

Foro Nacional de Participación Social  
Décimo Primer Foro Regional



# **Memoria**

## **“Foro Nacional de Participación Social ”**

### **Décimo Primer Foro Regional** (Sonora, Baja California y Chihuahua)

**23 de noviembre 2001, Hermosillo, Sonora.**





# Índice

<b>Presentación .....</b>	<b>7</b>
---------------------------	----------

## **Mensaje de Bienvenida**

Dip. Eleodoro Pacheco Vázquez Presidente del Congreso del Estado de Sonora .....	9
---	---

## **Mensaje**

C.P. Víctor Enríquez C. del Centro Nacional de Desarrollo Municipal .....	11
--	----

## **Mensaje**

Dip. Fed. Enrique Adolfo Villa Preciado Integrante de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión .....	13
---	----

## **Mensaje de Inauguración**

Ing. Francisco de Paula Burquez Valenzuela Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora.....	15
---	----

## **Conferencia**

Lic. Gildardo Real Ramírez Director General de Organización Ciudadana del H. Ayuntamiento de Hermosillo, Son.....	17
---	----

## **Mesa 1: La Sociedad Civil Organizada, su participación y relación con el Estado**

Las Nuevas Relaciones entre el Estado y la Sociedad Dip. Juan Terrazas Silva .....	23
--	----

Ensayo de Participación Ciudadana y Gobierno Lic. Ernesto Peñalosa y García .....	27
--	----

La Participación Social, su Participación y Relación con el Estado. Descripción de Estrategias de Promoción de la Participación en la Educación Jesús Ortiz Figueroa .....	29
--	----

Asistencia Social Privada Profa. Carmen Ma. Laborin Cubillas .....	33
---	----

## **Mesa 2: Estructuras de Participación Ciudadana en los Municipios**

Una Experiencia en la Promoción de la Participación Ciudadana Lic. Arnoldo Soto Soto .....	37
--	----

Propuestas sobre Estructura y Función Institucional del Instituto Nacional de Pesca y sobre el Marco Institucional de la Administración Pesquera Cand. a M. en C. José Ignacio Fernández Méndez y Cand. a M. en C. Georgina Ramírez Soberón .....	45
--	----

Estructuras de Participación Ciudadana en los Municipios Prof. José Jesús Carballo Mendívil.....	67
--	----

## **Mesa 3: Educación para la Participación Ciudadana**

Participación Social Norma Lilian Montaña Arzac .....	71
--	----

Educación para la participación ciudadana Lic. Luis Fermín Ocaño Armenta .....	73
---	----

## **Mesa 4: Reforma de Estado hacia una Democracia Participativa**

Propuesta para Reformar y Adicionar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado Lic. Marco Antonio Martínez Dabdoub.....	77
---	----

Algunos Aspectos Básicos de la Democracia Directa Necesidad de Revisiones Teóricas y Jurídicas Comparadas Lic. Alberto del Moral Morales .....	79
---	----

Reforma de Estado hacia una Democracia Participativa Prof. Javier Valenzuela Lastra.....	83
--	----

## **Mensaje**

Dip. Fed. Oscar Ochoa Patrón Coordinador del Décimo Primer Foro Regional. ....	85
---	----

<b>Agradecimientos .....</b>	<b>87</b>
------------------------------	-----------



## Presentación

El inicio del milenio nos obliga a fortalecer la cultura de participación activa de los individuos, de las familias, las comunidades y las asociaciones, no sólo para crear condiciones de mejora en su desarrollo, sino para propiciar el compromiso de la ciudadanía en la maduración de los procesos de democracia en el país.

El Foro Nacional de Participación Social se realiza con el objetivo de crear condiciones que coadyuven a la reflexión y análisis entre el ámbito legislativo y la sociedad civil, para conocer conceptos, experiencias, cultura de participación ciudadana en México, así como realizar estudios de la materia que nos permitan desarrollar anteproyectos en materia legislativa.

Para un mejor acercamiento a la ciudadanía, este Foro se dividió en once regiones estratégicas en toda la República Mexicana, los cuales estuvieron dirigidos al Gobierno Federal, Congreso de la Unión, Congresos Locales, Gobiernos de los Estados, Ayuntamientos, Académicos e investigadores, analistas políticos, Partidos Políticos, Medios de Comunicación, Organizaciones de la Sociedad Civil y Ciudadanía en general.

En cada una de las regiones se trabajó en 4 mesas temáticas que fueron:

1. La Sociedad Civil Organizada, su participación y relación con el Estado
2. Estructuras de Participación Ciudadana en los Municipios
3. Educación para la Participación Ciudadana
4. Reforma del Estado hacia una Democracia Participativa

En la presente memoria se plasman las ponencias que cubrieron las bases establecidas en la convocatoria de la Décimo Primer Región que abarca los Estados de Sonora, Baja California y Chihuahua. El cual fue realizado el día 23 de noviembre del 2001, en Hermosillo, Sonora, en coordinación con la Presidencia Municipal de dicha Ciudad.

Estamos seguros que las contribuciones aquí vertidas, serán de gran importancia para la formación de un nuevo futuro ciudadano, una gran herramienta de trabajo para implementar políticas públicas y legislación acorde a las necesidades de todas y todos los mexicanos.





## Mensaje de Bienvenida

**Dip. Eleodoro Pacheco Vázquez**  
**Presidente del Congreso del Estado de Sonora.**

**Compañeros Legisladores. Distinguidos visitantes. Amigos participantes. A nombre del H. Congreso de Sonora que me honro en presidir, quiero antes que nada, expresar a nuestros invitados, una cordial bienvenida y nuestros sinceros deseos que tengan entre nosotros una instancia amigable y agradable.**

En los tiempos que corren de pluralidad y cambio, reuniones como estas nos ayudan a todos a reafirmar el rumbo y refrendar compromisos que más que entre nosotros, deben ser asumidos frente a los ciudadanos cuya participación social es la materia específica de los trabajos a los que hemos sido convocados. Si algo puede decirse de este Foro Regional de Participación Social, es que cumple con las más importantes condiciones que debe pueden cumplir estos eventos, actualidad y oportunidad.

Los temas que serán tratados en las diferentes mesas de trabajo son de gran importancia e indudable actualidad, las Organizaciones Sociales y su relación con los gobiernos, las Estructuras de Participación Ciudadana, La Educación para la Participación Ciudadana, Las formas de

Participación en la Democracia Directa, son temáticas presentes todas tanto en la agenda Nacional, como en la esfera regional Estatal y Municipal.

Como ejemplo de esta importancia y actualidad, quiero comentar que en Sonora, hace apenas unos días, entró en vigor la nueva Ley de Gobierno y Administración Municipal que pretende aplicar y ampliar las disposiciones contenidas en la Reforma al artículo 115 Constitucional, aprobada por el Congreso de la Unión a fines de 1999 y que generarán una adecuación a la Constitución de Sonora.

La soberanía que representó, discutió y aprobó el pasado mes de marzo, en esta adecuación, se incluyen desde luego, las nuevas disposiciones y se instituyó en materia de Participación Ciudadana para el ámbito municipal, pero el Congreso Local consideró pertinente consolidar esta vertiente mediante una Ley Estatal de Participación Ciudadana, que deberá ser promulgada a más tardar en marzo del próximo año, por lo que esta temática forma parte importante de los debates actuales al interior de la Legislatura que me honro en presidir, por esta razón, los trabajos de este Foro Regional son para nosotros, no solo importantes, sino, además, oportunos, pues estoy seguro de que arrojarán productos que podrán constituir en insumos sustanciales para la generación Legislativa del Congreso del Estado de Sonora.

De que esta misma utilidad será apreciada en las otras Entidades Federativas participantes en esta reunión, por lo que puedo decir sin temor a equivocarme, que todos estaremos pendientes, tanto de las discusiones que aquí se desarrollaran, como de sus conclusiones que esperamos contribuyan a la construcción de los consensos que la materia tratada requiere.

Por esta razón, les expreso a ustedes mis mejores deseos para el desarrollo de estos trabajos y reiterando a todos nuestros visitantes la mejor de las bienvenidas. Declaro que es para el Congreso del Estado de Sonora importantísima esta reunión y vamos a estar pendientes de lo que ustedes aquí realicen para retomarlo en discusiones de mesa de las distintas Comisiones del Congreso, por el bien de Sonora y por el bien de México. Sean todos bienvenidos.





### C.P. Víctor Enríquez C. del Centro Nacional de Desarrollo Municipal

Buenos días a todos.

La Federación para poder hacer bien su gestión de Gobierno Federal, requiere de los Estados para hacer bien su función estatal, los Estados requieren de los municipios y los municipios para hacer bien su gestión local requieren de la sociedad.

Lo que nos hace reflexionar sobre que los tiempos que estamos viviendo, nos obliga a considerar que la participación ciudadana es fundamental en toda organización social. Parece ser que tiene que ver más con el divorcio del gobierno con la sociedad, el cual que se generó hace años.

Actualmente, no se están dando los milagros, sino se está dando una etapa de reconciliación entre la sociedad y su gobierno, en donde la sociedad reclama algo, en donde también la sociedad había dejado de participar. Lo vemos claro en el pago de los impuestos, a quién le gusta pagar los impuestos o el agua, a quien de nosotros en los Estados, nos gusta pagar el derecho de alumbrado público; como ciudadanos no queremos

mas cargas fiscales, pero tampoco estamos dispuestos a pagar lo que realmente nos corresponde.

Es precisamente en la etapa que nos encontramos, la etapa de reconciliación, el reencuentro con el ser, un ciudadano responsable con su gobierno. Fuera de los partidos que tiene que ver en el ejercicio diario de los presidentes municipales.

Afortunadamente, he tenido la experiencia de trabajar once años en el Centro Estatal de Desarrollo Municipal del Estado de Guanajuato y ahora en el Centro Nacional y la mayoría de los 2427 Presidentes Municipales en los diferentes Estados, cuando he dado capacitación de inducción, veo caras sonrientes, entusiastas, con nuevas ideas sobre los escritorios, y al regresar a los mismos Ayuntamientos para la entrega-recepción, les pregunto, ¿Quiénes de ustedes volverían a ser Presidentes Municipales?, la mayoría responde, ¡ni locos!, ¡jamás!. Porque la realidad que se vive es otra.

La primer obra que debe construir un gobierno, la más importante, es la construcción de la sociedad, si no se



construyen esas redes de participación social, en donde el gobierno en cada uno de sus órdenes, cuando cada uno asume la responsabilidad de su gestión y no se atreve a decirle a la ciudadanía, tu me elegiste, pero ahora yo te elijo a ti para que tu me ratifiques y ayudes, es ahí donde se empieza a construir esa red de participación ciudadana. Ahora más que nunca la sociedad quiere ser escuchada por su gobierno, han habido cosas en el pasado muy malas, han habido otros muy buenas, hay cosas en el presente que quisiéramos que no estuvieran sucediendo, como sociedad y gobierno, pero aquí lo importante es cómo sociedad y gobierno, diseñaremos nuestro futuro, cómo estamos tejiendo esa participación social, cómo el gobierno está haciendo responsable a la sociedad. No se trata de decir al gobierno dame y que el gobierno municipal le diga al estatal dame, se trata de hacer con esta integración de la sociedad y el gobierno la construcción de ese futuro que estamos deseando no solo para nosotros, sino para nuestros hijos y los hijos de nuestros hijos.

No podemos exigir gobiernos profesionales si no tenemos una sociedad que participe, ni que la participación social sea la que mueva al gobierno, si no comprendemos que la participación social no sólo se da

cuando hay un mitin, demanda, golpe de estado, etc., se da una participación de la sociedad cuando no se acude a las urnas, a pesar de que los resultados son favorables para algunos partidos. La reflexión al interior de estos partidos, es más bien qué pasa con la sociedad que vuelve al abstencionismo. Después de una euforia del año pasado, qué pasa con la interacción de la participación social, de las organizaciones sociales, con la responsabilidad del gobierno de crear esos espacios de comunicación que le permitan a la sociedad ser escuchada.

Quiero felicitar a quienes vienen a participan y se dan tiempo, y siguen, tienen fe y esa confianza en que el gobierno que tenemos en este momento, puede ser mejor y que podemos empezar a construir realmente un futuro, como aquellos héroes que invirtieron en diseñar la nación que tenemos, la cual diseñaron para la participación de gente libre, no esclava; porque el libre va a donde quiere y el esclavo a donde lo llevan, y lo único que podemos conservar como seres humanos es la dignidad y la dignidad la podemos ver no solo en nuestros actos, sino en aquellos de quienes nos gobiernan. Muchas gracias.

**Dip. Fed. Enrique Adolfo Villa Preciado**  
**Integrante de la Comisión de Participación Ciudadana**  
**de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión**

Ingeniero Francisco Búrquez Valenzuela, Presidente del Honorable Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora; Lic. Daniel Liera Castro, Representante del Gobernador Constitucional del Estado de Sonora; Diputado Eleodoro Pacheco Vázquez, Presidente del Congreso de Sonora; Representantes de los Gobiernos de los Estados de Chihuahua y Baja California; Honorable Presidium; Señoras y señores, Amigos todos.

Buenos días tengan todas y todos los presentes. Agradezco la presencia de todos los distinguidos miembros del Presidium, a los representantes de los Gobiernos de Sonora, Baja California y Chihuahua, Legisladores y Alcaldes, y muy especialmente a todos los miembros de la sociedad civil que nos han hecho el favor de asistir a este importante Foro.

Aprovecho la oportunidad de hablar ante ustedes, sobre todo para agradecer su presencia a este Foro Nacional de Participación Social, el cual, el día de hoy, va a desarrollar su undécima y última etapa regional, misma que llevaremos a cabo aquí, en la Ciudad del Sol, Hermosillo, Sonora.

La Comisión de Participación Ciudadana, el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación y el Honorable Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora, nos hemos propuesto ofrecer un espacio de reflexión y de efectivo ejercicio democrático y republicano, con el fin de que nos llevemos ideas, proyectos e inquietudes que nos hagan comprender el bello, pero difícil tema, de la participación ciudadana en los actos de gobierno.



Esta bella urbe de progreso y humanidad nos cobija hoy, con su connotada disciplina de participación social, con sus miércoles ciudadanos, mismos que nos deja un buen sabor de boca, haciéndonos reflexionar el papel del gobernante moderno que este siglo XXI espera desarrollar en beneficio de los pueblos.

Los cuatro temas que hoy desarrollaremos en las mesas de trabajo (las organizaciones de la sociedad civil y su relación con el Estado; los modelos de participación democrática en el ámbito municipal; la educación para la participación ciudadana, y la reforma del estado hacia una democracia participativa) son, de una importancia tal, que nos hace responsables y nos obliga a recoger lo mejor de ellas y plasmarlos, ya sea en normas jurídicas que busquen su incorporación a nuestra vida social, o aplicarlas por medio de políticas públicas sanas, útiles y legítimas en beneficio de la comunidad.

Las mesa de trabajo que se han diseñado, esperan ser auténticos ejercicios de verdadera participación social. Confiamos en que sean intensos, profundos, y sobre todo, enriquecedores para todos los que intervengamos de una u otra manera en ellos.

Hablar de plebiscito, de referéndum, de iniciativa popular, de revocación de mandato, en la actualidad no es divagar en el país de los sueños ni de las maravillas. Desde el cambio dado el 2 de julio del 2000, y con el apoyo de todos los sectores sociales, los podremos hacer realidad.

