la sociedad en los asuntos públicos y en la esfera política ampliamente considerada logrará promover el verdadero desarrollo.

Este plan propone que el ejercicio consciente de una ciudadanía participativa debe corresponderse con una política exterior responsable, definida y activa.⁵¹ De este modo enuncia a la participación de los ciudadanos como plena y dentro del sustento del derecho para así coadyuvar con el gobierno en una sola dirección.

La finalidad de la estrategia para que la participación ciudadana funcione es promover el capital social requerido para que sean los propios ciudadanos los que identifiquen sus necesidades específicas, ubiquen soluciones y conozcan las formas para gestionar recursos y se acerquen a los programas de gobierno.

Para el Plan Nacional de Desarrollo son alcances que se han propuesto implementar: la creación de consejos, mecanismos fundamentales para el diseño de políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas donde la población se encuentre de forma activa.

⁵¹Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) Gobierno federal. P. 76

Ampliar la presencia de la sociedad en la determinación de las políticas públicas es un compromiso del gobierno federal. Por lo tanto se impulsarán acciones para involucrar efectivamente y de forma sistemática a la ciudadanía en el diseño, implementación y evaluación de los programas y las políticas públicas que emprenda el gobierno⁵².

La participación ciudadana en el quehacer gubernamental es mandato legal desde hace casi tres décadas. La Ley de Planeación de la Administración Pública Federal provee la participación de los grupos sociales en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas que de él derivan.

1.2.1.3. Ley de Planeación.

Esta ley dice entre sus líneas que se encargará de la Planeación Nacional del Desarrollo, ya sea en la planeación democrática, programas gubernamentales y de coordinación federal con otros ámbitos. Para los efectos de esta ley se entiende por planeación nacional de desarrollo la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo federal, en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen⁵³.

Mediante la planeación se predice los objetivos y misiones, y se asignarán acciones que tiene la federación para poder desarrollarse en todas sus capacidades. Pero la ley de planeación fija en sus términos que la participación ciudadana es un instrumento vital para el perfeccionamiento de cualquier área y la planeación estratégica del país.

⁵² Ídem. p. 280

⁵³ Ley de Planeación federal, art. 3 fuente: <http://www.snieg.mx/contenidos/español/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>

Para su fin, el gobierno tendrá que otorgar derechos a la ciudadanía para que esta junto con su administración puedan desplegar funciones conjuntas en pro del Estado⁵⁴. Estos son solo algunos ejemplos de cómo está reglamentada la contribución de la ciudadanía en su esfera pública y cómo en los diferentes espacios de gobierno se encuentra presente.

1.3. Participación Ciudadana en los Municipios del Estado de México.

Una vez revisado el marco legal para la participación ciudadana desde el ámbito federal, se puede pasar al Estado de México, donde existen leyes en esta materia que muestran (para el caso específico de este trabajo) las condiciones, instrumentos y mecanismos institucionales en los municipios de dicha entidad para el actuar de la ciudadanía.

El Estado de México se encuentra regido por diferentes estatutos y reglamentos que regulan a la sociedad y el ejercer del gobierno. La participación ciudadana está dentro de este gran marco jurídico que establece los lineamientos de cómo se maneja el Estado.

De cierta manera se encuentran puntos específicos que deliberan qué es lo que se hace dentro del marco normativo, las posibles operaciones a realizarse y de qué manera se hacen.

El Estado de México contiene las bases de su actuación en diferentes jurisdicciones; es bien sabido que sin leyes no hay estado de derecho, y no siendo la excepción, las legislaciones que emana este estado son apegos al conjunto de normas que establecen la armonía en la sociedad. Para efectos de este estudio, la participación ciudadana también se encuentra internamente en las disposiciones de este recinto.

⁵⁴ CAPITULO TERCERO, Participación social en la Planeación, Artículo 20.- En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley.

Al igual que el caso federal, en esta entidad no existe hasta el momento una ley general para regular la participación ciudadana, empero, muchas de las políticas públicas que emite el aparato administrativo del gobierno van encaminados a que el ciudadano se encuentre presente en los procesos de toma de decisiones y en la ejecución de programas.

Aunque existen diferentes preceptos de ley en este estado que nombran a la participación del ciudadano como un asunto de gran relevancia, los casos más concretos sobre estas jurisdicciones en este tema recaen en los municipios de la entidad, la gran mayoría sobre planes y proyectos programáticos que son empleados por la administración pública directamente en instrumentos tradicionales y mecanismos institucionales.

1.3.1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

El ordenamiento que le da forma y sentido al ejercicio de los poderes dentro del Estado de México es la Constitución del Estado Libre y Soberano de México, que regula los órganos, dependencias, instituciones, además de ámbitos municipales dentro del Estado para poder ejercer la labor del conjunto gubernamental. Dentro de esta ley se prevé la forma de organización acerca de cada poder del Estado, sus facultades, atribuciones, la población y sus garantías.

La Constitución del Estado de México regula las situaciones entre la población como un conjunto de individuos con goce de derechos y obligaciones en su interacción con sus autoridades cercanas. La participación activa de la sociedad es una garantía vital y prevaleciente en esta jurisdicción, donde cualquier ámbito de gobierno está obligado a propiciar la participación de sus ciudadanos.

Dentro del artículo 15 de esta ley menciona que la participación será en forma de organizaciones civiles y podrán contribuir a cualquier actividad que tenga que ver con

el desarrollo económico, cultural, social de una comunidad⁵⁵. Coadyuvarán también los procesos de sus respectivos gobiernos en el contenido de planes de desarrollo, obras y servicios públicos.

Para que exista una adecuada participación con respecto a los acuerdos legales establecidos, se determinarán mecanismos de participación para que las organizaciones estén dentro del marco legal, a la vez que el gobierno designará la figura de contralores sociales para vigilar actividades señaladas.

Con esto la Constitución del Estado de México dota a la población de poder ser participe en cualquier ámbito de gobierno y en cualquier actividad descrita anteriormente, logrando así un acercamiento del ciudadano con su gobierno.

1.3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

En primer plano podemos encontrar a la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, un sustento legal que dictamina cómo estará formada la participación de la sociedad en un aspecto formal.

Es obligación del gobierno del Estado de México fomentar y hacer valer mediante las funciones de sus diferentes instituciones y organismos el que la ciudadanía se encuentre en los diferentes ámbitos de desarrollo del mismo Estado para establecer un mejor progreso de la sociedad en general.

Siendo así, no solo se aprecia el manejo de las diferentes áreas de la administración estatal, sino que estas mismas demarcaciones deben de incorporar a la participación como un elemento primordial en la conjugación de su vida diaria. Esto refiere a que la participación de la sociedad se encuentre en cualquier ámbito de gobierno, así como en cualquier dependencia.

⁵⁵ Constitución Política del Estado libre y Soberano de México, TÍTULO PRIMERO, ARTÍCULO 15, Fuente: <http://201.159.134.50/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Constitucion/MEXCONST01.pdf>.

Una de las características de las secretarías es suscitar que la participación sea de manera eficiente y directa. Por citar un ejemplo, en la Secretaría de Desarrollo Social además de sus funciones, aclara en su fracción XIV que es su deber “promover la participación y el apoyo de los sectores social y privado en la atención de las necesidades y demandas básicas de la población más desprotegida en la entidad”⁵⁶.

Claro está, que cualquier dependencia del Estado debe de estar acompañado por la participación de la sociedad de manera recurrente, pues le da un aumento a la capacidad de cada sección. Todos los organismos del ejecutivo del Estado de México podrán además crear programas o mecanismos para introducir al ciudadano en las deliberaciones públicas.

1.3.3. Ley Orgánica Municipal del Estado De México.

Muchos de los instrumentos tradicionales del Estado, así como mecanismos institucionales y programas por parte de las dependencias del gobierno, son introducidos directamente en las unidades básicas como lo es el municipio. Es el municipio el espacio ideal donde convergen la sociedad y el gobierno, ya que el acercamiento entre estas dos esferas es constante. Dentro de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se pueden observar muchos de los preceptos antes citados.

Esta ley es la que da forma y regula la organización de las administraciones públicas municipales dentro de esta entidad. En esta se pueden ver distintas normas sobre el quehacer de los gobiernos locales. Algunos de los apartados que contiene este postulado tratan acerca de la composición de la participación ciudadana como ejercicio cotidiano en las tareas del municipio, principalmente en los programas y servicios públicos.

⁵⁶ Ley orgánica de la administración pública del Estado de México, art. 22. frac. XIV Fuente: <http://www.transparencianaucalpan.gob.mx/transparencia/marcojuridico/ley/Ley%20Organica%20de%20la%20Administracion%20Publica%20del%20Estado%20de%20Mexi.pdf>.

Dentro de este ámbito existen diversas formas de participación que se desarrollan en diferentes mecanismos institucionales. Para efectos de este trabajo el objetivo central es revisar los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia "COCICOVI" (que se abordarán en el caso de estudio más adelante) ,sin embargo en la Ley Orgánica Municipal se pueden verificar los Consejos de Participación Ciudadana, Organizaciones Sociales y Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal, esto para examinar otros instrumentos tradicionales además de los Cocicovis.

1.3.3.1. Consejos de Participación Ciudadana, Organizaciones Sociales y Comisiones de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Dentro de los apartados de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, mencionan que corre a cargo de los municipios la conformación de comisiones de planeación, consejos de participación y organizaciones sociales. Estos mecanismos de convocatoria ciudadana, social y privado serán elegidos por medio de votación en base al reglamento del ayuntamiento y estarán a propuesta del presidente municipal.

Los consejos de participación ciudadana, organizaciones sociales y las comisiones de planeación para el desarrollo municipal podrán conformarse por vecinos de la comunidad. Para el caso de los consejos de participación ciudadana se establecerán en un orden jerárquico (Presidente, Secretario, Tesorero y Vocales), y actuarán como órganos auxiliares de comunicación entre la comunidad y las autoridades. Están entre sus funciones coadyuvar para la elaboración de planes y programas municipales, en la prestación de servicios sociales, además de promover la participación ciudadana⁵⁷.

Por su parte las organizaciones sociales correrán a cargo de los ayuntamientos y estos promoverán su creación para el beneficio colectivo de la comunidad y de esta

⁵⁷ *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, Capitulo Quinto, artículos 71, 72, 73, 74,75 y 76, Disponible en: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig022.pdf>.

manera poder coadyuvar con los diferentes espacios municipales,⁵⁸ se integrarán por habitantes del municipio, por designación de ellos mismos y sus actividades serán en las que deseen participar.

Al igual que los consejos de participación y las organizaciones sociales, las comisiones de planeación para el desarrollo municipal se integrarán con ciudadanos del municipio (mínimo con cinco miembros) por designación del ayuntamiento. Al inicio de su gestión el Presidente Municipal convocará a organizaciones sociales para integrar dicha comisión y entre sus funciones estarán las de formular, controlar y evaluar el Plan de Desarrollo Municipal, formular recomendaciones para mejorar la administración, prestación de servicios, obras y distintas cuestiones municipales⁵⁹.

La acepción más acercada a un espacio formal es la composición y organización de comités, consejos, juntas vecinales, entre otras, para poder coadyuvar en el ejercicio público. Dentro de esta composición legal que permite la asociación de la sociedad con sus autoridades, se encuentran diferentes formas de participación, de aquí se destacan los mas importante para el estudio de este trabajo.

En el siguiente capítulo se podrá ver la prestación de servicios públicos, sus diferentes procesos y etapas que lo conforman, y la relación que se tienen con los diferentes mecanismos institucionales (que se han mostrado) que conforman la participación activa del ciudadanos.

⁵⁸ *Ibidem*, artículos 77, 78,79 y 80.

⁵⁹ *Ibidem*, Capitulo Séptimo: Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, artículos 82 al 85.

CAPITULO II. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Después del agotamiento del Estado de bienestar y ante el incipiente crecimiento de la población en las zonas urbanas, los servicios públicos se transformaron en la necesidad primordial para la administración pública, pues consecuentemente se hizo mayor la demanda de servicios básicos ante el aumento de las condiciones de pobreza en México y América Latina.

Los servicios públicos residieron su importancia en las acciones locales dando apertura a la autonomía municipal y generando descentralización administrativa para dar respuesta a su problemática.

Una de las partes importantes para el desarrollo de los municipios en México son los servicios públicos, convirtiéndose en uno de los temas más demandados por la sociedad. Estos contienen aspectos determinantes para el quehacer político y económico, además de generar satisfacción al ciudadano, legitimar acciones de gobierno y crear capacidades para el progreso de una comunidad.

Los servicios públicos son concebidos por la sociedad como el ejercicio visible (obras realizadas por el gobierno) de la administración pública. El generar servicios de forma continua para la población es elevar las condiciones de vida para la comunidad en general, es por esto que el ciudadano y la sociedad tienen la noción de que los servicios públicos son importantes para un municipio.

Los servicios en su carácter más cercano pueden vislumbrarse en el municipio, ya que este ámbito contiene ese acercamiento entre el gobierno y la sociedad para definir la atención de necesidades y dar pronta respuesta a las exigencias de la población y que esta evalúe el papel del gobierno municipal así como la eficiencia de los servicios que presta.

El ciudadano, por su parte, ha estado presente en la prestación de los servicios públicos, motivado por el entorno y la problemática que presenta su contexto desde que se le ha reconocido como un ente lleno de derechos y obligaciones en el Estado.

En el capítulo anterior se mostró la parte de desarrollo así como conceptualización de la participación de las actividades en las que el ciudadano debe de estar presente; muchas de estas acciones son los servicios públicos, obras públicas, políticas públicas, instrumentos tradicionales, mecanismos institucionales y programas, ya que estos son componentes de la administración que tienen una fuerte influencia y carga valorativa para la aceptación por parte de la sociedad.

En este capítulo se podrán observar los elementos, características, componentes, formas de financiamiento y el marco normativo que contienen los servicios públicos municipales, asimismo vincular la prestación de estos servicios con los diferentes tipos de municipios que existen, para esto se tomara como ejemplo al Estado de México y sus municipios, ya que es necesario para el estudio de caso que se mostrará más adelante.

Para poder diferenciar qué tipo de servicios prevalecen en los diferentes ámbitos y regiones, también se relacionará los servicios públicos con la participación ciudadana que se produce para hacerlos eficientes y cómo se observa el desempeño de la administración municipal así como de la participación de la ciudadanía dependiendo de la calidad y la cantidad de los servicios que una comunidad proyecte para un mejor modo de vida para los habitantes.

2.1.- Concepto de servicios públicos

Los servicios públicos forman parte de la administración del municipio, son acciones o actividades que realiza el gobierno para poder brindar alguna satisfacción a la sociedad.

Hay muchas y muy variadas definiciones de servicios públicos, diferentes autores dan características y enumeran elementos que contiene el significado de este concepto. Andrés Serra Rojas dice que:

*Servicio público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar de una manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público.*⁶⁰

Miguel Acosta Romero define al servicio público como: “Una actividad técnica encaminada a satisfacer necesidades colectivas básicas o fundamentales, mediante prestaciones individualizadas sujetas a un régimen de derecho público, que determina los principios de regularidad, uniformidad, adecuación e igualdad. Esta actividad puede ser prestada por el Estado o por los particulares “mediante concesión”⁶¹. “El servicio público debe satisfacer una necesidad colectiva por medio de una actividad de administración pública”.⁶²

El servicio público tiene varias acepciones entre las que destaca “como materia de la actividad del Estado, cuyo sentido es la expansión corriente y admitida hoy, para señalar y definir los fines concretos y jurídicos del Estado. Esta acepción hace referencia a la gestión de los intereses colectivos, por obra de una actividad administrativa del estado”.⁶³ El servicio público ha sido conceptualizado de diferentes maneras. Así los juristas tienden a definirlos como “una actividad del Estado para dar satisfacción a diversas necesidades de interés general, mismas que al no realizarse dejarían insatisfechas o parcialmente satisfechas a esas necesidades”⁶⁴

Generalmente se ha considerado que la parte visible de la administración municipal es la atención de las necesidades colectivas, es decir, la función de los ayuntamientos encaminada a prestar servicios públicos a sus comunidades. En gran medida un servicio público es brindado en mayor parte por medio del ayuntamiento hacia sus pobladores. Esta perspectiva ha ido cambiando en los últimos años, pues

⁶⁰ Serra Rojas Andrés citado en Carlos F. Quintana Roldan, 2008

⁶¹ Miguel Acosta Romero citado en Quintana Roldan, Carlos F. “Derecho Municipal, México, D.F. Porrúa, 2008. P. 421

⁶² Huerta Barrera ,Teresita Rendón; *Derecho Municipal*; 1998, p. 235

⁶³ Cfr. Huerta Barrera

⁶⁴ Mejía Lira, José, “Servicios Públicos Municipales”, México: UAEM, 2002, P. 27.

diferentes empresas vinculadas con el municipio son también las encargadas de dotar a los ciudadanos de ciertas prestaciones para el bien común.

No existe una definición ni una descripción única y absoluta de lo que es el servicio público ni de los elementos que debe abarcar, es recomendable que la conceptualización se apegue a las características que lo distinguen en cada realidad social.⁶⁵

Los servicios públicos juegan un papel muy importante dentro de las funciones que desempeña el ayuntamiento, ya que a través de ellos se refleja la buena marcha de la administración y se responde a las demandas planteadas por la comunidad para mejorar sus condiciones de vida.⁶⁶

También es cierto que entre mayor sea el número de habitantes por municipio, será mayor la demanda de los servicios públicos, y constata una gran responsabilidad para ejercer por parte de la gestión en turno. La administración pública municipal debe de poner en manos de la sociedad los servicios públicos requeridos para un mejor entendimiento del desarrollo social.

2.2.- Marco Jurídico de los servicios públicos municipales

La vida administrativa del municipio se encuentra reglamentada por los diferentes preceptos que la ley autoriza. Cualquier actividad dentro de este rango que realice el ayuntamiento se puede comprobar, validar y ejercer mediante diferentes vías para su ejecución. La jurisdicción por parte de los servicios públicos señalan los ámbitos de gobierno que pueden realizar esta actividad, al mismo tiempo las normas dan regulación, control y adecuación para que se convierta en una labor con certeza jurídica.

⁶⁵ Salazar Medina Julián, *Elementos básicos de la administración municipal*, México: UAEM.: IAPEM, 2009

⁶⁶ Cfr. Guía Técnica No. 9, "La administración de los servicios públicos municipales", MEXICO: INAP, Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal, 1993.

A partir de que el servicio público fue atribuido a las instancias municipales por medio del Artículo 115 constitucional este se ha venido reformando para hacer alusión a la actividad encaminada a satisfacer las necesidades comunes.

Sin embargo para el ejercicio de la administración pública municipal dentro del Estado de México existe el precepto de la Ley Orgánica Municipal que regula las bases de la integración conforme al gobierno y la administración pública municipal. Para los servicios públicos el ayuntamiento podrá actuar mediante las disposiciones jurídicas.

2.2.1. Acerca de los servicios públicos en el Artículo 115 constitucional

El artículo 115 fracción III de nuestra constitución señala que los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a)** Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b)** Alumbrado público.
- c)** Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
- d)** Mercados y centrales de abasto.
- e)** Panteones.
- f)** Rastro.
- g)** Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h)** Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.
- i)** Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad

administrativa y financiera. Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.⁶⁷

2.2.2. Acerca de los servicios públicos en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México nombra los rubros de los servicios públicos que estarán a cargo del municipio. Esta ley menciona, de igual manera que en la fracción III del artículo 115 constitucional, aquellos servicios de carácter municipal, además de contener las comisiones de los regidores con la función de cuidar y vigilar que los órganos de prestación de los servicios sean de forma adecuada y con apego a la norma.

El ayuntamiento podrá regular de acuerdo a su jurisprudencia y tratados, la forma, medios y demás vías para poder manejar y distribuir los servicios en su comunidad.

De esta manera en el artículo 125 de la Ley Orgánica Municipal se enuncia que “Los municipios tendrán a su cargo la prestación, explotación, administración y conservación de los servicios públicos municipales”⁶⁸. Intrínsecamente en el capítulo séptimo de esta ley se expiden los formatos que estipulan los servicios públicos. La prestación de estos deberá realizarse por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares.

Cuando estos servicios sean prestados directamente por el ayuntamiento serán supervisados por los regidores o por los órganos correspondientes. De semejante carácter cuando los servicios públicos sean concesionados a terceros, se sujetará a lo ya establecido por los reglamentos.

⁶⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 115, fracción III, Fuente: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf

⁶⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Capítulo séptimo de los servicios públicos arts. 125 al 141, Fuente: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/sap/Actividad/legislacion/leyes/pdf/leyorgmunedomex.pdf>

También los ayuntamientos requerirán la autorización previa de las legislaturas locales para concesionarlos a su cargo, ya sea porque se exceda a la gestión del ayuntamiento o cuando se afecten bienes inmuebles municipales. Una vez decretada la municipalización del servicio, si el ayuntamiento carece de recursos para poder prestarlo, podrá concesionarlos en los términos que disponga la normatividad.

De acuerdo con este mandato se asume la participación no solo de los servidores públicos, ayuntamiento y empresas privadas, sino también de la ciudadanía a los que van dirigidos estos servicios, esto por ser los principales beneficiados en cuanto a la acción de un servicio público.

Como se muestra en esta norma, solo será el ayuntamiento en cualquiera de sus formas de prestación, el encargado, junto con otros órganos auxiliares, ya sean públicos o privados, los agentes de brindar a la sociedad lo necesario para un servicio público.

2.3.- Características de los servicios públicos

Los servicios públicos municipales contienen diferentes peculiaridades que los hacen ser distintivos en cuanto a su acción dentro del municipio. Primero se atienen a reglamentos y bases jurídicas que son primordiales para su ejercicio; (como se ha mostrado con anterioridad) en segundo lugar se tiene su clasificación exclusiva para cada uno de ellos; en tercero, cuentan con su propia administración, así como los recursos que se manejen y qué órganos intervienen, y por ultimo para su prestación, ya sea de forma directa o concesión etc. Aparte de que constituyen una actividad técnica, se debe de aseverar que son consecuencia de la vida comunitaria, manejan diferentes criterios así como principios básicos.

De igual manera se desprende de la definición varios elementos y características condicionantes de los servicios públicos:

Adecuación: significa que los servicios tienen que ser prestados en forma adecuada, en calidad y cantidad a las necesidades que se pretenden satisfacer, así como a las condiciones económicas y sociales de la comunidad que se integra servir.

Permanencia: significa que los servicios tienen que ser prestados en forma constante y permanente.

Igualdad: quiere decir que no se debe privar a nadie del goce del servicio, siempre y cuando haya cubierto los requisitos necesarios para hacer uso de él.⁶⁹

Otros autores asumen la misma postura y agregan algunas otras características y principios como lo son:

Obligatoriedad: se refiere al deber constitucional que tienen las autoridades municipales de prestar los servicios públicos.

Legalidad: se debe apoyar en el conjunto de normas y condiciones establecidas por las leyes respectivas.⁷⁰

Continuidad: indica que la prestación de los servicios públicos no debe de interrumpirse; su existencia prolongada y segura garantiza la satisfacción de las necesidades colectivas a través del tiempo.

Persistencia: satisfacer tanto las necesidades nuevas como necesidades que persisten en la mayoría de los habitantes de la población.

Adaptación: "La prestación correspondiente se adapta a las contingencias de la comunidad y a los cambios en las necesidades de los habitantes"⁷¹.

Ante todos los preceptos y significaciones que deben de contener los servicios públicos, el gobierno municipal debe darse a la tarea de cumplir con todos ellos. Es de vital trascendencia el hacer énfasis en estas cuestiones, pues para la mayor parte

⁶⁹ Martínez Cabañas, op. cit.

⁷⁰ Guía técnica No. 9, *La administración de los servicios públicos municipales*, p. 12-13

⁷¹ Salazar Medina Julián, "Elementos básicos de la administración municipal" México: UAEM.: IAPEM, 2009, P.

de un periodo gubernamental para cualquier ayuntamiento, el forjar servicios públicos de apoyo a la colectividad en un municipio siempre será la parte más solicitada de sus habitantes.

La sociedad está dispuesta a cooperar con su gobierno, siempre y cuando este le garantice servicios de calidad, que puedan ser utilizados por sus pobladores, de esta manera la participación de la ciudadanía puede estar intrínseca en los actos e implementación de alguna obra o servicio público.

2.3.1. Clasificación de los servicios públicos

A pesar de contar con las mismas características, existen diferentes servicios. Su diferencia radica en que son dirigidos para distintas áreas a nivel municipal y su clasificación se vuelve indispensable.

Martínez Cabañas realiza la siguiente clasificación:

- a) Servicios educativos:
 - Escuelas primarias
 - Talleres artesanales
 - Escuelas técnicas
 - Centros de capacitación

- b) Servicios asistenciales:
 - Guarderías infantiles
 - Asilos
 - Clínicas
 - Comedores Públicos

- c) Servicios urbanos:
 - Agua potable
 - Drenaje y alcantarillado
 - Alumbrado público

- Parques y jardines
 - Limpia
 - Mercados
 - Rastros
 - Panteones
 - Transporte Urbano
- d) Servicios de seguridad pública:
- Policía preventiva
 - Policía de tránsito
 - Bomberos
 - Servicios médicos de urgencia

De acuerdo con el aporte anterior, la clasificación de un servicio público se torna importante en el momento en que se decide hacia dónde va dirigido cada uno de ellos. Los servicios públicos municipales puede ser también especificados según las necesidades que atienden los habitantes del municipio:

Prioritarios. Se consideran aquellos que de alguna manera son necesarios para el bienestar humano, como: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, servicios de salud.

Desarrollo urbano. Son aquellos esenciales para el desarrollo de un municipio, así como de sus habitantes: calles, parques y jardines (entre estas su equipamiento), recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, alumbrado público.

Económicos. Son los detonantes económicos de un municipio, entre los principales está el turismo, ferias regionales, parques industriales, etcétera.

De seguridad Pública. Para el adecuado desempeño de las labores económicas, sociales y culturales de los habitantes del municipio se requiere de seguridad, por lo tanto aquí se ubican: seguridad pública, bomberos, protección civil.

Desarrollo social. En este ámbito se ubican los servicios necesarios para el desarrollo integral del ser humano: bibliotecas, cultura, educación cívica, deporte, etcétera.⁷²

La postura de clasificación acerca de las necesidades de los diferentes municipios que existen en nuestro país está relacionado directamente con cada necesidad por la administración del ayuntamiento, pero los servicios van cambiando dependiendo del territorio, el número total de habitantes, demandas de servicios y qué tan importante sean para el gobierno y su población el considerar primordial un servicio; pues en muchos casos un servicio público es necesario en un municipio y en otro no, dado que existen características diferentes.

Dentro de las diferentes clasificaciones de servicios públicos se puede constatar que existen servicios que por su demanda y exigencia se convierten en básicos, aquellos que son importantes para el sustento de la población como lo son servicios de salud (ya sea en crear o mejorar los centros de salud, clínicas o hospitales del municipio), servicios de educación como el perfeccionamiento de kínder, primarias, secundarias, bachillerato, los servicios relacionados con el agua (distribución, y tratamiento del agua), y por último el de seguridad pública (policía preventiva y de tránsito).

Se podría verificar que estos son los servicios con mayor demanda de la comunidad y los que hace que la ciudadanía se encuentre con mayor bienestar en su desarrollo social.

2.3.2. Prestación de los servicios públicos

En materia administrativa el servicio público cobra un gran valor para el municipio desde el momento que se indica su forma de administración. Una gran mayoría de municipios tiene que valerse de diferentes medios para poder cubrir la exigencia de su población y generar servicios públicos.

⁷² Cfr. Salazar Medina, p. 193.

El brindar servicios para el municipio se convierte en una tarea con múltiples formas para poder llevarlo a cabo, pues es cierto que algunos servicios pueden ser realizados por el mismo ayuntamiento, pero algunos otros se dificulta su prestación directa ya sea por falta de recursos o por contener demasiados elementos imprescindibles por el municipio, lo que hace que la administración municipal recurra a otras formas.

La mayor parte de los ayuntamientos cuenta con órganos encargados para planear, vigilar, dirigir y organizar los servicios públicos, normalmente estos órganos llevan el nombre de dirección, departamento u oficina. Claro está que no todos los ayuntamientos cuentan con estas funciones y son a veces los mismos miembros del ayuntamiento en los que recae dicha función.

Si en un municipio existe un órgano responsable de la prestación de los servicios públicos, este deberá tener a su cargo competencias y elementos como personal calificado, ajustarse al procedimiento administrativo y normativo para una adecuada composición de los servicios que se brinde a la comunidad. Aunque para algunos municipios, de acuerdo a sus características, la responsabilidad de crear servicios públicos recae en los miembros del mismo ayuntamiento.

De las diferentes formas que existen para poder administrar los servicios públicos, encontramos muy variadas opciones que permiten en la mayor parte de los municipios poder definirlo. Algunos estudios determinan numerosas vías para la prestación de los servicios y cada autor propone una postura distinta. Dentro de las formas que existen son las que disponen las leyes y el municipio, y en estas se encuentran:

Directa: El ayuntamiento se hace cargo en forma absoluta de la prestación del servicio. En esta opción el ayuntamiento tiene el control absoluto de este proceso, así como el de dirigir, distribuir recuperación de costos, financiamiento, entre otras.

Pero las desventajas que se prevén de esta modalidad dicen que los ayuntamientos requieren contar con una unidad administrativa exclusivamente dedicada a este fin⁷³.

Concesión: El ayuntamiento cede a una persona física o moral la prestación ya sea total o parcial del servicio, esto en apego a la ley y por medio de un contrato. Esto permite a los particulares obtener ganancias por medio de la prestación, y ayuda al ayuntamiento con la carga administrativa y financiera. Todas las características de esta prestación están reguladas por medio de la Ley Orgánica Municipal, la cual habla acerca de la duración de la concesión, los productos y derechos que se deriven de esta, la vigilancia correrá a cargo del ayuntamiento y también la intervención del congreso local en casos específicos.⁷⁴

Convenio: Esta forma se realiza entre el ayuntamiento y el gobierno estatal respectivo, siendo el propósito trasladar total o parcialmente la prestación de algún servicio. Mediante estos convenios el ayuntamiento puede transferir sus facultades para la prestación de un servicio al gobierno estatal.⁷⁵ Esta práctica es útil e importante porque fortalece la participación y la integración del gobierno del estado con el municipio correspondiente.

Organismo descentralizado: A través de un organismo descentralizado se predice que la acción dirigida hacia la prestación de un servicio caiga en funciones de este, para poder desligarlo de la administración municipal. Actualmente el servicio de agua potable es brindado por medio de este tipo de organismos.⁷⁶ Pese a contener características muy peculiares, solo son pocos los municipios que pueden contar con este tipo de mecanismo, pues en municipios más arraigados no se cuenta con esto.

Empresa paramunicipal: Estas empresas tienen el fin de prestar los servicios públicos, en muchas ocasiones con presupuesto distinto al del ayuntamiento y son capaces de dirigir todas sus funciones.

⁷³ Mejía, Lira, José, “*Servicios Públicos Municipales*”, México: UAEM, 2002, p. 37

⁷⁴ Mejía, Lira, óp. cit. 39

⁷⁵ *Ibíd.* p. 39

⁷⁶ *Ibíd.* p. 39

Fideicomiso: Este consiste en ubicar un monto de recursos financieros en alguna institución financiera; esta se encarga de administrarlos y genera excedentes para un determinado servicio.⁷⁷

Asociación: Indica la coordinación entre dos ayuntamientos en la prestación de un servicio público particular, se da por la unión de dos o más municipios y manejan entre las partes un servicio público. Este modo es importante y vital no solo por un servicio público, sino porque fortalece la asociación intermunicipal. A decir verdad en nuestros días existen un gran número de municipios que colindan muy estrechamente y son conurbados, por lo tanto esta práctica para esos municipios es muy útil.

Colaboración: Por este medio se da la participación tanto del municipio como de los habitantes, pues las funciones y el financiamiento de un servicio público corren a cargo de la comunidad y el ayuntamiento.

Prestación mixta: Se puede dar por cualquier forma mencionada con anterioridad, dependiendo del ayuntamiento, así como de los acuerdos con diferentes ámbitos y con la reglamentación necesaria.

Cualquier forma de prestación del servicio es buen esbozo para ser llevado a la práctica, pero es indispensable mencionar que hay casos en municipios específicos que no se pueden dar muchas ventajas sobre esto, algunos por falta de recursos, por marginación, o por cual sea el caso. De algún modo u otro es responsabilidad de las autoridades municipales, estatales y federales tratar de contribuir a generar servicios públicos de calidad, esto para fortalecer el desarrollo administrativo del país.

⁷⁷ *Ibíd.* P. 40

2.3.3. Financiamiento de los servicios públicos.

Para el financiamiento de los servicios públicos es necesario abordar la parte que contemplan los ayuntamientos de producir los fondos indispensables para resguardar las actividades requeridas en función de obtención recursos que pueda generar algún servicio.

Existen diferentes formas de financiamiento, el primero es el interno, el cual se basa en hacerse de los recursos de fuentes propias recabados por el ayuntamiento ya sea por impuestos, cobros de derechos, aprovechamientos, etc.

Un segundo modo es el concerniente a las aportaciones de los diferentes ramos o contribuciones externas al municipio de diferentes agentes, instituciones y otros ámbitos de gobierno que proveen recursos a los ayuntamientos para subsanar los requerimientos adicionales del financiamiento de las cuales destacan empresas privadas o intervención del gobierno Estatal o Federal.

El financiamiento de los servicios se da en gran parte a los recursos que puedan obtener y que contengan los municipios, se habla de los requerimientos de capital y para ello se cuentan los de corto, mediano y largo plazo en sus dos acepciones, tanto en el interno como en el externo.

Las fuentes de financiamiento para los municipios del Estado de México son ingresos provenientes de los impuestos entre los que se encuentran: el predial, adquisición de inmuebles y otras operaciones traslativas de dominio de inmuebles, sobre conjuntos urbanos, sobre anuncios publicitarios, diversiones, juegos y espectáculos públicos, la prestación de servicios de hospedaje.

Otras fuentes de ingresos son los derechos como, por ejemplo, los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, del registro civil, de desarrollo urbano y obras públicas, servicios prestados por autoridades fiscales, administrativas y de acceso a la información pública, por servicios de rastros, por corral de concejo e identificación de señales de sangre, tatuajes, elementos electromagnéticos y fierros para marcar ganado y magueyes.

También por uso de vías y áreas públicas para el ejercicio de actividades comerciales y de servicios, por servicios de panteones, de estacionamiento en la vía pública y de servicio público, por la expedición o refrendo anual de licencias para la venta de bebidas alcohólicas al público, por servicios prestados por autoridades de seguridad pública, por servicios de alumbrado público, por servicios de limpieza de lotes baldíos, recolección, traslado y disposición final de residuos sólidos Industriales y comerciales, por los servicios prestados por las autoridades de catastro.

De igual forma se encuentran los aprovechamientos que establecen multas, recargos, sanciones administrativas, indemnizaciones, explotación de bienes y dominio público, por mencionar algunos ejemplos de recaudación.