El plan general de trabajo que aprobamos en esta comisión, da los lineamientos para que la ciudadanía participe en las actividades que realice el estado. Dentro de este plan, se ha propuesto la realización de programas como el de "Diputado por un Día", que tiene como fin el que la niñez adquiera valores democráticos y de participación, sobre todo para que adquieran el conocimiento del papel que realizan los legisladores federales. Este programa se pondrá en marcha el próximo año.

También es importante mencionar que estamos preocupados por la creación de vínculos comunicativos con la sociedad, por lo cual, hemos abierto una página en internet y publicado una revista, donde damos a conocer nuestras actividades como comisión, y el cual el tercer número se encuentra en sus carpetas.

Como resultado de los foros regionales anteriores, esta comisión ha determinado abrir, en su seno, dos subcomisiones de trabajo. Una referente al enlace con las organizaciones de la sociedad civil, cuyas funciones primordiales serán el integrar un directorio actualizado y serio de todas las asociaciones civiles, y la de analizar y estudiar una ley que las regule; y otra, la de educación para la participación ciudadana que tendrá básicamente el papel de impulsar una nueva cultura de participación ciudadana en la niñez y en la juventud.

Como conclusión de estos foros regionales se realizará un evento de índole internacional que difunda todas estas propuestas, y con ello se realice el intercambio de conceptos, experiencias y esquemas de participación social en el ámbito mundial y que son de probada calidad y eficacia. Este evento se pretende llevar a cabo, tentativamente, entre los meses de julio y agosto del próximo año.

Asimismo, estamos luchando para que se reconozca, al interior del congreso de la unión y de los poderes legislativos de los estados (así como en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal) la importancia de Comisiones Ordinarias que traten el tema de la participación ciudadana y sean de constante turno de iniciativas y de proposiciones legislativas en tan importante tema.

La participación social en el marco del nuevo Estado Mexicano, un estado de democracia, de instituciones fuertes, de una sociedad civil activa y participativa, es aquello que hoy nos congrega para su planteamiento, debate y discusión, con miras al fortalecimiento de la corresponsabilidad que existe entre el gobierno y la ciudadanía para el logro de las grandes metas nacionales.

No olvidemos que la labor del diputado es la de representar al pueblo y defender sus intereses. Y esta labor sería incompleta e insustancial si no se retroalimentara con la voz del propio pueblo, ya que de este modo podrá manifestar sus necesidades reales, de las cuales requiere una respuesta que el legislador habrá de dar, y también así, con estos elementos, seguir en la búsqueda del bienestar general de todas y todos los mexicanos. Gracias.

## Mensaje de Inauguración

**Ing. Francisco de Paula Burquez Valenzuela**  
**Presidente Municipal de Hermosillo, Sonora.**

Pocas veces tenemos la oportunidad de encontrar en un sólo lugar tanta riqueza humana, aquí tenemos representantes del Gobierno Federal, representantes de los 3 Gobiernos, representantes de los Congresos Locales, Presidentes, Dirigentes del Congreso Federal, Presidentes Municipales, líderes comunitarios. Observo dirigentes de organizaciones ciudadanas, Regidoras, Regidores de los Municipios. Hoy, podemos ver los frutos de este Foro, que en este año ya tiene 11 eventos realizados, estamos viviendo un proceso de transición democrática gracias a ustedes, que con su participación empujaron el cambio.

Me alegro que estemos reunidos hoy en un tiempo diferente para intercambiar ideas, y me alegra que nuestra ciudad sea anfitriona de este evento, pues precisamente nuestro Gobierno tiene la función de gobernar con la gente, necesitamos una sociedad organizada y participativa.

El gobierno de Hermosillo ha explorado diversas guías de participación ciudadana, una forma de participación

es que los ciudadanos sean gobierno junto con nosotros. Hemos impulsado la formación de consejos ciudadanos con voz y voto en las decisiones de desarrollo social, urbano y seguridad pública, entre otros temas. Hemos diseñado programas donde los ciudadanos son corresponsables junto con el gobierno del cuidado de los parques, a través de "Amigos del Parque", y de la seguridad de sus hijos en zonas escolares, con la "Patrulla Escolar", por señalar solamente algunos de los programas. Hemos alentado la participación de los vecinos de las colonias de Hermosillo. "Aves" le hemos llamado a Asociación de vecinos que deciden y gestionan las obras que desean para sus colonias.

Los representantes integrantes de la asociación, se reúnen constantemente con los funcionarios de gobierno, para decidir juntos las obras y acciones para sus colonias; juntos, elaboramos los presupuestos participativos; juntos, planeamos el futuro de Hermosillo y, juntos, trabajamos hombro con hombro para avanzar hacia ese futuro.



Otra forma de participación es mediante el diálogo, una sociedad que es escuchada, tomada en cuenta y atendida en sus necesidades, será una sociedad comprometida con su ciudad y participativa en su gobierno. El área de atención ciudadana es el corazón de nuestro gobierno, porque somos un gobierno centrado en la gente, existe una línea telefónica exclusiva para recibir las opiniones, peticiones y sugerencias de los ciudadanos, el proceso de seguimiento que se le da a las peticiones de los hermosillenses fue certificado con el ISO 9001, lo que nos garantiza que la atención ciudadana no es solamente una buena intención, sino además de una buena intención, una intención que tiene resultados reales y efectivos.

No hay otro camino, porque cuando un gobierno reconoce que su fuerza depende de los ciudadanos que lo eligieron para gobernar, incorpora esa fuerza ciudadana a su gobierno. Una sociedad que se organiza es porque conoce el poder que tienen en su gobierno, es quien decide el rumbo para su comunidad, buscando siempre el bien común. Una sociedad que se organiza

tiene la fuerza necesaria para empujar a su gobierno, a que cumpla con sus proyectos de manera efectiva. Una sociedad que se organiza es una escuela de un nuevo tipo de liderazgo, un líder que no requiere ir al frente, sino que a veces camina atrás para estimular al ciudadano; otras veces, acompaña para caminar juntos y al mismo tiempo, un líder cuya misión, no sea saber más, sino saber coordinar los miles de esfuerzos de los ciudadanos hacia una dirección común. Este nuevo líder se fortalece creando redes de colaboración.

Hoy, los gobiernos tenemos que aprender a disminuirnos para fortalecer el poder de la sociedad civil. No son tiempos ya para representar a los ciudadanos, es tiempo de que ellos sean gobierno. Muchas Gracias.

Siendo las 10:25 horas del día 23 de noviembre de 2001, declaro formalmente inaugurados los trabajos de este Décimo Primer Foro Regional de Participación Social.



**Lic. Gildardo Real Ramírez**  
**Director General de Organización Ciudadana**  
**del H. Ayuntamiento de Hermosillo, Son.**

"Gobernar con la gente para cimentar un futuro para todos"

### ¿Qué es la organización ciudadana?

Es una manera de vivir. Es participar constantemente y de manera organizada por lo que es de todos. Es buscar que toda persona pueda lograr su integridad, desarrollando todas sus capacidades: físicas e intelectuales, con el fin de dignificar al ser humano e ir en búsqueda del bien común.

#### Misión.

Promover una eficiente participación ciudadana por medio de la integración, capacitación, atención y seguimiento a asociaciones de vecinos en todas las colonias y comunidades de Hermosillo.

#### Visión.

Que todas las colonias y comunidades del Municipio de Hermosillo, estén representadas por medio de una asociación de vecinos.

### ¿Qué es una Asociación de Vecinos?

Es un grupo de personas que se organizan en la colonia (o comunidad) donde viven y que junto con sus autoridades identifican, proponen y solucionan los problemas y necesidades más importantes de su comunidad.

### ¿Para qué sirve?

1. Para juntos gestionar las soluciones rápidas a nuestras necesidades.
2. Para organizar un grupo de amigos y crear un ambiente de seguridad y armonía en el lugar donde vivimos.

3. Para representar desinteresadamente a nuestros vecinos ante nuestras autoridades y tener voz en las decisiones del Gobierno Municipal.
4. Para dar un servicio por nuestra colonia, por nuestros hijos, por nuestra ciudad y por nuestro país.

### ¿Por quiénes está compuesto?

- Presidente
- Secretario
- Tesorero
- Los suplentes de la mesa directiva
- Comisionado de Salud-Familia
- Comisionado de Deporte-Juventud
- Comisionado de Cultura
- Comisionado de Obra Pública
- Comisionado de Seguridad Pública
- Comisionado de Agua Potable
- Comisionado de Atención a la Mujer

### ¿Cómo se conforman las Asociaciones de Vecinos?

- Petición, Necesidad
- Sectorización
- Agenda
- Promoción
- Perfiles
- Elección (Presidente, Secretario, Tesorero)
- Comisiones (autopropuesta)

### Sectorización de Equipo Operativo

- ✓ Urbano Norte Oriente
- ✓ Urbano Norte Poniente
- ✓ Urbano Sur
- ✓ Rural Oriente
- ✓ Rural Poniente (Costa)

### ¿Qué avances hemos tenido?

A la fecha se han integrado 272 asociaciones, incluyen área urbana y rural; por medio de las cuales se ha beneficiado a comunidades y colonias, llevando servicios básicos y sociales, tales como: Mayor seguridad, pavimentación, alcantarillado, agua potable, electrificación, torneos deportivos, jornadas de salud, eventos culturales, entre otros.

#### **Reunión trimestral del Consejo Coordinador de Ave's**

- Primera  
Diciembre del 2000  
Se presentó el COPLAM ( Consejo de Planeación Municipal).
- Segunda  
Marzo de 2001  
Se presentó el Programa de Seguridad Pública en las Colonias y la Red de Pavimentos.
- Tercera:  
Junio del 2001  
Se presentó el programa de abastecimiento de agua a la ciudad de Hermosillo.
- Cuarta:  
Octubre de 2001  
Se presentó el Programa de Atención Ciudadana en Seguridad Pública y se crea un Foro de Consulta con la finalidad de trabajar en conjunto con las Ave's para darle solución a la problemática en las colonias

#### **Reuniones con las demás Direcciones**

- Salud y Familia: 10 reuniones
- Educación y Cultura: 15 reuniones
- Deporte y Juventud: 15 reuniones
- Seguridad Pública: 10 reuniones
- Mantenimiento Urbano y Obra Pública: 50 reuniones
- Atención a la Mujer: 30 reuniones

#### **Reunión General de Asociaciones de Vecinos**

- Se efectuará una reunión anual. La primera se efectuó en el mes de noviembre del 2000

#### **Consejo Coordinador de Ave's**

Es un grupo formado por todos los presidentes de las asociaciones de vecinos, por los directores de las dependencias que participan en el Sistema de Organización Ciudadana y por el Presidente Municipal,

#### **Sistema de Organización Ciudadana:**

Mantenimiento Urbano, Seguridad Pública, Obras Públicas, DIF Hermosillo, Atención Ciudadana, Desarrollo Comunitario.

#### **Consejo Coordinador de Ave's**

- ✓ Se llevará a cabo una reunión trimestral
- ✓ Información de actividades relevantes, presentación de planes inmediatos y expectativas del desempeño de asociaciones
- ✓ Información del director de una dependencia; acerca de sus funciones generales, objetivos prioritarios, avances, exhortación a la participación ciudadana, etc.
- ✓ Mesas de trabajo
- ✓ Acuerdos de asuntos importantes
- ✓ Respuesta de peticiones
- ✓ Palabras de Alcalde

#### **Programa de seguimiento**

La participación ciudadana es parte fundamental de este Gobierno Municipal.

Por ello. Además de organizar a los vecinos, se lleva a cabo un programa de seguimiento donde participen todas las dependencias del Sistema de Organización Ciudadana.

Cada dependencia tiene personal especializado para dar atención y gestionar las solicitudes e inquietudes de los integrantes de las Ave's.

- Sectorización: Equipos Operativos de Organización Ciudadana.
- Atención: Visitas constantes.
- Seguimiento: Un enlace por cada dirección

- Capacitación: Cada dirección capacita a sus comisionados de las asociaciones de vecinos. Desarrollo comunitario capacita de manera general a cada asociación.
- Promoción: Se promueven todos los programas de gobierno en colonias y comunidades.
- Evaluación constante por parte del equipo operativo y de enlaces en las direcciones del Ayuntamiento.

### "Amigos del Parque"

#### ¿Qué es Amigos del Parque?:

Amigos del Parque es un programa creado para rescatar los espacios de recreación familiar y fomentar los valores con el afán de generar dentro de la comunidad

espacios más dignos de convivencia para los hermosillenses.

Se hace posible con la coordinación de esfuerzos de las asociaciones de vecinos, los colonos y el Ayuntamiento, para la rehabilitación de los parques, áreas verdes y espacios deportivos.

### Objetivos del Proyecto

1. Que en los parques de las comunidades fomenten los valores de convivencia, coparticipación y responsabilidad, para que sean espacios seguros para la familia.
2. Implementar acciones entre los miembros, para que sean autosuficientes en cuanto al mantenimiento y cuidado de los parques.







# Mesa 1

---

**La Sociedad Civil Organizada,  
su participación y relación  
con el Estado**



# Las Nuevas Relaciones entre el Estado y la Sociedad

**Dip. Juan Terrazas Silva**  
**Presidente de la Comisión de Desarrollo Social**  
**del Congreso del Estado de Baja California.**

Desde hace más de quince años, buena parte de las sociedades latinoamericanas se han visto forzadas a implementar políticas de ajuste de orientación neoliberal, que han influido negativamente en la calidad de vida de la mayoría de sus miembros. Esta tendencia a ocasionado una declinación de la confianza en el sistema político de los países latinoamericanos. Situación que ha afectado a la política como actividad humana.

Por ello, desde diversos ámbitos se viene contribuyendo a la búsqueda de alternativas para resolver esta situación. Dicha búsqueda se vincula especialmente con los nuevos papeles a desempeñar por los sectores público y privado, así como con la renovación de las articulaciones entre ellos pero para ello se requiere de reformas internas en ambos sectores.

Esta alternativas se han buscado a través de la Reforma de Estado a través de la cual se reflexiona acerca de los nuevos papeles o funciones que les correspondería asumir a los sectores público y privado en el proceso de desarrollo, pero para definir estos nuevos papeles, es necesario concebir que esta reforma, no es solamente para posibilitar una renovación en la intervención gubernamental; si no también es para que el sector privado pueda asumir cabalmente su responsabilidad y -sobre todo- para que su conducta logre articularse coherente y convenientemente con la acción del Estado.

Este proceso de modernización del Estado involucra aspectos políticos, sociales y económicos que puede suponer -aunque no necesariamente- una modificación al tamaño del sector público. Este proceso *constituye primordialmente una transformación que procura modernizar al Estado para que afronte sus responsabilidades con capacidad de generar efectos positivos a la luz del interés nacional.*

Los aspectos sociales de la reforma se perciben apenas se comprueba que pone en juego los valores que los diferentes actores tienen respecto al papel del sector

público y que apunta a nuevas formas de vinculación y complementación de aquél con la actividad privada, y que debe concebirse como una reformulación simultánea y global de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, entre lo público y lo privado, entre la intervención gubernamental y el mercado. Lo anterior exige una relevante transformación institucional y organizacional, condicionada -a su vez- por diversos factores, entre los que es preciso destacar la capacidad de la sociedad para tomar iniciativas e impulsarlas.

Sobre estas bases, el progreso del gobierno supone la emergencia de nuevos tipos de acuerdos sociales y sus correspondientes redes legales e institucionales que amortigüen las inevitables tensiones que habrán de surgir entre el Estado y la sociedad civil. Ello significará la presencia de nuevos balances o equilibrios entre uno y otra, que constituirán el apoyo a la práctica de distintos estilos de conducción económica enmarcados en una estrategia para el desarrollo.

Para lograr estos nuevos acuerdos, es necesario modernizar los mecanismos de relación entre el Estado y la Sociedad civil, lo anterior advierte la existencia de por lo menos cinco categorías de problemas a superar en un proceso de modernización de la gestión estatal:

- ✓ La legislación,
- ✓ La posición institucional y el alcance de las responsabilidades de determinados organismos,
- ✓ El grado de descentralización de dicha gestión,
- ✓ Los métodos y los procedimientos de trabajo y
- ✓ El nivel de capacitación del personal.

En particular, las leyes, los decretos y los reglamentos vigentes, pueden necesitar ajustes importantes para mejorar, no sólo la gestión del sector público y el cumplimiento de los objetivos que se le han asignado, sino también -al mismo tiempo- las oportunidades de progreso para la actividad privada.

No hay que olvidar que el concepto de sociedad civil surge para dar cuenta de la vasta trama de asociaciones, instituciones y normas que conforman el tejido social en donde se produce y se reproduce el espíritu cívico; es el reino de la fragmentación y la lucha, pero también de las solidaridades concretas y auténticas, en el cual nos convertimos hombres y mujeres sociables que implican formas de organización sociales, estables y permanentes.

Negar que existe una interdependencia entre la forma como opera la sociedad civil y el tipo de estado, sería negar la realidad actual; ya que sólo un Estado democrática puede crear una sociedad civil democrática; y sólo una sociedad civil democrática puede mantener a un Estado democrático.

En el Marco del Estado moderno con perspectiva democrática se requiere de una sociedad civil fuerte y actuante con responsabilidad sobre el todo social, comprometida de verdad con los problemas que la aquejan y con un poder real para exigir al Estado que adopte y promueva un desarrollo acorde con los intereses de las mayorías, con integralidad y transparencia en sus acciones.

Es por ello que el papel que ahora deben de jugar la sociedad civil, las organizaciones privadas de producción, y comercialización en la relación con el gobierno debe de cambiar, y este cambio debe de darse en base a una reflexión sobre los nuevos papeles que los sectores público y privado deben asumir en el proceso de desarrollo que ha sido encarada desde la perspectiva de la intervención gubernamental. Es necesario ahora complementar esta aproximación analizando las contribuciones que podrían realizar las organizaciones privadas a la renovación de las relaciones entre dichos sectores. En este sentido, se trata de impulsar las conductas colectivas en el ámbito del sector privado.

Es pertinente presentar un proyecto de sociedad, formulado con participación activa de la sociedad civil pero con un Estado definido en términos modernos, que delimite un nuevo mapa de responsabilidades sociales y culturales que tanto el capital como los demás actores asuman, enfrentando y rebasando, la idea tradicional de limitar la responsabilidad social de la propiedad a crear empleo y a pagar impuestos.

Lo anterior se pone de manifiesto, cuando es el propio Estado el que asume la tarea de promover la formación y el desarrollo de organizaciones cooperativas, agencias no gubernamentales y la formación de Organizaciones no gubernamentales creadas por la propia sociedad que denotan la preocupación por resolver problemas que le afectan directa o indirectamente y que suman mas de 100,000 cien mil, de las cuales 30,000 (treinta mil) tienen el carácter de organizaciones internacionales; a las cuales el Estado no sólo les elabora un marco legal específico, sino también les otorga estímulos económicos, sobre todo tributarios y crediticios.

Es por ello que las organizaciones colectivas de agentes privados están llamadas a complementar la acción del Estado ante las fallas de los mercados y, así, pueden realizar contribuciones positivas en el suministro de bienes colectivos, dar respuestas a los problemas generados por la información imperfecta y desarrollar acciones para enfrentar las dificultades creadas por el riesgo y los llamados mercados incompletos.

Por ello es necesario fomentar la integración de grupos de pequeños empresarios que tienen la posibilidad de crear economías de escala y hasta materializar condiciones para ampliar las actividades comerciales, promover una especialización que aproveche los beneficios de determinadas ventajas competitivas y reducir los costos globales del proceso de comercialización.

El papel que pueden desempeñar las agencias no gubernamentales, las cuales - a su vez - pueden o no articularse con organizaciones de agentes privados, tiene una importancia fundamental debido a que éstas elevan la participación popular y la equidad en el proceso de desarrollo según datos de la FAO.

Se ha podido comprobar una considerable expansión de estas organizaciones, particularmente en la región latinoamericana. Así, por ejemplo, existen más de mil en Brasil y varios centenares en Perú y México. Por lo general, se trata de pequeñas instituciones con reducidos costos, gran flexibilidad de funcionamiento y una destacable capacidad para atraer recursos nacionales e internacionales. Aunque en diferentes grados, poseen autonomía y aptitudes significativas para promover la movilización social democrática. De este modo, pueden realizar aportes muy importantes al crecimiento con justicia en la distribución de sus frutos.



En tales circunstancias, estas organizaciones podrían asumir eficientemente y a un bajo costo, la prestación de algunos servicios públicos fundamentales en favor de los pequeños y medianos empresarios, especialmente en las áreas de crédito y comercialización. Ello exigiría una mejor coordinación entre ellas y las instituciones públicas que asegurase la participación concertada de ambas en la formulación y aplicación de políticas, programas y proyectos a escala nacional, regional y local.

Una de las primeras conclusiones importantes a las que permite llegar el examen de los papeles a asumir por los diferentes actores y fuerzas sociales en el marco de la búsqueda de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad civil, lo público y lo privado, la intervención gubernamental y el mercado, es que existe un falso dilema entre intervencionismo y liberalización. Ni el sector público es capaz por sí solo de superar los problemas que plantea el proceso referido, ni tampoco lo es la actividad privada actuando sin conducción, control o límite alguno.

La participación del Estado en el proceso de desarrollo es imprescindible e irreversible. El problema consiste en definir los propósitos a los que tiene que responder esa participación, los mecanismos que utilizará para materializarla, quiénes habrán de beneficiarse con ella, cómo habrá de medirse su eficiencia y cuáles serán los criterios principales para evaluarla.

No hay concepciones ni fórmulas universales, que permitan dar respuestas simples y únicas a estos interrogantes esencialmente complejos. No obstante, se puede reconocer la existencia de algunos criterios generales que siempre habrán de ser importantes en esta discusión. Quizá el más relevante es el que refiere al fortalecimiento de la democracia como sistema de convivencia, participación y búsqueda de acuerdos.

En estas circunstancias, es fundamental que los países en desarrollo apelen a la más conveniente combinación de estrategias y mecanismos instrumentales para alcanzar el crecimiento equitativo, otorgando una especial prioridad a una transformación del Estado que lo habilite a impulsar la especialización productiva y la creación de ventajas competitivas dinámicas, como vías preferentes hacia una inserción más justa en el mercado mundial. Dicha transformación incluye la vigencia de mejores oportunidades para la actividad privada, así como nuevas formas de relación de ésta con el sector público.

Nuestra propuesta concreta, va encaminada a que el empresario mexicano, asociaciones civiles y organismos no gubernamentales se articulen de una manera más directa en la construcción de un proyecto de sociedad, en donde todos sean corresponsables con el gobierno, esto ayudara a producir políticas públicas que verdaderamente den solución a los problemas más severos que enfrenta nuestra sociedad. Es prioritario que la sociedad civil deje de ser sólo consultora, y se convierta en fiscalizador y ejecutor de acciones y políticas coordinadas con el Estado.



# Ensayo de Participación Ciudadana y Gobierno

Lic. Ernesto Peñalosa y García

Las decisiones públicas deben tomarse con la participación de los ciudadanos, que es la única fuente de legitimidad de los Gobiernos, ya que no puede darse de otra manera. Los gobiernos de cara al nuevo siglo no deben asumir una actitud de indiferencia e inatención a las prioridades que demanda y exige la sociedad. Por lo cual es necesario que se fortalezca la relación Gobierno - Sociedad misma, que permitirá comprender y entender con mayor exactitud los escenarios de la vida pública y tomar en común acuerdo las soluciones viables ante las situaciones apremiantes de cara al futuro, lo cual permitirá construir acuerdos con una visión estratégica.

La participación de la sociedad en los asuntos públicos, indudablemente servirá para promover el perfeccionamiento de la democracia y será eje rector de una activa participación en los esfuerzos por alcanzar el progreso social.

Los propósitos sociales son irrenunciables, y solo a través de la participación de los ciudadanos en un marco de libertades y de respeto a la legalidad, considerando que la justicia y la libertad son los mayores bienes públicos con los que puede contar la sociedad, máxima libertad dentro de un máximo orden, es como se pueden alcanzar mejores niveles de vida y de mayores oportunidades que favorezcan y estimulen la iniciativa ciudadana. Consolidar Gobiernos que lejos de que sean sometedores de la sociedad, se conviertan en el mejor aliado para el logro de sus metas.

Solo a través de la participación ciudadana, es como se puede lograr construir Gobiernos inteligentes, que se preocupen por proteger a la sociedad y a los ciudadanos de los riesgos que no quieren ni deben enfrentar, Gobiernos promotores del desarrollo a través del aprovechamiento pero también la conservación de los recursos, gobiernos que sepan sacar provecho a las ventajas comparativas a la destreza de sus ciudadanos, a sus riquezas naturales, a la vocación productiva de sus regiones y sobre todo a la fuerza de su cultura.

Conservar un cierto equilibrio entre la participación de los ciudadanos y la capacidad de decisión del gobierno

es, quizás, el dilema más importante para la consolidación de la democracia. De ese equilibrio depende la llamada *gobernabilidad* de un sistema político. Los recursos públicos, en efecto, siempre son escasos para resolver las demandas sociales, aun entre las sociedades de mejor desarrollo y mayores ingresos. Y uno de los desafíos de mayor envergadura para cualquier gobierno consiste, en consecuencia, en la asignación atinada de esos recursos escasos en función de las prioridades sociales

El *mundo feliz* que imaginó Aldous Huxley sólo podría subsistir como lo describió ese autor: a través de un gobierno tiránico y con estratos sociales inamovibles. No sería un gobierno democrático sino una dictadura.

Las democracias modernas se mueven entre ambas aspiraciones, en busca de aquel equilibrio entre demandas y capacidad de respuesta; entre participación ciudadana y capacidad de decisión del gobierno.

Los gobiernos no sólo administran el gasto público, sino que emiten leyes y las hacen cumplir, y también producen símbolos culturales: ideas e imágenes que hacen posible un cierto sentido de pertenencia a una nación en particular e identidades colectivas entre grupos más o menos amplios de población. Estos últimos forman además los criterios de *legitimidad* sobre los que se justifica la actuación de cualquier gobierno: las razones - más o menos abstractas - que hacen posible que los ciudadanos crean en el papel político que desempeñan sus líderes. Los recursos financieros, jurídicos y simbólicos que posee un gobierno están íntimamente ligados, pues, a la legitimidad de sus actos: a esa suerte de voto de confianza que les otorgan los ciudadanos para poder funcionar, y sin el cual sería prácticamente imposible mantener aquellos equilibrios que llevan a la Gobernabilidad de un sistema. Gobernabilidad y legitimidad: palabras concatenadas que se entrelazan en la actividad cotidiana de los regímenes democráticos a través de los conductos establecidos por las otras dos palabras hermanas: representación y participación. ¿Cómo? Mediante las decisiones legislativas y reglamentarias, los actos y los

mensajes políticos, y el diseño y el establecimiento de políticas públicas. Conductos todos en los que resulta indispensable, para un régimen democrático, contar con su contraparte social: la participación de los ciudadanos.

Las Políticas *públicas* en el más amplio sentido del término; es decir, son acciones emprendidas por el gobierno y la sociedad de manera conjunta. Pero que lo son, además, porque exceden los ámbitos cerrados de la acción estrictamente gubernamental: Sumar la participación ciudadana a las tareas de gobierno no significa lanzar todas las respuestas públicas hacia una especie de mercado político incierto ni, mucho menos, que el Estado traslade sus funciones hacia los grupos sociales organizados. lo que significa es un cambio de fondo en las prácticas gubernativas que llevaron a separar, artificialmente, las ideas de representación y de participación como si no formaran el binomio inseparable de los regímenes democráticos. Ni es tampoco una nueva forma de movilización "desde arriba", porque el elemento clave de cualquier política pública reside en la libre voluntad de los ciudadanos. Ciertamente, no es sencillo distinguir los matices ni las posibles desviaciones que suelen ocurrir en la práctica cotidiana de los gobiernos. Pero tampoco debe perderse de vista lo que hemos repetido a lo largo de las páginas anteriores: la verdadera participación ciudadana es el encuentro entre algunos individuos que libremente deciden formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace propicia.

### **Conclusiones:**

Los cambios que la cada vez más amplia participación ciudadana ha introducido en las prácticas de gobierno no se entenderían cabalmente, finalmente, sin el doble concepto de *responsabilidad pública*. La idea clave que dio paso a la democracia moderna - no lo perdamos de vista - fue la soberanía popular. Si los reyes soberanos sólo respondían ante Dios, los representantes políticos del Estado moderno han de responder ante el pueblo

que los nombró. Los votos no les conceden una autoridad ilimitada, sino la obligación de ejercer el poder público en beneficio del pueblo. De acuerdo con la formulación clásica de Abraham Lincoln, es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.

En este sentido, buena parte de la evolución de los regímenes democráticos se explicaría como un esfuerzo continuo por hacer más responsables a los gobiernos frente a la sociedad.

La responsabilidad de los gobernantes constituye, en efecto, una de las preocupaciones centrales de las democracias modernas. No sólo en términos de la capacidad de respuesta de los gobiernos ante las demandas ciudadanas, como hemos visto hasta ahora, sino del buen uso de los recursos legales que los ciudadanos depositan en sus representantes políticos. Los gobernantes deben responder ante la sociedad que los eligió y ser consecuentes con sus demandas, necesidades y expectativas; y también como *tienen* la obligación de rendir cuentas sobre su actuación en el mando gubernamental. Y en ambos frentes es esencial la participación ciudadana: de un lado, para garantizar las respuestas flexibles que supone la democracia cotidiana, pero del otro para mantener una estrecha vigilancia sobre el uso de la autoridad concedida a los gobernantes.

Un gobierno democrático tiene que ser un gobierno responsable, en el doble sentido del término, Pero no puede llegar a serlo, paradójicamente, si los ciudadanos a su vez no logran establecer y utilizar los cauces de participación indispensables para asegurar esa responsabilidad. Camino de doble vuelta, la representación política y la participación ciudadana suponen también una doble obligación: de los gobiernos hacia la sociedad que les ha otorgado el poder, y de los ciudadanos hacia los valores sobre los que descansa la democracia: hacia los cimientos de su propia convivencia civilizada.

### **Bibliografía:**

La Participación Ciudadana en la Democracia, autor, Mauricio Merino.

## La Participación Social, su Participación y Relación con el Estado. Descripción de Estrategias de Promoción de la Participación en la Educación

Jesús Ortiz Figueroa

Coordinador de Participación Social y Formación Ciudadana de la Secretaría de Educación de Baja California.

En el entorno cada día más complejo de las sociedades actuales, es fundamental la participación comprometida, sistemática y ordenada de la sociedad con los gobiernos para la solución de sus problemas.

En particular, en la educación, esta premisa es la visión cultural que requiere transformar el paradigma de que maestro-escuela-gobierno son los únicos responsables de la educación y de que está, en el mejor de los casos, sólo es asunto de los alumnos padres y maestros.