Las diferentes maneras en las que el municipio puede generar ingresos de forma directa para la hacienda pública son directamente recursos que pueden ser empleados a la creación de obras y servicios públicos. Dentro de las formas de recaudación y financiamiento internas para el municipio existen las de corto, mediano y largo plazo.

Las fuentes del financiamiento internas de corto y mediano plazo pueden ser provenientes de los cobros de impuestos y derechos que fortalezcan al erario municipal. Las fuentes externas a corto y mediano plazo se pueden dar de las contribuciones federales y estatales, regalías y donaciones, préstamos temporales de la banca comercial y desarrollo, por mencionar algunas.

Las formas internas de financiamiento a largo plazo se puede constatar que son las que el municipio genera y que su redituabilidad es cada año. Para el financiamiento externo son las inversiones en activos fijos, por ejemplo los terrenos, edificios, maquinaria y equipo en muchas otras opciones.⁷⁸ Como se muestra en muchos de los casos algunos servicios públicos representan una aportación al erario municipal, dejando ganancias y recursos como bien es el caso del agua, rastros etc.

⁷⁸ Cfr. *Manual de servicios públicos municipales*.

Existen también otros mecanismos que son los externos, los cuales aparecen en las leyes del ámbito federal, estatal y municipal. Muchos de estos son generados por el ámbito municipal en el fondo de fomento municipal⁷⁹ para beneficiar a los municipios que apoyen más al erario federal. Los demás mecanismos externos van desde créditos de Banobras y algunos otros que brindan dependencias de la administración pública.

El gran reto para los gobiernos municipales hoy en día es la recaudación de los fondos y el financiamiento de su hacienda pública. De todos los recursos totales gran parte va dirigido al gasto corriente, dejando un gran vacío de capital para la creación o mejoramiento de algunos servicios públicos.

De esta manera los municipios han actuado mediante diferentes mecanismos para la obtención de fuentes de financiamiento como lo son los creados por el propio municipio y la optimización de los recursos existentes, que significa el no derrochar más de lo necesario en alguna acción realizada por el ayuntamiento y acatar lo verdaderamente significativo.

2.4. Tipología municipal

Dentro del territorio mexicano se establece la referencia que se encuentran alrededor de 2,500 municipios en todo el país. Cada municipio con su particularidad, diferentes en costumbres, población y características que los difieren.⁸⁰

En un estudio más amplio se ha dotado a los municipios de diferentes peculiaridades ya sea dentro de su sociedad o su administración y economía. Por esto es importante el brindar la línea de demarcación que cada uno tenga y es vital proporcionar la tipología municipal con el objetivo de ver las discrepancias que se

⁷⁹ Manual de servicios públicos municipales, Vol. 5 No. 1, INAP: Banco Nacional de obras y servicios públicos, México 1997. P. 91

⁸⁰ Salazar, óp. cit.

hallan en cada caso, ya sea en cuanto a servicios públicos, estructura, educación, desarrollo social, etc.

También nos permite clasificarlos y evidenciar problemas o alcances que tengan en un futuro para poder asignar mejores recursos o asistencia a sus gobiernos y comunidades.

Dentro de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México están establecidas sus categorías políticas, mostrando el número de habitantes que contiene y los servicios públicos que usa cada tipo de municipio.

Es considerable contemplar que dentro de los diferentes tipos de municipios que existen, muchas prácticas de la administración hayan cambiado en cuanto a la prestación de los servicios públicos, pero en algunas ocasiones es impensable que por su extensión territorial, al igual que su población, puedan contener cierto número de servicios que sobrepasen los recursos financieros del mismo. Aunque muchas prácticas que se han ido transformando evidencian en la actualidad administraciones (por parte de algunos ayuntamientos) más eficaces y mejor desarrollados que otros, a pesar de su poca extensión territorial.

También es trascendental mencionar que los servicios públicos que se ejecuten, sea cual sea, no depende solo de su gobierno, sino del esfuerzo que contengan sus conciudadanos. Entre más aportes hagan a su alcaldía las dos esferas (sociedad y gobierno), mejor será su desarrollo y desenvolvimiento.

Por esto la tipología municipal señala los alcances que pueden tener los municipios de acuerdo a su población, servicios públicos, recursos, perfiles socio-demográficos y demás características.

Muchos de los autores ya citados muestran la metodología para la clasificación de los mismos apuntando a las siguientes:

2.4.1. Municipios Rurales

Dentro de la clasificación de los municipios se encuentran los del tipo "rural", los cuales están compuestos por una población no mayor a 10. 000 habitantes donde predominan las actividades económicas primarias, como los son la ganadería, la agricultura, pesca y minería, como las principales fuentes de ingresos. Su población no es tan extensa y está dividida en pequeños grupos dispersos. En la parte de los servicios públicos carecen de infraestructura urbana y escasean en adecuación y calidad, además de que la mayor parte de los Estados del país están compuestos por este tipo de municipios.

Su administración y estructura organizacional es bastante sencilla. No cuentan con aparatos administrativos numerosos, ya que la mayor parte de los servidores públicos de estos municipios se componen por los cargos de elección pública que son el presidente, síndico o síndicos, regidores, el secretario de ayuntamiento y el tesorero.

Esto hace que tengan problemas administrativos por no acatar adecuadamente su función. "También podemos encontrar órganos de funciones administrativas básicas (como registros civiles, por mencionar alguno). Cuentan con pocos recursos emanados del ámbito federal y su forma de financiamiento es mucho menor que otros municipios".⁸¹

Sin embargo estos tipos de municipios han ido cambiando, pues en la actualidad muchos se han vuelto más capaces en cuanto a su organización administrativa, su integración, han crecido sus actividades económicas y su población. De esta forma los municipios rurales generan con mayor facilidad su transformación a semi-urbanos.

⁸¹ Cfr. Martínez Cabañas.

2.4.2. Municipios semi-urbanos

Dentro de los municipios semi-urbanos encontramos que la diferencia con los de tipo urbano no está tan marcada, ya que cumplen con servicios indispensables, una economía más desarrollada y sostenible. Se componen por una población que tiene entre 100 mil habitantes y menos de 500 mil. Su administración pública tiende a la profesionalización, y su hacienda municipal es compartida por ingresos propios y de participación Estatal y Federal.⁸²

Sus políticas con el gobierno Estatal y Federal se vuelven más elásticas y son más fuertes en cuanto a su dependencia económica y financiera.⁸³ Este autor plantea que existan núcleos de habitantes de entre 25 mil habitantes a 100 mil.

En este caso de municipios van fortaleciendo su actividad política, social, económica y administrativa, van al grado de poder contar con servicios de mayor calidad. Se empieza a vislumbrar influencia de modernidad, además de estar en vías de desarrollo.

2.4.3. Municipios Urbanos

Los municipios urbanos se considera que superan los 500 mil habitantes, dentro de sus principales actividades económicas están las zonas industriales y de sector terciario. “Los asentamientos humanos se caracterizan por ser en mayor parte urbanos y del tipo: ciudad, fraccionamientos colonias; poseen todos los servicios públicos y de salud (hospitales, clínicas). Se encuentran bien ubicados en el ámbito de vialidades y transportes”⁸⁴. En cuanto a su administración pública están mejor coordinados con organismos que contiene diferentes funciones, como las direcciones, departamentos, subdirecciones, etc. El financiamiento para muchas de

⁸² Cfr. Salazar Medina, Julián

⁸³ Cfr. Martínez Cabañas, p. 145

⁸⁴ Salazar Medina, Julián, óp. cit. P. 211

sus acciones se logra en gran parte de participación federal y estatal, conformando mayores utilidades gracias a su cobro de impuestos y derechos de los ciudadanos.

Pero en contraparte se delinear problemas específicos como los son la seguridad pública, medio ambiente, entre otros. Estos municipios se agrupan en las ciudades importantes del país, su explosión demográfica es más grande y su población crece paulatinamente. La clasificación de Martínez Cabañas acerca de los municipios urbanos apunta a “poblaciones que fluctúan entre los 100 mil y 500 mil habitantes” aunque en la actualidad son considerados de mayor extensión poblacional, pasando el medio millón de habitantes.

Se consideran un gran número de demandas por parte de los ciudadanos en cuanto a los servicios públicos y genera un problema en estos municipios, lo cual hace que agua potable, drenaje, alumbrado público, transporte público, por nombrar algunos, sean de vital importancia para el gobierno por tratar de brindarlos. Normalmente contienen mayor presupuesto brindado para las acciones correspondientes.

2.4.4. Municipios Metropolitanos

Son llamados municipios conurbados o metropolitanos por las características de situarse en zonas geográficas de concentración específica y aglutinación poblacional. Muchos de estos casos los encontramos actualmente, como lo son el Distrito federal, Monterrey, Guadalajara, y en el Estado de México se encuentran Ecatepec, Tlalnepantla, Naucalpan, y Texcoco, por mencionar algunos.

Son considerados con una alta actividad económica de todos los sectores, se concentran el 80 % de la planta industrial del país. Con frecuencia se nombra el acelerado crecimiento de la población, aún más complicada que en los municipios urbanos.

Entre muchos autores se considera que están entre los 800 mil habitantes a pasar el millón de habitantes. Algunos sobrepasan los 5 millones de habitantes como son

muchos de los casos mencionados. También cuentan con aparatos administrativos de cierta magnitud y complejidad, con órganos encargados de funciones técnicas muy especializadas, como son unidades de planeación e informática.⁸⁵

Como se ha mostrado en este capítulo, para la comprensión y dimensión del tema de los servicios públicos es necesario abordar tanto sus características, su clasificación, sus formas de prestación y su financiamiento. Es de suma importancia relacionar este tema con el de los diferentes tipos de municipios que existen, los diversos modos en cómo se conforman los servicios de un tipo de municipio a otro, y al mismo tiempo fijar que esta es una actividad relacionada con la participación de la ciudadanía.

Ya que la población es un componente dentro de una organización territorial, entonces la participación del ciudadano es un elemento que debe de estar presente en las diferentes tipologías municipales, sean cual sean sus características. Por lo tanto las acciones que ejecuten las administraciones deben de ser objeto de la legitimidad ciudadana, de aquí emana su importancia.

En el siguiente capítulo se mostrará la parte técnica de los servicios públicos, la cual es una actividad denominada “obra pública” (cuyo trabajo es generar algún servicio). Se presentará la conceptualización, características, procedimientos, marco jurídico y su correlación en cuanto al tema de la participación ciudadana.

Pues, es en esta parte operativa donde el ciudadano participa como un órgano de control sobre la ejecución de los trabajos que generaran un servicio; y al igual que en este apartado, el objetivo es mostrar el desarrollo de las obras, así como el modo en que los mecanismos ciudadanos pueden involucrarse.

⁸⁵ Martínez Cabañas, Gustavo, “La administración Estatal y Municipal en México” MEXICO: INAP: ISAP, 1995. P. 145

CAPITULO III. – OBRA PÚBLICA MUNICIPAL

Todos los trabajos de construcción, reparación y conservación que realiza la administración pública municipal serán considerados como obra pública, esta establece un aspecto sustancial que brinda servicios públicos para una comunidad establecida. La obra pública constituye una actividad técnica en su mayoría manejada por expertos dentro de la administración pública y muchas veces por la administración privada.

La intensa carga técnica hace que la obra pública sea tratada desde un punto de vista de los especialistas, aunque en los últimos años se ha observado una transición a este aspecto disciplinar, donde organizaciones civiles, sindicatos, grupos de presión, universidades y sobre todo el ciudadano, han formado parte del procedimiento de las obras públicas y la prestación de servicios públicos.

Se puede mencionar que este cambio vino acompañado por organismos e instituciones que han querido insertar al ciudadano a los procesos técnicos de obras públicas para estar presente en muchos aspectos del gobierno. A finales del siglo XX y principios de este siglo es donde se ha prestado mayor atención para hacer partícipe al ciudadano, sin embargo aunque existen cambios en la democracia, la obra pública sigue siendo una labor técnica de fuerte especialización.

El desafío para muchos de los gobiernos es tomar en cuenta al ciudadano para el ejercicio de la obra pública, pues esta se convierte en la labor primordial de cualquier administración para poder generar consensos con la población directamente beneficiada, así como permitirle ser partícipe en los procesos, de este modo hace que cualquier obra sea legítima, dé satisfacción para la ciudadanía y con un gran índice de aceptación.

Sin embargo, falta precisar y aumentar esquemas que puedan componer la participación del ciudadano en la obra pública. Existen ya fundamentados consejos de participación, comités y organismos auxiliares; pero se necesita de una apertura en la cual el ciudadano se pueda desenvolver en todas las etapas de la obra, que

esté presente tanto en la planeación, la programación, la implementación, la evaluación y el mantenimiento, para poder producir un verdadero acercamiento del ciudadano con su gobierno.

Se pudo mostrar en primera instancia las etapas en la prestación de servicios públicos así como la relación e importancia que tiene el ejercicio ciudadano en estos actos. Siendo entonces que la obra pública son trabajos que se desprenden de los servicios, también se pretende mostrar que la participación de la sociedad civil es necesaria en estas acciones.

Anteriormente se revisaron los aspectos más importantes de la participación ciudadana así como la de los servicios públicos municipales haciendo énfasis en los casos del Estado de México para ambos temas, de esta forma se pretende ligar estos tratados con el de la obra pública y poder generar un caso concreto con lo ya analizado.

En este capítulo se plantea el proceso de las obras públicas, sus características, marco jurídico, formas de financiamiento y los beneficios que puede generar esta labor con la sociedad civil, además de la convergencia que existe de los ciudadanos con su administración para forjar mecanismos que lo ayuden a ser parte de la toma de decisiones.

3.1. – Concepto de Obra Pública

La obra pública recobra una importancia fundamental dentro del ejercicio de la administración pública del municipio; es tan vital para el desarrollo del mismo, que tiende a priorizarse sobre los demás asuntos en la gestión. A esta se le da mayor peso, pues representa uno de los grandes retos y alcances para cualquier ayuntamiento.

El objetivo de la obra pública es crear la satisfacción de las necesidades colectivas y que sea necesaria para la prestación de algún servicio público, de esta manera crear fuentes de desarrollo económico y social en el municipio.

Más allá de las funciones, características y todo lo relacionado con este tema, es trascendental dar un concepto acertado que cumpla con todo lo concerniente a la obra pública municipal. Esta se considera como:

*Todo trabajo que realice la administración municipal por sí o por medio de terceros, con recursos propios o de manera conjunta con otras instituciones públicas, consistentes en construir, crear, modificar o conservar bienes inmuebles o instalaciones que se utilicen para la prestación de un servicio público municipal o que fomenten el desarrollo económico-social del municipio o región.*⁸⁶

Las funciones de la obra pública municipal son poder urbanizar y/o perfeccionar el espacio donde habita la población para mejorar su sistema de vida; en cuanto la función económica, tiende a incrementar la depresión económica, a la vez que mediante alguna obra se generen empleos; la función política es cuando los ayuntamientos originan participación de la sociedad civil, así como la participación de diferentes dependencias de gobierno tanto estatales como federales para fortalecer los pactos.

Dentro de los ayuntamientos existe una unidad administrativa que atiende y debe encargarse de las obras públicas con respecto a su planificación, programación, construcción, mantenimiento, y vigilancia de toda clase de propiedad del municipio. Le compete también la tramitación y el otorgamiento de los permisos de construcción para todo tipo de obra en su jurisdicción, planear, programar, ejecutar y supervisar las obras de construcción y remodelación destinadas a la prestación de los servicios públicos en el municipio.⁸⁷

Nos dice también que una obra pública “es la que realiza el gobierno para beneficio de la comunidad. Estas pueden ser escuelas, centros de salud, infraestructura

⁸⁶ Salazar Medina, Julián; “Elementos básicos de la Administración Municipal” 2009, México. UAEM.:IAPEM.

⁸⁷ Martínez Cabañas, Gustavo; “La Administración Estatal y Municipal en México” 1995, México: INAP,: ISAP

hidráulica, alcantarillado, caminos rurales, carreteras vecinales y estatales, infraestructura para el comercio, tales como bodegas y almacenes regionales, obras de irrigación, ganaderas y proyectos productivos, entre otros".⁸⁸

Hablar de obra pública es determinar un esquema amplio dentro del municipio, pues varias tareas y acciones encomendadas por parte del ayuntamiento van dirigidas a realizarlas para resolver problemáticas dentro del mismo.

Además de contar con diferentes tipos de obra pública municipal, se puede constatar que en la mayoría de los municipios es un parámetro, por parte de los ciudadanos, para calificar si determinada administración ha respondido a sus demandas o, dicho de otra manera, ha sido eficiente y eficaz.⁸⁹

Con base en el concepto de obra pública municipal se puede revelar que al mismo tiempo que la ciudadanía espera una gran respuesta por parte de sus autoridades para el mejor manejo de las situaciones y de la administración en su municipio, el ayuntamiento prevé que las acciones dirigidas a la población sean de la mejor forma posible.

De esta manera para la implementación de una obra pública en el municipio es necesario que las partes relacionadas y beneficiadas estén presentes mediante todo el proceso de la obra para una mejor valoración, con esto se indica que los ciudadanos deben estar apegados a los ejercicios que su gobierno realice para que este dé una mejor incorporación de las funciones administrativas.

A pesar de que la obra pública se comprende como una labor técnica que solo los expertos en materia pueden realizar, es ineludible la presencia de los actores de la población en este ejercicio. A medida que han pasado los años, el comportamiento de la ciudadanía y el ayuntamiento se ha tornado más a la par con un proceso democrático que se vive en el país. No solo son los expertos en materia los

⁸⁸ Olmedo, Raúl *"Diccionario practico de la administración pública municipal"* 1998, México: COMUNA.

⁸⁹ Salazar Medina, Julián, óp. cit.

insertados en la elaboración de las obras públicas, sino que las demandas ciudadanas han exigido tomar parte en el proceso de estas.

3.2.- Características de la Obra Pública

Dado el concepto amplio y genérico de lo que significa obra pública se puede indagar en las características que hacen que sea un tema distintivo en comparación con otros. Como parte de la conformación del municipio, esta composición requiere de mayor atención al momento de ser utilizado en todas sus limitaciones, contiene aspectos trascendentes que pueden ser determinantes para su uso tanto teórico como práctico.

Las características que se puedan enunciar de este rubro son concernientes a la forma de actuar para la administración pública municipal. Algunas características que reúne la obra pública municipal son las siguientes:

- Constituye una actividad primordial de la administración pública municipal.
- Puede ser efectuada de manera directa o indirecta.
- Concebida para atender la necesidad colectiva y la prestación de un servicio público.
- Implica realización física, con mano de obra, materiales y procedimientos técnicos y administrativos.
- Requiere de un espacio físico para su desarrollo.
- Se necesita para su ejecución una inversión de recursos económicos del ayuntamiento.
- Incrementan el patrimonio del municipio, entre muchas otras.⁹⁰

Además de que la obra pública comprende y cubre diversas características, también cuenta con clasificaciones como un marco de referencia para la materia. Se puede clasificar a la obra pública municipal en “obras de edificación que son las encargadas

⁹⁰ INAP, “Manual de la obra pública municipal” BANOBRAS, 1989

de edificios que corresponden al municipio, renovación, mantenimiento etc. Y las obras públicas de infraestructura que son las destinadas para la proporción de la prestación de algún servicio público”.⁹¹

Mencionar la importancia de las características y su clasificación es considerar el papel que juega dentro de la administración municipal, pero la obra pública solicita de más atención y vigilancia de acuerdo a su actividad, pues las formas de realizar una obra pública son variadas y requieren un estudio amplio.

Las formas con las que se cuentan para poder realizarlas tienen que ver con el trabajo que haga el ayuntamiento, con la ley, y algunas dependencias del estado; pero estas pequeñas cuestiones dependen del modo en que se apegue el ayuntamiento correspondiente.

Una de las formas de realización es la que se refiere a la directa o autónoma, de la cual se encarga el mismo ayuntamiento mediante una unidad administrativa, apoyados por los recursos previstos en su presupuesto. De igual forma los ayuntamientos pueden crear comités o su propia unidad administrativa para que realicen las obras⁹².

En la mayoría de los casos las obras efectuadas por parte del ayuntamiento no son recuperables al costo total de inversión, pues son beneficios que le son otorgados a la comunidad correspondiente, y son exclusivos para mejorar y desarrollar la vida social del municipio. De acuerdo a esta forma de realización los recursos materiales y humanos son propios.

Otra de las formas es la llamada bipartita, esta forma está apegada tanto a la ley federal de obras públicas como las estatales para celebrar convenios entre dependencias o entidades, ya sean dos o más. Esto brinda la posibilidad para un mejor desarrollo del municipio y a que las relaciones políticas se fortalezcan. Estos convenios pueden celebrarse entre el municipio, estado y con la federación.

⁹¹ *Ibídem*: P. 201

⁹² BANOBRAS, “*Manual de la Obra Pública Municipal*”; 1989, México: INAP, P. 19

En cuanto al convenio estado-municipio, los ayuntamientos pueden coordinarse con los gobiernos estatales para la prestación de un servicio público o la realización de una obra, esto cuando el presupuesto y los recursos no sean los suficientes en un ayuntamiento como para poder llevar a cabo la gestión. Para este tipo de convenios se requieren diferentes requisitos como el acuerdo en el cabildo, contener descripción de la obra que será desarrollada por el convenio, los términos de dicho convenio, la forma en que se concluirá el mencionado, etc.

De igual forma los convenios federación-municipio serán celebrados con alguna dependencia del gobierno federal. Estos convenios pueden contener préstamo, asesoría técnica, donación de materiales, maquinaria e instalaciones, todo lo relacionado con la obra pública; esto será mediante una descripción detallada de la obra que se desarrollará, así como un soporte técnico, términos de coordinaciones para ambas dependencias, etc.⁹³

Para la forma de asociación municipal, procederá de la misma manera que en los convenios, solo que esta va dirigido entre dos o más municipios de las entidades federativas. Para esto se emanará de requisitos de legalidad y voluntad expresada por los dos o más ayuntamientos y acordadas en las sesiones de cabildo, etc.

La forma tripartita es la que nos habla de esfuerzos y recursos conjuntos tanto de los ámbitos federal, estatal y municipal. Esta figura se distingue por la participación del ayuntamiento con los gobiernos Federal y Estatal, y un marco legal que permita la realización de dicha obra.

Para la conformación de la obra pública municipal, no solo son los ámbitos de gobierno los que alcanzan un espacio entre esta acción, sino que las empresas particulares tienden a reforzar el ejercicio del municipio ya sea con concesiones, préstamos o negociación entre los mismos cabildos para la ejecución de una obra.

También podemos mencionar la forma por contrato que nos dice que actuará la intervención de los particulares mediante las siguientes condiciones:

⁹³ Cfr. BANOBRAS, 1989.

- Licitación pública: se da mediante la expedición y publicación de una convocatoria para que los contratistas se inscriban en un concurso y de esta manera presenten sus propuestas para realizar la obra pública.
- Invitación a cuando menos tres personas o invitación restringida: se toma dicha decisión cuando se hubiese declarado desierto un procedimiento de licitación pública, mediante una invitación directa a esos contratistas que tengan la capacidad técnica y financiera de llevar a cabo la obra.⁹⁴

3.3.- Procedimiento de la Obra Pública

Dentro del municipio cualquier acción técnica-administrativa tendrá que ir acompañada de una unidad administrativa que cuente con los lineamientos y objetivos generales para sus funciones. En la mayoría de los ayuntamientos para la realización de obras públicas se cuenta con unidades administrativas llamadas direcciones o departamentos, encargados de la elaboración, planeación, ejecución y financiamiento de estas.

Las unidades administrativas se crean por acuerdo del cabildo y dependen directamente del presidente municipal, quien nombra a su titular.⁹⁵ Entre las funciones que se pueden mencionar por parte de las unidades administrativas es la de planeación de las obras públicas, proponer su realización, mantener la cuestión técnica de planear, programar y presupuestar las obras que el ayuntamiento realice en forma directa; administrar el equipo y maquinaria que se requieran y efectuar las labores de mantenimiento o modificaciones de la obra existente.

Ante la estructura de la unidad administrativa, esta debe de contener un área técnica capaz de encomendarse a la cuestión de los estudios que requiere la planeación de una obra, hállese de cuestiones económicas y sociales, presentar los proyectos, que haya un seguimiento de la obra por parte de esta unidad y mantenimiento.

⁹⁴ Salazar Medina, Julián, óp. cit. P. 204

⁹⁵ INAP, "*Manual de la obra pública municipal*" BANOBRAS, 1989

Otra división funcional es la del personal que debe ocupar las funciones antes mencionadas (a propósito de los recursos humanos), las áreas que se manejan serán las de ingenieros, arquitectos, abogados, topógrafos, peones y albañiles (por mencionar algunos).

En los últimos años se han insertado y creado los consejos de colaboración municipal y juntas de mejora, estos interponen a la participación ciudadana en la proyección y ejecución de obras públicas. Se integran principalmente por miembros o representantes del ayuntamiento, diversos grupos de ciudadanos, cuentan con capacidad y personalidad jurídica propia y se crean por acuerdo del cabildo, salvo lo que dispone la ley.⁹⁶

Además de contar con diferentes funciones que se ejecuten con el sistema de contribución de mejoras, estos organismos auxiliares pretenden aunar a la sociedad con su gobierno para el planteamiento de obras públicas municipales que sean benéficas para la población. Se debe de estar estructurado por un presidente, tesorero, secretario y vocales, para analizar y determinar las obras públicas. Estos a su vez tendrán que citar con base a la ley a los poseedores de los predios afectados con el fin de informarles sobre todo el proceso de la obra.

El manejo sustancial del organismo permite que la ciudadanía se acerque a la toma de decisiones en su municipio, pero los obstáculos que se encuentran en los planes programáticos, la normatividad, el apego a la ley y la jerarquización en la conformación de los organismos, concibe impedimentos entre la esfera del gobierno y la esfera de la ciudadanía, lo que genera una barrera para el ejercicio administrativo y la participación ciudadana.

Los procedimientos que deben emplearse para la función, el ejercicio administrativo y técnico, deben estar presentes en un marco jurídico en apego a la ley y planes programáticos, así como el progreso de la obra pública a realizarse, ya que esta debe contener una serie de pasos especificados y articulados de modo que procedan

⁹⁶ *Ibidem*: P. 33

por una buena estructuración de las fases con el fin de una elaboración constante y eficiente de la obra en cuestión.

3.3.1. Planeación

Una fase de inicio para cualquier actividad productiva es la planeación, la cual se debe de comprender como una disciplina que se divide en procesos secuenciales que van desde el inicio hasta la evaluación de cualquier acción.

La naturaleza de la planeación implica que sus actividades no puedan ser parciales, fragmentarias, ni subjetivas⁹⁷, de las cuales dentro del mismo proceso se especifican labores teóricas, técnicas y prácticas que ayudan a estructurar los elementos inmersos en cualquier campo.

Para este caso la planeación es un instrumento de gobierno en lo político, lo económico y lo social que se convierte en una herramienta indispensable para el ejercicio de gobierno en brindar servicios a la sociedad.

La planeación es una etapa del proceso de la obra pública y se define por los objetivos que se han de lograr. Implica el análisis de la situación actual del municipio para poder definir qué actividades deben hacerse en relación con determinado rubro.⁹⁸ La planeación fomenta un gran estudio por parte de la autoridad municipal para poder distinguir las necesidades sociales, la satisfacción y además principios administrativos que regulan la tarea de planear.

Esta ayudará a crear un plan para el desarrollo de una actividad sin una planeación, no se tendrá definida una acción que se quiera llevar a cabo. Las consideraciones emitidas en la planeación serán importantes para el rumbo de la creación de la obra, además de representar un ejercicio de investigación y exploración, siendo importante

⁹⁷ Santiago, Manuel de, *“Política y Técnica en las Obras Publicas”* México: LIMUSA, C1984, P.63

⁹⁸ Cfr. Salazar Medina Julián.

adaptar la planeación a los constantes movimientos que se puedan registrar o culminar en el proceso, considerando la flexibilidad como elemento clave.

Para la planeación se necesita de información detallada que pueda servir como base para ejecutar y controlar la obra, de aspectos generales de población, impacto de la obra pública, características de la zona donde se efectuará, necesidad de la misma y prerrogativas de la ley.

En cierto punto la información necesaria brindará una perspectiva más amplia de lo que hay que hacer o cómo se deben de manejar las cuestiones técnicas, administrativas y políticas. Una obra en sí, debe de estar sometida a un fuerte consenso por parte de la ciudadanía, por lo tanto el gobierno, en el mejor de los casos, debe permitir la inclusión de la población en la formación de la planeación así como en la mayor parte del proceso de la obra.

Es mediante los objetivos que se puede fijar la dirección que lleva el procedimiento de la obra pública para brindar atenciones y bienestar a la comunidad. Además de fijar prioridades dentro de la planeación debe de establecer etapas. La clarificación es elemental, asegura el modo sobre qué elementos va a estar dirigida la obra, nombrando así los objetivos por los cuales se planean.

Dentro de la planeación existe la oportunidad de brindar opciones para que los individuos participen no solo en esta etapa sino en todo lo concerniente del procedimiento de la obra. Por medio de la participación ciudadana en las obras emitidas se pueden recibir opiniones que permitan mejorar el plan, gozar de aceptación de la ciudadanía a la obra pública y un bienestar social.

Esta participación social se da por medio de consejos integrados por miembros de la comunidad, en los cuales serán nombrados un presidente, tesorero, supervisor, para llevar a cabo la vigilancia de la obra y el desarrollo de esta misma. Muchas veces estos cargos son elegidos por medio del cabildo en el ayuntamiento.

Por otra parte es vital mencionar que la planeación está sujeta a un marco normativo y las bases están plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Plan Nacional de Desarrollo, y las leyes estatales de planeación.

Los lineamientos generales que la rodean son el compromiso, consenso, principios, prioridades, que deben de acatar las autoridades municipales en turno para su buen desarrollo. Consecuentemente, también deben existir metas, objetivos, alcances, etapas que puedan establecer criterios de marcos normativos y procesales.

Es indispensable para la planeación el conocimiento que se tenga de las diversas clases de recursos que van a ser utilizados. Dentro de estos se encuentran los recursos materiales y humanos. Se puede constatar que los recursos materiales “son los que pueden sustentar y dar origen a la producción de bienes inmuebles”⁹⁹ ya que son necesarios para la construcción de la obra. Por otra parte, los recursos humanos son todos aquellos actores que intervienen en la obra pública.

Las medidas claras y ecuánimes que se deben de aclarar para llevar de manera sistematizada a la planeación son diferentes pasos: como primer punto las normas que se puedan establecer en los planos o proyectos de la obra serán indispensables para acatar y dar posicionamiento a los márgenes de acción y dar certeza al proceso. Por otra parte empezar a delinear proyectos o soportes técnicos que permitan tener una idea de lo que se pretende realizar.

Cada uno de los aspectos y conceptos que se vierten en el proceso de planeación están organizados de forma que se puedan apreciar para un mejor control y conducción de los caracteres presentes. Todos estos preceptos servirán para dar continuidad a los proyectos futuros que puedan configurar a la obra pública.

⁹⁹ Santiago, Manuel de, *“Política y Técnica en las Obras Publicas”* México: LIMUSA, C1984, P.105

3.3.2. Programación y Presupuesto

Dentro de los procesos por el cual la obra pública va pasando, la programación equivale a ordenar las acciones en forma cronológica, es decir, medir los tiempos necesarios entre actividades diseñadas que van de corto, mediano y largo plazo. “Algunas de las características de la programación son que se da dentro del transcurso de planeación, cubre periodos cortos, establece una relación directa entre los objetivos y las metas, además de mantener las cuestiones de metas, costos y tiempo de realización”.¹⁰⁰

Todos las prescripciones detalladas en la planeación van ligadas al proceso de la programación, aunando así recursos económicos con tiempos definidos. Para este proceso se requiere de juicios de valor, raciocinio y contar con los elementos pertinentes para corto, mediano y largo plazo. Al mismo tiempo de mencionar la programación, se debe de tomar en cuenta el presupuesto, pues las actividades a realizar requieren de recursos para llevarla a cabo. Esto va ligado a la programación, ya que en metas específicas puede ir en intermedio los costos de acciones que se puedan tomar.

Tanto el presupuesto como la programación van incorporados dentro de la ejecución de la obra, estos elementos tienen su importancia en el modo de aplicación y definición de los recursos, así como los tiempos para su implementación. En las actividades realizadas para la obra pública se deben de medir cuantificaciones, cantidades, objetivos y metas.

En cuestiones técnicas y administrativas de la obra pública, es de suma importancia formar un proyecto, este permitirá una visión estructurada y gráfica de cómo se ejecutará la obra. Los proyectos contarán con planes topográficos o arquitectónicos, planos estructurales, planos de instalaciones, mobiliario y equipo, esto será en medida de qué obra se esté realizando.

¹⁰⁰ INAP, “Manual de la obra pública municipal” BANOBRAS, 1989

Fijar elementos que constituyen la obra pública, hace posible el control sobre esta actividad, sin embargo en muchos de los casos los supuestos técnicos son difíciles de manejar y mantener. Dentro del presupuesto las variables pueden llegar a ser complicadas de contener y maniobrar, ya que se habla de costos operativos, por eso cada obra necesita de ser analizada cuidadosamente en cuanto a puntos específicos, igualmente de que representa una ardua labor, pues se necesita de un estudio profundo para el presupuesto.

Para adaptar el presupuesto a la obra pública se deben anticipar los factores (tiempo, recursos humanos, materiales etc.) los cuales intervengan en la realización, definiendo las categorías que se utilizarán. La elaboración del presupuesto parte de bases conceptuales que contiene la obra.

Además del tiempo, el presupuesto requiere de ubicación, tipo de suelos, cimentación, estructura, materiales en acabados, métodos constructivos, tipo de instalaciones, clima, altitud y latitud, igualmente de especificaciones técnicas de la obra. También deben de partir de las cuestiones programáticas como la fecha de inicio y terminación de la obra, condiciones de contratación, asimismo recursos materiales y humanos, como maquinaria, materiales en la región, mano de obra especializada y factores sociales.¹⁰¹

En base a los planos o proyectos se podrán establecer los factores y elementos que intervienen en la obra para poder empezar a cuantificar los conceptos, enseguida se prevé el costo de materiales y posteriormente de la mano de obra, de esta manera el análisis de los elementos envueltos se pueden presupuestar.

Cada elemento de la obra pública está caracterizada por conceptos que intervienen directamente en el presupuesto de la misma. Las cantidades de cada concepto corresponden ya sea a costos directos (mano de obra, maquinaria, material de construcción, equipo), costos indirectos (imprevistos, impuestos, utilidad,

¹⁰¹ Banobras: INAP, P. 93

administración de oficinas), y son determinantes para fijar el presupuesto, programar tiempos y recursos necesarios para la ejecución de la obra.