Sin embargo, la educación es asunto de todos, puesto que el ser humano está llamado a vivir una transformación permanente hacia su desarrollo integral, por lo tanto, todos los sectores sociales tienen una corresponsabilidad educativa.

Además, el deterioro de la vida social que socava la persona, la familia, la escuela y todas las instituciones sociales, ha provocado el surtimiento de una sociedad deshumanizada y deshumanizante, por lo que el sistema educativo consciente de que todo verdadero desarrollo social supone el desarrollo humano integral de las personas, está promoviendo no sólo la instrucción sino la formación de valores en todos los actores de la educación. *Educación no sólo es informar sino formar.*

La región fronteriza del noroeste del país, por la confluencia de intensas corrientes migratorias de todas las entidades, está conformada por gente valiente, emprendedora y con deseo de vivo de mejorar sus condiciones personales de vida y un interés en participar en la construcción de una mejor sociedad.



En Baja California la participación ciudadana en la educación ha sido una constante, ya que por el explosivo crecimiento poblacional, los recursos que asigna la federación nunca han sido suficientes, por lo que para dar satisfacción a la demanda educativa, surgieron numerosas escuelas por cooperación, apoyadas económicamente por los padres de familia, que finalmente al asumir al gobierno, su responsabilidad constitucional de educar, dieron origen a los subsistemas educativos estatal y municipal (Tijuana) que adquirieron la misma dimensión del subsistema educativo federal, de tal suerte que en la actualidad ambos subsistemas, en proceso de integración, atienden cada uno al 45% y 55% respectivamente la demanda educativa del Estado.

En respuesta a estos requerimientos y acorde con la tradición participativa de la sociedad bajacaliforniana, el sistema educativo estatal ha estructurado un área de participación social en la educación y formación en valores, cuyo proceso de desarrollo describimos a continuación:

#### Antecedentes:

##### a. Secretaría de Educación y Bienestar Social.

- ✓ El primer paso fue desligar a la Secretaría de Educación de las funciones de bienestar social, las que pasaron a las dependencias correspondientes y se reestructuró el área.

##### b. La nueva estructura constituyó la Dirección de Fomento Educativo que se integró con los siguientes departamentos:

- Consejos escolares
- Educación extraescolar
- Escuela para padres
- Difusión educativa.

##### c. Posteriormente se transformó en la Dirección de Participación Social en la Educación.

##### d. En la actualidad pasó al nivel de Subsecretaría de Participación Social en la Educación y Formación Ciudadana, con tres Direcciones que constituyen el área normativa y tienen a su

cargo los seis programas que a continuación se describen.

#### Síntesis de los programas:

##### a. Vinculación Social Educativa./Vinculación Social Educativa. Área de enlace de la escuela con la sociedad a favor de la calidad de la educación.

- ✓ Lineamientos para la operación de los Consejos de Participación Social en la Educación.
- ✓ Consejos escolares.
- ✓ Consejos sectoriales.
- ✓ Consejos municipales.
- ✓ Consejo estatal.
- ✓ Fortalecimiento, promoción y asesoría a las Asociaciones de Padres de Familia.
- ✓ Vinculación interinstitucional para promover el desarrollo humano integral de todos los miembros de la sociedad.
- ✓ Promoción de becas y donativos para las comunidades educativas.

##### b. Movimiento por la armonía social.

- ✓ Programa rector que reorienta los programas educativos vigentes y genera alianzas y compromisos con los actores sociales, con acciones por la armonía social.
- ✓ Lunes cívicos, vivencia de un valor por mes, en cada escuela y por los actores sociales.
- ✓ Campaña de difusión de valores concertada y financiada por los medios y los empresarios.
- ✓ Encuentros, Foros Municipales y el Primer Congreso Estatal por la Armonía Social.
- ✓ Promoción de Fundaciones con los nombres de los héroes de la armonía social, "Para no olvidar".
- ✓ Convenio de apoyo, promoción y seguimiento con el Consejo Ciudadano de Seguridad Pública del Estado.

- ✓ Conformación de un Comité de líderes sociales y autoridades civiles de apoyo al programa.
  - ✓ Visita de estudio a Sicilia, Italia, del caso "Palermo" por líderes sociales de Baja California.
- c. Incorporación juvenil al desarrollo educativo/Desarrollo integral del alumno. Labor complementaria educativa del trabajo del aula y de la familia, utilización positiva del tiempo libre y promoción de la vivencia de los valores éticos mediante su activa participación social.
- ✓ Actividades extraescolares.
    - Campamentos juveniles
    - Talleres: Fortalecimiento Valoral: "El valor de ser persona, de la libertad, de la voluntad y de la sexualidad."
    - Excursiones.
    - Foros.
    - Avance sistemático del alumno (seguimiento)
  - ✓ Clubes juveniles.
    - Testimonial-vivencial.
    - Desarrollo del pensamiento crítico y creativo.
    - Acción-reflexión-acción.
  - ✓ Diplomados para maestros coordinadores voluntarios de Clubes Juveniles.
- d. Escuela de padres/Orientación familiar. La familia es la primera responsable de la educación y agente natural de la reconstrucción social. La escuela es corresponsable de la formación integral y ha disminuido la calidad de su acción educativa junto con la familia. Al gobierno le corresponde velar y actuar y subsidiariamente en auxilio de la familia.
- ✓ Diplomados de orientación familiar para formar técnicos-monitores de Escuela de Padres.
  - ✓ Escuela de padres (generar una estrecha vinculación entre alumno-maestro-padre)
- e. Excelencia Educativa (revaloración de la vocación del maestro) Formación ciudadana y atención al docente.
- f. Talleres de Desarrollo Humano.
- ✓ Apoyo a los docentes a través de Talleres en su desarrollo integral: personal y profesional, proyecto de vida.
- g. Manual del Ciudadano.
- ✓ Apoyo educativo a los alumnos en su formación humanista, ciudadana, mediante el desarrollo del juicio de valor y adquisición de hábitos positivos para vivir la democracia.
  - ✓ Capacitación, asesoría y seguimiento del uso de manuales y guías de formación ciudadana en los tres niveles de educación básica para vivenciarlos en todas las asignaturas.
- h. Cultura de la Legalidad.
- ✓ Programa binacional. Se busca que el alumno, el maestro y el padre de familia adquieran los conocimientos, técnicas, actitudes de rechazo al crimen, la violencia y la corrupción.
  - ✓ Se está iniciando su implementación en la Educación Media Superior, se está piloteando su publicación en Chihuahua y Sinaloa, la SEP está instrumentando su aplicación en el ámbito nacional y se evalúa para validar su aplicación en el ámbito internacional.

El objetivo general de la participación social en la educación, es promover la vinculación de toda la sociedad con el quehacer educativo a través de la educación permanente para transformarla en sociedad educativa que al asumir corresponsablemente su función formadora se constituye en sociedad humana y humanizadora. El individuo se convierte en ciudadano participativo y responsable, es decir, asume plenamente su dignidad de persona humana.





**Profa. Carmen Ma. Laborin Cubillas**  
**Directora de la Junta de Asistencia Privada de Sonora**

Dentro de las diversas organizaciones de la sociedad civil que funcionan en Sonora, las que proporcionan servicios de Asistencia Social son las más activas y las que representan un mayor nivel de organización, estas instituciones asistenciales se encuentran agrupadas y reguladas a través de la Junta de Asistencia Privada, cuyo objetivo es velar, cuidar, proteger y conservar las Instituciones de Asistencia Privada (I.A.P.), favoreciendo su crecimiento y desarrollo; promover que disfruten de los derechos que el Estado les concede como instituciones de utilidad pública; así como velar que se respete la voluntad de aquellos que destinaron todo o parte de su patrimonio a coadyuvar a la solución de los problemas sociales.

Las Instituciones de Asistencia Privada son entidades jurídicas creadas por voluntad de los particulares con recursos privados, cuya única finalidad es realizar actos humanitarios de asistencia sin propósito de lucro.

Cada día es más difícil continuar con esta labor tan loable, por parte de las personas altruistas, ya que frecuentemente se enfrentan con múltiples obstáculos que les impiden realizar sus actividades con mayor eficiencia.

Somos unos de los pocos Estados en el país que contamos con Junta de Asistencia Privada, cuyo fin es fomentar y favorecer el desarrollo de las instituciones de asistencia privada brindándoles asesoría y apoyo para su mejor funcionamiento.

Las personas que integran o forman parte activa en las instituciones de asistencia social privadas; son personas que dedican parte de su tiempo apoyando a sus semejantes mas desprotegidos de la comunidad para mejorar así, la calidad de vida del individuo en desventaja. Con la firme convicción de aportar un granito de arena para crear una sociedad mejor y más justa.

A la fecha se ha incrementado el número de instituciones asistenciales que atienden diferentes problemáticas. ¿Por qué se han creado?, Por la necesidad urgente de atender las necesidades más apremiantes del individuo, tratando de cambiar o modificar el rumbo incierto de aquellos menos favorecidos y de mejorar su autoestima.

Las instituciones de Asistencia Privada que existen en nuestro Estado proporcionan atención para ancianos, adolescentes, infantes, atención médica, rehabilitación, asistencia educativa y desarrollo comunitario. Cabe mencionar que las diversas acciones que estas instituciones realizan benefician a un porcentaje importante, de la población en el Estado.

Tenemos fama en Sonora de que la gente es muy participativa y colaboradora, y más aun cuando se trata de apoyar a nuestra comunidad; pero es muy importante concientizar a los sonorenses de cómo hacerlo, cuándo y dónde. Se dan casos en los cuáles con el afán de ayudar al desprotegido sean personas o instituciones- cooperan inmediatamente, respondiendo al llamado de su corazón. Sin embargo –y por desgracia- existen personas que hacen del pedir, un medio de vida sin el afán de ayudar a nadie más que al propio bolsillo. Sabemos que existen instituciones serias, responsables y transparentes en sus acciones y personas no solo humildes, sino paupérrimas que no saben a donde ir ni quienes les pueden tender la mano. A éstos, hay que apoyarles primero haciendo investigación, para verificar si realmente lo necesitan.

Estamos conscientes de que ningún Gobierno por si solo puede solucionar problemas tan variados, complejos y de toda índole, como tampoco lo pueden hacer las organizaciones privadas sin una sustanciosa colaboración del Gobierno; porque las necesidades son innumerables y los recursos disponibles no alcanzan a cubrirlas en su totalidad, ya que día con día aumenta la población que requiere de nuestra ayuda.

Frente a cualquier individuo en desventaja ha de conocerse o “descubrir”, cuáles han sido las causas de su problema, sus prioridades. Ya que actualmente no existe una adecuación entre la realidad que un hombre o una familia viven, su entorno familiar, sus aspiraciones normales, aspiraciones mínimas a cuya satisfacción tienen derecho como miembros de una sociedad. Posteriormente; brindarles apoyo para que puedan salir adelante por sí mismos –ya que poco a poco habrán de necesitar menos- y además asuman con éxito su responsabilidad social.

### **¿Quiénes crean a las Instituciones Privadas?:**

Grupos de voluntarios y voluntarias, personas de la sociedad civil, que de una manera reflexiva, solidaria y desinteresada, desarrollan una actividad en beneficio de la comunidad, adquiriendo un gran compromiso, pasión, entrega y servicio. Y del que como respuesta obtenemos: beneficio emocional, armonía espiritual, significado a nuestras vidas, buscar de lo nuevo lo mejor y fortalecimiento del núcleo familiar, ya que ellos pasan a formar parte en esta misión por su respaldo y apoyo constante. Comparten su justo y natural propósito de preservar la integración en sus hogares.

Hemos observado mas no aún reconocido que la mayoría de las personas que conforman y forman las

instituciones no lucrativas, son mujeres que sin descuidar a su familia se dan tiempo para trabajar con ahínco y con gran fe, en las actividades asistenciales; y tratan siempre de conjuntar acciones para obtener mayores beneficios para las Instituciones de las cuales ellas forman parte.

Los sonorenses, hombres y mujeres, reafirman la férrea voluntad y el gran espíritu de lucha y servicio que los caracteriza.

La familia y la comunidad son parte importante en el desarrollo personal y social. Preserva nuestros valores y da sustento a las nuevas generaciones.

La ayuda y apoyo de las personas que mas tienen, hacia los que menos poseen, deben ser canalizadas a través de Instituciones de Asistencia Privada (I.A.P.), existentes en el país, ya que tienen mayor impacto, y existe la certeza de que el destino final de los recursos llega a los beneficiados, además no de manera de caridad, sino para propiciar e impulsar en estos ciudadanos, los deseos de superación y alternativas para abrirse camino ejecutando actos de solidaridad que tiendan al desarrollo social. Este es el fundamento de la asistencia privada.

Sumando Capacidades  
para Restar Marginación



# **Mesa 2**

---

## **Estructuras de Participación Ciudadana en los Municipios**



# Una Experiencia en la Promoción de la Participación Ciudadana

**Lic. Arnoldo Soto Soto**  
**Coordinador General del Centro**  
**Estatel de Concertación para la Obra Pública**

**Ing. Carlos Espinosa Corral**  
**Director de Concertación del Centro**  
**Estatel de Concertación para la Obra Pública**

Atendiendo al objetivo de esta reunión, presentamos a ustedes una experiencia en el ámbito de la participación social en el Estado de Sonora en el periodo de 1998 a la fecha.

## Antecedentes:

El tema de la participación social en las cuestiones públicas es uno que ha venido cobrando relevancia a partir de los años ochenta del siglo anterior, con la promulgación de la Ley de Planeación a nivel Federal y las correspondientes Estatales que obligan a los tres órdenes de gobierno a conducir sus acciones mediante Planes de Desarrollo decretados y en los cuales se recojan las aspiraciones y demandas de la sociedad, a través de los COPLAM y los COPLADE en los Municipios y Entidades Federativas

La experiencia nos muestra que es muy poco lo que hemos avanzado en esta materia, entre otras razones por que 20 años (1980-2000) son muy pocos, comparados con casi 200 de vida independiente en los cuales, las decisiones de gobierno han sido tomadas de manera unilateral.

Es decir, revertir esta tendencia no es cuestión sólo de leyes, sino de instrumentos concretos y prácticos que posibiliten la participación social, pero sobre todo la disposición política de quienes han sido electos para conducirlos destinos de la comunidad.

Sin embargo, la comunidad al no tener acceso a las decisiones estratégicas, ha actuado en la línea programática de construir con su propio esfuerzo, una parte importante de la infraestructura de los pueblos y ciudades de nuestro país. Baste recordar que más del 60% de las viviendas existentes en México, han sido



auto construidas por sus moradores sin apoyo oficial alguno.

Por otra parte, es de todos conocido, que la población de escasos recursos en todos los municipios del país de ha organizado junto con sus autoridades para satisfacer sus necesidades de suelo urbano y la introducción de los servicios básicos de agua potable, drenaje sanitario y electrificación, ante la falta crónica de recursos financieros públicos para cumplir con su encargo constitucional.

### **Creación del Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública:**

Ante esta realidad, el Gobierno del Estado de Sonora creó en noviembre de 1992 al Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública, con el objetivo de poner a disposición de la comunidad un instrumento financiero que favorezca la organización social en la construcción de obra pública.

Los objetivos que le marca el decreto de su creación son los siguientes:

- I. Estimular e inducir la participación de la sociedad civil en la realización de obras de infraestructura para el desarrollo social, económico y regional del Estado;
- II. Apoyar la ejecución de obras públicas mediante la concertación con los grupos sociales beneficiarios a efecto de garantizar la recuperación financiera de las mismas;
- III. Celebrar los convenios o acuerdos que se requieren con los sectores público, social y privado.

Su órgano de Gobierno es un Consejo que lo preside el Gobernador del Estado y lo integran 5 ciudadanos, 3 Presidentes Municipales y 4 Funcionarios del Gobierno Estatal, quienes definen las políticas y los procedimientos para impulsar y motivar la participación ciudadana.

### **La organización ciudadana:**

Para incorporar la participación ciudadana en el territorio estatal se promovió al creación de 72 Consejos

Municipales de Concertación para la Obra Pública en igual número de municipios en donde la comunidad y gobierno reciben las propuestas de obras de la comunidad y deciden una función de las condiciones locales, las obras que se construirán con los recursos financieros disponibles. Cada año, el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública firma con los 72 Consejos Municipales de Concertación para la Obra Pública un Acuerdo de Coordinación mediante el cual, se opera el Programa Estatal para la Obra Pública Concertada.

De esta manera, 325 ciudadanos, 72 Presidentes Municipales y 187 Funcionarios Municipales deciden en los Consejos Municipales sobre las solicitudes de obra planteadas por la comunidad.

Pero la participación ciudadana más importante se da a través de la aportación en efectivo o en mano de obra de la comunidad beneficiada en un porcentaje que varía entre un 20 y un 3% del costo de la obra. En cada una de ellas se establece una Comisión de Concertación para presentar los intereses ciudadanos ante el Consejo Municipal de Concertación para la Obra Pública.

### **Los Recursos:**

Para que esta estructura de participación social funcione, la Ley de Hacienda del Estado establece en su artículo 289 una contribución para el Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública equivalente a un 15% sobre impuestos y derechos del Estado.

Una vez que H. Congreso del Estado aprueba tanto la Ley de Ingreso como el Presupuesto de Egresos del Estado de Sonora, el Consejo Directivo del Consejo Estatal para la Concertación para la Obra Pública mediante la aplicación de una fórmula que no privilegia al número de habitantes por municipio, define los techos financieros para los 72 Consejos Municipales de Concertación para la Obra Pública y las reglas de operación anuales del Programa Estatal de para la Obra Pública Concertada.

Con base a estos recursos disponibles cada Consejo Municipal de Concertación para la Obra Pública, concerta con la comunidad las obras que decida su Consejo Directivo con la única condición de que aquella

aporte como máximo el 30% del costo de la obra, ya sea en efectivo o en mano de obra.

Es decir, el techo financiero que autoriza el Consejo Directivo del Consejo Estatal de Concertación para la Obra Pública no se etiqueta, ni su ejercicio se sujeta a ninguna condición de tipo partidista o de cualquier otra índole. Es la misma comunidad la que los decide.

Las reglas de operación para ejercer estos recursos reconocen la autonomía municipal pero sobre todo la gestión comunitaria al financiar prácticamente cualquier obra con la única limitante de los techos financieros y la capacidad de aportación de la comunidad.

### **Los resultados:**

Mediante este esquema de organización ciudadana y de financiamiento en el periodo que va de 1998 al 31 de octubre de 2001 se han concertado 4,782 obras, en las cuales, se han invertido y aportado 60,068 ciudadanos y asociaciones de vecinos o padres de familia.

Acciones de obra concertada que van desde el mejoramiento de una vivienda en la sierra sonorense hasta obras de electrificación y pavimentación de vialidades primarias en las ciudades de la costa, pasando por el mejoramiento de los planteles escolares en todo el Estado con la participación de las Asociaciones de Padres de Familias.

La inversión global es de \$332, 815,785.00 de la cual el Gobierno del Estado ha aportado \$210,476,802.00, la comunidad \$68,160,334.00 y los Ayuntamientos \$54,178,649.00. aquí la aportación de la comunidad es

importante pero el producto más relevante de este programa es la generación de una cultura de participación ciudadana.

### **Recomendaciones producto de la experiencia:**

De entre las dos vertientes de participación social, en esta ocasión hemos planteado una experiencia concreta en la concertación de obra pública con la comunidad. Sin embargo, tendríamos que establecer que para que la ciudadanía participe en la maduración de los procesos de democracia en el país, es condición necesaria que la misma alcance grados de desarrollo superiores a los actuales.

Lo anterior implica que paralelamente a los esfuerzos de incorporar más ciudadanos informados, educados y con grados satisfactorios en sus necesidades básicas a los procesos democráticos del país, es necesario impulsar mecanismos de participación ciudadana y financieros para abatir de manera satisfactoria el rezago de infraestructura y el número de familias pobres en el país. En ese sentido y en tanto el sector público con los ingresos fiscales y de crédito disponibles no pueda satisfacer las necesidades básicas de infraestructura y servicios de la población, será necesario reforzar programas como el aquí planteado y los que seguramente existen en todas las Entidades Federativas.

La Federación no debe quedarse al margen de estos esfuerzos. Consideramos importante su participación para que estos programas con recursos limitados, tengan mayor capacidad de respuesta a una cada vez mayor decisión de la comunidad a coparticipar con sus gobiernos.





## Fundación Comunitaria Cajeme 2020, A.C.

### **Introducción:**

La experiencia histórica mundial demuestra que cuando una comunidad tiene un objetivo común a largo plazo y estrategias compartidas por todos sus miembros, ésta tiene mayores posibilidades de mejorar, progresar y conseguir en un alto grado un bienestar común.

Debido a que en Cajeme se tiene una alta necesidad de impulsar el desarrollo, no sólo económico, sino social y político, Cajeme 2020, A.C., impulsa la participación ciudadana para lograr el desarrollo integral de nuestro municipio. Hasta el momento han participado directamente más de 12, 754 personas representantes de los sectores económico, político y social, en sus sectores públicos y privados.

### **Objetivo:**

El objetivo del Plan es que mediante una visión compartida del municipio, con un enfoque a largo plazo, involucrando los diferentes puntos de vista, experiencias conocimientos de la ciudadanía, enfoquemos esfuerzos y acciones en una misma dirección, definiendo y dándoles seguimiento a proyectos prioritarios que busquen elevar la calidad de vida de los habitantes.

### **Beneficios:**

Los beneficios de tener una visión compartida a futuro son:

- La definición de la dirección estratégica para el futuro deseado para Cajeme.
- Una planeación y diagnóstico de la situación actual, que brindarán una visión global y estructurada, además de los proyectos prioritarios y líneas estratégicas a seguir.
- Un compromiso mayor de la comunidad, de las diferentes instancias gubernamentales (municipal, estatal, federal) e iniciativa privada, al sentarse y ser parte de la visión generada.

### **Visión Cajeme 2020:**

Cajeme 2020 "Un municipio con alta calidad de vida y lleno de oportunidades".

"Una comunidad participativa, democrática, honesta, responsable y emprendedora que busca constantemente su desarrollo integral. Un municipio en armonía con el medio ambiente, con una economía diversificada y servicios eficientes, donde se respeta la dignidad humana y los valores universales."

### **Actividades llevándose a cabo:**

Actualmente, 11 equipos de trabajo interdisciplinarios gobierno-sociedad civil, llevan a cabo las acciones necesarias para dar seguimiento y gestión a los proyectos prioritarios, bajo alianzas intersectoriales.

A continuación, se muestra un ejemplo de proyecto establecido mediante la participación activa de 12, 754 residentes del municipio.

### **Misión Cajeme 2020:**

"Impulsar el desarrollo integral del municipio con una visión a largo plazo involucrando a toda la comunidad".

### **Metodología:**

Se emplea una metodología de Planeación estratégica Comunitaria, que es participativa, democrática y estructurada, exitosa en otros países y ha sido adaptada a Cajeme y su gente.

### **Actividades realizadas:**

Se han llevado a cabo actividades participativas de análisis y planeación con la participación directa de 12,754 residentes del municipio, organismos, instituciones, empresas, grupos, partidos políticos, amas de hogar y estudiantes.

Todas ellas fueron realizadas en un ambiente de aprendizaje compartido, con la participación de los sectores, económico, político, social y cultural en sus instancias públicas y privadas.

FECHA	NO.	ACTIVIDAD	PARTICIPANTES
Mar.-Abr. 2000	18	Talleres para definir los éxitos, fracasos y características futuras deseadas para Cajeme.	261
May.-Jun. 2000		Aplicación de encuesta ciudadana para priorizar necesidades y definir características futuras deseadas para el municipio.	9, 022
Oct.-Nov. 2000	13	Talleres para definir las condiciones y elementos necesarios para hacer realidad la Visión Cajeme 2020 y los motores de desarrollo económico de nuestro municipio.	283
Mayo 2001		Aplicación de encuesta ciudadana para definir proyectos prioritarios en cada línea estratégica de Cajeme 2020	2,641
Julio 2001	12	Realización de 12 talleres participativos para definir proyectos prioritarios en cada línea estratégica Cajeme 2020	547
	43	<b>Total</b>	<b>12,754</b>

### Líneas Estratégicas, sus objetivos y proyectos prioritarios:

Línea Estratégica	Objetivo	Proyecto prioritario
1.- Salud.	Promover una comunidad sana física y emocionalmente consciente de la importancia de la prevención y conocedora de las causas y efectos de las enfermedades.	Promover la creación de centros de centros de información y capacitación ubicados por colonias realizando campañas de prevención de enfermedades, planificación familiar y primeros auxilios a través de empresas instituciones, implementación de materias de salud preventiva en planes educativos escolares, medios de comunicación, talleres, conferencias y voluntariado.
2.- Cultura y Valores.	Promover una comunidad armónica que respete, disfrute la diversidad cultural y fomenta los valores de la convivencia humana.	Crear un consejo cultural ciudadano formado por gobierno en sus tres niveles, instituciones educativas y sociedades de padres de familia, el cual promueva la educación integral, las artes, los valores; con apoyos económicos gubernamentales y privados.
3.- Deporte y Esparcimiento.	Incentivar el deporte desde la niñez como una cultura de esparcimiento, promoción de vida sana y generación de atletas de alto rendimiento.	Promover la formación de un organismo encargado de integrar el deporte en todos los sectores del municipio.
4.- Desarrollo Urbano y Rural.	Promover el equilibrado desarrollo urbano y rural del municipio, gestionando infraestructura y servicios públicos acorde a las necesidades de cada región con un criterio de sustentabilidad y participación ciudadana.	Promover la creación de un consejo técnico ciudadano que incluya a los sectores público y privado en sus sectores económico, político y del sector urbano y rural. Que promueva la creación, implementación y cumplimiento del plan maestro de desarrollo urbano y rural, otorgando seguimiento a través de los ciclos administrativos gubernamentales, articulando las acciones y esfuerzos existentes en nuestro municipio.
5.- Educación.	Promover una educación integral de	Fomentar programas y campañas que

	calidad a través de un proceso participativo y solidario de vinculación de los diferentes sectores de la comunidad.	faciliten una educación integral en áreas rurales y urbanas, dirigidos alumnos y padres de familia tanto en escuelas como a través de Centros de Desarrollo Humano Integral coordinados por la sociedad civil.
6.- Desarrollo Económico.	Promover una economía diversificada y sustentable basada en una cultura emprendedora y equitativa con vinculación del sector productivo y educativo.	Promover la creación de un consejo económico interdisciplinario que defina un plan maestro de desarrollo económico para Cajeme coordinado por los organismos existentes para una adecuada promoción económica del municipio, que brinde continuidad en ciclos administrativos gubernamentales.
7.- Ecología y Medio Ambiente.	Promover una cultura ecológica que respete y a los recursos naturales existentes para disfrutarlos y legar a futuras generaciones un mejor entorno.	Establecer programas permanentes de educación en la cultura ecológica dirigido a toda la comunidad: Ambito educativo en todos sus niveles, empresas, instituciones y reforzando a través de los medios de comunicación. Fomentar la aplicación de la cultura ecológica: Uso de tecnologías "limpias", empresas ambientales, reciclaje, reforestación y premio a la investigación ambiental.
8.- Gobierno y Participación Ciudadana corresponsables.	Promover una cultura de participación corresponsable y solidaria entre gobierno y sociedad civil en busca del bien común.	Crear un organismo de vinculación, gobierno-sociedad civil, sin fines partidistas, que a través de mecanismos claros y precisos busquen el bien común, analizando resultados y acciones de ambas partes.
9.- Seguridad Pública.	Garantizar una seguridad pública con acciones preventivas interactuando autoridades profesionales, capacitados y entrenados con una comunidad comprometida.	Humanizar y profesionalizar, proveer de equipo y remuneración económica adecuada a los cuerpos de seguridad pública. Promover la implementación de planes educativos programas de fomento a los valores. Establecer programas dirigidos a erradicar la mentalidad de ilegalidad en todos los sectores y niveles del municipio.
10.- Medios de Comunicación.	Promover que los medios de comunicación reflejen los intereses de la comunidad y colaboren a su desarrollo con responsabilidad ética.	Promover la creación de un consejo ciudadano que brinde garantía del derecho a ser informados de manera ética y promueva una conciencia crítica.
11.- Estado de Derecho.	Promover en el municipio la cultura de respeto y conocimiento de la ley que propicie una convivencia pacífica y un desarrollo ordenado.	Establecer mecanismos para promover y hacer de conocimiento público los derechos y obligaciones de gobernantes y gobernados.



# Propuestas sobre Estructura y Función Institucional del Instituto Nacional de Pesca y sobre el Marco Institucional de la Administración Pesquera

Cand. a M. en C. José Ignacio Fernández Méndez  
Cand. a M. en C. Georgina Ramírez Soberón

Investigadores del Instituto Nacional de Pesca  
Dirección General de Investigación, Evaluación y Manejo de Recursos Pesqueros

## Presentación:

En estas líneas explicaremos el objetivo del presente documento. Los investigadores y trabajadores del Instituto Nacional de la Pesca tenemos dos preocupaciones principales en estos momentos, que son compartidos por los trabajadores de la Comisión Nacional de Pesca y Acuicultura.

La primera preocupación se refiere al rumbo de la actividad pesquera. La segunda a la situación institucional gubernamental del sector. No nos oponemos a la modernización del sector ni a la eficiencia en la operación. Simplemente pensamos que algunas de las medidas propuestas, por sí solas, no resultarían en mejorar la situación del sector.

Vemos en las actividades que el Sindicato ha estado llevando a cabo recientemente no un medio para lograr privilegios (como liberaciones de obligaciones laborales) ni como una manera de retardar la necesaria modernización de la administración pública. Vemos esas actividades como un medio de hacer respetar derechos laborales y humanos.

En esa línea, nos permitimos presentar un escrito que contiene un breve diagnóstico general de la situación del sector pesquero y sus problemas. También se incluyen, en forma breve, propuestas de estructuración y organización. Por razones de espacio no se detallan a fondo las propuestas,

existen documentos que las describen más a fondo o las amplían. Muchas de estas propuestas fueron entregadas desde la administración anterior. Creemos que se debe dedicar un tiempo mayor del que se le ha dedicado al examen de alternativas e incluir las aportaciones de los trabajadores e investigadores, lo que no se ha hecho a la fecha.

Este documento no pretende ser un diagnóstico exhaustivo, ni pretende examinar a fondo situaciones como las de la acuicultura. Sólo pretende señalar algunos problemas fundamentales que nos parece que no han sido tomados en cuenta en la planeación sectorial o en la reestructuración de las instituciones que atienden al sector.