3.3.3. Ejecución y control de la Obra

Durante la planeación, programación y presupuesto, se asumen tiempos, proyectos, definiciones de conceptos, así como los elementos para que se lleve a cabo la obra pública. El proceso administrativo es de suma importancia para tener un control o una fase antes de la ejecución, en la cual se podrán medir los resultados deseados con los estipulados, verificar políticas e instrumentos, algunas variaciones, imprevistos, y que todo esté en orden.

“El mejor control es el que se anticipa a las desviaciones, el que mira hacia adelante, para dar confiabilidad a la información, facilita la toma de decisiones, establece orden y eficiencia en la ejecución”.¹⁰² Mediante el control se puede percibir las unidades destacables de la obra, una revisión a fondo de las características e identificar que todo esté bajo un mismo orden, al apego de las necesidades preestablecidas, el uso de los recursos y la operación adecuada de los instrumentos administrativos. Para efectos de este tema en la obra se utilizan diferentes mecanismos de control, ya sea un expediente técnico de la obra o las revisiones de los planos del proyecto.

Para la revisión de los planos del proyecto, se emplea acciones de agrupar y diferenciar los planos de acuerdo a sus especialidades, haciendo referencia al tipo de plano, fecha de revisión, así como aspectos generales. En el caso del expediente técnico de la obra, es necesaria la compilación de documentos para realizar auditorías que puedan constatar trabajos realizados, procesos técnico-administrativos del quehacer de la obra. Los recursos, así como mecanismos para el control de la obra, son variados y dependen de un estudio o programas que contengan vigilancia de lo hecho en la obra.

¹⁰² Banobras, op. cit.

Puntualizar que el control de la obra tiende a apreciarse para todo el proceso de ejecución, ya sea para evitar cualquier desperfecto en la realización de esta, así puede observarse en la calidad de los materiales de construcción lo que garantizará que los materiales sean revisados detalladamente y que cumplan con aspectos de calidad. “También es indispensable el control en los costos de la obra, que corre a cargo de un supervisor; el cual se encargará de manejar las erogaciones, anticipos, estimaciones, escalatorias, con los contratistas para que no exista algún tipo de desperfecto o atraso en la obra”.¹⁰³

Otros aspectos a operar en el control de la obra son los del tiempo, el proceso que dura la ejecución hasta la terminación. Este proceso es apoyado en precedentes programáticos (Cronogramas, bitácoras etc.), el cual permite ver qué tan avanzada o atrasada está una obra de cualquier magnitud. El control del tiempo debe hacerse de manera continua en expedientes o bitácoras que especifiquen la labor que se está haciendo durante el transcurso de la obra. Se debe de precisar el rendimiento del día por día, recursos utilizados para llevar un control adecuado del tiempo.

Los elementos dispuestos para el control efectivo están basados en diferentes mecanismos, que usa normalmente el supervisor como un medio de comunicación y control a la vez. Estos pueden ser la bitácora, reportes, juntas, diarios que detallen los momentos por los que pasa la obra pública y detectar algún tipo de retraso. Funciona a la vez como un aparato de comunicación entre las oficinas centrales, supervisores, contratistas y mano de obra empleada.

Durante el ejercicio del control de la obra se empieza a dar forma a todos los preceptos y ordenamientos que se plantearon en la planeación, proyectos ejecutivos, programación y presupuesto para dar seguimiento e instauración a la ejecución. Si bien es una secuencia técnica donde se emplean personal y equipo capacitados para dicha tarea, son diferentes los implicados en esta acción.

¹⁰³ Cfr. Banobras: INAP.

Por lo regular en la mayoría de las obras públicas son diferentes esferas público-privadas las que se encargan de efectuar la ejecución. No solo el ayuntamiento, su dirección o comité de obras son las encargadas de realizar la implementación, sino que las empresas por medio de convenios o contrataciones son las que ayudan en la labor.

Para la ejecución se destinan cursos de acción o fases que dividen esta etapa, como lo son la fase contractual¹⁰⁴, que contiene los documentos necesarios para un apego a ley, dar funcionamiento y acción a la obra que realice un municipio. Aquí se efectuará todo lo relacionado con los contratos, convenios y arreglo legales, seguidos de la fase constructiva, donde operan los recursos materiales, elaboración técnica, construcción, personal capacitado, tecnología, equipo, organización y financiamiento.

La parte operativa y técnica de la ejecución de la obra es la construcción que requiere de ingenieros, albañiles, arquitectos, topógrafos, etc. Esta etapa debe de realizarse con un gran cuidado basado en los planes previstos, pues cualquier error podría significar un retraso o mal elaboración en la obra.

En última instancia, después del transcurso técnico-administrativo por el que pasa la obra, esta llega a su terminación; de esto el supervisor es el encargado de recopilar la información y documentos que se emplearon en todo el proceso. Correspondiente a este acto el contratista o el ayuntamiento entregan la obra concluida, seguido por actos de entregas de manuales, guías o cualquier documentación emanada de la obra. Reiterando que también las dependencias de gobierno de los estados están al pendiente de lo realizado en obras públicas mediante diferentes secretarías o las contralorías.

Una de las finalidades como proceso de culminación en la terminación de la obra es la evaluación, al fin del ejercicio, se pasa a la apreciación del contenido y resultados del ejercicio. No es en todos los casos que la evaluación se aplica al final de la obra,

¹⁰⁴ Manuel de Santiago, óp. cit. P. 148 "Dice que se plantea en esta fase todos los trabajos preparatorios de la obra, que abarcan los documentos legales e institucionales que formaran el marco de derechos y obligaciones que atañen a la futura construcción"

puede darse durante el proceso de planeación o durante la ejecución, pero es un mecanismo que puede dar resultados para evaluar los trabajos realizados ya sea para el ayuntamiento, los trabajadores, o en sí los que hayan formado parte de esta tarea.

Un punto importante en la evaluación es que una vez más pueden ser partícipes los ciudadanos, por medio de un control, generar consensos y legitimar las obras. Esta acción puede realizarse mediante consejos o comités donde participe la sociedad civil, a fin de mantener orientados e informados a la mayoría de la población de los trabajos realizados. Estos mecanismos están diseñados para la inclusión de la comunidad para que permanezcan satisfechos con los servicios que se les brindan.

La evaluación es conjunción de un esfuerzo científico, sistemático de análisis y calificación, de comparación y verificación, cuantitativa y cualitativa, del producto terminado y de su funcionamiento¹⁰⁵, permite adentrarnos a especificaciones concretas de los actos emitidos por los contratistas y el ayuntamiento, a información más detallada de la forma en la que fue elaborada una obra y lo trascendental, indagar al ciudadano de lo que piensa sobre el ejercicio de la administración y sobre la satisfacción que le genera un bien colectivo como lo es la obra pública.

3.3.4. Conservación y Mantenimiento

Las recomendaciones emitidas en aspectos generales para la prevención y poder mantener una obra que ha sido utilizada por un lapso indefinido, se refiere a la manutención de la construcción establecida. A diferencia de los procesos anteriores, esta fase tiene diferentes variantes, pues la conservación y mantenimiento se adecuará a los criterios de la obra que se trate en cuestión.

Existen diferentes obras públicas que difieren unas de otras, entre sus características, edificación, uso, tamaño, climatología. Por esto la conservación de la

¹⁰⁵ Manuel de Santiago, óp. cit. P. 142

obra a la que se esté refiriendo debe de contener especificaciones para ser exclusivo tanto del trato como el mantenimiento. Para su conservación habrá que determinar las partes que integran la obra terminada, con el fin de asegurar su preservación. De esta manera el procedimiento para dar un rendimiento máximo de la obra depende directamente de los cuidados y vigilancia que se le proporcione.

Para el fortalecimiento de la obra pública municipal se deben de adquirir diferentes tipos de mantenimiento, que serán empleados después de que haya sido terminada. El mantenimiento de la unidad debe ser constante para no afectar o producir algún deterioro, poder incrementar los años de servicio y tratar de presentar una buena imagen.

Para efectos de este proceso, existen dos tipos de mantenimiento, los cuales pueden ser utilizados en un antes y después: *El mantenimiento preventivo es el encargado del buen funcionamiento durante el diseño de la obra y el mantenimiento correctivo lo hará posterior a su terminación, corrigiendo defectos o fallas por desgaste de las partes de la obra o por uso excesivo*¹⁰⁶.

Esta etapa operativa debe de contenerse desde la planeación de la obra, de esta manera supone la asignación de recursos financieros a este período para mantenerlo al margen de cualquier asimilación y poder contribuir con un mejor aprovechamiento de la obra realizada. Es evidente que las obras públicas contienen un alto margen de desgaste y deterioro al pasar el tiempo, cualquier construcción necesita de manutención, siendo ineludible este ejercicio; sin embargo en muchos casos la planeación no contiene este período, lo cual estropea el buen ejercicio administrativo y técnico de la obra pública.

El buen estado, el correcto funcionamiento, la duración de la obra, su buen aspecto, son consecuencia de la calidad con la cual se construyó y se esmeró en el mantenimiento¹⁰⁷. Mediante este último proceso podría definirse que una obra pública fue realizada con éxito, pero es de suma importancia reiterar que el

¹⁰⁶ INAP, "Manual de la obra pública municipal" BANOBRAS, 1989 p. 205

¹⁰⁷ Santiago, Manuel de, "Política y Técnica en las Obras Publicas" México: LIMUSA, C1984, P.231

mantenimiento es un ciclo que debe de ser constante, pues se necesita de arreglos y mejoras en las unidades y sus estructuras, esto para generar bienestar en la población, fortalecimiento político, combate a la depresión económica y en muchas ocasiones crear consenso y participación activa del ciudadano.

3.4.- Marco Jurídico- Administrativo

Para la finalidad del estudio en obra pública municipal se debe de indagar en cuestiones técnicas, administrativas y operativas; pero aún más importante, el marco legal en el cual esté apegada cada una de las funciones y procedimientos de ésta. Es esencial tener certeza jurídica en cada movimiento que se ejerza para la implementación de la obra, cabe mencionar que las leyes en este rubro son importantes para el accionar de las partes y actores que la conforman.

Más importante aún se encuentran los diferentes ámbitos de acción para la obra pública, estas pueden estar presentes en la Carta Magna, leyes administrativas, planes programáticos y convenios entre municipios; encontrándose en los tres diferentes ámbitos tanto federal, estatal y local. Dependiendo del trabajo que se quisiera realizar, los encargados de la obra (contratistas, empresas, ayuntamiento) deben remitirse a las disposiciones legales que se encuentran vigentes en el espacio físico que se plantea la tarea.

La legislación prominente que se ha emitido para regular las acciones de los elaboradores de la obra debe de ser cuidadosamente examinada, ya que se presenta como un trabajo laborioso que requiere de cuidado de especialistas en materia legislativa. Las determinaciones jurídicas en materia de obra pública para Manuel de Santiago¹⁰⁸ regulan las acciones que puedan realizarse.

¹⁰⁸ *Ibidem.*, P. 71. “Ley de Obras Públicas, Plan Nacional de Desarrollo Urbano y Planes Parciales, Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas Artístico e Históricas, Ley Sobre Adquisiciones de Arrendamientos y Almacenes de la Administración Pública Federal y Disposiciones de SAHOP sobre Inmuebles para uso de la Administración Pública, SEDUE Y SCT.

Al respecto de las legislaciones que cuenta con este ejercicio, es pertinente dejar en claro que debe de haber una mejoría en las disposiciones generales que dicta la ley, pues en algunos puntos y decretos aún no hay suficientes especificaciones que permitan establecer los alcances o los límites que se pueden hacer en el ejercicio de la obra o servicio público.

Ante la heterogeneidad de leyes y reglamentos que tiene la obra pública, es oportuno ir revisando en todas las legislaciones existentes donde se encuentra plasmada la actividad que concierne a este estudio. Si nos situamos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, podremos observar en su Artículo 115 que habla específicamente del municipio, pero en la fracción III detalla que este tendrá a su cargo los diferentes servicios públicos que pueda brindar a la sociedad.

En este mismo apartado se reitera que los municipios podrán hacer convenios o asociarse para la prestación de algún servicio público, dando así apertura al ejercicio de la obra pública, a los convenios y asociaciones entre municipios o estados. En la misma Carta Magna se establece en su artículo 116, fracción VII, que los estados estarán facultados para celebrar convenios con sus municipios en materia de prestación servicios. Por último el 134 aclara que la prestación de servicios y la contratación de obra se llevarán a través de licitaciones públicas mediante convocatorias.¹⁰⁹

Por medio de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se refiere que para las obras públicas se celebrarán contratos mediante la autorización de la legislatura local.¹¹⁰ También de forma clara propone la participación ciudadana mediante consejos o comisiones de organizaciones vecinales para poder supervisar la prestación de servicios públicos y obras que se efectúen.

¹⁰⁹ Sobre los artículos 115 fracción III, 116 fracción VII y 134 de la Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos. Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.

¹¹⁰ Artículo 33 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de México, Fuente: http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_Municipal_del_Estado_de_Mexico.

3.4.1.- Ley Federal de Obra Pública

La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, plantea el ejercicio pleno de cada uno de los procesos y procedimientos que se lleve a cabo en obra tanto el ámbito federal y todas sus dependencias de gobierno como las entidades federativas.

Las disposiciones generales de la Ley establecen convenios, contratos y se concibe a la obra pública tanto construcciones, instalaciones, remodelar, conservar, mantener modificar y demoler inmuebles. Al mismo tiempo la ley sede la responsabilidad de dependencias o entidades a mantener de forma adecuada las obras públicas que realice, así como del manejo sustancial de las actividades o acciones pero bajo el cumplimiento de esta ley.

Los aspectos generales de la ley establecen que los gastos emitidos por la obra pública en cualquier dependencia emanan del presupuesto de egresos de la federación, ley de presupuesto y gasto público. Para formar y coordinar todas las actividades, la ley se basa en el proceso y pasos a seguir para instaurarla.

Acerca de la planeación, programación y presupuesto, se basarán también en el Plan Nacional de Desarrollo, programas sectoriales, institucionales, etc. Se podrá generar planes y proyectos de las dependencias de los que disponga esta ley, como también el presupuesto que sea dirigido a las mismas o entidades federativas.

Con respecto a las contrataciones, es responsabilidad también de las dependencias contratar obras públicas mediante licitación pública (ya sean nacionales o extranjeras) o adjudicación directa siempre y cuando las entidades tengan elementos necesarios para llevarla a cabo.

Para los contratistas, la dependencia tendrá que cubrir sobre el precio unitario las remuneraciones o los pagos que se les haga. Para la ejecución se tiene vinculado todos los mandatos que emita esta ley como lo son: el inicio de la obra en fechas señaladas de los contratos, presentar las estimaciones de la obra, sanciones por

faltas económicas o administrativas, responsabilidades de los contratistas y áreas de control de la obra para verificar el orden y acato del contrato.

Se podrán hacer verificaciones a las obras mediante la contraloría, remitiendo la información y documentos ante las secretarías de estado y legislaturas locales, llegando así al ámbito federal por las secretarías que tengan atribuciones en esta tarea. Al mismo tiempo se impondrán sanciones a alguna irregularidad que se presente en los procesos de construcción, de esta forma se crean atribuciones y facultades para los diferentes ámbitos federales y estatales, así como sus respectivos municipios¹¹¹.

3.4.2.- Ley de obras Públicas del Estado de México

Para poder regular las acciones del ejercicio de la obra pública en los municipios, además de la legislación federal, se deben acatar los reglamentos estatales. Estos tendrán la virtud de delinear trabajos que pueda realizar el gobierno del estado y los municipios. Al igual que la ley federal, la ley estatal se encargará de sistematizar el gasto que se pueda producir en materia de obra pública, tanto sus organismos auxiliares como los ayuntamientos que formen parte del estado.

El estudio enfocado en los municipios que conforman el Estado de México, supone que las actividades ejercidas por parte de los ayuntamientos tendrán consecuencia en el marco legal que rige las labores de obra pública en el Estado, así como todo el procedimiento de planeación, presupuesto, programación, ejecución, control, mantenimiento; y su forma de realización, ya sea en forma directa, bipartita, tripartita, por contratación, licitación pública.

Por su parte, las disposiciones generales plasman que los gastos efectuados correrán a cargo del presupuesto anual de egresos del estado y municipios. Mientras

¹¹¹ Véase en *Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas*, Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56.pdf>

la planeación deberá ajustarse a los planes estatales de desarrollo urbano, regional rural, sectorial y a los planes municipales.

Asimismo, las entidades y los ayuntamientos elaborarán los planes de presupuesto, objetivos, metas, proyectos. Las unidades que estén a cargo de la ejecución de la obra, preverán recursos materiales y humanos; igualmente las dependencias y ayuntamientos quedarán bajo su responsabilidad los contratos para ejecución.

Los contratos serán a través de licitaciones públicas, por medio de convocatorias. La ejecución será por medio de contrataciones, convenios en forma directa o fideicomisos, y se precisarán los documentos necesarios, además de la fecha de inicio de la misma sobre la base de precios unitarios. Se tendrá que informar del inicio, avances y conclusiones de la obra a las secretarías de finanzas, planeación y contraloría.

Al mismo tiempo las entidades y ayuntamientos dotarán de la información necesaria a las dependencias de gobierno antes nombradas. Mientras tanto las secretarías y contraloría podrán hacer revisiones específicas y verificar los estados en que se encuentra la obra, a fin de emitir la terminación del ejercicio operativo.¹¹²

De forma estructurada y reglamentada se plasma el ejercicio de los municipios en materia de obra pública. También se ve de forma ordenada aspectos que se consideran importantes en los procedimientos de la misma, desde la planeación hasta la evaluación y mantenimiento; sin embargo pese a todo los dispuestos en la ley del Estado de México, no contiene puntos intrínsecos de forma que pueda vislumbrar la participación activa de la población en esta tarea. Las labores y retos en el esquema formal del ejercicio de la participación ciudadana es que se encuentre reglamentado por leyes y decretos que tengan que ver con obra pública.

Como se pudo mostrar, a pesar de que en las leyes que contienen los trabajos de la obra pública no se encuentran especificaciones precisas de participación civil, no

¹¹² Véase en *Ley de Obras Públicas del Estado de México*; Fuente: http://www.mexico.compranet.gob.mx:8009/html44/ley_op.html#indice.

quiere decir que no existan estas acciones en la praxis, pues en la actualidad se pueden encontrar por medio de lineamientos, acuerdos, reglas de operación, mecanismos en los que el ciudadano está presente en las diferentes etapas de las obras y prestación de servicios.

En el siguiente capítulo se expone un mecanismo que organiza a la ciudadanía para incluirlos en los procesos de la obra. El caso que se expondrá es el de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) que generan un control y vigilancia sobre todos los trabajos de ejecución, los cuales representan un ejemplo de las actividades que hay en los espacios públicos.

Los COCICOVIS se componen únicamente de ciudadanos, lo que cumple con el mandato de la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos y la realización de obras públicas.

CAPITULO IV.- LOS COMITÉS CIUDADANOS DE CONTROL Y VIGILANCIA (COCICOVIS) DEL MUNICIPIO DE TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO, EN EL PERIODO 2009-2012

El municipio es la base política y administrativa de nuestro Estado capaz de dotar de servicios públicos a la población, aunque en la actualidad la trascendencia del municipio va más allá, pues al mismo tiempo tiene el carácter de espacio físico de encuentro entre la ciudadanía y el gobierno en una relación estrecha que permite el constante intercambio de información, opiniones, además de fijar procesos para dar soluciones en una comunidad determinada.

También el municipio representa la descentralización, lo que permite transferir poderes hacia esta instancia con autonomía para que se pueda regir por cuenta propia. Si bien es cierto que para la mayoría de los países muchas de las políticas, programas, problemáticas y soluciones se han forjado en las acciones locales, es necesario fortalecerlas, pues lo que se haga o se deje de hacer en el ámbito municipal moldeará el desarrollo de la administración pública para un Estado.

Para que exista el ejercicio de programas y políticas en los gobiernos democráticos, se ha constatado la idea de participación ciudadana como un eje por el cual el gobierno dirige acciones para legitimarse y para encontrar un punto de acuerdo entre los intereses del ciudadano y del Estado. Al mismo tiempo se han observado que los procesos de prestación de servicios públicos y obras públicas municipales son las prácticas con mayor demanda por el ciudadano donde ha exigido tener mayor presencia y ser partícipe.

En los últimos años el gobierno ha proporcionado una serie de mecanismos que ayudan a la idea de participación dentro de un marco legal establecido. A partir de esto en los años noventa es cuando las contralorías sociales emergen para brindar poder al ciudadano dentro de programas y políticas del Estado.

Con el fin de emprender la transparencia, rendición de cuentas, fomentar la participación, descentralizar, es necesario concertar a diferentes actores (como lo es

el ciudadano) en la toma de decisiones, vigilar y controlar los recursos públicos y las obras del Estado emprendidas por el gobierno.

La contraloría social se presenta como una alternativa que emana del aparato administrativo para solventar el control ciudadano, de esta forma articular las obras públicas con la aceptación que brinde la sociedad civil para que pueda exigir servicios de calidad.

El Estado de México mediante la Secretaría de Contraloría ha promovido la contraloría social como un programa con el cual se pretende que tenga un alcance en los 125 municipios de este Estado y proliferar la acción ciudadana del control. Los comités ciudadanos de control y vigilancia son el mecanismo institucional por el cual el programa de contraloría hace uso del ciudadano como contralor en las diferentes obras que se implementen.

Estos comités se encuentran reglamentados por la Ley Orgánica Municipal del Estado de México y de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México (tales como el acuerdo y lineamientos del programa de contraloría social), los cuales podrán ser constituidos para delegar funciones en las obras realizadas por el ámbito municipal con recursos de diferente índole, ya sea aportaciones federales de los ramos 28 y 33, aportaciones estatales o de la misma administración municipal.

Anteriormente se revisó la conceptualización teórica de la participación ciudadana, los servicios públicos y la obra pública, además del marco legal que rige estos temas, poniendo especial énfasis en el caso del Estado de México. También se pudieron mostrar algunos mecanismos e instrumentos tradicionales de participación ciudadana especialmente en el ámbito municipal en lo que se refiere a la prestación de servicios y obras.

En este capítulo se pretende mostrar conceptos, elementos, características y antecedentes de la contraloría social, posteriormente revisar el objeto de estudio que son los comités ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVI) en el Estado de México como un mecanismo de participación ciudadana y de control social.

Finalmente exponer el caso de estudio de los COCICOVIS (órganos de control ciudadano) constituidos en el municipio de Toluca en el periodo 2009-2012, desde una perspectiva cualitativa, remarcando los resultados que han producido estos instrumentos institucionales.

4.1. Participación ciudadana en obras públicas municipales

Ante la gran manifestación de una creciente participación ciudadana, el gobierno debe de atender las demandas con nuevos mecanismos que puedan acoplarse a las necesidades ciudadanas, esto con el fin de poder aumentar el desarrollo de las sociedades que exigen ser partícipes en la toma de decisiones. Los principios de la democracia apuntan a sustentar los derechos del individuo como ente en sociedad para que sea tomado en cuenta en el progreso de su Estado y el ejercicio de su gobierno.

Es trascendente que el ciudadano acceda a sus derechos políticos para poder intervenir en los asuntos públicos, al igual que es más importante dotar al aparato administrativo del gobierno a que despliegue cualquier forma de participación social, ya sea dentro de los programas, planes y normas. Esto dará apertura y pluralidad a la gestión pública.

Las diferentes formas en que el ciudadano puede participar dependen de la coyuntura o problemática que envuelva a la ciudadanía. Para una participación formal, se tiene estructurado en los marcos normativos y programáticos del Estado mecanismos institucionales como los consejos, organizaciones, comisiones y comités ciudadanos que tengan un sustento en la ley.

En otros casos la ciudadanía puede ser partícipe solo en el momento que exista un problema que tenga intereses intrínsecos por parte de los ciudadanos. Este tipo de participación no formal es una participación coyuntural, donde la sociedad es movida por intereses e incentivos que los orilla a formar pequeños grupos solo en momentos necesarios.

En últimos casos la existencia de grupos hace que se fije otro tipo de participación, donde los actores dentro de estas organizaciones estén en constante movimiento por fines individuales y colectivos, de ser así, estos grupos permanecen un gran periodo de tiempo y son reiterados en múltiples casos.

Para que puedan ocurrir efectivas vías de desarrollo en una sociedad, se necesita de una acción con sustento jurídico, de apego a la ley, para que cualquier forma de participación se asocie entre gobierno y ciudadanía. “La interacción entre la sociedad y el Estado es posible a través de un sistema unitario escrito de reglas y normas”.¹¹³

La labor de poder aterrizar estos mecanismos para el desarrollo del vínculo entre gobierno-ciudadanos se da en el municipio, este por ser el principal espacio donde se encuentra un mayor acercamiento. En el caso del Estado de México, se ha dotado de mecanismos de participación, de modo que la sociedad pueda ser incluida en la toma de decisiones.

Ya se ha nombrado que la parte visible de una administración municipal es otorgar a la sociedad servicios públicos, es desde este punto en que la participación del ciudadano juega un papel fundamental para el ejercicio de rendición de cuentas y la transparencia. Pero cuando se menciona el asunto de obras públicas municipales, es detallar acciones técnicas donde existe lo multidisciplinar, ya que la mayoría de las veces es para expertos en la materia.

No obstante es trascendental que exista participación en este rubro, no solo que la figura del ciudadano esté consciente de la importancia que tiene una obra pública en su municipio sino también su gobierno. Tanto el gobierno como el ciudadano deben saber que las obras públicas que se generen son para un bien colectivo; no solo actuar con sugerencias, sino dar una aportación con base al mejoramiento de estos procesos, de ahí se concibe una verdadera participación sobre las obras públicas municipales.

¹¹³ Vázquez Nava, María Elena, “Participación Ciudadana y Control Social”, Editorial Porrúa, México, 1994, P. 11.

Para la planeación, programación, ejecución, control y evaluación de los trabajos de las obras públicas en la prestación de servicios, se requiere de la incorporación ciudadana para cada una de las etapas; para esto el Estado y su administración pública generan mecanismos institucionales capaces de poder organizar la participación de los habitantes de una comunidad. Durante el proceso de este trabajo se han nombrado algunos de estos mecanismos que tienen que ver específicamente con estos temas exclusivamente para el caso del Estado de México.

Ya se han analizado consejos de participación ciudadana, organizaciones sociales y comisiones de planeación como instrumentos tradicionales de participación que forman parte de algún proceso específico de la obra o servicio; sin embargo para efectos de este trabajo, como desarrollo del estudio de caso se podrá indagar ahora en las contralorías sociales, como su nombre lo indica están dentro de la fase del control durante la ejecución.

Es a partir de las reformas del Estado que se crean las contralorías como un modo para manejar al ciudadano y el quehacer del servidor público, por medio de esta se lleva a cabo un seguimiento de los recursos y operaciones del gobierno que coadyuva a un mejor desempeño de la administración pública.

Para que puedan existir las contralorías sociales se necesita que el ciudadano adquiera conocimientos básicos para poder llevar un control de calidad, que por medio de la sociedad se genere rendición de cuentas, transparencia y sobre todo la participación ciudadana.

4.1.1. Contraloría Social

“La democracia representativa, que en el caso de México se concibe también como una forma de vida, revela el grado de desarrollo de las sociedades en que se inscriben la elevación del individuo [...] como agente capaz de hacer evolucionar los

derechos políticos y sociales”.¹¹⁴ La contraloría social es el aspecto formal en el cual la participación del ciudadano se encuentra fundamentalmente en los marcos legales; su operación depende del órgano federal, estatal, y pasa al municipal para que los mecanismos e instrumentos administrativos sean aplicados en este espacio.

El control que deriva de estas son de diferente índole, ya sea de programas enfocados al desarrollo social u obras públicas, en los cuales el ciudadano es parte importante, además de ser fundamental para que exista control y vigilancia transparente.

“Se entiende por contraloría social un nuevo instrumento de control público ejercido por los ciudadanos que se fundamentan en preceptos constitucionales y otras leyes específicas”¹¹⁵. Se puede constatar que el ejercicio del ciudadano en el control de recursos nacionales y desempeño de los servidores públicos existe desde el México independiente, cuando aparecen los primeros estatutos que le dan importancia al ciudadano como el manejo de los asuntos públicos.

En el artículo 8 de la Constitución del 1857 aparece el derecho de petición que puede ejercerlo el ciudadano de la república. En la promulgación de la Carta Magna del 1857 el constituyente brindaba derechos al ciudadano para la vigilancia de los asuntos públicos.¹¹⁶

La contraloría social puede presentarse como un esquema para que la población pueda vigilar las tareas del gobierno y controlar toda actividad en la que participe la comunidad. En este mismo sentido se puede entender como un órgano dependiente del gobierno pero que precisa la participación ciudadana; también funge a la vez como instrumento de descentralización político-administrativa de control.

En los últimos años la contraloría social ha sido manejada en dos posiciones, como órgano de control para regular la conducta de los servidores públicos y otro como el

¹¹⁴ Vázquez Cano, Luis, “Participación Ciudadana y Control Social, Experiencia institucional en la Contraloría Social”, Editorial Porrúa, México, 1994, P. 39.

¹¹⁵ *Ibíd*em: P. 42

¹¹⁶ *Ibíd*em: P. 44

acercamiento a las denuncias, atención y participación de la sociedad. En ambos casos se exhorta a la participación de los grupos sociales.

El control consiste en dar apertura al ciudadano donde se le delegan atribuciones para que haga la vigilancia sobre alguna obra social o programa en beneficio de la comunidad. La contraloría no debe ser manejada solo como mero trámite gubernamental, sino para que la ciudadanía haga valer sus derechos y utilizarlos para las herramientas básicas de la vida colectiva. Esta surge como consecuencia natural de la corresponsabilidad en aquellas obras que tienen un beneficio social inmediato.

A partir de las reformas a la administración pública se crean mecanismos de control que han ido cambiando a medida que los procesos de administración se han transformado. Estos conjuntos de mecanismos que el Estado ha creado están dirigidos a las bases sociales,¹¹⁷ para que exista una búsqueda conjunta en la solución de los diferentes problemas que aquejan a la sociedad.

Por esto, la contraloría necesita de una sociedad participativa y de concurrencia para que funcione. “Mediante las reformas administrativas la contraloría social es encargada y basada en la participación del ciudadano, como una forma que complementa acciones preventivas, lo cual es menos costoso y más eficiente para una sociedad moderna”.¹¹⁸

En los años noventa el Programa Nacional de Solidaridad emprendió los comités de participación enfocados a vigilar las tareas gubernamentales. Esto implicó una gran demanda social, logrando un gran auge así como aceptación de la sociedad.

Para que la contraloría siga funcionando, se necesita reformar e ir innovando de modo que está en conjunto con el ciudadano, estén dotados de conocimiento aun mayor sobre el entorno de programas y obras; además de generar mejor capacidad en cuanto rendición de cuentas, descentralización y participación con lo cual se

¹¹⁷ Vázquez Cano, Luis; “El control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana” México: FCE, 1994, P. 91

¹¹⁸ Colmenares Páramo, David, “Participación Ciudadana y Control Social”, Editorial Porrúa, México, 1994, P. 150.

pretende que los ciudadanos estén más preparados para desempeñar el control de las actividades técnicas en conjunto con su gobierno. “La ventaja es que el Estado cuenta ahora con una ciudadanía más alerta y consciente de su papel como coautora de nuevos esquemas participativos”¹¹⁹.

El tema de la contraloría social ha sido utilizado en los diferentes rubros del quehacer de la administración pública, se ha ejercido dentro de programas sociales, planes de desarrollo o algún asunto público de relevancia, pero para efectos de este estudio se mostrará lo concerniente a las obras públicas; también se revisará la labor del ciudadano como contralor social.

4.1.2. El contralor social

Los dos fundamentos principales de la contraloría social son: 1) poder acercar al ciudadano a la toma de decisiones; 2) el otro es poder llevar un control de los recursos públicos. Nos hablan de poner al alcance de la población los mecanismos del Estado que le permitan expresarse a mención de los servicios que recibe.

Aunado a estos fundamentos, también se encuentra el de llevar un adecuado control de los servicios que brinde el gobierno. Para que estas vertientes funcionen, el gobierno debe implementar instrumentos para su realización. De aquellos instrumentos se derivan medios de comunicación e información para el ciudadano, así como el derecho de petición. "Un ejemplo notable es el Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la ciudadanía".¹²⁰

En el proceso de la contraloría como un órgano de gobierno, este cede funciones a las figuras ciudadanas para dirigir las obras sociales requeridas mediante un ejercicio democrático que envuelve a la población a participar para ser parte de la administración y operación. De aquí se puede abordar la figura del vocal o contralor que conducirá el control y vigilancia de la obra pública.

¹¹⁹ Vázquez Cano, Luis; “El control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana” México: FCE, 1994, P. 92

¹²⁰ óp.cit. p. 92

La figura del contralor social emana de la contraloría social como un intermediario entre gobierno y sociedad, a este le compete el vigilar recursos y fondos asignados para una obra, o en casos específicos solo de control en cuestiones técnicas y físicas. De esta manera la ciudadanía está organizada con base en un representante como lo es el contralor social.

Además de estas tareas, el contralor tiene la función de poder vincular a la ciudadanía, autoridades (estatales y municipales), así como al comité que lo conforma. Los contralores deben de proporcionar respuestas e información a lo requerido por la sociedad y las diferentes instancias.

Para que un contralor pueda realizar estas funciones debe ser elegido democráticamente por la población organizada que sea directamente beneficiada con alguna obra. Este puede ser designado a partir de un elemento en que sea o pertenezca a esa comunidad, zona o colonia donde se efectuara dicho trabajo.

Mediante estos contralores se cumple el ejercicio pleno de participación de una sociedad, pues por esta acción se ven representados sus intereses. Esta figura del ciudadano como contralor externo de la administración pública se ha extendido a otros programas sociales que han tomado un gran impulso, tal es el caso de los comités ciudadanos de control y vigilancia apoyados por la Secretaria de Contraloría y de Desarrollo Social respectivamente en el Estado de México.

No obstante, en caso de detectarse irregularidades en estos comités pueden ser canalizadas a los órganos de control interno de la administración pública, pues son estos órganos los únicos encargados de analizar si procede instrumentar el procedimiento correspondiente y, en su caso, aplicar las sanciones administrativas pertinentes.

Es entonces que la figura primordial dentro de la contraloría social es el ciudadano como contralor social siendo representante de una comunidad específica y ejerciendo una participación. Para continuar con este tema se abordaría en el caso concreto de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS).

4.2. Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México (COCICOVIS)

En los planes normativos y programáticos que el Estado brinda para cualquier forma de asociación ciudadana, existen reglamentados mecanismos que coadyuvan al acercamiento entre la sociedad y gobierno. Se habla de un control y vigilancia comandado por los ciudadanos para poder intervenir en el ejercicio público de los órganos de gobierno así como sus servidores públicos.

Para que se constituyan organizaciones sociales se necesitan de incentivos necesarios para que la ciudadanía pueda actuar. La sociedad requiere de instrumentos formales que la ayude a conducirse y estar presentes en la toma de decisiones. Para que este ejercicio se cumpla el ciudadano debe de acercarse a las autoridades correspondientes y las herramientas que el gobierno proporcione.

Ante la gran demanda de ciudadanos por estar presentes en la acción pública, el aparato gubernamental ha creado mecanismos que generen participación, así como rendición de cuentas y descentralización. Para que exista un apoyo de la ciudadanía, se le brinda la oportunidad de que realice un control sobre el gobierno; esta lógica se relaciona como una rendición de cuentas generada por la propia sociedad.

Para efectos de este tema, se enfoca a un mecanismo que ha estado presente en una época de modernización administrativa, la cual aparece en los años noventa como resultado de todos los factores ya mencionados.

Los comités ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVIS) no solo enfocan un sistema de control social que se encuentre accionado en los planes, programas y en la ley respectivamente, sino que se comprende la magnitud de que el ciudadano se sienta escuchado, que se exprese y se desenvuelva en un espacio público de encuentro con su gobierno.

Estos espacios se han encontrado en los municipios, como se ha nombrado anteriormente. Lo que permiten estos comités es que el ciudadano desarrolle

capacidades de control, seguimiento de la administración, además de lograr una satisfacción por parte de la sociedad con las acciones de su gobierno.

Se entiende por los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) a los órganos auxiliares del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, responsables de la obra estatal y municipal, electos democráticamente en asamblea general por ciudadanos beneficiados¹²¹.

Estos comités son un modelo de formalización media, lo que indica que solo son utilizados durante la ejecución de las obras o acciones del gobierno y, una vez concluidas, el comité desaparece dándoles un carácter transitorio.

De igual forma estos órganos son semi-cerrados conformados únicamente por entes individuales sin personalidad jurídica, donde los ciudadanos ya como vocales de control o contralores sociales son delegados de control interno de la administración pública y sólo cumplen con un rol ex-post.

A partir de que surge la contraloría social en México, esta se ha constituido como un referente obligado de duración ilimitada (por lo menos en el Estado de México) para la participación del ciudadano. Cabe destacar la forma en cómo ha ido evolucionando este modelo, a pesar de que este ya tiene dos décadas se sigue operando del mismo modo.

4.2.1. Antecedentes

En los años noventa, a nivel Federal, el entonces Presidente de la Republica, Carlos Salinas de Gortari, proyectó el Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) y la formulación e instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad. Este programa pretendió promover e incorporar la organización junto con la participación social mediante comités y consejos ciudadanos. En febrero de 1991 el ejecutivo federal

¹²¹ C.fr. García Linares, Margarito, Galindo Almazán, Hugo; (2001). *“Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México. Propuesta para la operación del programa de contraloría social en la administración y procuración de justicia”* Tesis, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México.

dispuso la creación de la contraloría social en el programa Solidaridad, lo que se concebía como una herramienta auxiliar de la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF).

El programa se basaba en los “comités de solidaridad” elegidos por las comunidades beneficiarias con la obra mediante el principio de la corresponsabilidad¹²² donde surgía la figura del “vocal de control y vigilancia” elegido por los miembros del comité. La contraloría social entonces se expresaba como todas las actividades provenientes del Programa Solidaridad donde el comité realizaba la vigilancia de las acciones del gobierno en todos sus ámbitos.

Dentro de la formulación de los comités surgía la figura del vocal de control y vigilancia elegido por la comunidad beneficiada, el cual carecía de atribuciones por medio de marcos normativos o programáticos; por lo que todo esto se concretaba en un sistema de quejas y denuncias con el “Sistema Nacional de Quejas y Atención a la Ciudadanía” coordinado por la SECOGEF y la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP).

Era entonces que los lineamientos elaborados por estas instancias estipulaban: “*Se promoverá que la queja sea presentada, en primera instancia, ante el Vocal de Control y Vigilancia, si procede, se resolverá al interior del Comité de Solidaridad. En caso contrario, se promoverá que la queja se presente ante la Presidencia Municipal, y en caso de que no sea la instancia que pueda dar solución a la queja presentada, se procurará que ésta sea turnada a la Contraloría Estatal y en última instancia a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación*”¹²³.

Ante la representación de estos comités con los lineamientos que regulaban el ejercicio y el rol del vocal de control y vigilancia, este ya se empezaba a percibir como un delgado del control interno de la administración pública con funciones

¹²² Cunill, Grau Nuria (2003) “*Responsabilización por el Control Social*”, Cuaderno de Ciencias Sociales, núm. 128, FLACSO, p. 30 Fuente: <http://www.flacso.or.cr/fileadmin/documentos/FLACSO/Cuaderno128.pdf>.

¹²³ *Ibíd*em, p. 30

amplias pero a la vez difusas, promulgadas y accionadas al margen del Sistema Nacional de Quejas y Atención Ciudadana.

A pesar de la imprecisión que existía en el modelo institucionalizado de contraloría social por parte del PRONASOL, fue una de las primeras aproximaciones a la participación activa del ciudadano mediante un mecanismo institucional que articulara el ejercicio de la administración pública con el de la ciudadanía, a tal grado de que se ha cobrado impulso por parte de otros estados para retomarlo a algunos programas sociales, como es el caso específico del Estado de México.

Apoyados por la Secretaría de la Contraloría del Estado de México en esta entidad se han constituido los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) que en la actualidad operan integrados por tres vecinos elegidos en asamblea general por los vecinos beneficiarios de las obras públicas (como también se habían formulado los comités de vigilancia en PRONASOL).

En el Gobierno del Estado de México se incorporó en Marzo de 1995 la figura de los COCICOVIS con el fin de dar seguimiento al correcto manejo de los recursos destinados a la ejecución de obras por parte del gobierno estatal y municipal a través de programas como el PIE y el CODEM vigente hasta 1997¹²⁴. En la época en que seguía el auge de la contraloría social, se generan los COCICOVIS, con lo cual empiezan a delinearse los aspectos generales y funciones a determinar por estos comités.

En la actualidad el programa de contraloría social que ocupa a los comités ciudadanos de control y vigilancia ha tenido un gran auge en cuanto a la cobertura dentro del Estado de México, cada obra pública en los diferentes municipios está acompañada de un comité, constituido esto a partir del año 2005 (**Ver Anexo 1**).

La figura de los comités o contraloría social fue una de las primeras que refieren la participación del ciudadano, sin embargo el modo en cómo operan estos comités en la actualidad no ha tenido cambios representativos, pues la mayoría de las acciones

¹²⁴ Véase en García Linares, Margarito, Galindo Almazán, Hugo; (2001)

emprendidas por parte de los comités de solidaridad del programa PRONASOL siguen vigentes en los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI).

Así como los comités de solidaridad, los COCICOVIS plantean un control ex-post (únicamente durante la ejecución de la obra), son de carácter transitorio, no contiene personalidad jurídica y carecen de especificaciones taxativas de atribuciones.

4.2.2. Marco Jurídico y Administrativo

A nivel nacional no existe una ley general que ampare el ejercicio de la participación ciudadana al igual que los comités ciudadanos de control y vigilancia, aunque es importante mencionar que hay rubros dentro de leyes federales, leyes orgánicas, acuerdos, bandos municipales, reglas de operación, además de otro tipo de fundamento que las mencionan para establecer labores formales con el gobierno, de las cuales se mencionan las más representativas para el ejercicio de la participación del ciudadano dentro de estos comités.

La noción jurídica que puede expresar el comité ciudadano de control y vigilancia es la de órgano auxiliar del sistema estatal de control y evaluación de la gestión pública, responsable de la supervisión de la obra pública estatal y municipal, electos democráticamente en asamblea general de los ciudadanos beneficiados con su construcción.

Además, este comité sirve esencialmente en el apoyo, supervisión y auxilio de la obra pública ya sea del ámbito estatal o municipal, y su objetivo central es que esa obra se construya con calidad, eficacia y transparencia.

Los integrantes del comité serán llamados contralores sociales A, B y C, respectivamente, y no existe un orden jerárquico entre ellos. Los ayuntamientos promoverán la constitución de comités ciudadanos de control y vigilancia, los que serán responsables de supervisar la obra pública estatal o municipal. Es decir que el único que puede dotar de sustento legítimo y legal al comité es el mismo ayuntamiento en cada municipio.

Los comités ciudadanos están integrados por tres vecinos de la localidad en la que se construya la obra, serán electos en la asamblea general por los ciudadanos beneficiados. El cargo del integrante del comité será honorífico. No podrán ser integrantes de los comités las personas que sean dirigentes de organizaciones políticas o servidores públicos. Para cada obra estatal o municipal se constituirá un comité ciudadano de control y vigilancia.

Las dependencias y entidades de la administración pública municipal que ejecuten las obras o que lleven a cabo los trabajos de la obra explicarán a los comités las características físicas y financieras de la obra a realizarse, y les proporcionarán antes del inicio de la misma el resumen de expediente técnico respectivo para darles las facilidades, así como la información necesarias para el desempeño de sus funciones.

Este comité está supeditado a solo vigilar y controlar el aspecto físico de una obra pública, y se cuestiona en gran medida la capacidad por parte de la contraloría estatal y municipal acerca de los alcances de este programa, al mismo tiempo se podría cuestionar la capacitación que recibe el ciudadano para hacer un perfecto control de la obra.

Las áreas responsables del funcionamiento e integración de los comités son las delegaciones regionales que actúan en el Estado de México en conjunto con los ayuntamientos.

El comité estará en funciones desde la etapa de adjudicación de la obra hasta la entrega y recepción de la misma¹²⁵.

Los comités ciudadanos de control y vigilancia tendrán además las facultades de:

- Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente.
- Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra.

¹²⁵ G.E.M., (2003), Manual del Ciudadano: Figuras, órganos y medios de participación ciudadana en el Estado de México, p. 39-44.

- 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 correspondientes las irregularidades que observe durante el desempeño de sus funciones o las quejas que reciba de la ciudadanía.
- 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 y acciones, informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones.
- Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales.

Los comités ciudadanos de control y vigilancia se podrán apoyar en las contralorías municipal y estatal para el desempeño de sus funciones, al mismo tiempo las dependencias de la administración pública municipal se encargarán de explicar a los comités las características físicas y financieras de la obra, además les proporcionarán el resumen del expediente técnico de la obra e información necesaria para el desempeño de sus funciones.

Estas mismas dependencias harán la entrega-recepción de la obra ante los integrantes del comité y de los vecinos beneficiarios¹²⁶. Al mismo tiempo se encuentran establecidos preceptos de coordinación para llevar a cabo acciones que tengan que ver con los COCICOVIS, esto en el Manual General de Organización de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México.

En el Manual General de Organización se establecen las pautas del ejercicio del programa de contraloría social que corre a cargo de la dirección general de contraloría y evaluación social en cual promoverá, dirigirá acciones, capacitación, así

¹²⁶ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Capítulo Cuarto Bis, de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia, Artículo 113A-113H, Fuente: http://inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_Municipal_del_Estado_de_Mexico.

como coordinar esfuerzos con otras dependencias del gobierno para efectuar los COCICOVIS en programas sociales y obras públicas¹²⁷.

En esta dirección también participan la subdirección de participación ciudadana en el control interno de la Secretaría, departamento de control y vigilancia de la obra, subdirección de atención ciudadana y evaluación, y las delegaciones regionales de contraloría social y atención ciudadana por zonas: oriente, sur, sureste, norte, noreste, metropolitana y Toluca.

Los comités ciudadanos de control y vigilancia operan mediante el programa de contraloría social y es necesaria la participación del ciudadano para que se pueda instaurar su operación. Como se ha mencionado en el modelo de contraloría social específicamente de estos comités ciudadanos en México, existe ausencia de respaldo jurídico, es de formalización media, atribuciones expresas, no hay suficientes delegaciones a la sociedad. Sin embargo se debe de señalar que existe normatividad que avalan la contraloría social, además del marco programático de la Secretaría de Contraloría y la Ley Orgánica Municipal existen otros reglamentos que le dan certeza jurídica¹²⁸.

Actualmente el programa de contraloría social opera con recursos de los diferentes ámbitos de gobierno para la ejecución de las obras, lo que se traduce en un acercamiento de estos comités al control de los recursos a las demás instancias gubernamentales. Uno de los claros ejemplos de los diferentes recursos con mayor participación en los municipios es el Ramo 33, mediante el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal y el Fondo de Aportaciones para el

¹²⁷ C.fr Manual General de Organización de la Secretaria de la Contraloría, Fuente: http://www.secogem.gob.mx/marco_juridico.asp.

¹²⁸ Las leyes genéricas que dan sustento a la contraloría social se encuentran en la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 8, Ley General de Desarrollo Social, Ley de Desarrollo Social del Estado de México, Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México, Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen las bases generales para la instrumentación del programa de contraloría social como mecanismo de vigilancia y control ciudadano, Ley de Coordinación Fiscal, Reglamento Interior de la Secretaria de Contraloría y Manual General de Organización de la Secretaria de la Contraloría”. Fuente: http://www.secogem.gob.mx/portal/transparencia/MUPPortal/menu_manualunico/ContraloriaSocial/2.1.3%20Descripcion.pdf, *Manual Único de Procesos*.

Fortalecimiento de Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal. Estos fondos obligan a los estados y municipios a que se incorpore la ciudadanía en la utilización de estos recursos.

Estos fondos hasta el año 2008 representan el 10.4% (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal) y el 10.6% (Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal) de el ejercicio fiscal en el presupuesto de egresos de la federación. Para el Estado de México el FISE y FISM representaron el 7.8 %, mientras que el FORTAMUNDF fue el 13.2%¹²⁹. Para el ejercicio fiscal del año 2011 el FAIS tiene un monto total de 46,460,252,500 mil millones de pesos, mientras que para el FORTAMUNDF 47,618,041,992 mil millones de pesos¹³⁰.

Con esto se puede apreciar que para la realización de las obras públicas donde se conformen los comités ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVI) se tiene el manejo de diferentes recursos que no solo son los municipales, como se puede estipular en la normatividad fiscal.

Mediante el marco legal que establece el ejercicio de los comités ciudadanos de control y vigilancia se atribuye las funciones que este conlleve en el quehacer de las obras, con lo que se configura el diseño del programa de contraloría social para los municipios en el Estado de México.

4.2.3. Funciones del Comité

Por medio de la Secretaría de la Contraloría, sus delegaciones regionales, las administraciones municipales y lo estipulado en los programas de contraloría social,

¹²⁹ Fuente: <http://www.edomexico.gob.mx/dgip/contenido/disrecremo33.asp?m=076>; *Recurso Ramo 33, Gobierno del Estado de México.*

¹³⁰ Fuente: http://ieeaslp.inea.gob.mx/joomla/docs/trans/a19/DECRETO_RAMO33.PDF; ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2011, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

se da forma a los órganos de control o comités ciudadanos de control y vigilancia que serán los encargados de vigilar los trabajos correspondientes a las obras públicas.

El marco jurídico existente que determina la naturaleza de los comités ciudadanos y del programa de la contraloría social también tiene referentes programáticos generados por la Secretaría de la Contraloría al interior del Gobierno del Estado de México y sus municipios para determinar las funciones y facultades de dichos comités, los cuales son, “el acuerdo del ejecutivo del Estado por el que se establecen las bases generales para la instrumentación del programa de contraloría social, y los lineamientos generales de operación del programa de contraloría social” lo que demarcará las funciones que lleve a cabo el comité ciudadano.

Para la conformación de las funciones de los comités en el programa de contraloría social se encuentra el Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen las bases generales para la instrumentación del programa de contraloría social, donde se establecen y regulan los elementos, ejes de acción, así como los instrumentos que conforman el programa.

También se puede observar los procesos para la planeación, ejecución y proyectos específicos del programa por medio de la Secretaría de la Contraloría en conjunto con los municipios o entidades administrativas para generar los órganos de control encargados de las obras y acciones de la administración pública¹³¹ .

En cuanto a los lineamientos generales para el programa de contraloría social, contiene los principios rectores que define el concepto del programa, sus objetivos, principios, características, duración, procesos, capacitación, obligatoriedad, responsabilidades, y sobre todo funciones del mecanismo utilizado en el programa llamado Comité Ciudadano de Control y Vigilancia (COCICOVI), y los que integran el mismo.

Las funciones que tendrá el comité ciudadano de control y vigilancia, así como sus integrantes (contralores sociales), son las de:

¹³¹ Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen las bases generales para la instrumentación del programa de contraloría social, Fuente: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2011/dic214.PDF>.

Promoción y Gestión:

- Representar como órgano de vigilancia a los vecinos beneficiarios.
- Promover la organización de los beneficiarios.
- Promover reportes ciudadanos, quejas, denuncias, sugerencias, irregularidades a las entidades administrativas.
- Promover ante los beneficiarios el adecuado uso de la obra, cuidado, conservación y mantenimiento ante la autoridad competente.

De Inspección y vigilancia:

- Realizar de manera permanente visitas de inspección y verificación a la obra pública.
- Vigilar que la obra se ejecute u opere de acuerdo a la normatividad establecida.
- Inspeccionar la calidad de la obra pública, vigilando que los ciudadanos reciban información.
- Observar y vigilar el desempeño de los servidores públicos directa o indirectamente relacionados con la prestación o ejecución de la obra.
- Inspeccionar que la obra se realice mediante el expediente técnico.
- Identificar, en su caso, presuntas irregularidades o deficiencias en la prestación, ejecución u operación del programa social, obra pública, acción, trámite o servicio, remitiendo los reportes ciudadanos, denuncias, quejas, reconocimientos y sugerencias, propias o que reciban de otros ciudadanos, a la Secretaría.
- Informar a la comunidad del avance y situación que guarda la obra.
- Participar en los actos de entrega-recepción de la obra pública que promuevan las Entidades Administrativas.
- Recibir los reportes de otros ciudadanos para entregarlos a la Secretaría para su atención y seguimiento.

Duración:

- Tratándose de obra pública, el comité ciudadano de control y vigilancia estará en funciones desde el inicio hasta la conclusión e incluso la operación de la misma.

Funciones de los integrantes de los comités ciudadanos de control y vigilancia: Los integrantes del COCICOVI tendrán de manera mancomunada las siguientes funciones:

- Representar a la asamblea vecinal ante cualquier autoridad, organización, persona física y moral en los asuntos concernientes a la obra pública.
- Solicitar a la entidad administrativa los documentos referentes a los conceptos técnicos.
- Organizar y coordinar al COCICOVI para llevar a cabo las visitas de inspección y verificación.
- Inspeccionar y vigilar que la obra pública que presten, ejecuten u operen las entidades administrativas, se realicen conforme a los conceptos técnicos y con apego a la normatividad correspondiente.
- Convocar a asambleas periódicas a los beneficiarios o usuarios, a efecto de informarles sobre las actividades realizadas y el resultado de las labores del COCICOVI.
- Solicitar la asesoría que requieran en materia de contraloría social a la Secretaría.
- Presentar ante la Dirección General de Contraloría y Evaluación Social de la Secretaría y la Entidad Administrativa correspondiente los reportes ciudadanos, denuncias, quejas por presuntas irregularidades, dudas o sugerencias o, en su caso, reconocimientos ciudadanos, para su atención y seguimiento.
- Intervenir en el acto de entrega-recepción con los demás integrantes del COCICOVI.

- Integrar un archivo con toda la documentación que se genere como resultado del trabajo del comité.

Capacitación y asesorías:

- Una vez constituido el COCICOVI, el Promotor de Contraloría Social capacitará directamente a los integrantes del mismo sobre las funciones que llevarán a cabo. En la realización de esta actividad podrán estar presentes los beneficiarios o usuarios asistentes a la asamblea que se muestren interesados.
- La Secretaría proporcionará el material de apoyo necesario para el desarrollo de las funciones del COCICOVI, con excepción de las obras públicas, programas sociales o acciones que ejecuta u opera el Ayuntamiento con recursos propios, así como en la prestación de trámites o servicios del mismo.
- La Secretaría establecerá mecanismos de comunicación necesarios para brindar la capacitación y asesoría suficiente en materia de Contraloría Social al COCICOVI¹³².

También se encuentran dentro de los lineamientos las funciones que integran a las diferentes entidades administrativas como lo son los municipios y la misma Secretaría de la Contraloría del Estado, tanto la ejecución y operación del programa de contraloría social, así como participar en los actos de la asamblea de integración del comité, convocar a los integrantes del comité, proporcionar documentación necesaria, atender, otorgar facilidades para el desempeño del mismo y estar presentes en todo el procesos que conlleve la obra.

Pero, además de configurar el diseño del programa y los trabajos de control a realizar por parte de los comités como se observa en los marcos normativos y programáticos, las partes de la administración (tanto la municipal como la estatal)

¹³² Véase en Lineamientos generales de operación del programa de contraloría social, expedido por la Secretaría de la Contraloría, Fuente: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/ene167.PDF>.

son los encargados de informar y explicar a la asamblea de beneficiarios, la operación del programa de contraloría social una vez que se conforme el COCICOVI, el cual es uno de los puntos importantes para el funcionamiento del mismo.

Las funciones que desempeñe el comité están sujetas de forma directa al modo en cómo se capacite a éste y sus integrantes para el adecuado control sobre las obras públicas. Es entonces que la participación efectiva que presentaran los contralores sociales depende del conocimiento que se les proporcione y que tengan para llevar a cabo la acción.

En la actualidad la Secretaria de la Contraloría ha implementado las capacitaciones correspondientes para los contralores sociales del comité ya constituidos, también se dota al contralor social de los documentos específicos para llevar a cabo el control pertinente.

En el proceso de realización de la obra el contralor debe de cumplir con ciertos requisitos que se le han encomendado, tales como, entregar reportes a la contraloría municipal y estatal, así como a la sociedad en una serie de formatos que especifiquen lo realizado en el tiempo que se hizo la obra, así como avances y terminación; de igual forma remitir quejas o denuncias conforme a alguna situación de inconformidad que gire alrededor de la obra que (por lo regular se da con su ayuntamiento) conforme el derecho de petición.

En consecuencia los estatutos, planes, procedimientos, guías y manuales para el accionar de este programa se encuentran directamente tratados por contraloría estatal, municipal, delegaciones regionales correspondientes y por la dirección o encargado de obras públicas, con lo que se espera que el ciudadano actúe en apego a la jurisdicción planteada y genere resultados positivos. Sin embargo, dadas las problemáticas que existen alrededor de los COCICOVIS así como del programa, se han forjado diferentes interrogantes acerca de los resultados que se obtienen por parte del contralor social.

4.3. Desarrollo de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Municipio de Toluca (2009-2012)

El habilitar a la ciudadanía para que ejerza el control social adecuado en las acciones de orden público es un camino apenas iniciado por parte de las entidades administrativas para el programa de contraloría social. Conforme el programa ha avanzado, se han buscado en prácticas innovadoras y casos exitosos el crecimiento efectivo para generar los resultados deseados por estos órganos de control.

De estas prácticas innovadoras se desprenden diferentes casos para motivar la labor del ciudadano como contralor, el caso (por nombrar un ejemplo) que se ha establecido en el Estado de México, “el premio estatal al contralor social”, implementado por la Secretaria de la Contraloría, el cual se da anualmente como un incentivo a la acción ciudadana del contralor para las obras publicas y para programas sociales.¹³³

Sin embargo, a pesar de que el programa de contraloría social por medio de los comités ciudadanos despliega casos exitosos, el formar a los ciudadanos como contralores efectivos y que estos obtengan resultados positivos no se ha constituido en su totalidad. Para esto se requiere que estos órganos de control generen habilidades y conocimientos en referencia a los procesos administrativos de la obra pública. Esto dependerá de la labor tanto de la esfera gubernamental como de la ciudadana.

Como se ha mencionado, el programa de contraloría social para los comités ciudadanos de control y vigilancia que se encuentran en el Estado de México basa su composición a la participación de la sociedad, la rendición de cuentas, la descentralización (política y administrativa) al control y evaluación.

¹³³ Premio Estatal al Contralor Social, es un premio que se da anualmente por la Secretaria de la Contraloría a los 3 mejores contralores sociales que participan en las obras públicas y programas sociales del Estado de México, Fuente: http://www.secogem.gob.mx/premio_estatal_contraloria.asp.

A diferencia de otros mecanismos de participación como lo son los COPACIS (Consejos de Participación Ciudadana) y los Consejos de Planeación para el Desarrollo Municipal que integran una participación en conjunto con las autoridades municipales por medio de asambleas generales de ciudadanos encargados del diseño y la planeación de los programas, obras y prestación de servicios públicos que habrán de realizarse, lo que significa que solo están presentes al principio del proceso.

Por el otro, los comités ciudadanos de control y vigilancia que se encargan de participar (con ciudadanos elegidos mediante una asamblea) de un control *ex-post*, lo que quiere decir que están presentes en la ejecución de los trabajos de una obra o servicio que deriva en el apropiado control de los recursos públicos que realizara la administración pública.

Pero, dentro de la asamblea general de vecinos beneficiados de los comités ciudadanos de control y vigilancia, para elegir a sus representantes como órganos de control, la mayoría son seleccionados por simpatizar con un gran número de miembros de la comunidad, otros por sus reiteradas participaciones en procesos con el gobierno simplemente son asignados por el ayuntamiento.

Dados los procesos por los cuales se conforman estos comités ciudadanos, los cuales son integrados por actores individuales (ciudadanos comunes), se entiende entonces que estos se enfocan más al ejercicio democrático en la elección de los ciudadanos que al mismo ejercicio de control sobre las obras y los recursos públicos, ya que para ser contralor social cualquier vecino de la comunidad beneficiada puede realizar el papel de contralor de acuerdo a la ley y las reglas de operación.

Entonces, se concibe que las prácticas del ciudadano para una efectiva participación no sean consideradas primordiales dentro del esquema funcional del programa de contraloría social. En consecuencia, en gran parte de las acciones emitidas por el gobierno, si no se genera información, capacitación y coordinación con los comités

para un control apropiado existirá el riesgo de que los resultados no sean los óptimos.

En términos del programa de contraloría social esto representa una problemática, pues si el programa únicamente se remite a constituir el comité en la comunidad correspondiente con los contralores elegidos para vigilar y controlar el aspecto físico de las obras, hasta que esta finaliza y se entregan los documentos del COCICOVI correspondientes existirá una ausencia de los instrumentos para que se lleve a cabo la efectiva participación del ciudadano.

Lo que determina el programa de contraloría social dentro de uno de los ejes rectores de los comités ciudadanos de control es enfocar a la participación ciudadana, sin embargo estos comités como el programa de acción se han orientado más al número de órganos constituidos que a la forma en cómo participen.

Para esto, un control ex-post aplicado para los comités ciudadanos como órganos de control preventivo de la administración pública deben de conllevar el apropiado uso de las herramientas que estén a su alcance; de esta forma se han implementado programa capacitaciones y asesorías para habilitar a los ciudadanos.

La idea de la capacitación corresponde un aumento de las herramientas que tenga el ciudadano para un mejor control de gestión de las obras públicas. Las entidades administrativas (los gobiernos municipales y la Secretaria de la Contraloría del Estado de México) que operan el programa, son los entes encargados de habilitar al contralor social para vincular el aprendizaje sobre su papel protagónico y así desarrollar capacidades de control.

El ciudadano como contralor social debe de tener conocimiento del 1) El programa operativo con el cual se ejecuta la obra, 2) El presupuesto asignado para la obra, 3) La forma en que se ejecuta (ya sea directa, bipartita, tripartita, licitación etc.), 4) La documentación legal, 5) El expediente técnico, 6) las funciones que tendrá el comité y 7) El tiempo en que se llevará a cabo etc.

Es entonces que la capacitación que se brinde debe de “extender un proceso de generación de capacidades, el cual sea continuo e inextricablemente vinculado al aprendizaje, donde las capacidades que genere el ciudadano sean tanto insumos como producto de la organización”¹³⁴. Es así como al ser capacitado, el ciudadano se le permite aprender e innovar por medio de la participación.

Aunque el tema de la capacitación a los comités ciudadanos tiene ya algunos años de estar en función, solo se han obtenido casos exitosos sobre los números de órganos de control constituidos y no en los resultados obtenidos ni en la forma en la que fueron capacitados. Es por esto que es necesario el generar aptitudes por medio de una capacitación a los contralores sociales, ya que el ejercicio de obra pública y servicios requiere de una gran especificación técnica y administrativa.

Si bien se ha comentado que los miembros del comité ciudadano son los responsables de aplicar un control sobre los recursos con los cuales se ejecuta la obra, no es suficiente solo el proporcionar un aprendizaje hacia los COCICOVI, sino que tanto el programa como las entidades administrativas deben de manejar un seguimiento apropiado sobre la forma en la que están participando los ciudadanos como contralores sociales, así como los resultados que producen.

En el caso del Estado de México la Secretaría de la Contraloría del Estado de México en conjunto con los 125 municipios del Estado ha iniciado los trabajos para capacitar al contralor social como se ha mencionado anteriormente. La capacitación inicia desde que es constituido el comité por 3 integrantes (Contralores A, B y C) y en cuanto se les entrega el material didáctico al comité donde incluye las funciones que efectuaran. El caso de estudio se basó en el Municipio de Toluca, Estado de México, en el periodo 2009-2012, ya que se trata de uno de los más importantes de la entidad y también de los más poblados, además de que su aparato administrativo y gubernamental tiene la capacidad para dar un buen desarrollo al programa de

¹³⁴ Véase en Alza Barco, Carlos (2006) *“La generación de capacidades a través del control social: El caso del sistema Distrital de vigilancia de la calidad del agua en el Distrito de Villa el Salvador (Perú 2002-2003)”* Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington D.C.

contraloría social en los comités ciudadanos de control y vigilancia específicamente para obra pública.

De acuerdo con la información proporcionada por el H. Ayuntamiento de Toluca del periodo que comprende del año 2009 al 2012 se constituyeron en este municipio 730 comités ciudadanos de control y vigilancia.

Cuadro 1

AÑO	COMITES INTEGRADOS
2009	115
2010	204
2011	264
2012	147
TOTAL	730

Cuadro expedido por la Contraloría del Municipio de Toluca sobre los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia constituidos en el periodo 2009-2012 (ANEXO 2).

4.3.1. Metodología de Investigación

Una vez identificado el universo de estudio de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) en el Municipio de Toluca, el cual consta de 730 comités (Cuadro 1) constituidos durante el periodo 2009-2012 y de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su artículo 113 inciso B, en el que estos estarán integrados por tres vecinos de la localidad donde se realice la obra por cada comité constituido. De lo anterior, se puede observar por medio de la información proporcionada por el Ayuntamiento de Toluca que cada uno de los comités que se constituyeron cumple con los preceptos (**Ver Anexo 2**).

Con base en el universo del estudio se delimitó la población en una muestra “no probabilística”, de acuerdo con esta, del total de 730 comités resultó una muestra para elaborar 86 cuestionarios¹³⁵, los cuales fueron aplicados a un contralor social

¹³⁵ La muestra fue delimitada con la formula $n = N \sigma^2 z^2 / (N-1) e^2 + \sigma^2 z^2$ Donde:
n=Tamaño de la Muestra

por comité (solo un miembro por cada comité) ya que en las reglas de operación, las funciones que tendrán los tres miembros dentro del COCICOVI son las mismas (**Ver Anexo 3**).

Para la investigación de campo se tuvo como propósito el analizar la opinión de los contralores sociales dentro de los COCICOVI sobre los temas de:

- La elección del comité en la asamblea general.
- Los elementos que influyeron en la elección de los contralores sociales.
- El tipo de obra que vigilaron.
- La capacitación de los COCICOVIS (proceso en el cual se estuvo presente) además de conocer la opinión sobre los conocimientos adquiridos por estos y de la documentación necesaria para llevar a cabo el control.
- Acerca del conocimiento de los programas, funciones, atribuciones y facultades de los comités, y si mantuvieron informados a los vecinos beneficiados de la obra.
- El seguimiento que le dieron las autoridades, si se presentaron quejas o denuncias, y la perspectiva referente a su experiencia como contralores sociales.

Para dichos objetivos se aplicaron los cuestionarios antes mencionados obteniendo los siguientes resultados.

N=Tamaño de la Población

σ = Desviación Estándar de la población (0.5)

z= Valor Obtenido mediante niveles de confianza

- 95% confianza- 1.96

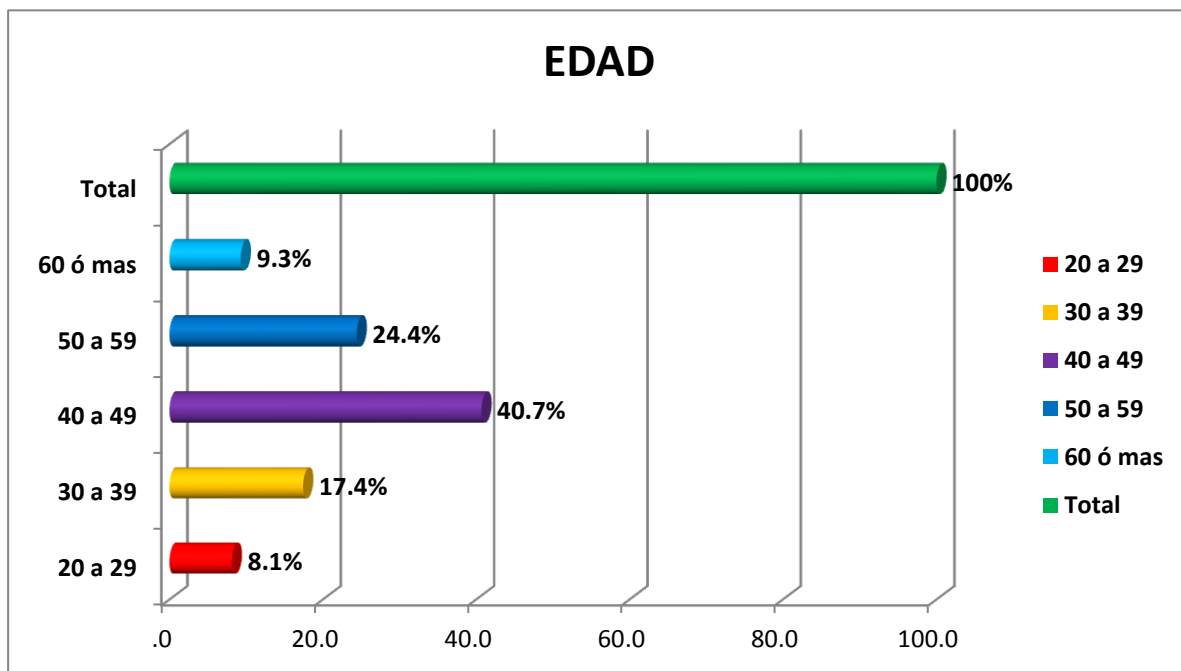
e=Limite aceptable de error para la muestra.

4.3.2. Resultados

Dentro de este estudio para el caso de los comités ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVI) del Municipio de Toluca (2009-2012), en la composición demográfica sobresalen la participación de los hombres en un 51%, mientras que el de las mujeres en un 49% para la conformación de estos órganos de control. El grupo con mayor grado de participación son los adultos de 40 a 49 años con el 40.7%, seguido por el grupo de 50 a 59 años con el 24.4% y el de 30 a 39 años con el 17.4%; entretanto, los adultos mayores de 60 años o más representan el 9.3% y la población joven tiene la menor intervención con solo el 8.1% (Gráfica 1).