## PROBLEMÁTICA DEL SECTOR PESQUERO

### I. Evolución de las actividades pesqueras en el mundo:

La situación de la pesca en el mundo ha cambiado radicalmente en las últimas décadas. Hasta fines de los sesentas el ritmo de crecimiento de la producción pesquera mundial, 6% anual, era superior al de la población. Después de 1970 el ritmo de crecimiento disminuyó a 2% anual (figura 1), menor al 2.5% promedio de crecimiento de la población mundial. El valor de la captura pasó de 8,000 millones de dólares en 1950 a casi 80,000 millones en 1997.

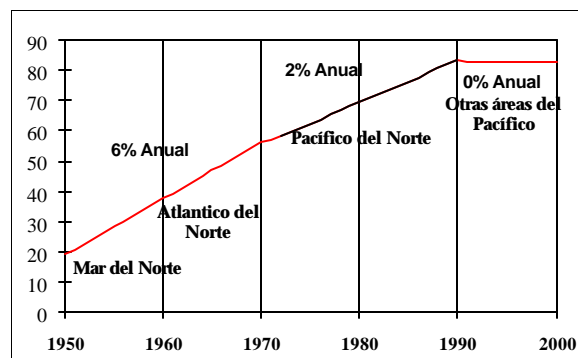


Figura 1. Ritmo de crecimiento de las capturas mundiales desde 1950.

Después de 1970, la captura no ha crecido al mismo ritmo que el número de embarcaciones, la flota actual es el doble que en ese año. Más que por aumentos de esfuerzo en las áreas de captura tradicionales (p.ej. Atlántico del norte, que se consideraba sobre explotado desde fines de los sesentas), los aumentos se dieron por incorporación de nuevas áreas de pesca (Pacífico del norte y Antártida en los ochentas). En la figura 1 se muestran las áreas que se incorporaron a las operaciones de pesca en cada período. En ese período algunas pesquerías masivas, como la de la anchoveta peruana se colapsaron.

Al presente, se tiene un crecimiento casi nulo. La captura per cápita ha permanecido cerca de los 15 kg desde 1970. Como resultado, el precio de los productos pesqueros ha aumentado en forma relativa más que otros alimentos (figura 2). Esta situación es reflejo de que, tanto en el ámbito mundial como en nuestro país, se estaba ya cerca de, y probablemente se estaba excediendo la captura máxima que es posible sostener. En este período ocurrieron colapsos importantes como el de la pesquería de bacalao de Nueva Inglaterra y disminuciones de otras como la del bacalao del Mar del Norte, donde se dieron reducciones de cuotas de hasta 50% en diciembre pasado.

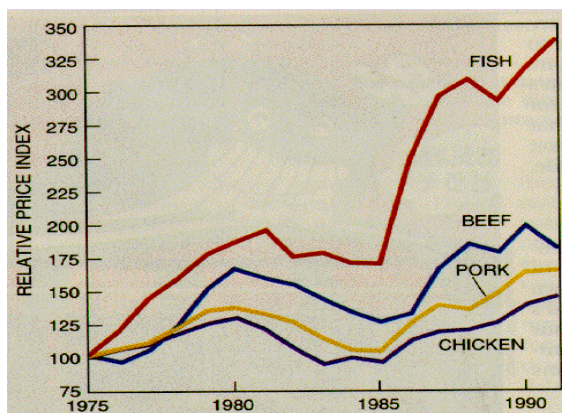


Figura 2. Aumento relativo de precios de productos pesqueros, carne de res y cerdo y pollo en el mercado mundial.

## II. Evolución de las actividades pesqueras en el país:

El sector pesquero equivale alrededor del 1% del PIB nacional. El desarrollo pesquero no está distribuido de forma uniforme. La distribución del PIB depende de la abundancia del recurso explotable y de la concentración de industria procesadora. Sinaloa, Campeche, Veracruz y Tamaulipas aportaron casi la mitad del PIB pesquero nacional en 1993 (INEGI 1995-1997).

Tabla 1. Distribución del PIB pesquero por entidad.

ENTIDAD	PORCENTAJE	ACUMULADO
Sinaloa	17.3	17.3
Campeche	11.0	28.3
Veracruz	10.7	39.0
Tamaulipas	10.2	49.2
Sonora	7.6	56.8
BCS	6.2	63.0
Baja California	6.0	69.0
Yucatán	5.9	74.9
Chiapas	3.2	78.1
Tabasco	3.0	81.1
Guerrero	2.7	83.9
Michoacán	2.7	86.6
Oaxaca	2.4	89.0
Nayarit	2.4	91.4
Jalisco	2.0	93.4
Colima	1.5	94.8
Quintana Roo	1.3	96.2

La distribución porcentual del PIB pesquero por región es como sigue:

Golfo-Caribe	42.06%
Pacífico Norte	39.56%
Pacífico Sur	18.38%

La concentración de embarcaciones pesqueras también es desigual. En el siguiente mapa (figura 3) se muestra la distribución por estado de embarcaciones menores. El Golfo de México, Mar Caribe y la región del Pacífico Sur (desde Jalisco hasta Chiapas) concentran el 73.2% de las embarcaciones menores. También los estados del Golfo de México y el Pacífico Sur tienen la densidad mayor de embarcaciones por kilómetro cuadrado (figura 4).

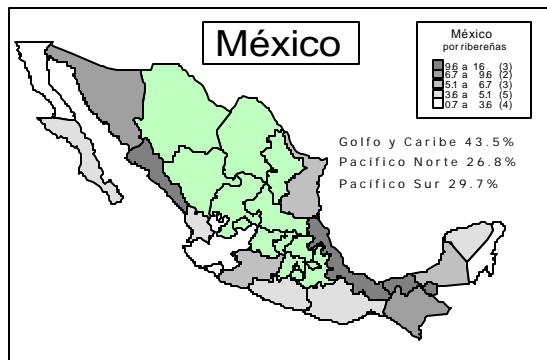


Figura 3.- Distribución porcentual de embarcaciones menores por estado.

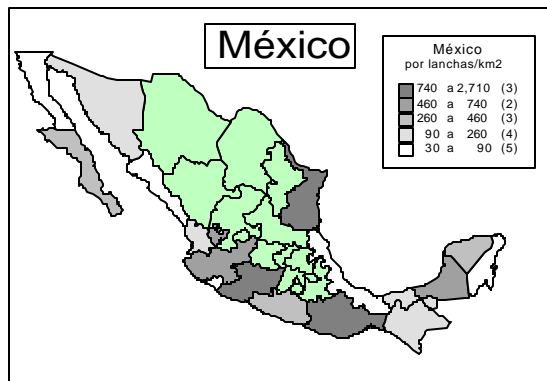


Figura 4.- Densidad (embarcaciones/km<sup>2</sup>) de embarcaciones menores por estado.

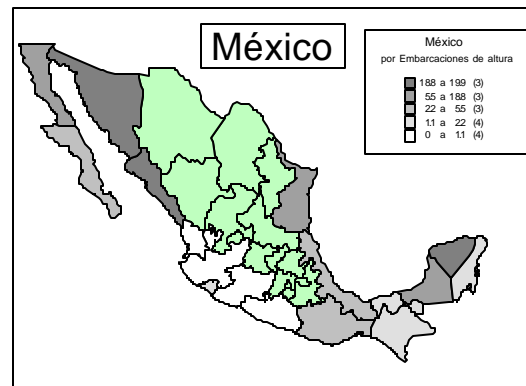


Figura 5.- Densidad (embarcaciones/km<sup>2</sup>) de embarcaciones mayores por estado.

En cambio, en cuanto a flota industrial, el Pacífico noroeste concentra el mayor número de embarcaciones de gran calado. Esto es debido a la presencia de flota sardinera, atunera y camaronesa en esa región.

Las figuras 6 y 7 muestran la distribución del número de pescadores por estado. En los estados de Sinaloa, Sonora, Baja California, Baja California Sur y Nayarit se encuentra el 32% de los pescadores del país. El 60% se encuentra en los restantes estados costeros y el 8% restante en las entidades sin litoral.

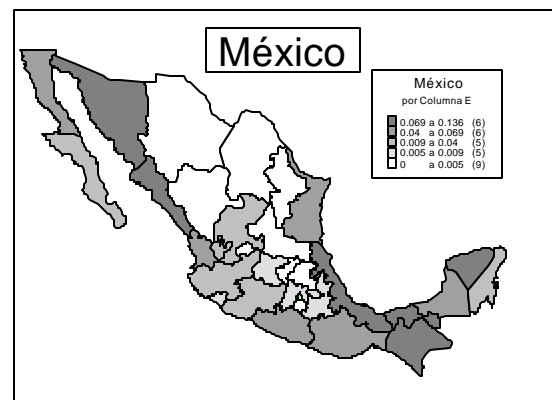


Figura 6.- Distribución de personas dedicadas a la pesca por Estado.

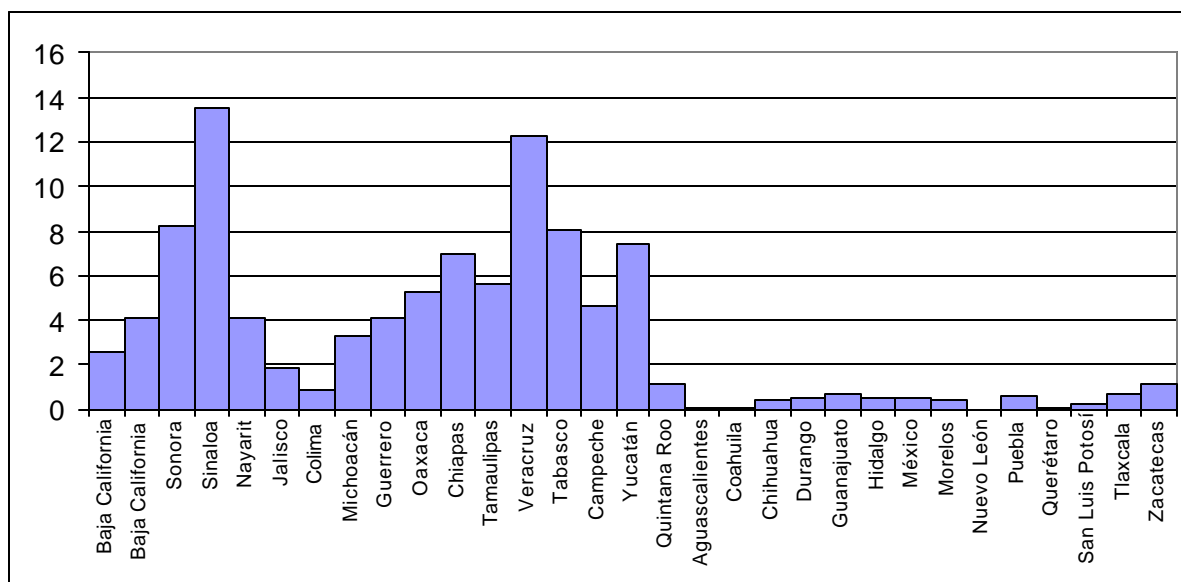


Figura 7. - Distribución de personas dedicadas a la pesca por estado.

La pesca ha tenido cambios notables a través del tiempo. Para fines de esta exposición, dividiremos la historia de la pesca en nuestro país en tres periodos. El periodo previo a 1970 se caracterizó por el estado de baja explotación de los recursos y reducido esfuerzo pesquero (figura 8).

Durante el segundo periodo, en los años setentas la pesca tuvo un ritmo acelerado de cambios, resultado de un crecimiento acelerado del esfuerzo y la explotación de recursos previamente no explotados, como los pelágicos menores. De las 200,000 toneladas/año de producción promedio durante los años sesentas las capturas aumentaron hasta casi 1,800,000 toneladas/año al final de la década de los setentas. Las proyecciones, previstas en el Plan Nacional de Pesca y Acuicultura 1984-88, llegaban a cifras superiores a los dos millones de toneladas. Sin embargo, para entonces,

la mitad de la producción se componía de pelágicos menores como la sardina y la anchoveta, especies con gran variabilidad en su abundancia y sensibles a los efectos combinados de la sobreexplotación y a los cambios en el régimen ambiental.

El colapso de la pesquería de la anchoveta y la disminución de la captura de sardina resultaron en una caída de las capturas hasta poco más del millón de toneladas. Al final de la década de los ochentas, el inicio del tercer periodo, se alcanzó de nuevo el millón y medio de toneladas, nivel al cual se ha mantenido hasta la actualidad. Este periodo se caracteriza por la estabilidad de las capturas o aumentos marginales (a pesar de aumentos del esfuerzo), descensos importantes en pesquerías importantes, como camarón, abulón y otras.



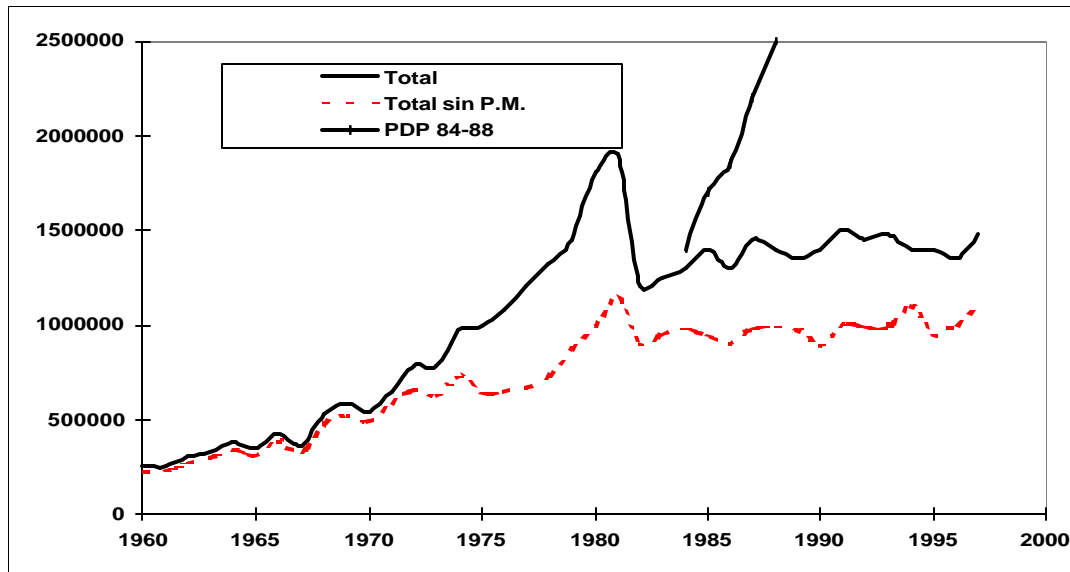


Figura 8. Evolución de la captura pesquera en México de 1960 a 1998. Se incluyen las proyecciones contenidas en el Plan de Desarrollo Pesquero 1984-1988.

En evaluaciones realizadas por el INP se muestra que el 85 % de las pesquerías nacionales se encuentran en su máximo sostenible o en deterioro. Tan sólo 15 % tienen aún un potencial de desarrollo. En la pesquería más importante en México, la de camarón, que aporta más de 400 millones de dólares al año en exportaciones y representa alrededor de la mitad del valor total de la pesca del país, las capturas están bajando en todas las zonas importantes de captura y en Campeche se encuentra prácticamente colapsada. La disminución de la captura en las pesquerías "tradicionales" ha propiciado que especies que antes no eran apreciadas, aparezcan ya en el mercado a escala nacional.

A pesar de la estabilización (o estancamiento) de las capturas, el esfuerzo pesquero ha seguido aumentando. Aunque el número de embarcaciones de la flota industrial ha permanecido prácticamente al mismo nivel desde 1980, el crecimiento de la flota ribereña ha sido de casi el 200% en las dos últimas décadas (figura 9).