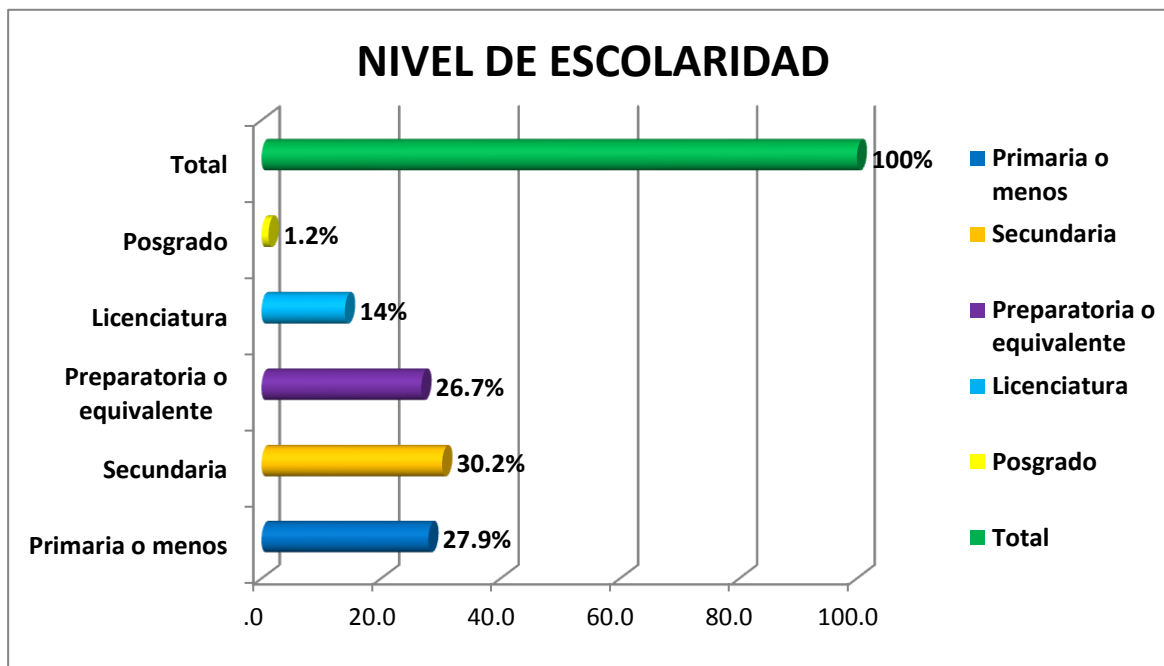
En cuanto al nivel educativo de los contralores sociales el 28% de los encuestados afirma tener educación primaria o nula, el 30% tiene secundaria, el 26.7% tiene estudios de preparatoria, el 14% de licenciatura y solamente 1.3% tiene posgrado (Gráfica 2).

Gráfica 1. Edad



Fuente: Elaboración del propio autor, con base en los cuestionarios aplicados para el estudio de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) del Municipio de Toluca periodo 2009-2012. (Ver Anexo 5)

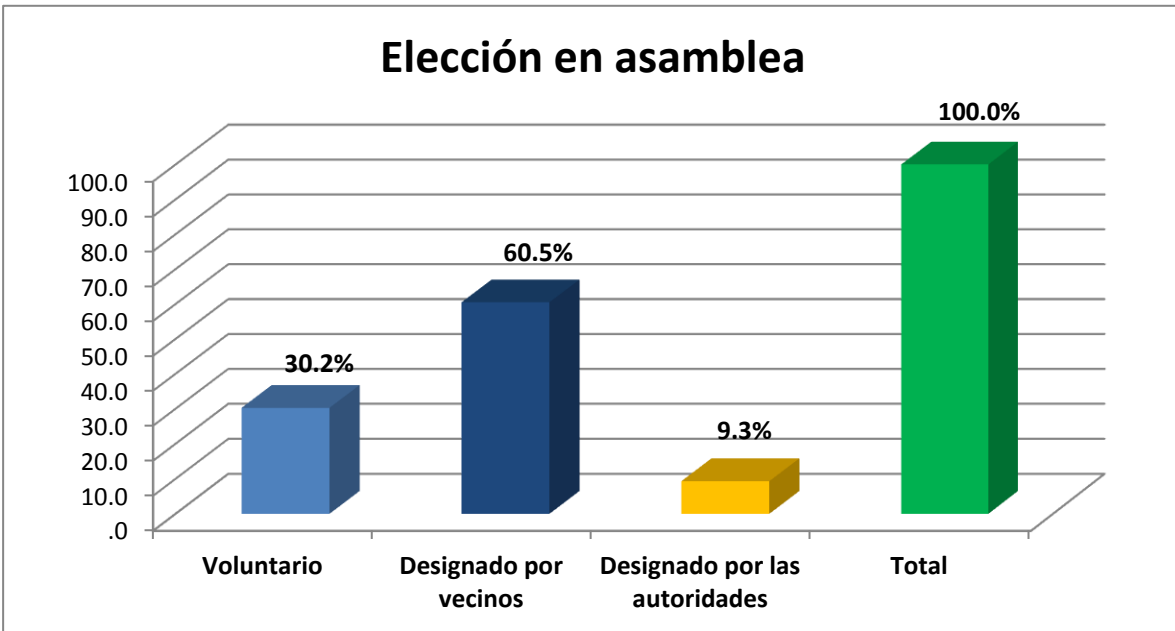
Gráfica 2. Nivel de escolaridad



Fuente: Elaboración del propio autor, con base en los cuestionarios aplicados para el estudio de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) del Municipio de Toluca periodo 2009-2012. (Ver Anexo 5)

Para ser elegido como contralor social en los comités ciudadanos de control y vigilancia (COCICOVI) debe de ser en la asamblea de vecinos beneficiados de la obra, en la cual solo el 30.2% dijo haber sido voluntario y proponerse para participar, mientras que los ciudadanos que fueron designados por los vecinos representan el 60.5%, ya que estos argumentan que han participado en reiteradas ocasiones y es por esto que los vecinos beneficiados los proponen para estos órganos de control social, lo cual reduce mucho la diversa participación voluntaria y el 9.3% afirma que fueron designados como contralores por las autoridades correspondientes. Este último ciertamente no representa un ejercicio coaccionado en su totalidad, sin embargo sí influyeron directamente en la decisión para que estos ciudadanos participaran (Gráfica 3).

Grafica 3. Elección en asamblea



Fuente: Elaboración del propio autor, con base en los cuestionarios aplicados para el estudio de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) del Municipio de Toluca periodo 2009-2012. (Ver Anexo 5)

Conforme a las obras que se vigilaron se pueden encontrar de diferentes condiciones y características de contenidos técnicos, administrativos, de tiempo y de recursos: el 57% de los encuestados llevaron a cabo el control de obras que se refieren a pavimentaciones de calles, guarniciones y banquetas; el 22.1% a la rehabilitación de edificios; el 17.4% hicieron la labor de control y vigilancia sobre las construcciones, ya sea de edificaciones, parques, puentes etc.; y el 3.5% lo hicieron referente a introducción de drenaje o red de agua potable, mostrando que existieron variedades de obras para los diferentes comités.

Dentro de los COCICOVIS es muy importante la eficacia con la que lleven a cabo el control, gran parte de esto depende de la capacitación que reciban los contralores sociales para tener el conocimiento de los procedimientos administrativos y técnicos de la obra. Sin embargo solo el 67.4% dijo haber recibido la capacitación correspondiente a lo que el 32.6% respondieron que nunca fueron capacitados. De

los que recibieron la capacitación, el 70.68% la recibieron antes de iniciar los trabajos de la obra, el 18.96% dijo haber recibido la capacitación cuando la obra ya tenía un avance progresivo, el 6.8% la recibió cuando la obra ya tenía un avance de más de la mitad y el 3.4% la recibió posterior a la conclusión de la misma.

En el momento en el que es constituido el comité por los ciudadanos participantes, se les da una introducción del quehacer del contralor social, posteriormente se da un taller de capacitación en el que se reúnen a varios COCICOVIS de diferentes obras. Para el estudio de campo, se pudo estar presente en algunos procesos de capacitación para contralores sociales en el Municipio de Toluca, que correspondieron al periodo entre 2009 y 2012, en las cuales se pudieron percibir deficiencias desde el principio.

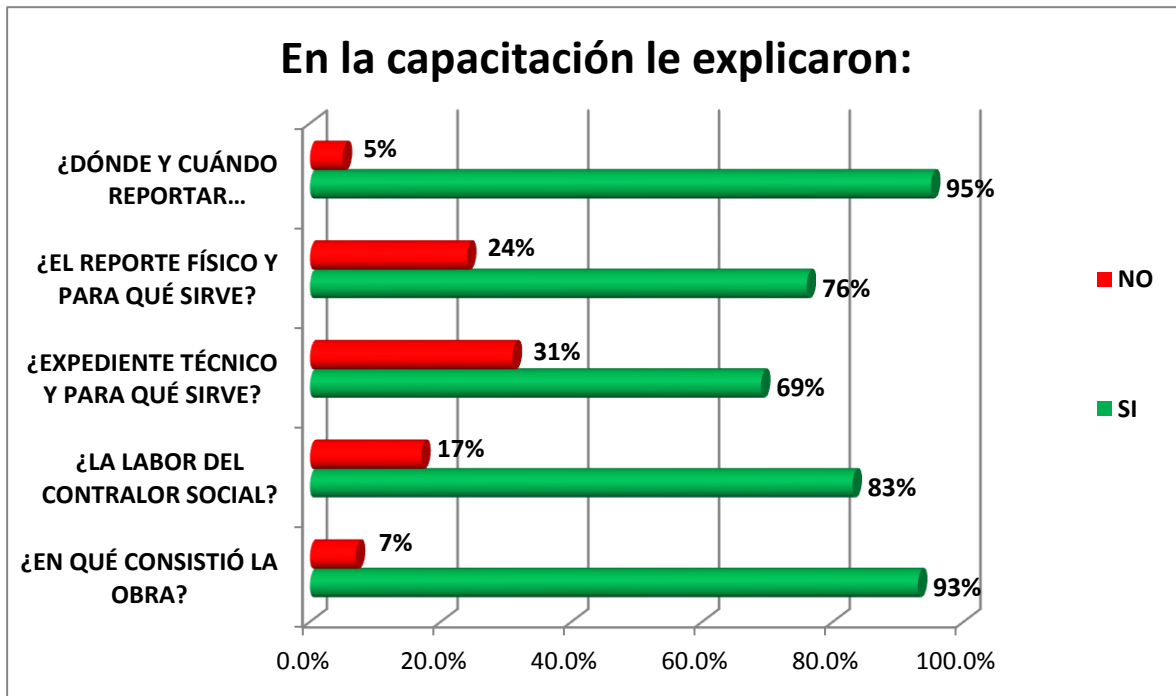
Como se ha comentado anteriormente, además de que varios de los COCICOVI argumentaron no haber recibido la capacitación y algunos no la recibieron acorde a los tiempos establecidos antes de iniciar los trabajos de la obra. Estos no reciben una capacitación del todo personalizada, más bien se juntan a varios comités de obras diferentes que contienen distintas características, lo que reduce en gran parte esquemas de seguimiento y poder vislumbrar irregularidades y anomalías sobre procedimientos operativos de la obra. También en diversos casos, los talleres carecían de elementos descriptivos de procedimientos administrativos y técnicos de la obra que controlaron los comités.¹³⁶ **(Ver anexo 4)**

Acorde con los resultados y lo antes mencionado, se observa que los procesos de capacitación tiene diferentes fallas, asimismo el 32.6 % de los encuestados no recibieron la capacitación, solo el 93% de los que sí la recibieron manifestaron que se les explicó en que consistió la obra, únicamente el 83% declararon que se les explicó cuál es la labor del contralor social, respectivamente, solo el 69% asentó que sí le comentaron el uso del expediente técnico, solamente el 76% dijo que les

¹³⁶ Algunos de los talleres de capacitación fueron impartidos en conjunto con personal de la Contraloría Municipal de Toluca y servidores de la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, y en algunos otros con miembros de la empresa Hermas SC. que se dedican a impartir talleres de valores para el ciudadano.

indicaron lo que es el reporte físico de la obra y su uso, y el 95% sostuvo que les describieron dónde y en qué momento reportar irregularidades de la obra (Gráfica 4).

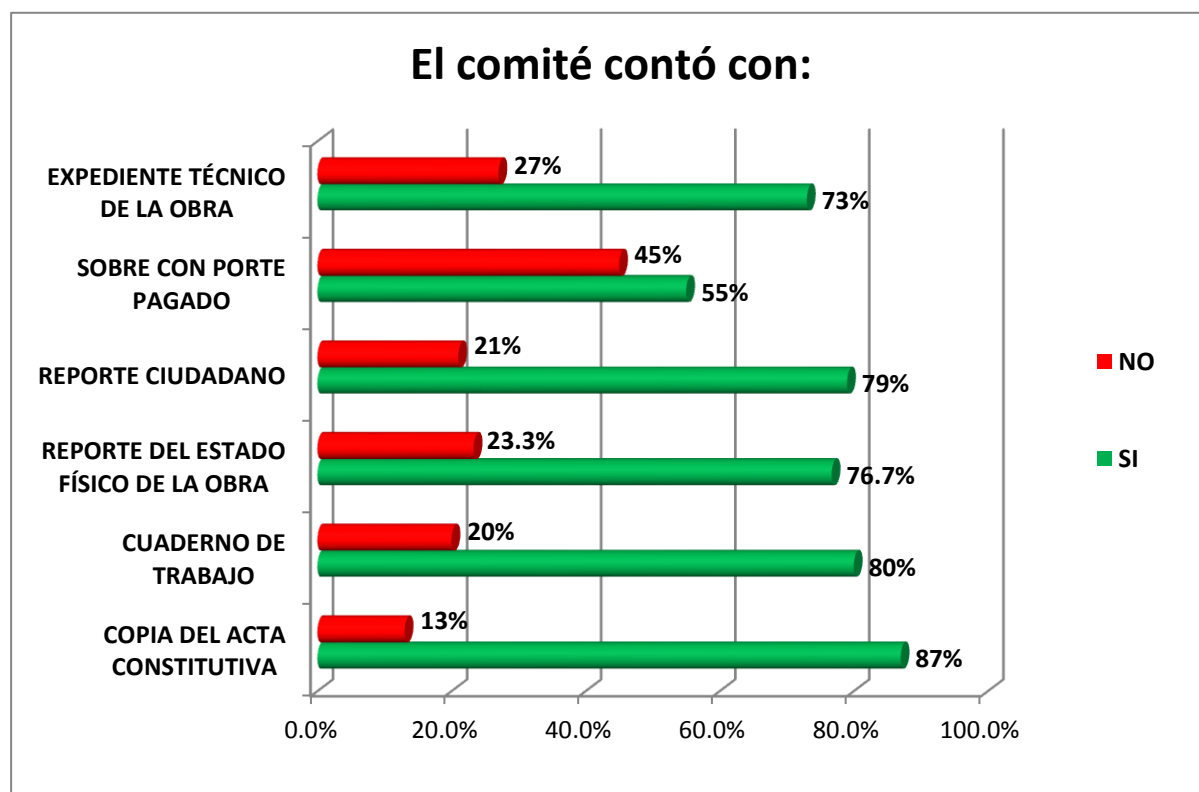
Gráfica 4. Proceso de Capacitación



Fuente: Elaboración del propio autor, con base en los cuestionarios aplicados para el estudio de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) del Municipio de Toluca periodo 2009-2012 (Ver Anexo 5)

En cuanto a las herramientas y documentación necesarias para realizar las funciones de control y vigilancia, solo el 87% de los comités encuestados contaron con el acta constitutiva que los avala como los órganos de control responsables de la obra, el 80% aseguraron que tuvieron el cuaderno de trabajo para ir reportando los avances de la misma, solo el 76.7 % afirmaron que el comité contó con el reporte del estado físico de la obra, solamente el 79% dijeron tener el reporte ciudadano, mientras que solo el 55% de los comités encuestados tuvieron los sobres con porte pagado (dichos sobres son necesarios para enviar irregularidades de la obra a las autoridades competentes) y únicamente el 73% contaron con el expediente técnico de la obra (Gráfica 5).

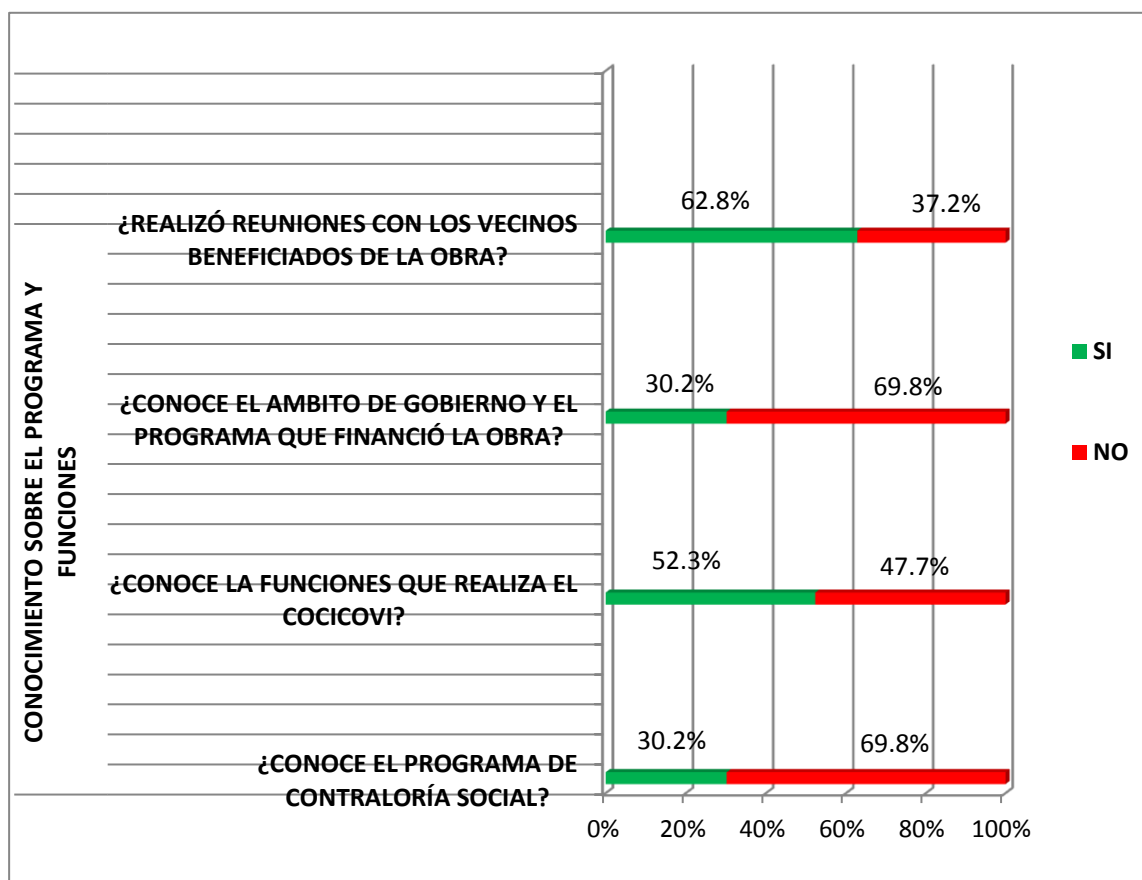
Gráfica 5. Herramientas y documentación del comité



Fuente: Elaboración del propio autor, con base en los cuestionarios aplicados para el estudio de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) del Municipio de Toluca periodo 2009-2012. (Ver Anexo 5)

Otra parte del estudio de campo fue sobre el conocimiento de los contralores sociales acerca del programa de contraloría social y de las funciones que desempeñaron en los COCICOVIS. El 69.8% dijo que no conoce el programa de contraloría social, este mismo porcentaje dijo también que desconocen el ámbito de gobierno y el programa con el cual se financió la obra que vigilaron. A pesar de que formaron parte del COCICOVI, el 47.7 % dijo no conocer con exactitud las funciones que realiza el comité ciudadano de control y vigilancia (COCICOVI), al igual que el papel que ejercieron dentro de este; asimismo solo el 62.8% afirmaron haber realizado reuniones con los vecinos beneficiados de la obra para informarles sobre los avances de la misma, dado que representa una de sus funciones. (Gráfica 6).

Gráfica 6. Conocimientos del programa y funciones



Fuente: Elaboración del propio autor, con base en los cuestionarios aplicados para el estudio de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) del Municipio de Toluca periodo 2009-2012. (Ver Anexo 5)

De acuerdo con la operación que llevaron a cabo los COCICOVIS solamente el 67.4% de los encuestados dijo que la obra que vigilaron concluyó en tiempo y forma, exclusivamente el 61.6% dijeron que estuvieron presentes en la entrega de la obra, mientras que las especificaciones con las que debió de contar la obra, únicamente el 80.2% dijo que la obra que vigilaron concordó con lo que establecía el expediente técnico, en cuanto al catálogo de conceptos el 83.7% aseguró que la obra se ejecutó con la cantidad de materiales que este especificaba.

Sin embargo a pesar de que el 32.6% dijo que la obra no concluyó en tiempo y forma, solo el 29.1% dijo haber detectado irregularidades en el proceso de la misma, de las cuales el 8.1% expresó que hubo retraso en la obra, el 7% dijo que la obra

quedó inconclusa, el 14% manifestó que hubo anomalías en la obra ya sea en cuanto a materiales de construcción, documentación o recursos, por último el 70.9% dijo que no detectó irregularidades.

Ahora bien, del 29.1% que detectaron irregularidades en el proceso de la obra, solamente el 10.5% presentó queja ante las autoridades correspondientes, el 2.3% lo hizo ante el ayuntamiento, el otro 2.3% con los delegados de la comunidad, el 4.7% ante contraloría y el 1.2% hizo uso de los sobres pagados.

La comunicación de los contralores sociales con las autoridades competentes forma un papel importante para dar un seguimiento a los trabajos de control y vigilancia en el proceso de la obra. Desde la percepción de los encuestados, el 53.5% afirmaron que las autoridades competentes le dieron un seguimiento regular a la obra durante su ejecución, el 20.9% dijo que fue mucho el seguimiento, el otro 20.9% que fue muy poco y el 4.7% contestó que fue nulo o nada el seguimiento a la obra.

En cuanto al seguimiento que le dieron las autoridades para que el comité realizara sus funciones de forma adecuada, el 19.8% afirmaron que fue mucho, el 52.3% contestó que fue regular, el 17.4% que fue muy poco y el 10.5% que fue nulo. No obstante cuando se les pregunto a los contralores sociales si ellos mantuvieron contacto con las autoridades durante el proceso de la obra el 34.9% contestó que fueron pocas las veces, el 12.8% manifestó que nunca tuvieron contacto, el 31.4% declaró que fueron algunas veces y solo el 20.9% dijeron que fueron la mayoría de las veces, mostrando así que existió falta de seguimiento mutua en los procesos de la obra por parte de las autoridades y de los contralores sociales.

La percepción de los contralores sociales al haber participado en los comités ciudadanos fue de gran relevancia, pues al preguntarles el grado de satisfacción que tuvieron al haber entregado la obra que vigilaron, el 24.4% dijo haber estado muy satisfecho, el 52.3% estuvo satisfecho, solo el 15.1% dijo haber estado poco satisfecho y el 8.1% nada satisfecho.

Los COCICOVIS consideraron que la obra generó un gran impacto en su comunidad, ya que el 73.3% aseguraron que la obra tuvo una buena aceptación por parte de la población beneficiada. En cuanto a su experiencia como contralor social el 54.7% dijo que tuvo una buena experiencia, el 31.4% una regular experiencia, el 9.3% muy buena y solo el 4.7% dijo haber tenido una mala experiencia.

Finalmente se cuestionó a los contralores sociales si volverían a participar en los COCICOVIS, a lo que el 75.6% contestó que sí volvería a participar, y el 24.4% contestó que no volvería a participar; de este mismo porcentaje, los ciudadanos que no volvería a participar un 16.3% lo atribuyen a la falta de tiempo para poder participar en estos procesos, mientras que 8.1% dicen que no volverían a participar por la falta de compromiso de la autoridades competentes.

Conforme con los resultados obtenidos se puede constatar que el modelo de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) sobre el programa de contraloría social, en el municipio de Toluca, estableció su éxito en el número de órganos de control constituidos y el número de contralores sociales, ya que dentro de los procesos de elección de contralores, la capacitación y herramientas de control, la operación y funciones de estos, así como la parte de presentar los reportes, quejas y rendición de cuentas existieron deficiencias.

A partir de esto, es necesario que se establezca el éxito de estos comités y del programa de contraloría social desde una perspectiva más cualitativa de acuerdo a los procesos de control y vigilancia, por lo que se presentan las siguientes propuestas para mejorar su desempeño:

4.3.3.- Propuestas

- El contralor social deberá de recibir una capacitación adecuada que contenga aspectos técnicos y administrativos de la obra que vigilará, impartida por personal especializado en la materia, mostrándoles la documentación necesaria, sus facultades, atribuciones, funciones y la forma en la que deben de operar.
- También los contralores deben de ser capacitados de forma continua durante todo el ejercicio de la obra que vigilará y no solo en un curso, de esta forma se podrá lograr un grado de participación más efectiva por parte del ciudadano, de igual forma servirá para que tanto las autoridades como los miembros del COCICOVI den un seguimiento apropiado a la obra para evitar anomalías de la misma.
- Dando un seguimiento oportuno (por parte de las autoridades que manejan el programa) a las obras y al desempeño de los comités se logrará fortalecer los esquemas de participación efectiva del ciudadano y la rendición de cuentas.
- Asimismo es importante que las autoridades den un seguimiento no solo a la obra que se ejecuta, sino a la labor que realicen los COCICOVIS y los contralores sociales, así se podrá conocer el desempeño que tengan estos órganos de control ciudadanos.
- Es necesario que se fijen funciones establecidas para cada uno de los contralores sociales (sin nivel jerárquico) dentro de los COCICOVIS, de esta forma se aprovechará la participación de todos los contralores del comité.
- Todos los COCICOVIS deben tener, sin excepción, la documentación necesaria para llevar el control de la obra, ya que los resultados muestran que había contralores sociales que no tenían conocimiento de estas herramientas.

- Fortalecer los esquemas de denuncias y quejas, así como garantizar la información pública transparente.
- Se debe de dotar de mayor atribución legal a los COCICOVIS para que estos puedan denunciar ó sancionar a los ámbitos de la administración pública y servidores públicos en casos de anomalías en las obras.
- Además de los contralores sociales, se necesita habilitar a los ciudadanos directamente beneficiados de la obra, de esta manera podrán incidir en el desempeño del COCICOVI y de las autoridades.
- Por último, la participación dentro de los procesos de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia debe de ser diversa, ya que en la mayoría de los procesos de elección y asambleas generales son elegidos ciudadanos que ya han participado en procesos anteriores, por lo que es preciso que nuevos actores ciudadanos intercedan en el programa de contraloría.

Conclusiones

Uno de los principios que necesita la democracia como forma de gobierno, es la participación ciudadana, y para que la ciudadanía ejerza una labor activa, el gobierno democrático debe de manejar elementos como la rendición de cuentas, transparencia, descentralización, entre otros, que facilitarán el intercambio entre ciudadanía y gobierno en la toma de decisiones, las deliberaciones públicas, el escrutinio público para el desarrollo de su sociedad.

En los últimos años el Estado y el gobierno generan mecanismos e instrumentos institucionales con los que el ciudadano pueda incidir en los asuntos del gobierno. Estos mecanismos se derivan de planes y proyectos programáticos con sustento de ley. Para efectos del caso en México, la mayoría de los instrumentos institucionales se sitúan en las administraciones municipales por ser la unidad política más cercana que tiene el ciudadano con su gobierno.

Uno de estos instrumentos tradicionales que se ha generado en México es el de la contraloría social, esto a partir de los casos de contraloría en otros países. En el caso del Estado de México el modelo de la contraloría social se encuentra en los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) y para efectos de este estudio se pudo analizar el caso del Municipio de Toluca en el periodo 2009-2012.

A partir del estudio presentando, así como de los resultado que se han generado, se pudo vislumbrar que en la práctica de estos órganos de control ciudadano (que lleva fungiendo desde la década de los noventa) siguen basando su éxito en el número de comités constituidos y no sobre los resultados generados por la participación efectiva que obtengan los ciudadanos como contralores sociales.

No solo es importante la cantidad de comités y contralores que se hayan formado, sino que el éxito del programa se debe de basar a la calidad de los comités, la participación efectiva y resultados positivos que produzcan los COCICOVIS, por lo cual es necesario que las autoridades del municipio de Toluca den un seguimiento oportuno al programa y brinden toda la información indispensable a la ciudadanía.

Para esto, tanto el Estado como las administraciones (en este caso el H. Ayuntamiento de Toluca) requieren conformar contralores sociales con capacidades y conocimientos para realizar el adecuado control de las obras. También es indispensable dotarlos de información útil para un ejercicio efectivo.

Derivado de lo anterior, es fundamental que exista el proceso de capacitación como un medio por el cual se dote de información a los contralores sociales, poder asesorarlos de forma correcta, que haya un seguimiento puntal hacia los trabajos de la obra (tanto del comité como de las autoridades), que sea una capacitación adecuada, especializada, y que los ciudadanos y las autoridades competentes estén en constante contacto.

Aunque la capacitación se realizó para la mayoría de los comités, habría que reforzarla con contenidos más técnicos, específicos y proporcionarla constantemente durante el ejercicio que dure la obra, ya que en el caso de los COCICOVIS del Municipio de Toluca, de acuerdo con los resultados obtenidos, gran parte de los ciudadanos que participaron no supieron identificar muchas de las funciones que debían llevar a cabo.

Asimismo, la administración pública debe de tomar en cuenta no solo la participación de los agentes individuales como los son los contralores sociales que participan de manera directa, pues solamente ellos intervinieron en los trabajos de las obras, por lo que sé que se necesita insertar a los agentes colectivos y la población beneficiada de la obras para que exista una participación efectiva.

En cuanto a materia normativa, los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia únicamente actúan como una figura meramente de control, de formalización media y no con atribuciones para poder sancionar a los diferentes ámbitos de la administración pública en caso de alguna anomalía en el proceso, por lo tanto se debe de mejorar aspectos de leyes para estos comités.

Se debe de dotar de más atribuciones a los órganos de control ciudadano (COCICOVIS) para que de ellos emane o sugieran algún tipo de sanción sobre las

instancias de la administración pública que realizó la obra con anomalías, puesto que en el caso de los comités de Toluca no se presentó alguna sanción que partiera de reportes o denuncias que haya hecho algún contralor social.

De acuerdo con la cantidad de COCICOVIS que se constituyeron en el Municipio de Toluca (2009-2012) se pudo generar un ejercicio democrático positivo y amplio, donde existió la participación de diferentes actores ciudadanos, sin embargo en los resultados se expuso que muchos de los ciudadanos ya habían participado en procesos anteriores, por lo cual se debe de renovar la forma de elección de los contralores sociales y tomar en cuenta a nuevos ciudadanos para que participen.

Es importante para este programa de contraloría social que sean 3 ciudadanos directamente beneficiados de alguna obra los que conformen los comités ciudadanos de control; sin embargo, al no tener funciones establecidas para cada uno de los miembros del órgano de control, las responsabilidades se vuelven difusas y la mayoría de los contralores no participan de forma óptima.

Entre las funciones que tiene el COCICOVI destacan el vigilar el proceso de ejecución de la obra, controlar tanto los recursos a utilizarse como al personal (tanto administrativo, como técnico) que están en los trabajos de la misma, y ser los que comuniquen a los vecinos de la comunidad los avances que se tengan hasta que se concluya; empero, dentro de este mismo programa no se tiene ni se presentó un ejercicio de evaluación sobre la labor realizada por los comités para que se verificara que hayan ejercido sus funciones en forma adecuada. Tanto las autoridades municipales de Toluca como los ciudadanos beneficiados de la obra no activaron un control sobre el comité para poder exigirles un buen trabajo.

Además de que se capacite al ciudadano para que tenga un mejor desarrollo en los COCICOVIS, también es importante para este mecanismo que el Ayuntamiento de Toluca pueda reformar y capacitar a sus servidores públicos con la idea de "gerentes", que sean profesionales, con valor de responsabilidad, sensibilidad y que sean adaptables al cambio, ya que son estos los que deben de iniciar con los

programas y las políticas sociales, tal y como lo mencionan la Nueva Gestión Pública y la Gerencia Social.

En este periodo no se observó una dinámica de capacitación para los servidores públicos que operan el programa de contraloría social ni tampoco para los ciudadanos beneficiados de la obra, lo que es vital para un perfeccionamiento de los órganos de control ciudadano.

También, en este ejercicio de los comités del Municipio de Toluca, se expuso que hubo poco seguimiento por parte de las autoridades sobre los trabajos de las obras y la forma en cómo desempeñaron las tareas los COCICOVIS, por lo que se requiere de una organización más precisa, mejores canales de comunicación, mayor colaboración entre el contralor social, las autoridades, los ciudadanos y todas las instancias incluidas en este proceso, para que cada ámbito desarrolle mejor su actividad hacia la prestación de servicios y obras.

Por último, indicar que la clave estratégica para que toda participación y control ciudadano sea de forma efectiva, se necesita de la voluntad del gobierno y sus instituciones para que se reconozca al ciudadano como una parte importante dentro del esquema de la vida pública del Estado, aceptar sus derechos y obligaciones, brindándoles atribuciones para su intervención en los temas políticos y administrativos, y dejar de ver al ejercicio ciudadano solo como un mero requisito para legitimar las acciones.

BIBLIOGRAFÍA.

TEXTOS:

- Aguilar, Luis F (2006). *Gobernanza y Gestión pública*, México: FCE, 500 P.
- Arellano Gault, David (2006), *Los dilemas de la gestión local y las organizaciones comunitarias en México*”, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México D.F.
- Aristoteles 384-322 a. C. *Ética Nicomaquea, Política*, versión española e introducción Antonio Gómez Robledo, México: Porrúa, 2000: 319 p.
- Barzelay, Michael (2003) *La nueva gestión pública: Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*, México: Fondo de Cultura Económica, 172 p.
- Bobbio, Norberto (2001) Traducción de José F. Fernández Santillán "El futuro de la democracia". 3ª Ed. México. D.F: FCE, 214 p.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2008) *Innovación Local en América Latina*, México, D.F. CIDE, 332 p.
- Cansino, Cesar (1997), "Democratización y Liberalización" México, IEEM, 71 P.
- Colmenares Páramo, David (1994) "Participación Ciudadana y Control Social", Editorial Porrúa, México.
- Cunill Grau, Nuria (1998) *Repensando lo público a través de la sociedad: Formas de gestión pública y representación social*, PAIDOS, Buenos Aires.
- Dahl, Robert Alan (2009) "*La poliarquía: Participación y oposición*", 3ª. Ed. Madrid, Tecnos, 228 p.
- Escalante Gonzalbo, Fernando (1992) "Ciudadanos Imaginarios: Memorial de los afanes y desventuras de la virtud, y apología del vicio triunfante en la Republica Mexicana: Tratado de moral pública", México: Centros de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 308 p.

- Gobierno del Estado de México (2003), Manual del ciudadano: Figuras, órganos y medios de participación ciudadana en el Estado de México, G.E.M.
- Guerrero, Omar (2004) La nueva gerencia pública: neoliberalismo en administración pública, México: Fontamara, 1ª. Edi. 275 p.
- Guía Técnica No. 9, (1993) “La administración de los servicios públicos municipales”, MEXICO: INAP, Centro de Estudios de Administración Estatal y Municipal.
- Huerta Barrera, Teresita Rendón (1998) “Derecho Municipal”, MÉXICO: PORRUA, 498 P.
- Huntington, Samuel P (1994) La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX, Barcelona; México: PAIDOS, 329 p.
- INAP(1989), “Manual de la Obra Pública Municipal” BANOBRAS,
- Jürgen, Habermas (2001), *Facticidad y Validez: Sobre el Derecho y el Estado Democrático de Derecho en Términos de teoría del Discurso*, Introducción y Traducción de Manuel Jiménez Redondo, Madrid, Trotta, 689 p.
- Kliksberg Bernardo, Compilador (1997) *Pobreza: Un tema Impostergable: Nuevas respuestas a nivel mundial*, 432 p.
- Kliksberg, Bernardo, Tomassini, Luciano Compiladores (2000), *Capital social y cultura: Claves estratégicas para el desarrollo*, Buenos Aires: Banco Interamericano de desarrollo, 398 p.
- León y Ramírez, Juan Carlos, Olvera García, Julio Cesar, Coordinadores (2005) *Los ciudadanos de cara al siglo XXI*, México: UAEM, 458 p.
- Manual de servicios públicos municipales, Vol. 5 No. 1 (1997), INAP: Banco Nacional de obras y servicios públicos, México.
- Martínez Cabañas, Gustavo (1995), “La administración Estatal y Municipal en México” MEXICO: INAP: ISAP, 212 P.

- Mejía Lira, José (2002), "Servicios Públicos Municipales", México: UAEM, 171 P.
- Merino, Mauricio (1995), *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE, p. 58
- Luhmann, Nikkias (1996), "Confianza: Introducción de Darío Rodríguez Mancilla" Barcelona, ANTHROPOS: Universidad Iberoamericana, 179 P.
- Osborne, David, Gaebler, Ted (1994), *La reinvencción del gobierno: La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, Barcelona: Paidós, 494 p.
- Olmedo, Raúl (1998), "*Diccionario practico de la administración pública municipal*", México: COMUNA. P. 174
- Olson, Mancur (1992), "La lógica de la acción colectiva: Bienes públicos y teoría de grupos", México, LIMUSA. 199 P.
- Quintana Roldán, Carlos F.; prólogo, Miguel Acosta Romero (2008), "Derecho Municipal, México, D.F. Porrúa.
- Sábato, Hilda Coordinadora (2002), "*Ciudadanía política y formación de naciones, perspectivas históricas de América Latina*", México, Colegio de México: Fidecomiso Historia de las Américas, FCE, 449 p.
- Salazar Medina Julián (2009), "Elementos básicos de la administración municipal" México: UAEM.: IAPEM, 330 P.
- Sánchez Ramos, Miguel Ángel de Guadalupe (2008), "La democratización en el ámbito municipal en México: El caso de los Estados de México y Morelos" México, IEEM, 166 P.
- Santiago, Manuel de (1984), "*Política y Técnica en las Obras Publicas*" México: LIMUSA, 241 P.
- Vázquez Nava, María Elena (1994), *Participación Ciudadana y Control Social*, Editorial Porrúa, México, 286 P.

- Vázquez Cano, Luis (1994); “El control Gubernamental y la Contraloría Social Mexicana” México: FCE, P. 198
- Ziccardi, Alicia (2004),“La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas”

LEYES Y REGLAMENTOS:

- Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se establecen las bases generales para la instrumentación del programa de contraloría social, Fuente: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2011/dic214.PDF>.
- ACUERDO por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas la distribución y calendarización para la ministración durante el ejercicio fiscal 2011, de los recursos correspondientes a los Ramos Generales 28 Participaciones a Entidades Federativas y Municipios, y 33 Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Fuente: http://ieeasp.inea.gob.mx/joomla/docs/trans/a19/DECRETO_RAMO33.PDF, Fecha de consulta: 20 de octubre del 2011.
- Artículos 115 fracción III, 116 fracción VII y 134 de la Constitución Política De los Estados Unidos Mexicanos. Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>.
- Artículo 33 fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal del Estado de México, fecha de consulta 1 de diciembre del 2010, Fuente:http://www.inafed.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_Ley_Organica_Municipal_del_Estado_de_Mexico_
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fecha de consulta 1 de diciembre del 2010, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Art. 115, fracción III, fecha de consulta 15 de Noviembre del 2010 Disponible en: www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1.pdf
- Constitución Política del Estado libre y Soberano de México, TÍTULO PRIMERO, ARTÍCULO 15, Fuente:

<http://201.159.134.50/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Constitucion/MEXCONST01.pdf>.

- Ley de Planeación federal, art. 3 fecha de consulta 2 de diciembre del 2010 disponible en: <http://www.snieg.mx/contenidos/espa%20ol/normatividad/marcojuridico/leydeplaneacion.pdf>
- Ley orgánica de la administración pública del Estado de México, art. 22. frac. XIV fecha de consulta 2 de diciembre del 2010 disponible en: <http://www.transparencianaucalpan.gob.mx/transparencia/marcojuridico/ley/Ley%20Organica%20de%20la%20Administracion%20Publica%20del%20Estado%20de%20Mexi.pdf>.
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Capitulo séptimo de los servicios públicos arts. 125 al 141, Fecha de consulta 19 de noviembre del 2010, disponible en: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/sap/Actividad/legislacion/leyes/pdf/leyorgmunedomex.pdf>
- Ley Orgánica Municipal del Estado de México, sobre las comisiones, consejos de participación ciudadana y organizaciones sociales, fecha de consulta 3 de diciembre del 2010, disponible en: <http://www.cddiputados.gob.mx/POLEMEX/sap/Actividad/legislacion/leyes/pdf/leyorgmunedomex.pdf>
- Ley de Obras Publicas del Estado de México; Fuente: http://www.mexico.compranet.gob.mx:8009/html44/ley_op.html#indice.
- Ley de Obras Publicas y Servicios Relacionados con las Mismas, Fuente: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56.pdf>
- Lineamientos generales de operación del programa de contraloría social, expedido por la Secretaria de la Contraloría, Fuente: <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/gct/2012/ene167.PDF>.
- Plan Nacional de Desarrollo (2007-2012) Gobierno federal.
- Premio Estatal al Contralor Social, Fuente: http://www.secogem.gob.mx/premio_estatal_contraloria.asp, Fecha de consulta: 3 de Diciembre del 2011

TEXTOS EN LÍNEA:

- INAFED, sobre estudios socio demográficos en el Estado de México, fecha de consulta 4 de diciembre del 2010, Disponible en: [http:// www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico](http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico).
- Manual General de Organización de la Secretaria de la Contraloría, Fuente: http://www.secogem.gob.mx/marco_juridico.asp. Fecha de consulta: 11 de agosto del 2011.
- *Manual Único de Procesos.* Fuente: http://www.secogem.gob.mx/portal/transparencia/MUPPortal/menu_manualunico/ContraloriaSocial/2.1.3%20Descripcion.pdf,_ Fecha de consulta 3 de junio del 2011.
- *Recurso Ramo 33, Gobierno del Estado de México.* Fuente: <http://www.edomexico.gob.mx/dgip/contenido/disrecremo33.asp?m=076>; Fecha de consulta 4 de Junio del 2011.

ARTÍCULOS:

- Alza Barco, Carlos (2006) “*La generación de capacidades a través del control social: El caso del sistema Distrital de vigilancia de la calidad del agua en el Distrito de Villa el Salvador (Perú 2002-2003)*” Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington D.C.
- Cunill, Grau Nuria (2003) “*Responsabilización por el Control Social*”, Cuaderno de Ciencias Sociales, núm. 128, FLACSO, 44 p.
- Estrella, Juan (2005), “*Ciudadanía y Participación Ciudadana en la Ciudad de México*” América Latina Hoy, agosto, año/vol. 40, Universidad de Salamanca, España, p. 121-145.
- Gaytán Olmedo, María Soledad, (2005), “*Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México*” Convergencia, septiembre-diciembre, año/vol. 12, numero 039, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México, pp. 51-73.

- Núñez González. F. & Vargas Castro, J. A., “Retos y desafíos del gobierno y su administración pública”. Revista del IAPEM, No. 15: Julio- Septiembre, 1992, ISSN 0187-8484, 115-148.
- Licha Isabel, Editora, (2002), Gerencia Social en América Latina: Enfoques y experiencias innovadoras, Washington D.C.: BID, 292 p. Fuente: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=419403> pdf.
- Contreras, Mezones, Moro, Vera y quien suscribe Fabián Repetto (2005) *La Gerencia Social ante los nuevos retos del Desarrollo Social en América Latina*, INDES/INAP/Norwegian Ministry of Foreign Affairs/ BID 299 p. Fuente: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2220358>, pdf.

TESIS:

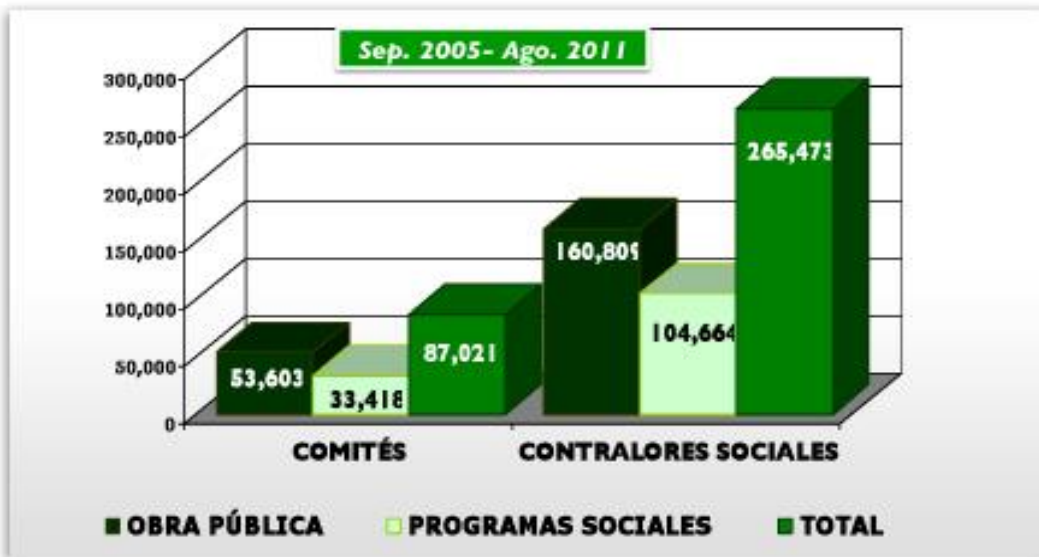
- García Linares, Margarito, Galindo Almazán, Hugo; (2001) “*Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia del Estado de México. Propuesta para la operación*”
- *El programa de contraloría social en la administración y procuración de justicia*” Tesis, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México.

ANEXOS

Anexo 1.

Contraloría Social

Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) que se constituyeron en el Periodo 2005-2011 en los Municipios del Estado de México.



Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) que se han constituido en el Periodo 2011-2017 en los Municipios del Estado de México



La información, datos, así como las gráficas se encuentra en el portal electrónico de la Secretaría de La Contraloría del Estado de México, referente a los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) de los diferentes municipios de la entidad. Disponible en: <http://www.secogem.gob.mx/estadisticas.asp>

Anexo 2



MIEMBRO DE LA
ASOCIACIÓN
INTERNACIONAL
DE CIUDADES
EDUCADORAS



CONTRALORÍA
MUNICIPAL

“2014, Año de los Tratados de Teoloyucan”

Toluca, México, a 28 de julio de 2014

**CIUDADANO
SALVADOR SÁNCHEZ MEJÍA
P R E S E N T E**

Me refiero a su visita realizada el día dieciocho del mes y año que transcurre, en la cual solicitó información sobre los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS), constituidos del año 2009 a 2012, debido a que está realizando su trabajo de investigación (Tesis), para su Titulación en la Licenciatura de Ciencias Políticas y Administración Pública, en la Universidad Autónoma del Estado de México.

Sobre el particular, y a fin de dar atención a su petición, le comunico que se constituyeron un total de 730 COCICOVIS, tal y como se describe en el cuadro siguiente:

Año	Comités constituidos
2009	115
2010	204
2011	264
2012	147
	730

Sin otro particular, le envío un cordial saludo.

ATENTAMENTE

**C.P. EFRAÍN CARRILLO FLORES
JEFE DEL DEPARTAMENTO DE AUDITORÍA OPERATIVA**



C.C.P.- Archivo/minutario.
ECF.

www.toluca.gob.mx

Nigromante 202-B, Edificio Ignacio Ramírez Calzada, Tercer Piso, Delegación Centro Histórico,
Toluca, México C.P. 50000, Tel. 2 26 44 90 72 Ext. 7313 y 7314

Anexo 3.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO.



FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

CUESTIONARIO.

Objetivo: Analizar y evaluar el proceso de capacitación, operación y el grado de participación del ciudadano como contralor social, dentro los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia en Obra Pública del Municipio de Toluca.

NOMBRE: _____ EDAD: _____

SEXO: _____ NIVEL DE ESCOLARIDAD: _____

1.- ¿Cómo fue usted elegido en la asamblea de vecinos como contralor social?

- ___ 1.- Voluntario
- ___ 2.- Designado por los vecinos.
- ___ 3.- Designado por las autoridades

2.- ¿Qué obra vigiló?

3. ¿Recibió la capacitación por parte de las autoridades para realizar el control y la vigilancia de la obra?

- ___ 1.- Si
- ___ 2.- No (Pasar a la pregunta 6)

4.- La capacitación a la que usted acudió se realizó:

- ___ 1.- Antes de iniciar los trabajos de la obra
- ___ 2.- Al 30% del avance de la obra
- ___ 3.- Un avance de más del 50%
- ___ 4.- Posterior a la conclusión de la obra

5.- En la capacitación a la que usted acudió le explicaron:

- 5.1- En que consiste o consistió la obra:
___ Si ___ No ___
- 5.2- La labor del contralor social:
___ Si ___ No
- 5.3.- ¿Qué es el expediente técnico y para qué sirve: ___ Si ___ No
- 5.4.- Qué es un reporte físico de la obra y para qué sirve ___ Si ___ No
- 5.5.- Dónde y en qué momento debe de reportar irregularidades de la obra:
___ Si ___ No

6.- ¿Para realizar las funciones de control y vigilancia, el comité contó con:

- 6.1.- Copia del acta constitutiva: ___ Si ___ No
- 6.2.- Cuaderno de trabajo: ___ Si ___ No
- 6.3.- Reporte del estado físico de la obra:
___ Si ___ No
- 6.4.- Reporte ciudadano: ___ Si ___ No
- 6.5.- Sobres con porte pagado:
___ Si ___ No
- 6.6- Expediente técnico de la obra:
___ Si ___ No

7.- ¿Conoce usted el programa de contraloría social?

___1.- Si ___2.- No

8. ¿Conoce usted las funciones que realiza el comité ciudadano de control y vigilancia?

___ 1.- Si ___2.- No

9.- ¿La obra que se realizó concordó con las características establecidas en el expediente técnico?

___ 1.- Si ___2.- No

10.- ¿La cantidad de materiales con los que se ejecutó la obra, concordó con los especificados en el catálogo de conceptos?

___ 1.- Si ___2.- No

11.- ¿Conoce usted el ámbito de gobierno (Federal, Estatal, Municipal) y el programa con el cual se financió la obra?

___1.- Si ___2.- No

12.- ¿Realizó reuniones con los vecinos beneficiados de la obra para explicarles los avances de la misma?

___1.- Si ___2.- No

13.- ¿Qué tanto seguimiento le dieron las autoridades competentes a la obra durante su ejecución?

___1.- Mucho ___2.-Regular
___3.- Poco ___4.- Nada

14.- ¿Qué tanto seguimiento le dieron las autoridades competentes para que el comité hiciera el control pertinente de la obra?

___1.- Mucho ___2.-Regular
___3.- Poco ___4.- Nada

15.- Durante el proceso de la obra, ¿Mantuvo usted contacto con las autoridades competentes?

___1.- La mayoría de las veces
___2.- Algunas veces
___3.- Pocas veces
___4.- Nunca

16.- ¿La obra concluyó al 100% en tiempo y forma?

___ 1.- Si ___2.- No

17.- ¿Detectó irregularidades en la obra?

___1.- Si
___2.- No (Pasar a la pregunta 21)

18.- ¿De qué tipo fueron las irregularidades?

19.- Mencione usted si presento alguna queja por alguna irregularidad

___1.- Si ___2.- No

20.- ¿En dónde presentó las denuncias o quejas?

21.- ¿Estuvo presente en la entrega de la obra?

___1.- Si ___2.- No

22. ¿Qué tan satisfecho estuvo usted al entregar la obra?

___1.- Muy satisfecho
___2.- Satisfecho
___3.- Poco satisfecho
___4.- Nada satisfecho

23.- ¿Cómo impactó la obra en la comunidad?

___1.- Buena aceptación
___2.- Regular Aceptación
___3.- Mala aceptación

24.- Como calificaría su experiencia al haber participado como contralor social

___1.- Muy buena ___2.- Buena
___3.- Regular ___4.- Mala

25.- ¿Volvería usted a participar como contralor social en los comités ciudadanos de control y vigilancia?

___1.- Si (Fin del cuestionario)
___2.- No

26.- ¿Por qué no volvería a participar?

Anexo 4.

Se pudo estar presente en algunas capacitaciones a los contralores sociales de los COCICOVIS, que fueron llevadas a cabo en conjunto con personal del Ayuntamiento de Toluca, de la Secretaria de la Contraloría del Estado de México y la empresa Hermas SC. Las cuales se realizaron el 9 de Noviembre del 2011 y el 8 de Noviembre del 2012 respectivamente.









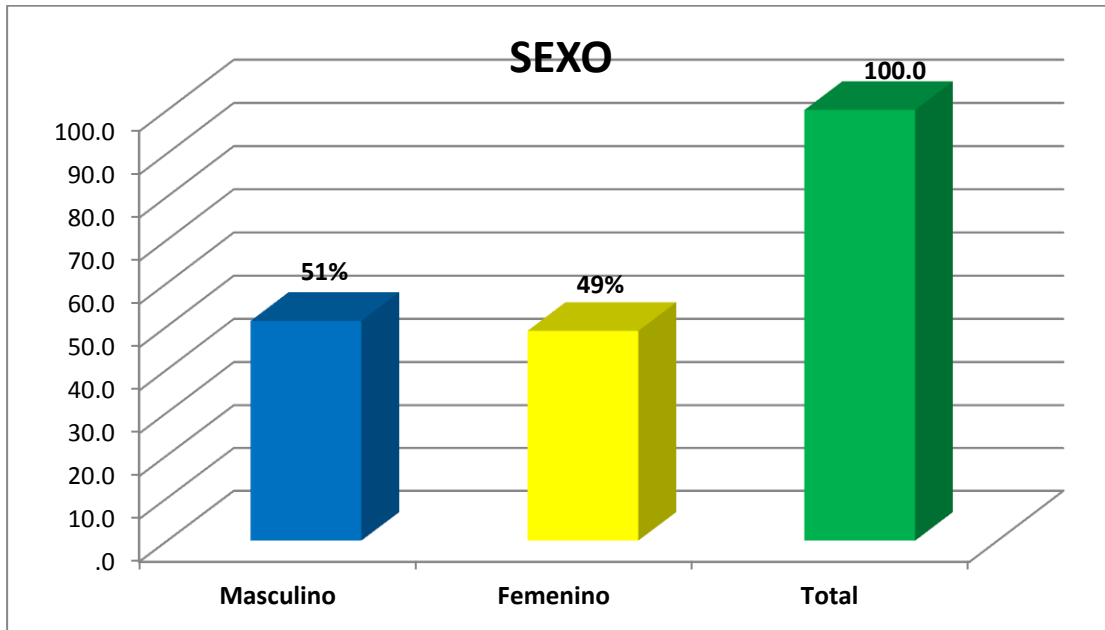




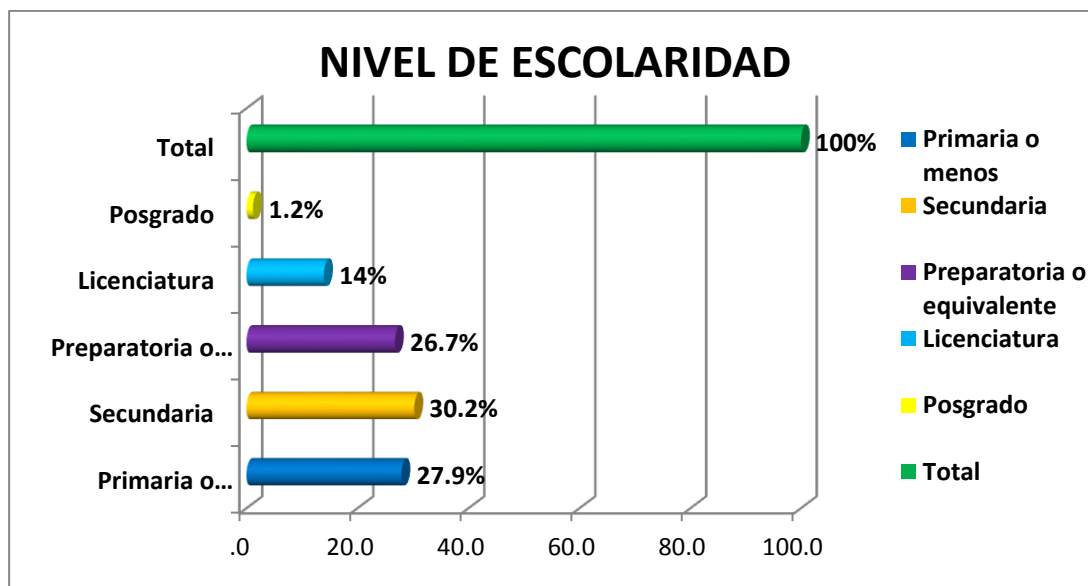
Anexo 5.

Resultados del estudio que se aplicó sobre el programa de Contraloría Social a los contralores sociales de los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS) que se formaron específicamente del Municipio de Toluca en el periodo 2009-2012.

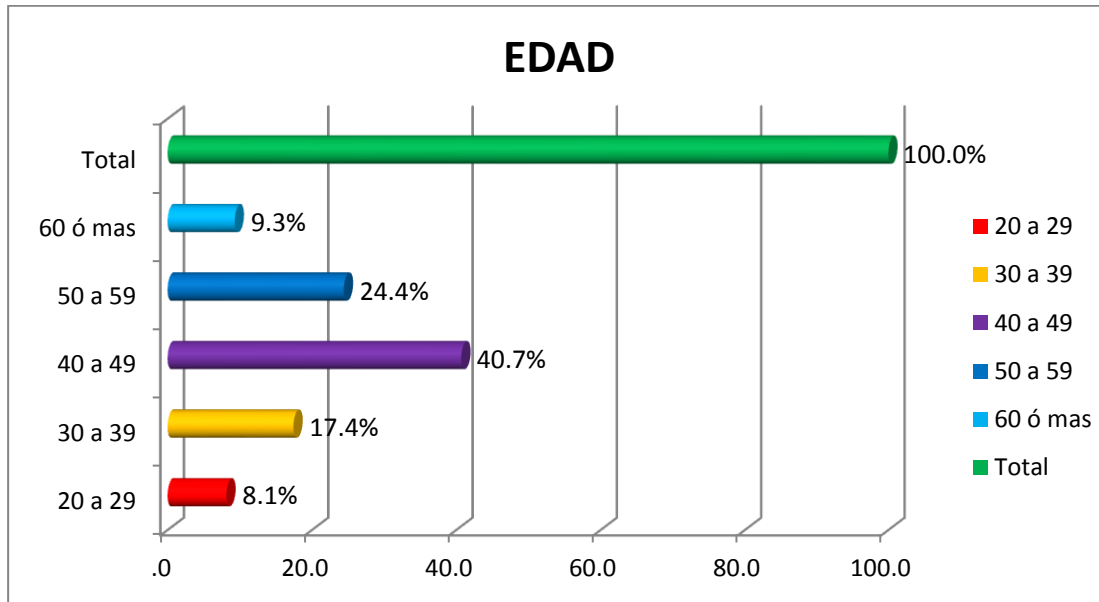
Sexo.



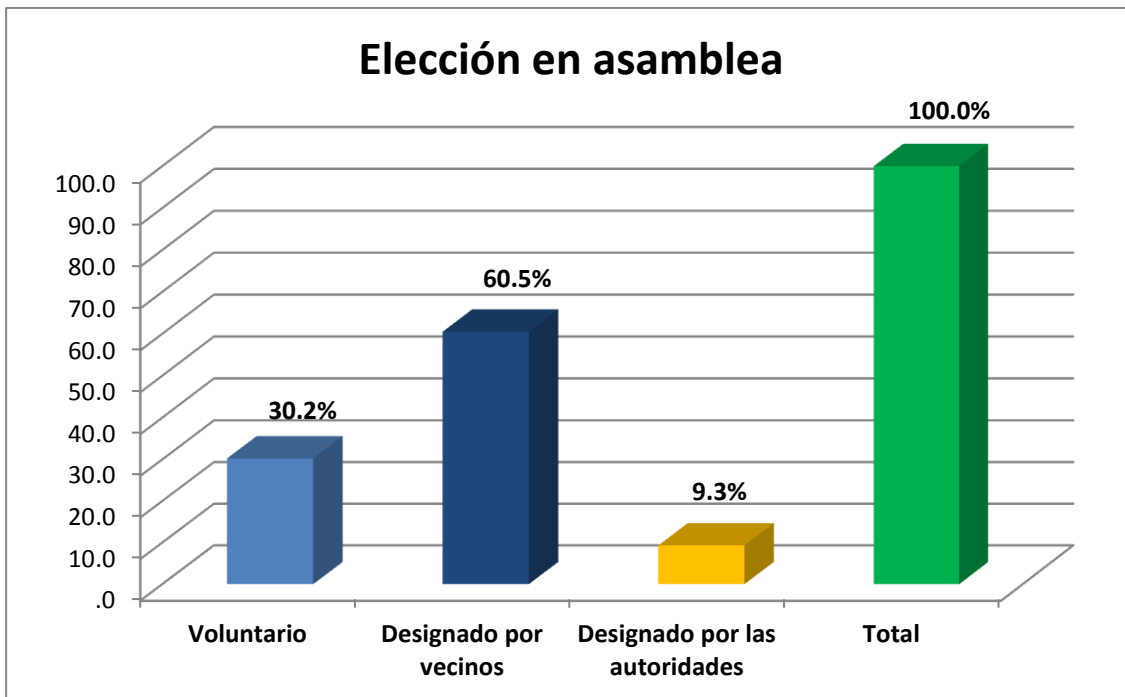
Nivel de Escolaridad.



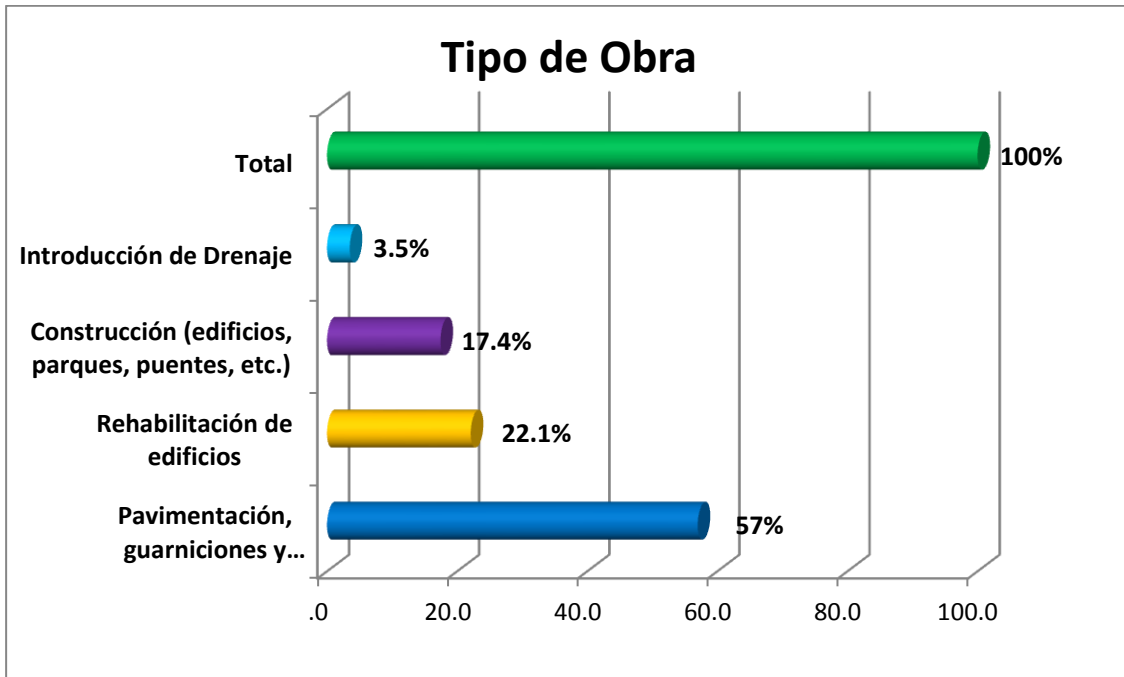
Edad.



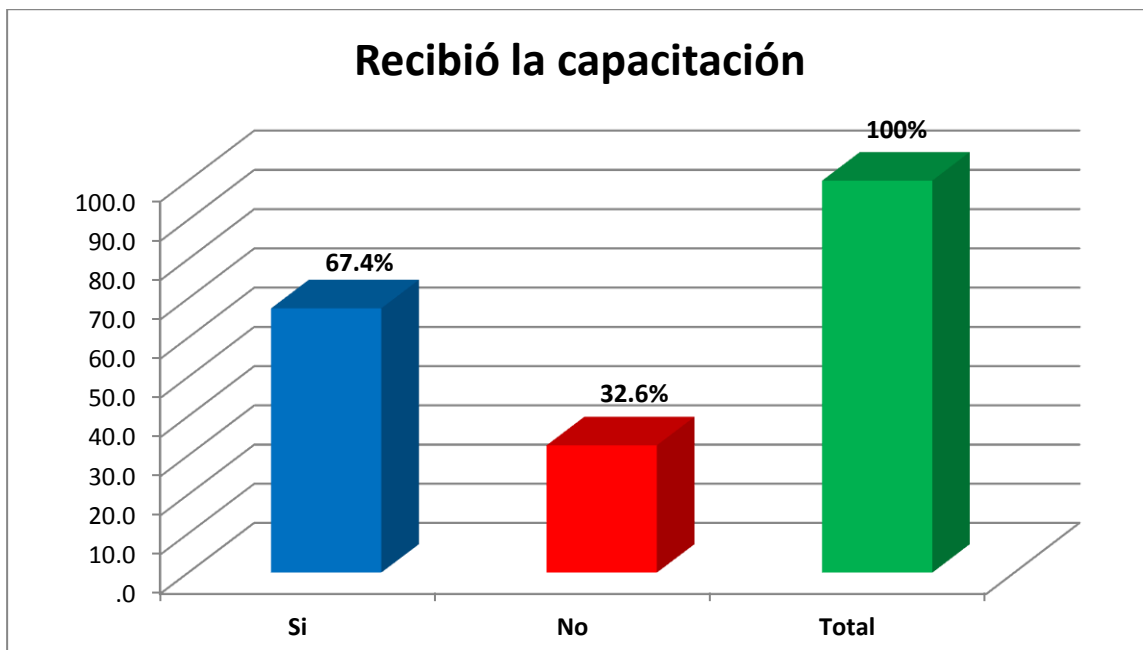
1.- ¿Cómo fue usted elegido en la asamblea de vecinos para ser contralor social?



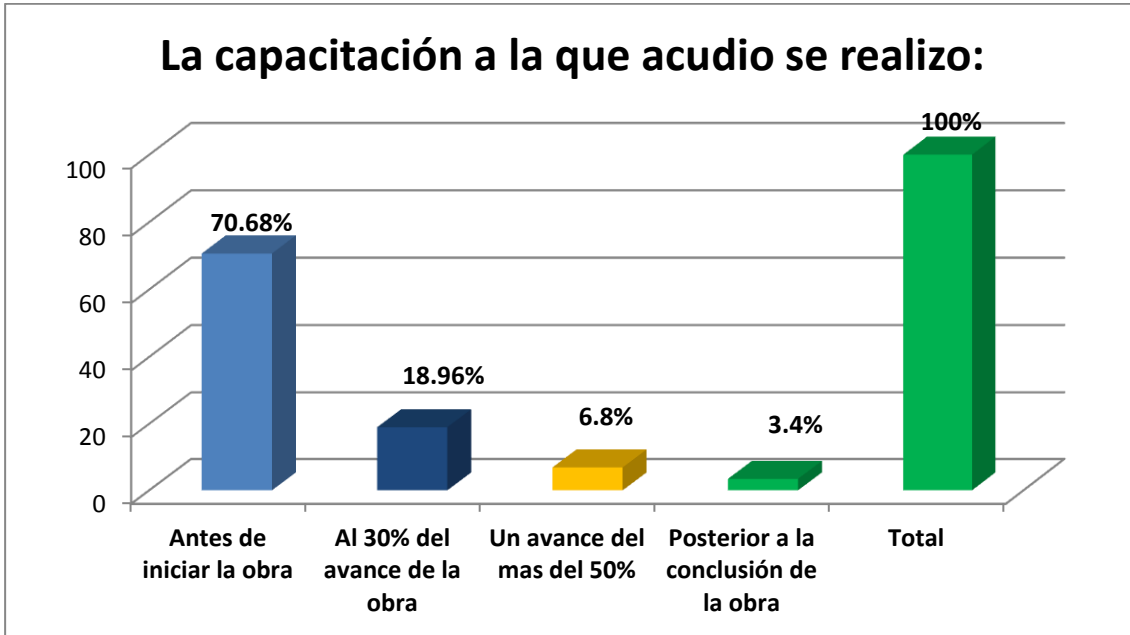
2.- ¿Qué obra vigiló?