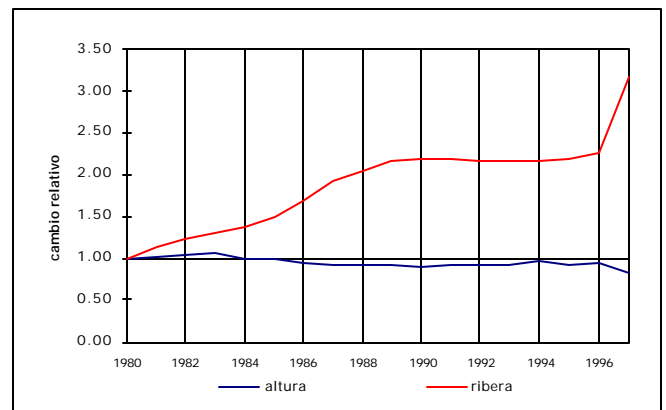


Figura 9. Cambio relativo (1980=1.00) en el número de embarcaciones menores (de ribera) y mayores (de altura) según SEMARNAP (1998). El crecimiento de la flota ribereña ha sido de casi el 200% en las dos últimas décadas.

Sin embargo, aunque el número de embarcaciones industriales no haya aumentado, esto no quiere decir que su poder de pesca no lo haya hecho. Mejoras en la eficiencia de captura, con la adopción de nuevas artes de pesca, dispositivos de navegación y localización de cardúmenes, o cambios en la dinámica de la flota

(aumento en número de días de pesca o movimientos a otras zonas de captura) hacen que de ninguna manera se pueda decir que el efecto de la flota actual sea igual al de 1980. Este es un factor que no ha sido evaluado. En ocasiones se ha atribuido al crecimiento de la pesca artesanal ser la única causa de la caída de las capturas. Sin embargo, en algunas pesquerías como la de camarón rosado en Campeche, el esfuerzo ejercido por la flota industrial ha sido señalado por varios estudios (incluidos los del INP) como un factor importante en la disminución de la población explotada.

El apoyo financiero a la actividad pesquera ha crecido en las últimas dos décadas, como muestra la figura 10. Se deben comparar estos aumentos en esfuerzo y financiamiento con la evolución de la captura en los mismos años. La captura por embarcación, a nivel global se muestra en la figura 11, la cual tiene una clara tendencia a la disminución. Es evidente entonces que ni los aumentos en el financiamiento o en el esfuerzo pesquero han resultado en aumentar las capturas de las pesquerías actualmente explotadas.

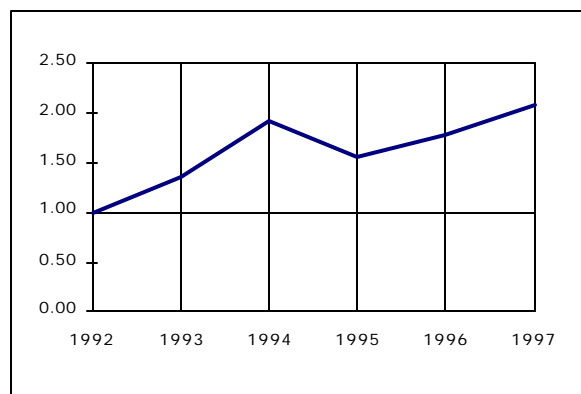


Figura 10. Cambio relativo en el financiamiento (1980=1.00) por FIRA-FOPESCA (SEMARNAP 1998).

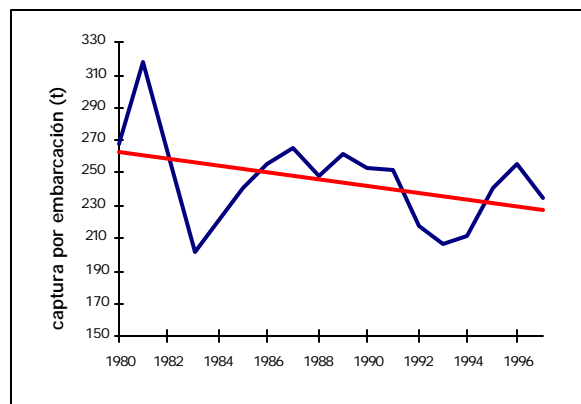


Figura 11. Captura por embarcación y tendencia en el período 1980-1997. Los datos de SEMARNAP (1998).

### III. Problemas resultantes de la sobreexplotación pesquera:

El deterioro de las poblaciones de las especies explotadas no es el único problema de la administración pesquera. El crecimiento de lo que en términos técnicos se llama "esfuerzo pesquero" (número de pescadores o equipos o la intensidad de su utilización) se da por el deseo de los pescadores individuales de tener una ganancia económica. Cuando no hay regulación, cada individuo intenta pescar con más intensidad cuando los rendimientos disminuyen (cuando la abundancia de las especies explotadas se reduce por la explotación), creando un círculo vicioso de disminución de la materia prima y aumento del capital invertido para aprovecharla más eficientemente al tiempo que desaparece.

Ese ciclo nos lleva a lo que se conoce como sobrecapitalización, una infraestructura de explotación y transformación que es demasiado grande para el recurso que la sostiene. En el mejor de los casos, esto resulta en grandes ineficiencias, cuando no, en pérdidas económicas y sociales. Se calcula que el valor de la captura mundial es de alrededor de 80,000 millones de dólares anuales, obtenidos con una inversión de 124,000 millones, la diferencia es cubierta por subsidios.

Un comité del National Research Council en los Estados Unidos recientemente concluyó que el otorgamiento indiscriminado de subsidios en la pesca propicia no sólo una mayor sobrecapitalización, al facilitar la entrada o permanencia de esfuerzo pesquero excesivo, sino también (y por la misma razón) la sobreexplotación. Es decir, los subsidios, lejos de resolver los problemas, los agravan. Aún así, es lógico escuchar peticiones de otorgarlos ya que esa situación beneficia a individuos en particular, lo que resulta en una situación de "pescadores ricos, industria pesquera pobre".

Llevados a extremos la sobrecapitalización y el colapso de las poblaciones de las especies explotadas pueden tener resultados catastróficos. Cuando Canadá se vio obligada a cerrar la pesquería de Bacalao por su sobreexplotación, entre 40,000 y 50,000 personas perdieron su empleo y más de mil millones de dólares tuvieron que usarse en los primeros cinco años para este "rescate pesquero" a gran escala.

A lo anterior hay que agregar que las fricciones sociales, resultado de la competencia por el acceso a los recursos pesqueros entre el sector artesanal e industrial de la pesca, aumentan cuando se percibe a ésta como una actividad de recursos ilimitados, de libre acceso y como fácil alternativa a otras actividades donde el empleo sea un problema. Por supuesto esto, desde hace años ha dejado de ser así.

Precisamente esa percepción, de recursos ilimitados ("el mar, fuente inagotable de alimentos", tan vendida en los setentas) y libre acceso, resulta en crear problemas biológicos (sobreeplotación o desaparición de especies explotadas), económicos (sobrecapitalización) y sociales (dar acceso a una actividad que al largo plazo equivale a repartir pobreza). Actualmente no sólo existe libre acceso en muchos recursos, incluso hay promoción de ingreso de nuevos pescadores como hacen muchos gobiernos locales para encontrar una vía de salida a presiones sociales. Como dijo John Caddy (un reconocido experto internacional que dió una conferencia recientemente en este instituto), "la pesca es la fuente de empleo de último recurso".

Una mala administración de los recursos pesqueros resulta no únicamente en no resolver problemas sociales, económicos, políticos o ambientales (aunque algunas medidas puedan ser una solución de corto plazo para alguno de ellos) sino en crearlos. Se calcula (The Economist, mayo 1998) que una buena administración de los recursos pesqueros resultaría en un aumento del valor de las capturas mundiales del 10-20%.

En buena parte, los problemas biológicos han sido cuantificados (por el INP y otras instituciones). Los problemas sociales han sido medidos, si bien de manera parcial. En un número reciente (dedicado al espionaje en México) la revista Milenio publicó los resultados de una evaluación del CISEN sobre los riesgos a la seguridad nacional que representa la situación en los municipios costeros del país. Todos tienen clasificación de "medio alto" a "alto". Y mucho de esto es resultado de la situación de la pesca.

Aún no se ha cuantificado ni la magnitud ni el efecto de la sobrecapitalización en la pesca nacional. Y éste, sería un paso fundamental para resolver el problema.

La acuicultura es una alternativa para elevar la producción. Sin embargo, no todas las especies que se capturan se cultivan actualmente y cuando se hace no siempre se producen todas las tallas comerciales (por ejemplo, producir por cultivo las tallas más grandes y valiosas de camarón no sería rentable y el mercado de tallas grandes sigue "gobernado" por las pesquerías de extracción). En años recientes en nuestro país el crecimiento de la acuicultura se ha centrado en las especies de alto valor comercial, como el camarón, que requiere de varios kilos de alimento de alta calidad para producir un kilo de producto. En esencia, la acuicultura es un medio para producir proteína de lujo usando proteína "corriente" como alimento. Además en el estado actual de la tecnología, la producción de camarón tiene un alto costo ambiental, en forma de manglares destruidos y contaminación por efluentes de las granjas. En un artículo de reciente aparición se dice "la acuicultura no ha sido la solución al problema del hambre en el mundo y parece que, en occidente, es más un lujo que una necesidad". En cambio la acuicultura "masiva", que produce alimento barato de buena calidad se ha caracterizado por una mala planeación que ha estancado su desarrollo.

#### **IV. Evolución de la política y la investigación pesqueras en el mundo y nuestro país :**

La evolución de la situación de los recursos pesqueros ha causado una modificación muy importante en las estrategias de administración. En los apartados anteriores se ha mostrado que la evolución de las actividades pesqueras en nuestro país refleja en varios aspectos la situación de la pesca a nivel mundial. Es decir, los problemas de la pesca en el país, a pesar de tener particularidades, son esencialmente los mismos. Esto llevaría a pensar que las acciones para solucionar los problemas fueran similares. En nuestra opinión, las modificaciones de la estructura institucional y lo externado hasta ahora por las autoridades no parecen compartir esa visión.

Las funciones de pesca se transfirieron a la SAGARPA con una visión de aumentar la producción. Tal vez, se percibió al enfoque de conservación de los recursos, dentro de las funciones de la SEMARNAP en el sexenio anterior, como un obstáculo que impidió el desarrollo de la actividad. Es decir, esa transferencia se hizo asumiendo que la falta de crecimiento en la producción

se debe al esquema de organización y no a limitaciones naturales.

Los investigadores de Instituto Nacional de la Pesca (y también, es pertinente agregar, de instituciones de investigación del país) consideran que esa transferencia no toma en cuenta las particularidades de la pesca, a diferencia de lo que en la actualidad ocurre en el ámbito mundial.

La pesca se distingue de actividades como la agricultura en varios aspectos. En la agricultura, la inversión puede dirigirse a aumentar la productividad de las parcelas y hacer más eficiente la operación de siembra y cosecha (lo que puede resultar en disminución de costos). La producción de un usuario en particular no influye en la de otro, excepto por efectos de precios resultantes de mecanismos de oferta y demanda.

En cambio, en la pesca, dado que se explotan poblaciones silvestres con tasas de crecimiento finito, que no pueden ser aumentadas por medios artificiales, la inversión se dirige a aumentar la capacidad de explotación. Dado que no se está aumentando la productividad del recurso, esos aumentos en la capacidad de captura resultan, al mediano plazo, en su agotamiento.

Otra diferencia importante es que la captura de los pescadores individuales afecta tanto la captura total futura, como la captura actual de los otros usuarios. En este sentido cada pescador tiene a los demás como sus competidores. Esto determina muchas de las acciones de los pescadores individuales y buena parte de la dinámica de la administración.

El problema se origina principalmente, en la naturaleza de la propiedad de los recursos explotados. En las sociedades modernas la propiedad agrícola es mayoritariamente privada. En cambio, los recursos pesqueros son propiedad común.

Tanto en el Derecho Romano (donde las especies pesqueras son consideradas *Ferae Naturae*), como en el Derecho Común Inglés, así como en el Artículo 27 de nuestra Constitución, la propiedad de los recursos (y la responsabilidad en su administración) es de la Nación. Incluso los esquemas que se consideran más "privatizadores" se basan en hacer privados los

derechos transitorios de explotación pero no la propiedad fundamental de los recursos.

Como se mencionó, el esquema de "libre acceso" a la explotación de los recursos (que incluye el otorgar permisos sin contar con las limitaciones naturales de los recursos) ha sido ampliamente reconocido como la causa fundamental de los problemas mencionados en los apartados anteriores. Se puede mostrar que este esquema es el que ha prevalecido en México desde hace varios sexenios y que en ese esquema predominan las visiones de corto plazo. Tenemos entonces la situación siguiente: se aplican esquemas de manejo que pueden resolver problemas biológicos de corto plazo (como aumentar el rendimiento en una temporada) o coyunturales (como la "repartición" del recurso entre el sector artesanal e industrial) a situaciones que implican problemas sociales de largo plazo.

A la fecha, se han descuidado los esquemas de administración a largo plazo que incluyan la limitación del esfuerzo pesquero en niveles acordes con los límites naturales de los recursos. Todo esto ha sucedido, no obstante que la investigación ha sido reconocida mundialmente como la base para determinar esos límites naturales y, por lo tanto, las estrategias de administración.

La H. Cámara de Diputados a través de la Comisión de Pesca, realizó la Consulta Nacional del Sector Pesquero, entre enero y abril de este año. Muy probablemente, la revisión de la proporción de participantes indicaría una predominancia del sector productivo, mientras que, en cuanto a la aportación del sector investigación, mostraría un predominio de problemas locales y pocas aportaciones de carácter institucional nacional. En esas condiciones, uno podría concluir que los principales problemas del sector pesquero son la falta de agilidad en el otorgamiento de permisos, la "falta de flexibilidad" cuando se dice que no deben otorgarse más, un marco normativo obsoleto y una escasa inversión. Esta visión, es válida desde la perspectiva de los usuarios, pero debe entenderse que es una visión parcial del problema, que no considera como origen, las limitantes biológicas de las poblaciones explotadas.

La solución, desde ese punto de vista, sería una política de "fomento" de la actividad y de hacer eficientes las

instituciones encargadas del otorgamiento de permisos. Es obvio que ésta es una visión extendida del problema y que el estribillo de “el mar, fuente inagotable de recursos” tiene aún sus adherentes. Por lo tanto, sin negar la relevancia de algunos de esos problemas, en nuestra visión, la solución de los problemas aquí mencionados es indispensable para el desarrollo del sector.

Esa visión de fomento de la producción funcionó en los setentas, cuando las poblaciones de las especies que componían la captura no tenían un grado de explotación tan alto como el actual. Un énfasis en ese tipo de políticas sólo agravaría, en un momento crítico, los problemas arriba mencionados. El enfoque de conservación, que ha sido erróneamente calificado como una posición política (“conservacionista”), no significa no pescar o conservar los recursos “vírgenes”. Al contrario, significa poder explotarlos por más tiempo en las mejores condiciones posibles.

Precisamente, la administración pesquera mundial está orientándose cada vez más a un enfoque con énfasis en la conservación de los recursos. Nuestro país ha participado activamente en los foros internacionales que desembocaron en el nuevo enfoque de Desarrollo Sustentable. Como sustentabilidad se entiende la capacidad de poder seguir explotando el recurso en el largo plazo, en las mejores condiciones (ecológicamente sustentable, económicamente viable y socialmente aceptable). Se trata de mejorar los procesos productivos fomentando su eficiencia ecológica, generando el menor impacto posible y utilizando los recursos renovables sin rebasar sus ritmos de recuperación.