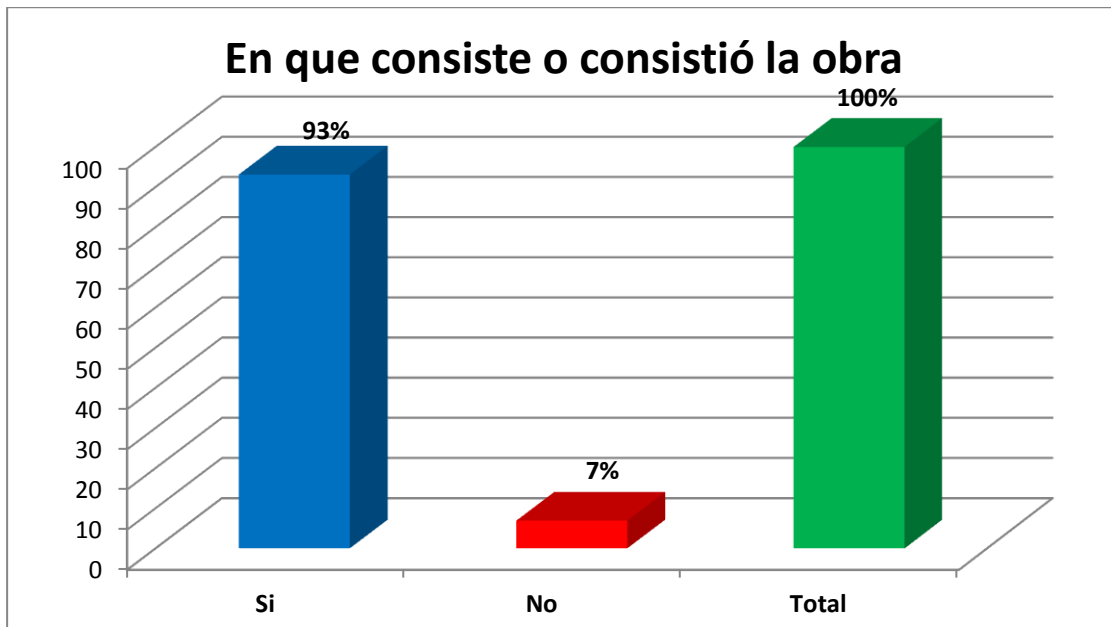
3.- ¿Recibió la capacitación por parte de las autoridades para realizar el control y la vigilancia de la obra?



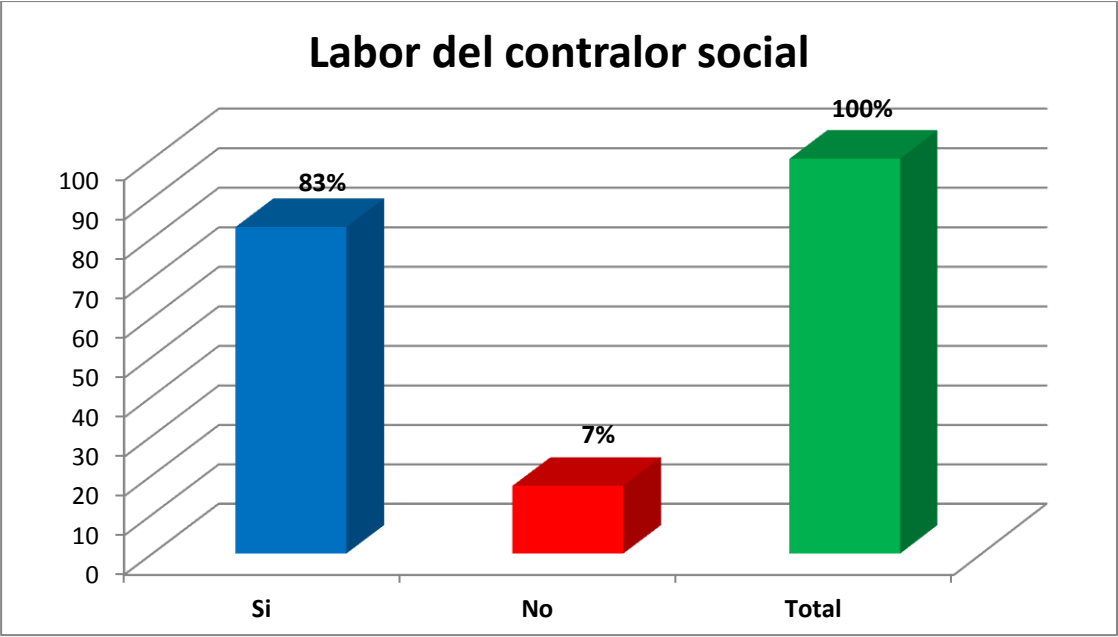
4.- ¿La capacitación a la que acudió se realizo?



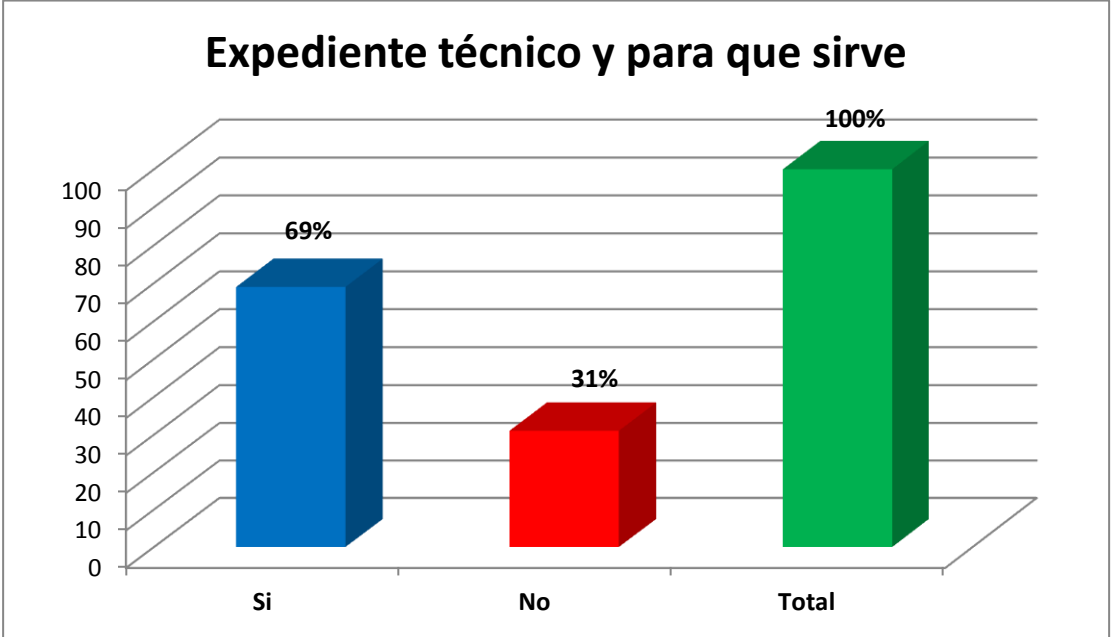
5.1.- ¿En la capacitación a la que usted acudió le explicaron en qué consiste o consistió la obra?



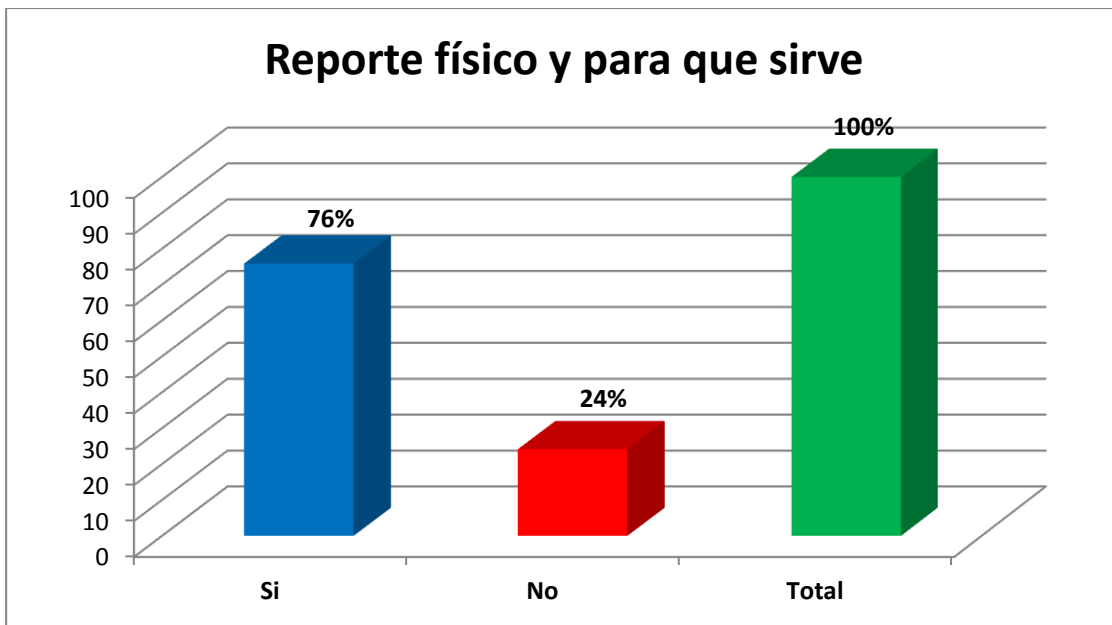
5.2.- ¿En la capacitación a la que usted acudió le explicaron la labor del contralor social?



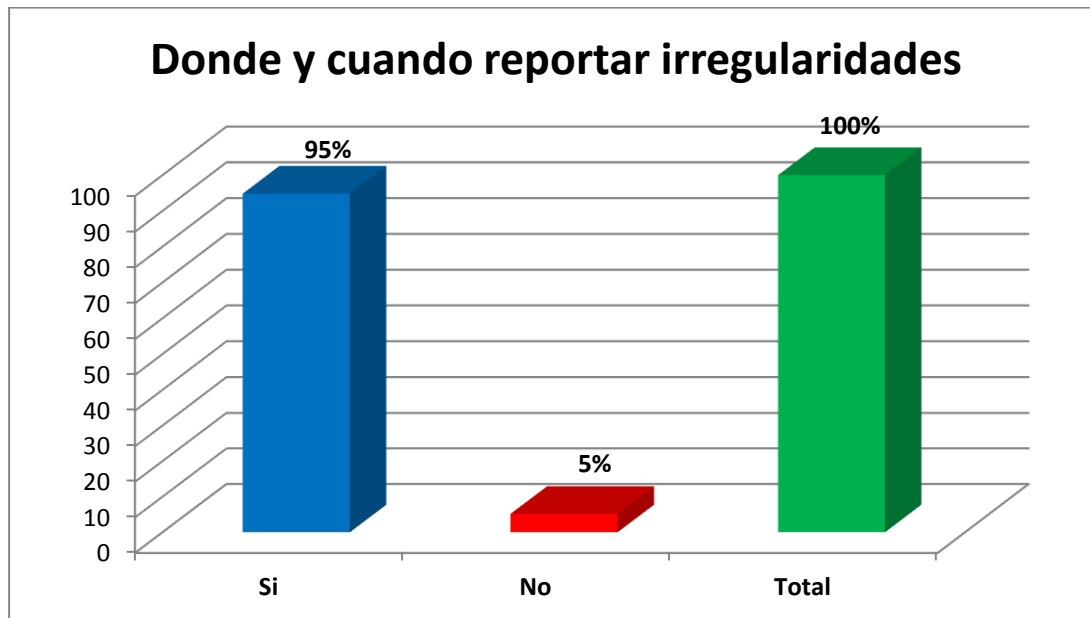
Gráfica 5.3.- ¿En la capacitación a la que usted acudió le explicaron qué es el expediente técnico y para qué sirve?



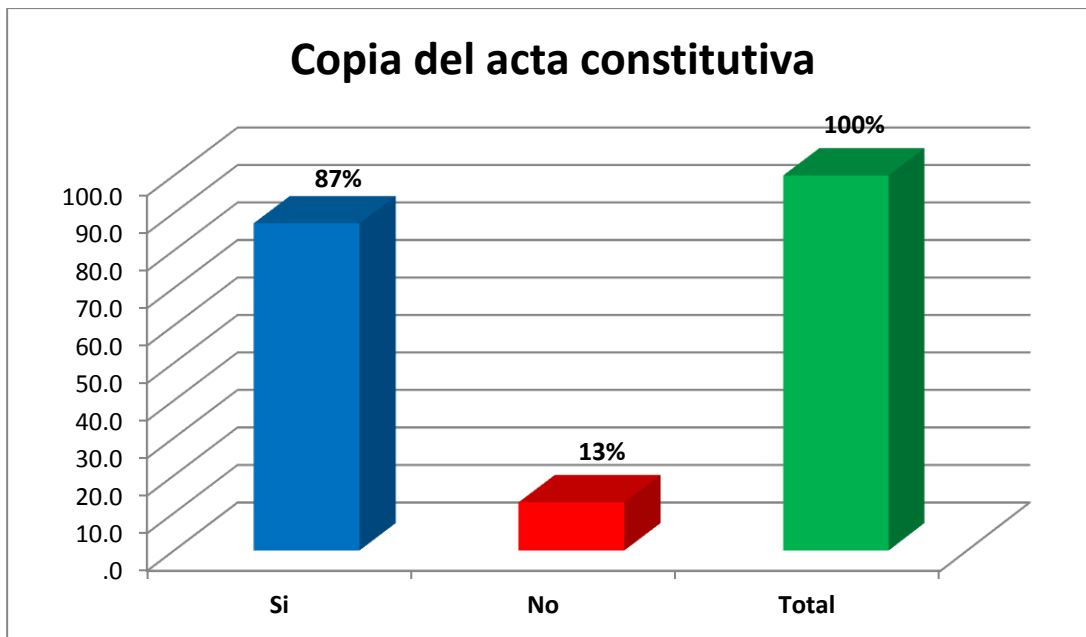
5.4- ¿En la capacitación a la que usted acudió le explicaron qué es el reporte físico de la obra y para qué sirve?



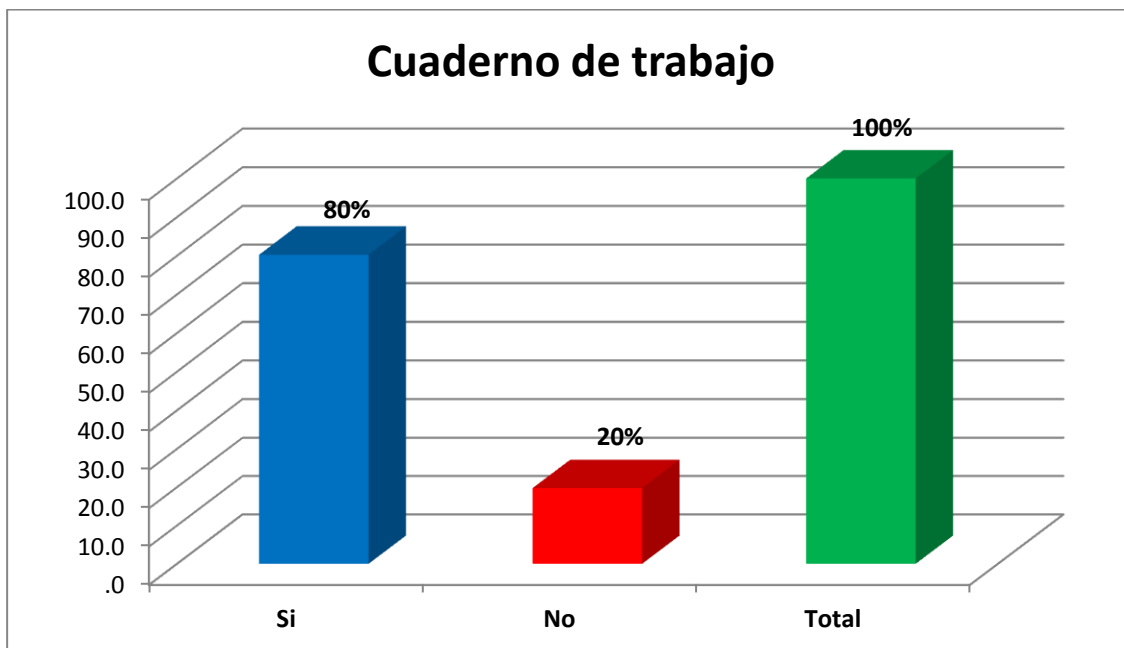
5.5.- ¿En la capacitación a la que usted acudió le explicaron dónde y en qué momento debe de reportar irregularidades de la obra?



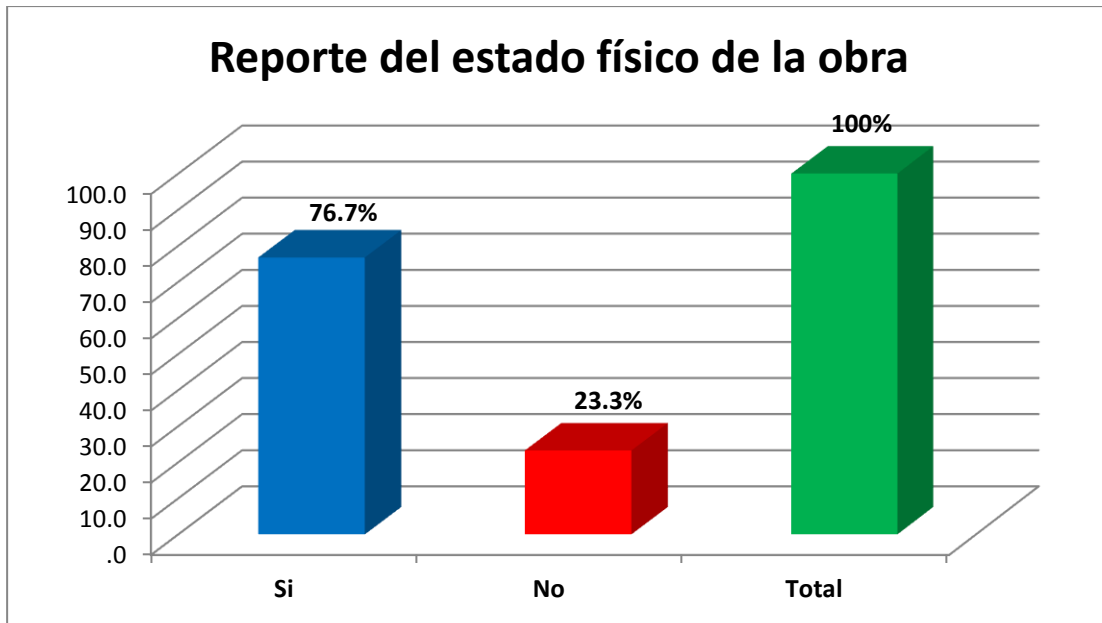
6.1.- ¿Para realizar las funciones de control y vigilancia, el comité contó con copia del acta constitutiva?



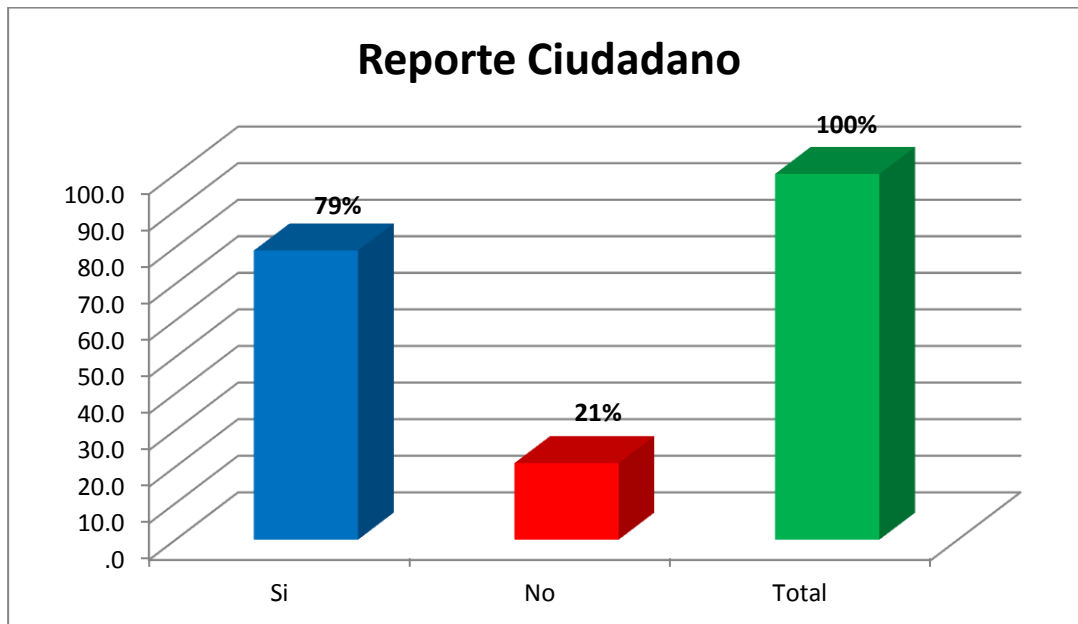
6.2.- ¿Para realizar las funciones de control y vigilancia, el comité contó con cuaderno de trabajo?



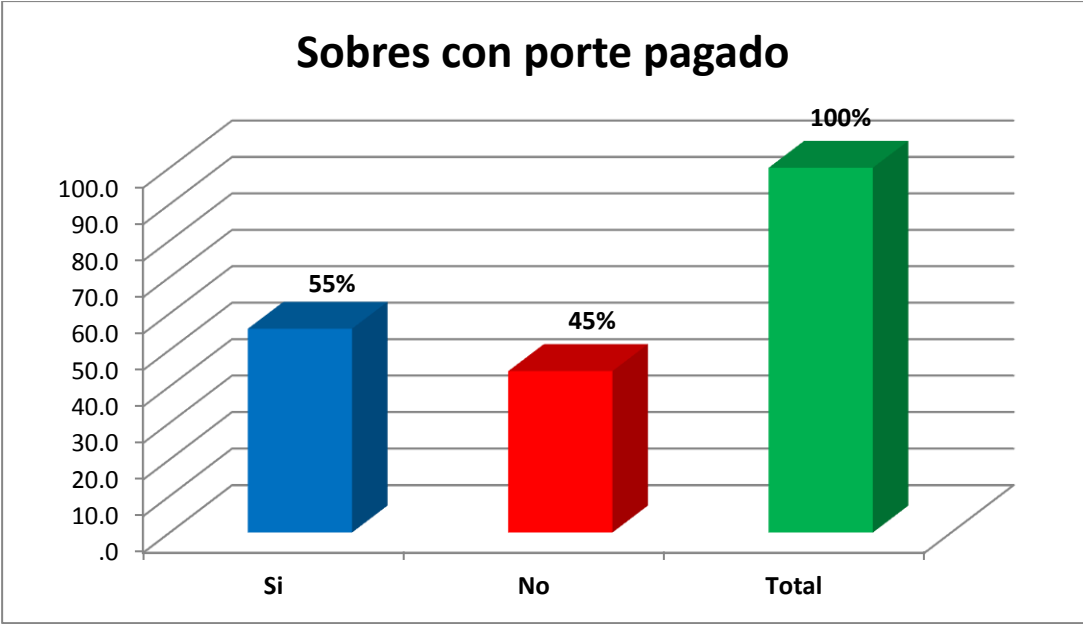
6.3.- ¿Para realizar las funciones de control y vigilancia, el comité contó con el reporte del estado físico de la obra?



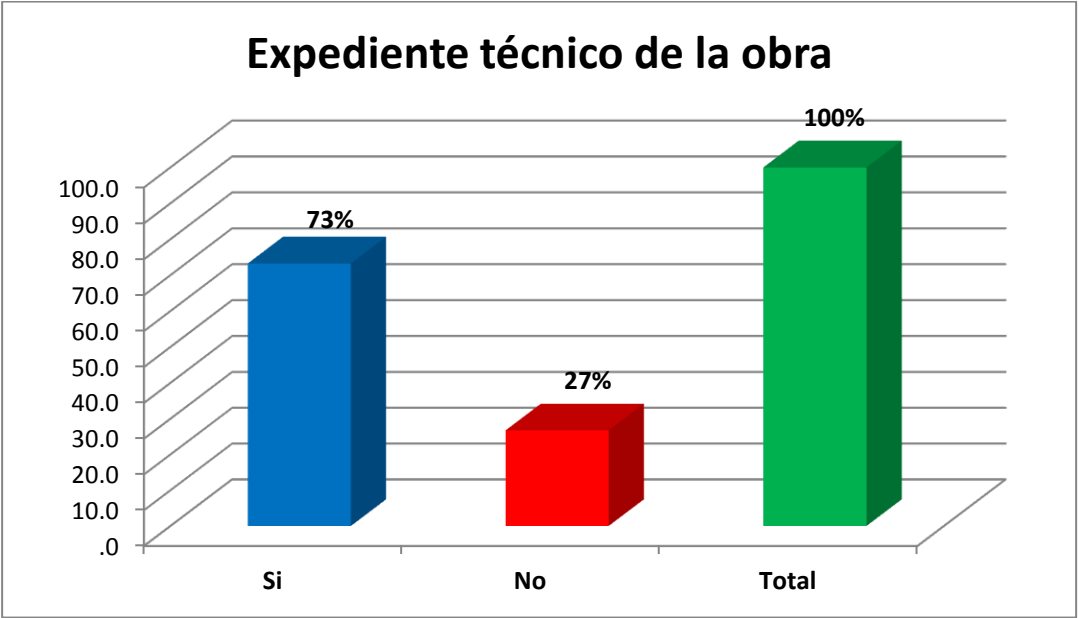
6.4.- ¿Para realizar las funciones de control y vigilancia, el comité contó con el reporte ciudadano?



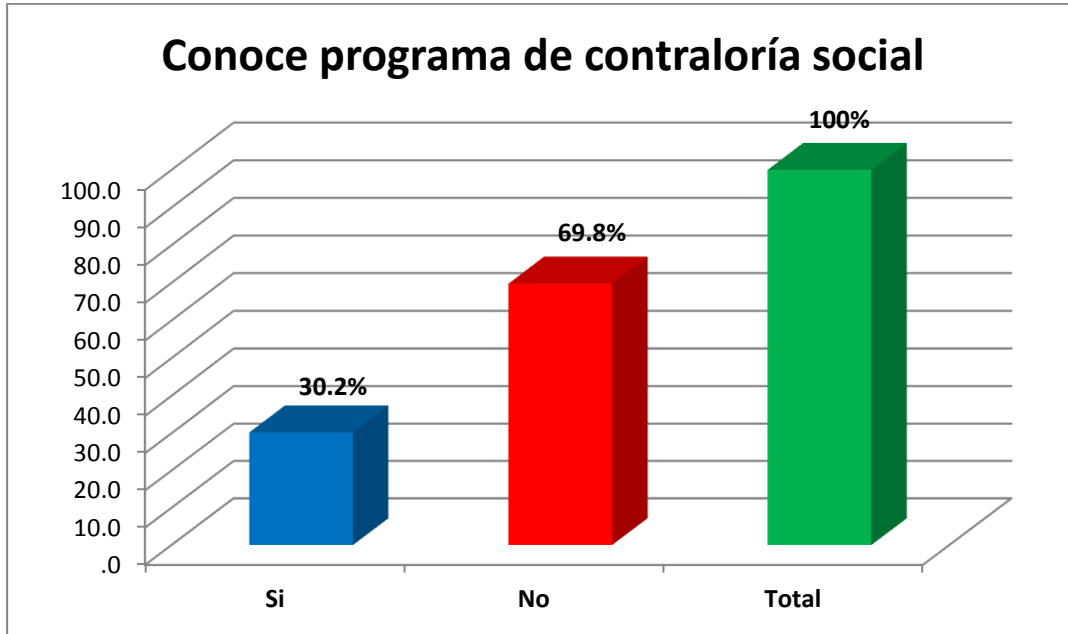
6.5.- ¿Para realizar las funciones de control y vigilancia, el comité contó con sobres con porte pagado?



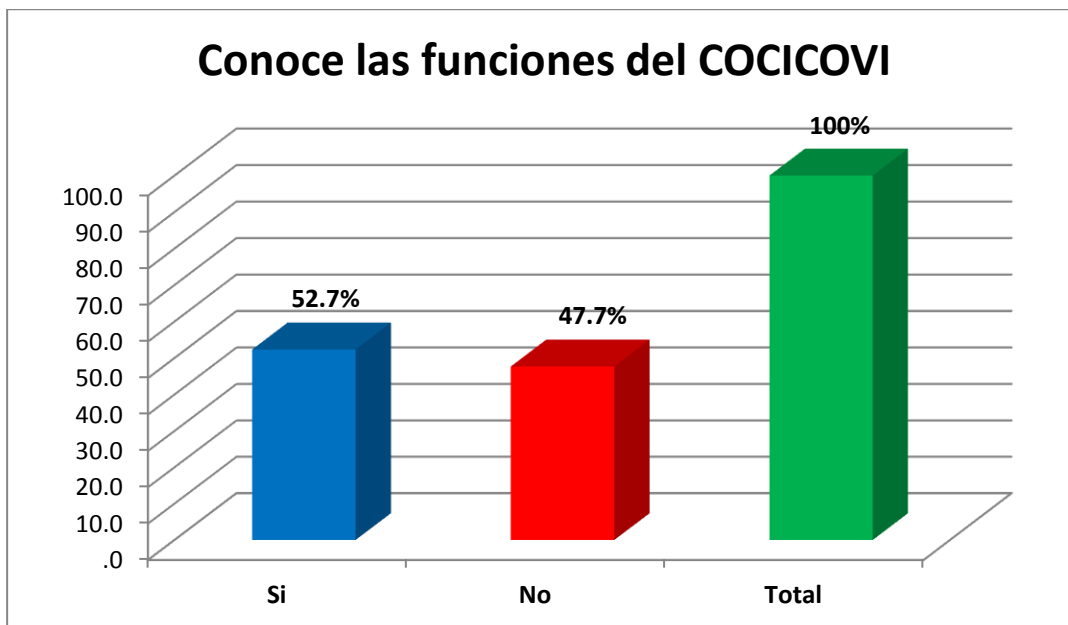
6.6.- ¿Para realizar las funciones de control y vigilancia, el comité contó con expediente técnico de la obra?



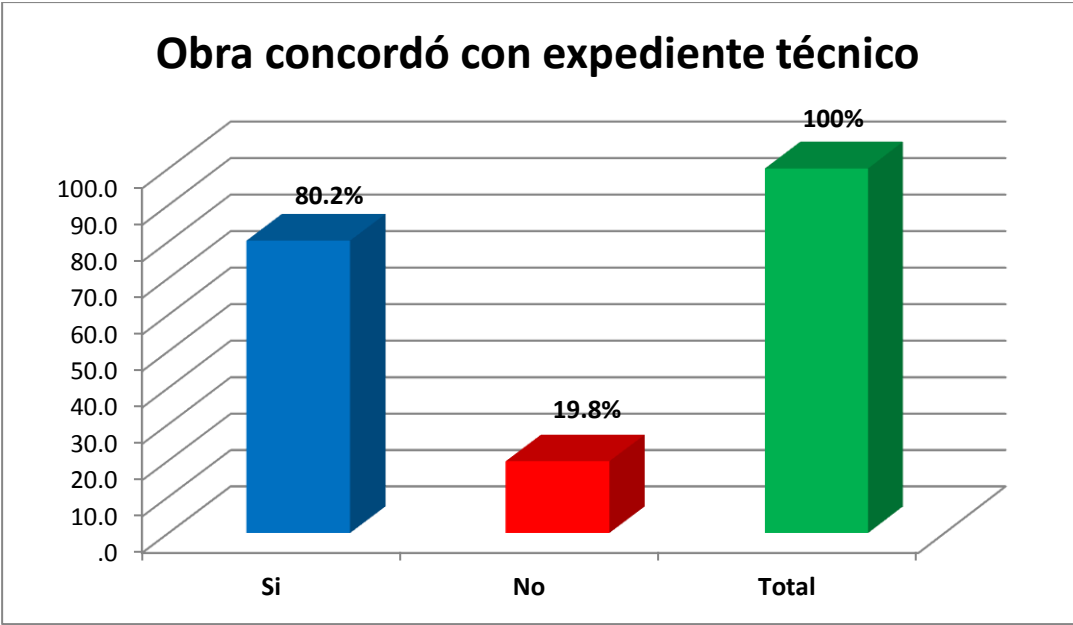
7.- ¿Conoce usted el programa de contraloría social?



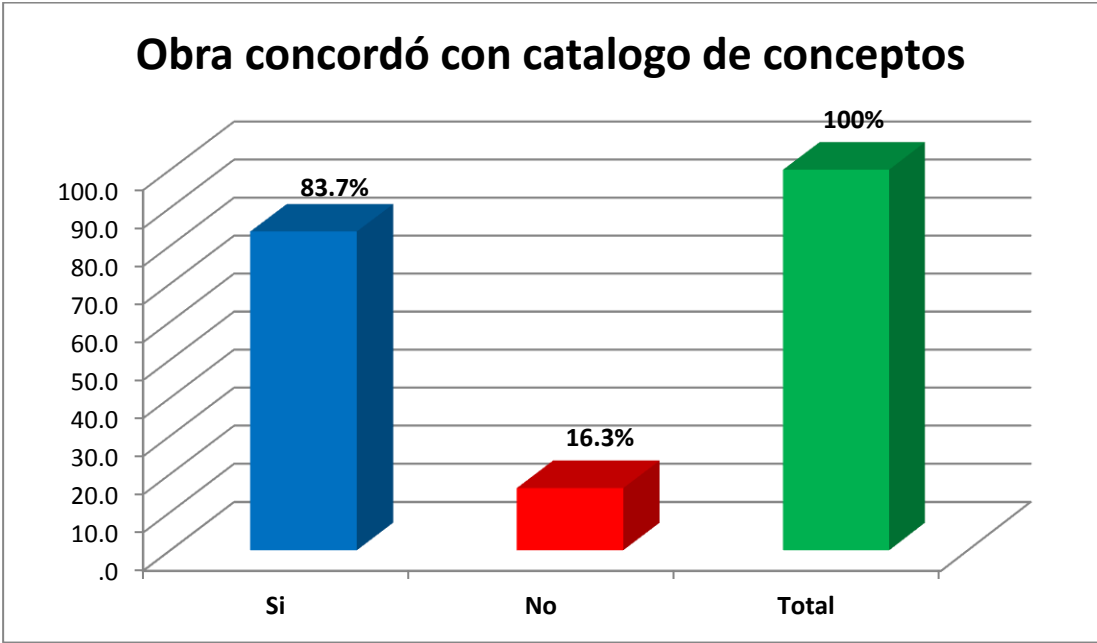
8.- ¿Conoce usted las funciones que realiza el Comité Ciudadano de Control y Vigilancia?



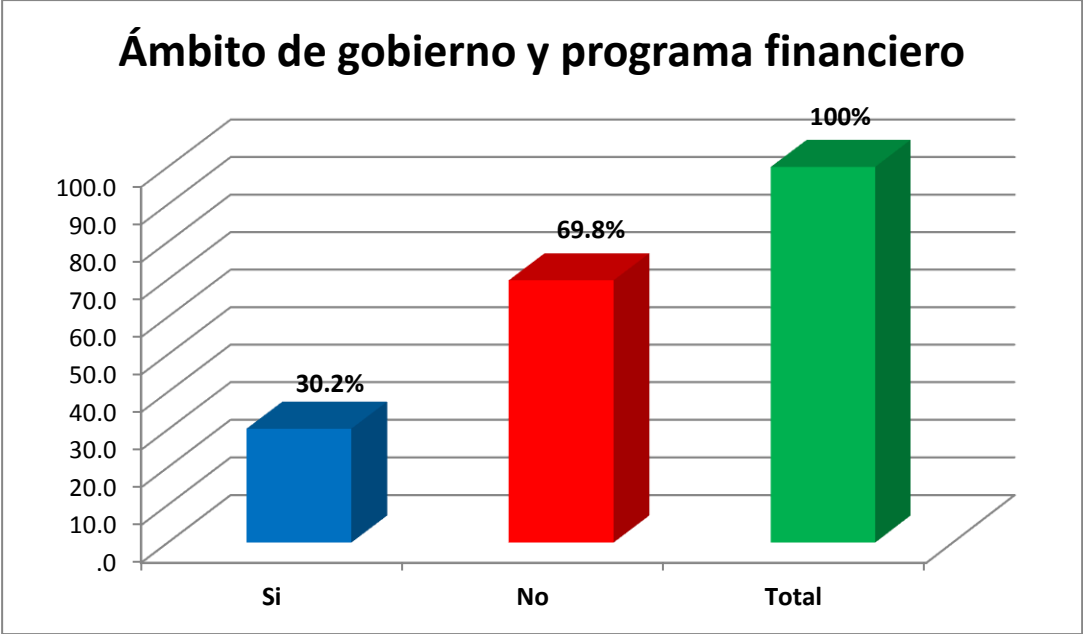
9.- ¿La obra que se realizó concordó con las características establecidas en el expediente técnico?



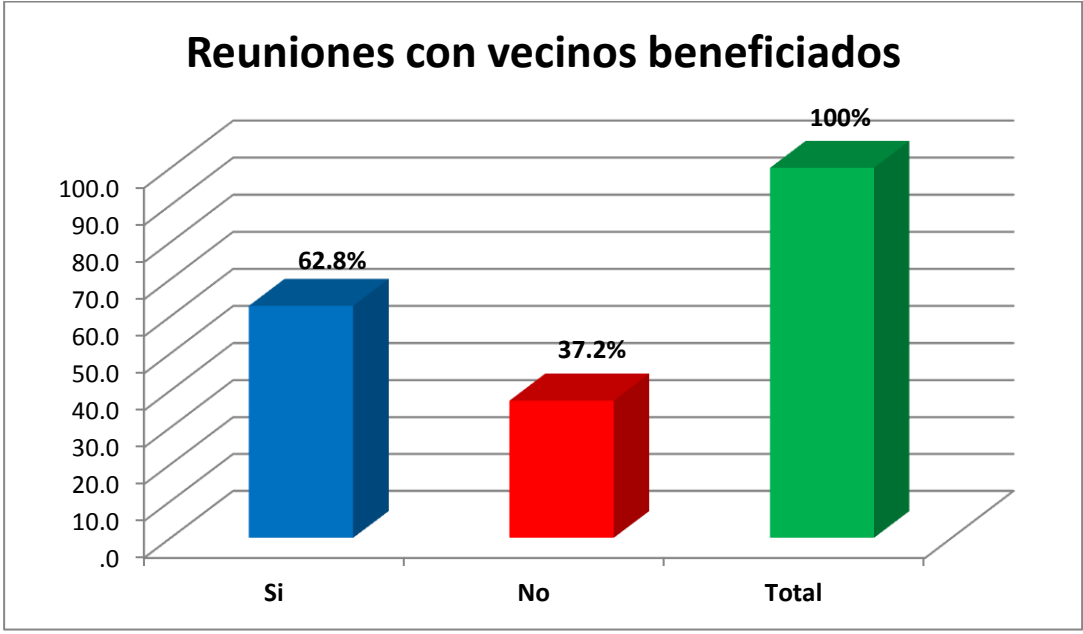
10.- ¿La cantidad de materiales con los que se ejecutó la obra, concordó con los especificados en el catálogo de conceptos?



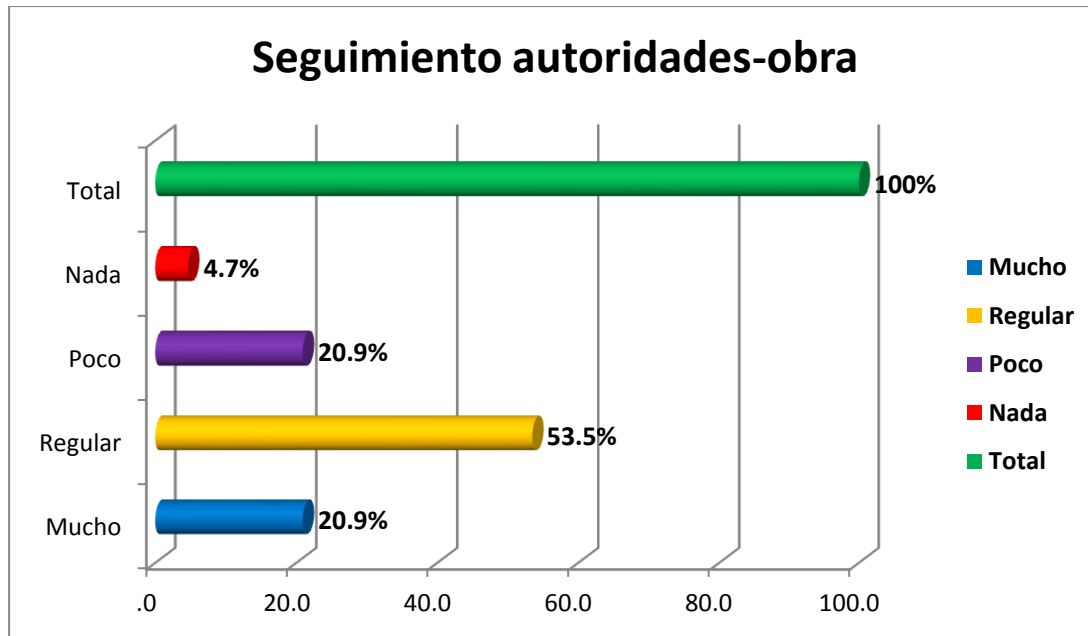
11.- ¿Conoce usted el ámbito de gobierno (Federal, Estatal, Municipal) y el programa con el cual se financió la obra?



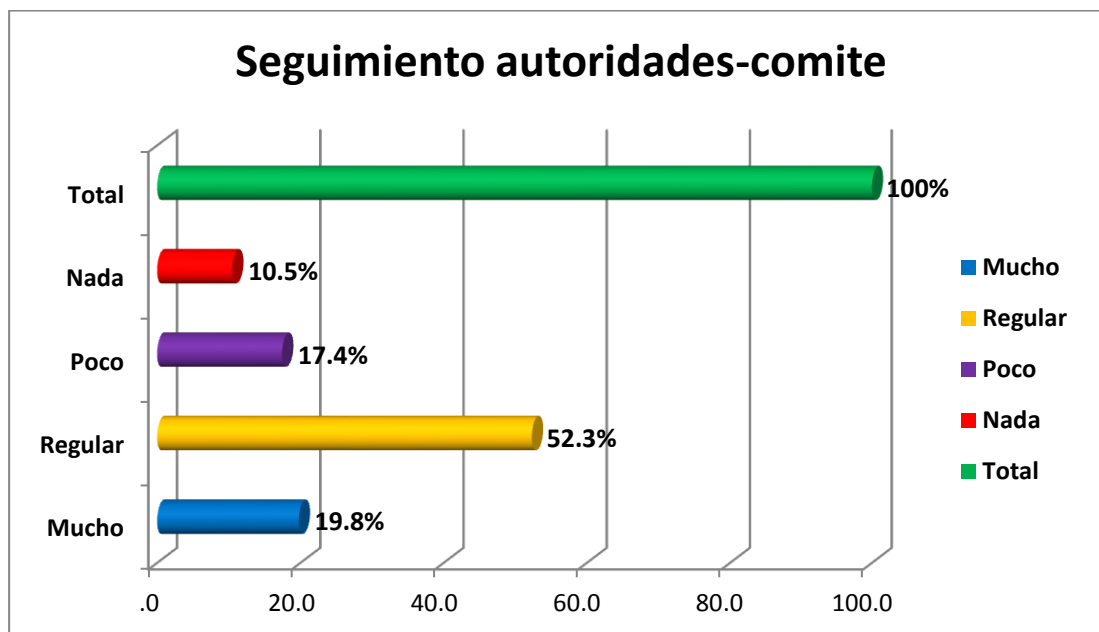
12.- ¿Realizó reuniones con los vecinos beneficiados de la obra para explicarles los avances de la misma?



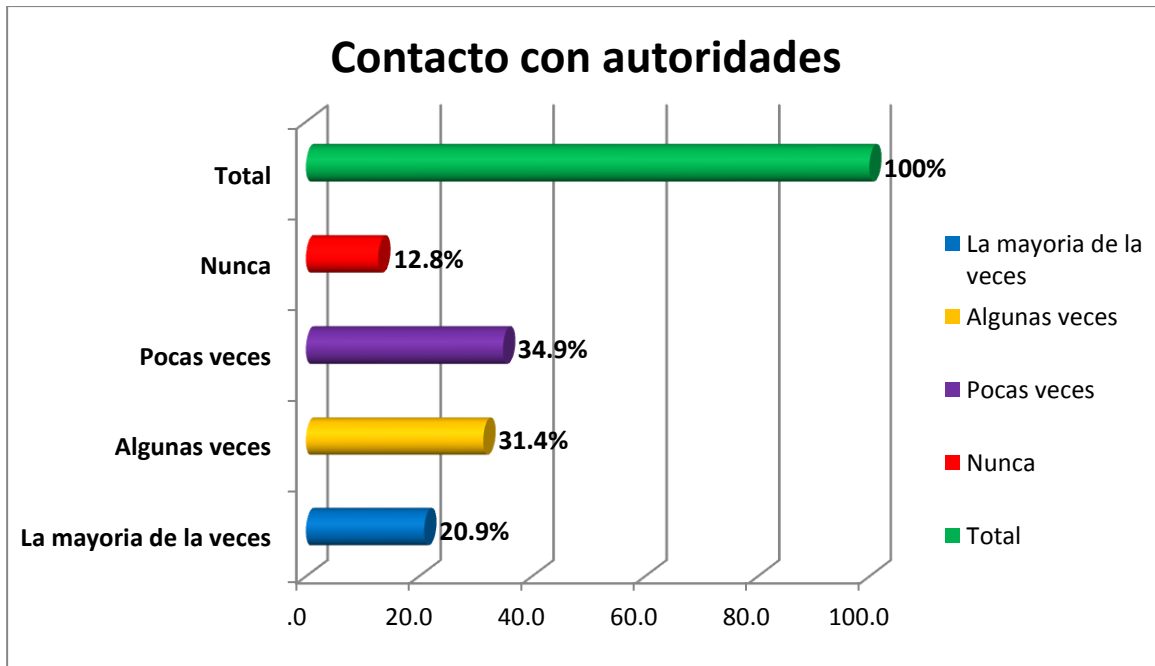
13.- ¿Qué tanto seguimiento le dieron las autoridades competentes a la obra durante su ejecución?



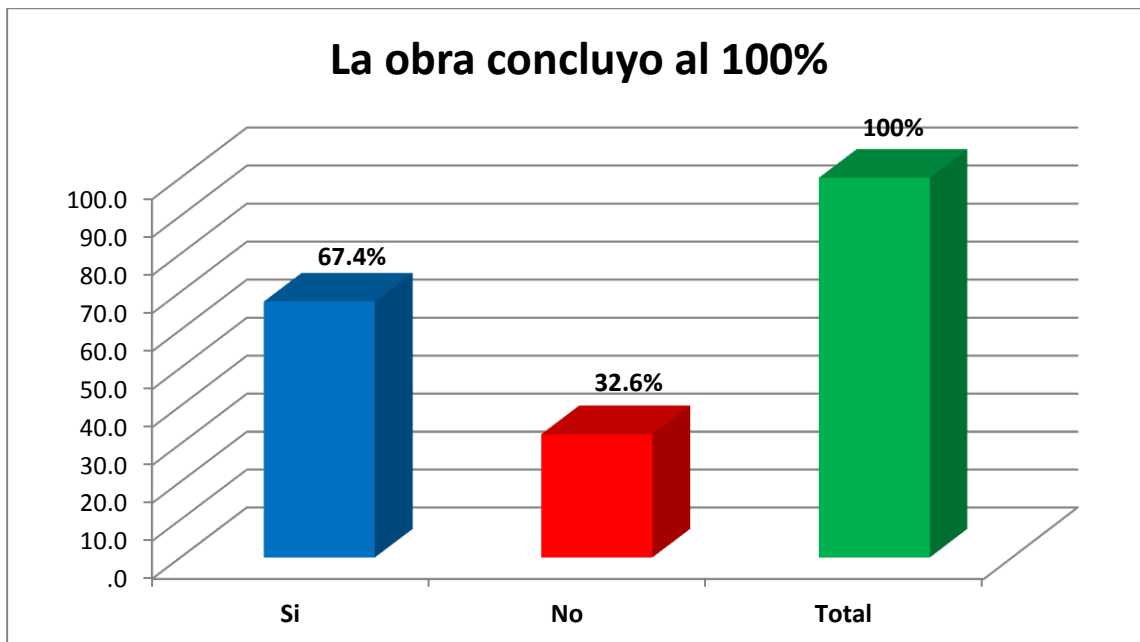
14.- ¿Qué tanto seguimiento le dieron las autoridades competentes para que el comité hiciera el control pertinente de la obra?



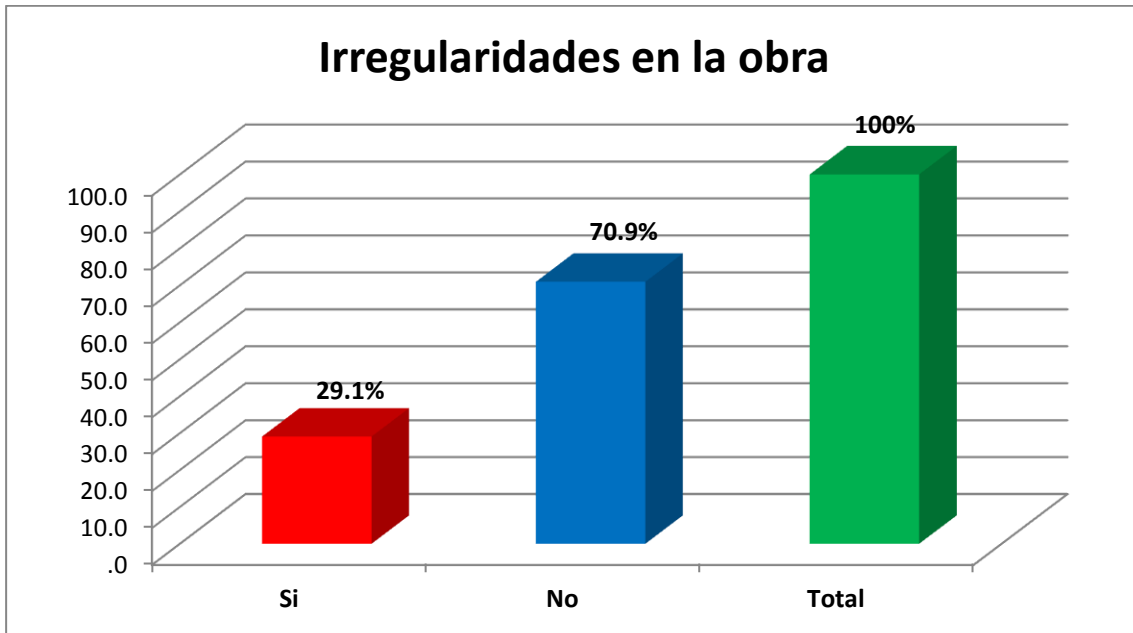
15.- Durante el proceso de la obra, ¿Mantuvo usted contacto con las autoridades competentes?



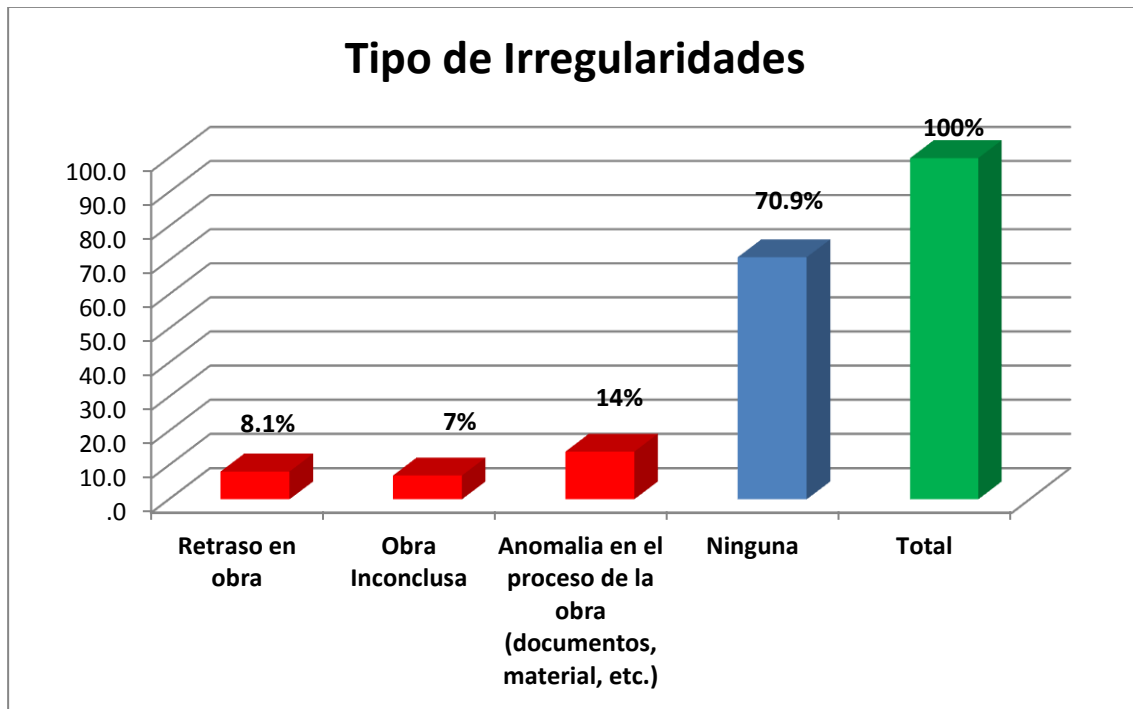
16.- ¿La obra concluyó al 100% en tiempo y forma?



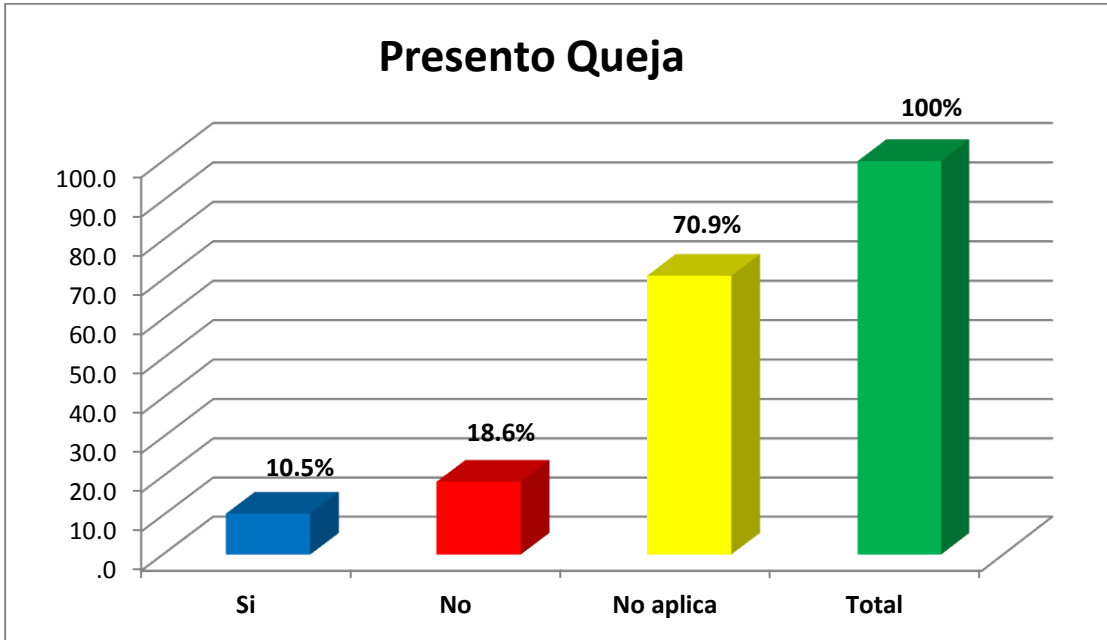
17.- ¿Detectó irregularidades en la obra?



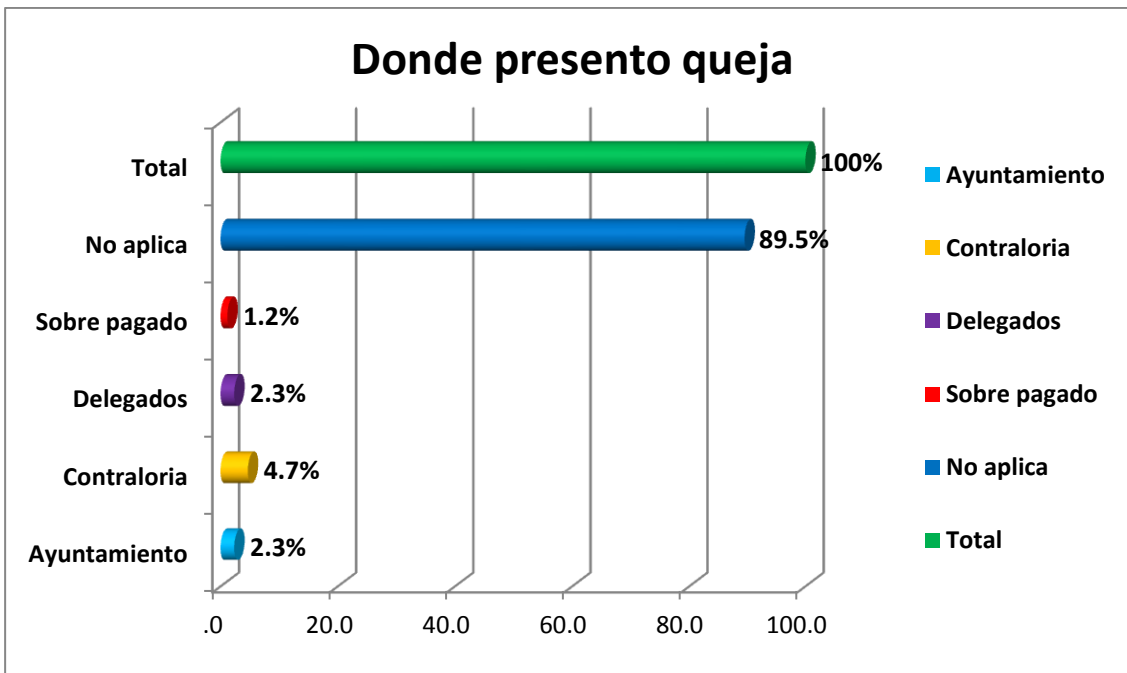
18.- ¿De qué tipo fueron las irregularidades?



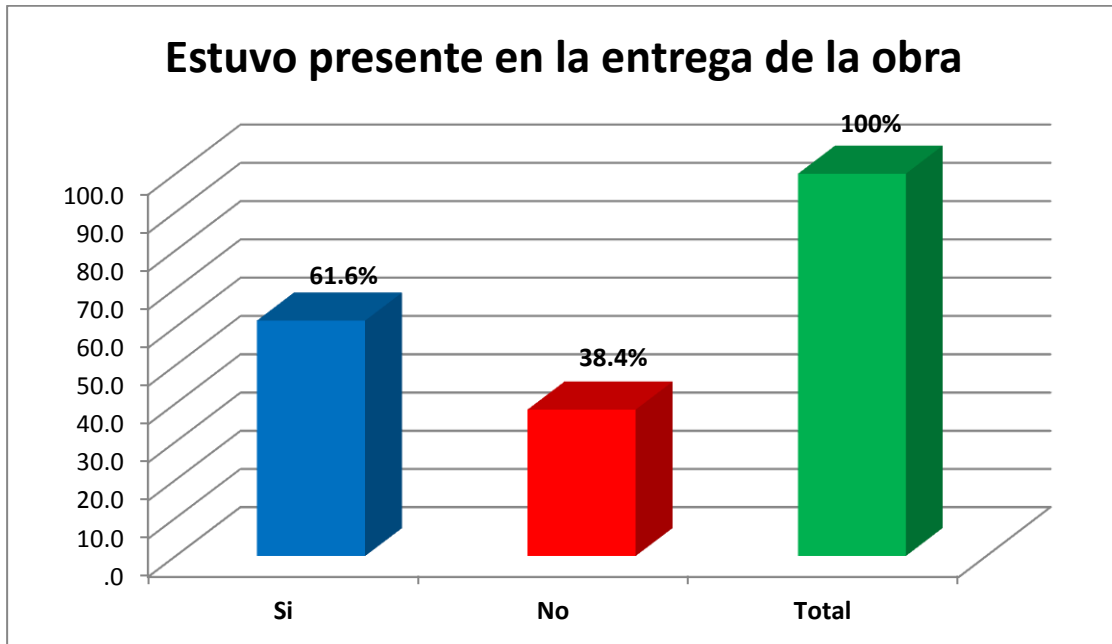
19.- Mencione usted si presento alguna queja por alguna irregularidad



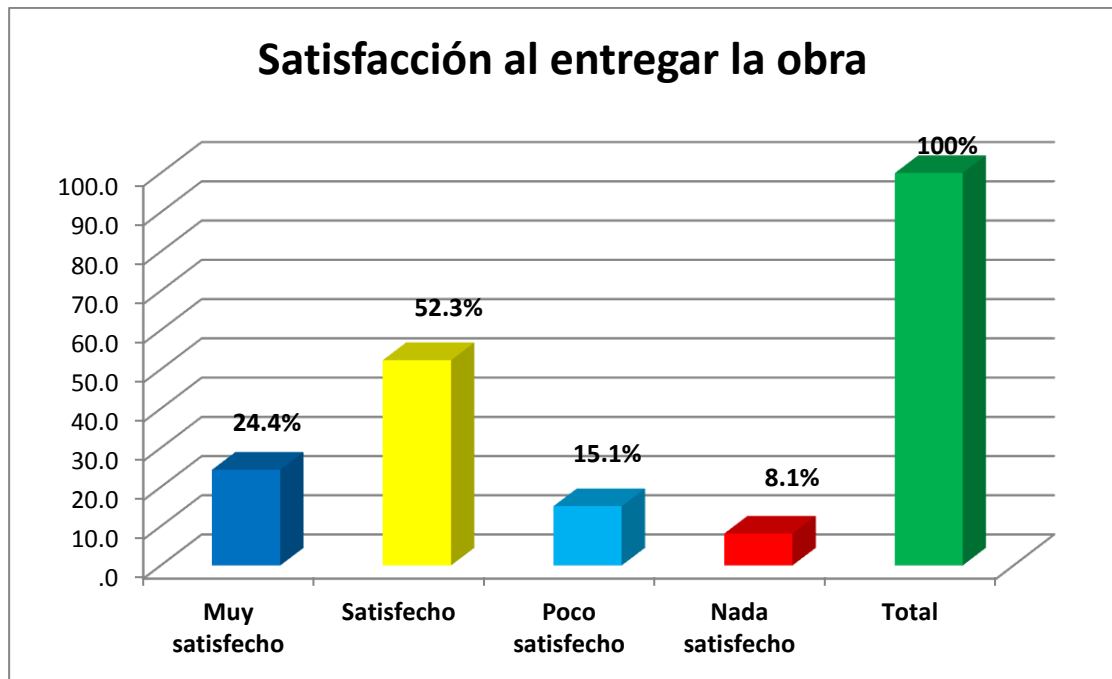
20.- ¿En dónde presentó las denuncias o quejas?



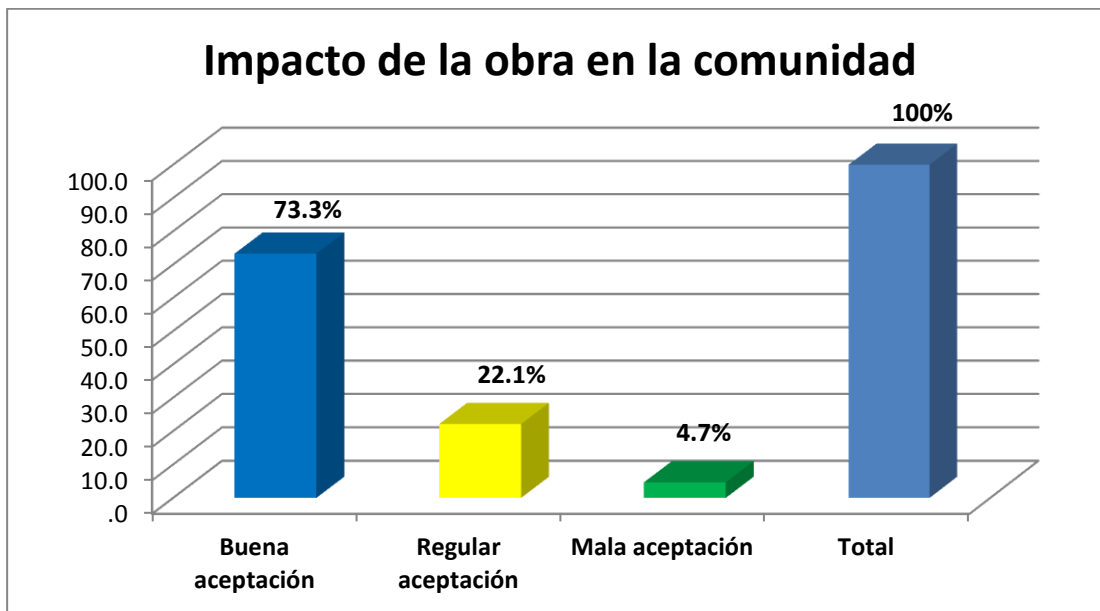
21.- ¿Estuvo presente en la entrega de la obra?



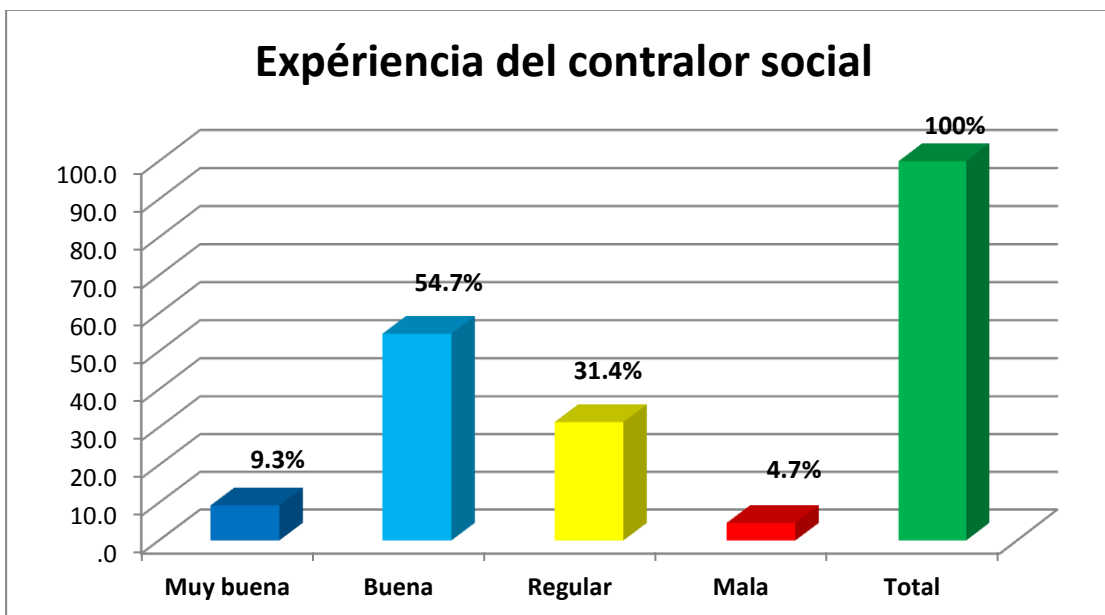
22. ¿Qué tan satisfecho estuvo usted al entregar la obra?



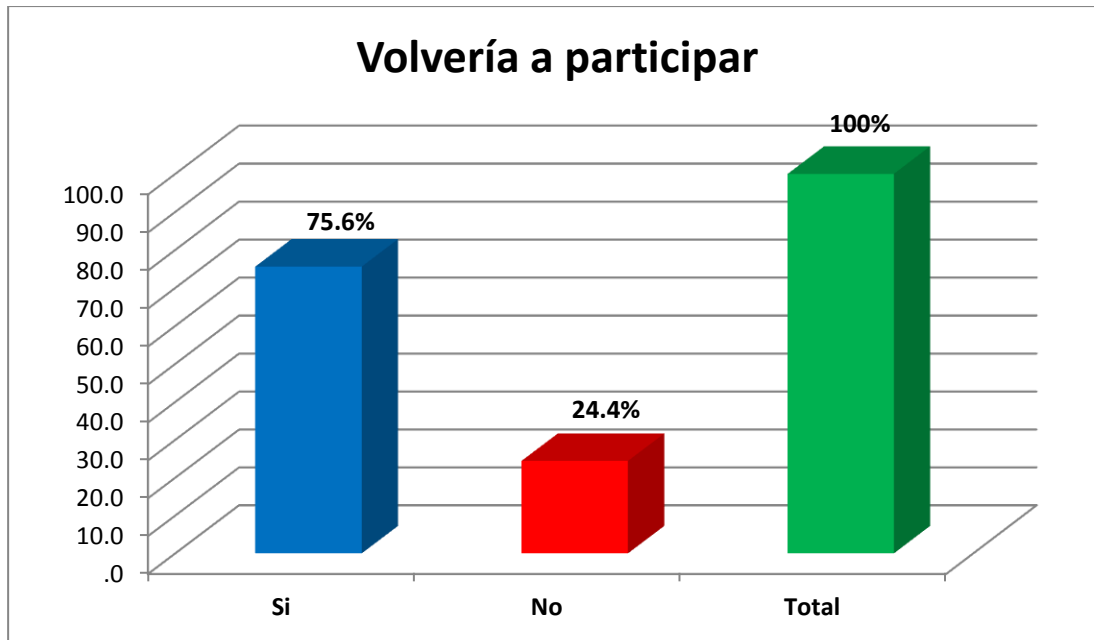
23.- ¿Cómo impactó la obra en la comunidad?



24.- Como calificaría su experiencia al haber participado como contralor social



25.- ¿Volvería usted a participar como contralor social en los comités ciudadanos de control y vigilancia?



26.- ¿Por qué no volvería a participar?