En cuanto al proceso de administración, se pueden distinguir tres tendencias importantes:

- 1) Considerar de manera explícita el papel de la investigación aplicada como base en la toma de decisiones de administración. El artículo 12 del Código de Pesca Responsable expresa: “Los Estados deberían reconocer que la pesca responsable requiere de una sólida base científica que deberá estar disponible para asistir a los administradores pesqueros y otras partes interesadas en la toma de decisiones”. Asimismo este Código establece que fomentar y realizar dicha investigación es responsabilidad del Estado: “Los Estados

deberían estar en capacidad de llevar a cabo la evaluación y el seguimiento del estado de las poblaciones de peces que se encuentran en su jurisdicción, incluidos los efectos de los cambios de los ecosistemas, derivados de la presión pesquera, la contaminación o la alteración del hábitat”.

- 2) Adopción de enfoques menos riesgosos en la toma de decisiones. El Código de Conducta para la Pesca Responsable prevé la incorporación del Enfoque Precautorio que implica que, ante la incertidumbre en cuanto al estado de los recursos, se debe tomar la decisión que resulte en la menor probabilidad de dañar la capacidad de producción del recurso, y así poder explotar el recurso en las mejores condiciones para los usuarios en el largo plazo.
- 3) Incorporar cada vez más a los usuarios de los recursos, los pescadores, en la toma de decisiones.

En cuanto a este último punto, existe ya buena parte del marco legal e instrumentos para incorporarlas plenamente. La Ley Federal sobre Metrología y Normalización (1992), modernizó y perfeccionó el esquema normativo de México, de tal modo que el diseño y expedición de normas en materia pesquera estuviera sujeto a la realización de estudios técnicos y de análisis costo-beneficio. Este procedimiento incluye la participación de diferentes interesados y representantes de sectores de actividad económica, a través de Comités de Pesca y Recursos Marinos a nivel nacional y estatal.

En esos comités se presentan y discuten los elementos técnicos relevantes y para la decisión final se incluyen los criterios de los usuarios, auxiliados por sus asesores técnicos. Los criterios (técnicos, económicos y sociales) para la toma de la decisión se incluyen en una Manifestación de Impacto Regulatorio. Así, no sólo los criterios técnicos son los que determinan esa decisión y se da un cauce legal para la manifestación de propuestas del sector productivo.

Lo importante en este proceso, que está en curso de consolidación en nuestro país, es la corresponsabilidad

en la toma de la decisión de administración por parte de los usuarios.

Sin embargo, esa participación de los usuarios no debe desembocar en presiones que impidan la administración racional del recurso. Al respecto, las últimas modificaciones al Acta Magnusson (la Ley de Pesca de los Estados Unidos) incluyen: "...no se puede permitir que algún factor relevante, económico o social, sea usado para justificar el pescar a niveles superiores al máximo sostenible". Esto es porque solo conservando el recurso se puede mantener la actividad pesquera.

Las modificaciones al Acta Magnusson indican que la investigación será la base de la administración de los recursos pesqueros. En nuestro país, en cambio, el capítulo 21 de la Ley de Pesca al definir las actividades del Instituto Nacional de la Pesca dice que proporcionará "elementos de juicio a la autoridad pesquera, cuando ésta se lo solicite, para la administración y conservación de los recursos..." Es decir, la Ley permite a la autoridad pesquera el no considerar los argumentos científicos para la toma de decisiones.

Dado que las decisiones de menor riesgo para el mantenimiento de la actividad pesquera se basan en la mejor información disponible, parece más que evidente que lo que debería hacerse entonces, sería fortalecer a la institución encargada de realizar y dirigir la investigación pesquera nacional.

Como se ha dicho, el Código de Pesca Responsable expresa la necesidad de que los estados fomenten la investigación aplicada para la administración de los recursos pesqueros. El Instituto Nacional de La Pesca es el instrumento por el cual el estado cumple la función que tiene por ley, de realizar investigación pesquera en las áreas de evaluación y manejo de los recursos pesqueros, tecnología de capturas, acuicultura y aspectos relacionados con la evaluación de impacto ambiental de actividades ligadas a la pesca, como dragado en lagunas y apertura de bocas en lagunas. Dado que la mayoría de los recursos pesqueros son de jurisdicción federal, se requiere de un cuerpo nacional de investigación pesquera que equilibre los intereses nacionales frente a los locales, coordine las labores de investigación pesquera de acuerdo a prioridades del país, dé los canales y concentre los resultados de la investigación.

Sin embargo, muchos factores que afectan a la pesca, en el mundo y en nuestro país, escapan a las posibilidades de solución de las autoridades pesqueras, el desempleo en zonas rurales, el precio de los insumos (como combustibles), la contaminación urbana y agrícola y la causada por industrias, pueden citarse como ejemplos.

Esos problemas sólo pueden resolverse con una visión integral y una participación coordinada de muchas instituciones. Es decir, que el plan pesquero debería estar insertado en esquemas que incluyeran el efecto de lo que sucede en un sector productivo, sobre otro.

## **SITUACIÓN INSTITUCIONAL ACTUAL DEL SECTOR PESQUERO**

### **V. El instituto nacional de la pesca:**

#### **V.1 Funciones del INP**

Las funciones del INP se pueden dividir en tres grandes rubros:

- 1) Técnico (investigación y monitoreo) para dar bases para la administración de los recursos pesqueros.
- 2) Atención al sector en lo relativo a la administración de los recursos.
- 3) Integración de resultados de investigación para fundamentar la elaboración de documentos normativos.

Agregaremos un cuarto rubro que, por distintas razones, no se ha ejercido de manera efectiva:

- 4) Organización de la investigación pesquera nacional y fortalecer la capacidad de los estados para administrar los recursos pesqueros de su competencia.

El primer punto consiste en la investigación y monitoreo de los recursos pesqueros, la tecnología de la pesca, el procesamiento de productos pesqueros, la evaluación de impacto ambiental de obras de infraestructura pesquera, etc. Esta función la comparte con otras instituciones de investigación. Sin embargo, existe una diferencia. El INP de acuerdo con la Ley de Pesca vigente tiene la función de "proporcionar elementos de juicio a la autoridad pesquera para la administración y la conservación de los recursos".

El segundo rubro implica atender solicitudes de información de las autoridades pesqueras, de otras autoridades federales o estatales y del sector productivo. Éstas pueden ser relativas a la posibilidad técnica o la pertinencia de aplicar una medida regulatoria, o de realizar cierta actividad productiva. Es decir, también esta función está ligada a la administración de los recursos pesqueros y no la tienen otras instituciones de investigación.

En cuanto a los dos primeros rubros, en 1997 el 46.7% de los 1630 asuntos atendidos por oficio por la Dirección General de Investigación en Evaluación y Manejo de los Recursos Pesqueros (a la que correspondían el 80% de los asuntos atendidos por el INP) correspondían a la coordinación de la investigación realizada en los Centros Regionales de Investigación Pesquera (CRIPs). El 39.5 % correspondió a la atención al sector. El 13% restante provino de funciones de coordinación interna.

El tercer rubro incluye la elaboración de documentos de síntesis de los resultados de investigación, como base de instrumentos normativos (Carta Nacional Pesquera, por ejemplo), que también corresponden por ley al INP.

El cuarto rubro implica simplemente el ejercicio de una atribución dada por el Reglamento de la actual Ley de Pesca (Artículo 16) de realizar, auspiciar y promover “la investigación científica y tecnológica en materia pesquera” y “la celebración de convenios con instituciones de enseñanza media o superior, con el propósito de vincular sus programas a las necesidades del desarrollo pesquero”. En nuestra opinión, el INP no ha cumplido aún el papel coordinador y orientador de la investigación pesquera del país, ni tampoco con la tarea de fortalecer la capacidad de los estados para estudiar y administrar los recursos pesqueros en sus aguas jurisdiccionales. Esto ha sido debido a la no aplicación de las atribuciones, ya existentes, por las autoridades administrativas del INP.

Acerca de este punto, se presentará una propuesta en el apartado VI.4.

## **V. 2 Distribución de labores y personal en el INP:**

El 80% del personal técnico se encuentra ya ubicado en los CRIPs. La ejecución de la investigación y el monitoreo se realiza en ellos. La coordinación de la misma, a diferentes niveles, se realiza en oficinas

centrales y en los CRIPs. La atención al sector, cuando se refiere a instancias federales, organizaciones nacionales o asuntos de normatividad nacional se coordina en oficinas centrales. La de índole local se realiza en su mayor parte en los CRIPs. Las labores de integración se realizan en oficinas centrales, con base en lo elaborado en los CRIPs.

El 67% del personal administrativo se encuentra ubicado en los Centros Regionales.

## **V.3 Diagnóstico de la situación institucional del INP:**

Desde hace años, por lo menos desde mediados de la década de los ochentas, se han percibido problemas de desempeño en el Instituto Nacional de la Pesca. Estos problemas tienen, en nuestra opinión tres causas principales:

### **Organizativas.**

En un documento elaborado por la FAO (Csirke et al. 1991) se hablaba de la mala distribución de trabajo y responsabilidades entre áreas del INP. En cuanto a la carga de trabajo, la mayor parte de ésta se concentra en unas pocas áreas. Dentro de esas áreas, el trabajo se concentra en unas pocas personas. Es decir, organizativamente no existe una buena distribución de labores.

En parte eso se debe a las diferencias de capacitación del personal, a las personas más capacitadas se les encomiendan labores de investigación y técnicas. Sin embargo, a esas mismas personas se les asignan también labores de atención al sector y administrativo-organizativas. Eso implica varias desventajas. Primero: concentrar una carga excesiva de trabajo en pocas personas disminuye su eficiencia. Segundo, impide al resto del personal adquirir experiencia para realizar esas labores y, tercero, disminuye la eficiencia institucional.

A esto se agrega que, al ser responsabilidad de los mandos medios y superiores el contenido, resultados e implicaciones administrativas de las labores de monitoreo e investigación de los CRIPs, el personal de éstos (en muchos casos, aunque debe aclararse que no en su totalidad) “transfiere también la responsabilidad del contenido político, científico y técnico de dichos programas e informes” (Csirke et al., 1991). Más que una “política centralista” o voluntad de monopolizar el

trabajo o decisiones por parte de las oficinas centrales, estas fallas organizativas han resultado en una mayor concentración de trabajo y responsabilidad en las mismas.

Es decir, aunque la estructura del INP esté ya regionalizada físicamente, fallas organizativas han resultado en centralización excesiva. Esto implica que tan sólo con cambios organizativos, se aprovecharían mejor las estructuras regionales y se descentralizarían funciones.

Otro aspecto problemático que se ha presentado frecuentemente es la falta de flujo de datos dentro del INP. En muchas ocasiones los investigadores conservan los datos sin hacerlos disponibles para el resto del personal del Instituto. Esto se deriva de:

- a) falta de reglamento de uso de datos,
- b) falta de mecanismos como bases de datos estandarizadas,
- c) falta de un área de informática especializada en el manejo de la información.

La situación actual impide el buen desempeño de la investigación en el INP e impide cualquier avance real. Sin cambiar esto, ningún cambio organizacional o de infraestructura puede dar resultados de fondo.

### **Capacidad técnica:**

Ya a inicios de la década de los noventa era evidente que en el INP había “una alta proporción de profesionales y técnicos a los cuales se les han asignado funciones para las que no están plenamente capacitados o para las cuales no han recibido el entrenamiento y formación adecuada o suficiente” (Csirke et al., 1991). Este problema se sigue presentando actualmente. En parte, esto se debe a la relativa escasez de instituciones que formen investigadores en ciencias pesqueras. Los programas de muchas instituciones educativas sólo ofrecen programas de estudio en pesquerías como opciones dentro de programas que incluyen Oceanografía o Aspectos Generales de Biología Marina.

Este problema se debe también a la falta de “un programa de capacitación y entrenamiento que responda a las expectativas de superación profesional del personal, sobre todo, a las necesidades del

Instituto”, que ha llevado a que “ las pocas actividades de capacitación, entrenamiento y perfeccionamiento del personal del INP se hayan desarrollado sobretudo a través de iniciativas personales o en respuesta a iniciativas de otros organismos nacionales o extranjeros” (Csirke et al., 1991). La situación persiste.

Para la Institución esto se manifiesta como un problema para mantener o elevar la calidad de los trabajos realizados. Para el investigador, el problema se manifiesta en requerimientos institucionales de superación académica. El investigador queda en la disyuntiva de continuar trabajando o superarse académicamente. De esto se concluye que el bajo nivel técnico resulta, en parte, de problemas organizativos.

En la administración anterior, aunque se dieron pasos en la dirección correcta para elevar el nivel técnico en la institución, no se trabajó directamente sobre el origen. La capacitación en el INP se ha realizado en forma aislada y no programada, se capacita a unas cuantas personas, en temas diferentes, y no hay una integración de ese conocimiento al total de la Institución. Aunque existe un Departamento de Superación Académica, éste se ha dedicado a supervisar el cumplimiento de horarios de los servicios sociales, de programar los cursos del Programa de Modernización de la Administración Pública y promover cursos de actualización secretarial y del tipo de superación personal (Autoestima, Programación Neurolingüística, etc).

Otro problema técnico importante es la estandarización metodológica que no se ha dado, tanto en la colecta de datos, como en su procesamiento, lo que dificulta el análisis integral de la información de diferentes partes del Instituto.

### **Laborales:**

Existe una rigidez en los mecanismos de reclutamiento de personal en la institución, lo que impide el ingreso de personal nuevo. Por otra parte, la “promoción escalafonaria” del personal homologado a niveles más altos (que de acuerdo al Estatuto Académico del INP no debiera ser) propicia que, al quedar “libres las plazas”, éstas se encuentren en niveles más altos de los que permitirían el ingreso de nuevo personal. Asimismo, los mecanismos de ingreso aplicados al margen del Estatuto Académico, no han permitido desde los primeros años de la década de los noventa, el ingreso



de personal con la capacitación adecuada para las labores a desarrollar.

En la actualidad, la edad media del personal de investigación en el INP es de 42 años. Buena parte del personal se encuentra en edad prejubilaria. Es obvio que, aunado a los problemas organizativos arriba mencionados, esto resulta en fallas de productividad del INP.

Adicionalmente, aunque el personal homologado de investigación percibe el mismo salario que el de instituciones de educación superior, no cuenta con las mismas prestaciones. De igual forma, el nivel de ingresos del personal de confianza no retribuye la carga de trabajo asignada. En este sentido, existe un fuerte mecanismo de selección negativa de personal en la institución.

#### **VI. Análisis de propuestas de reestructuración hechas por las actuales autoridades y propuestas por parte de los investigadores del INP:**

Por lo expuesto anteriormente, se puede ver que la estructura de las instituciones que atienden la pesca en México debe adecuarse a la evolución de esta actividad. También se ha manifestado que muchos de los problemas de funcionamiento del INP son consecuencia de fallas en la organización a las que no se les ha prestado atención durante años.

Sin embargo, mucho de la estructura y los instrumentos legales y de participación ciudadana ya existen y sólo se debe fortalecer su funcionamiento. El INP ya está físicamente regionalizado, lo que hace falta es una reorganización de funciones y un fortalecimiento institucional.

Las propuestas de las autoridades actuales que se conocen al día de hoy, presentadas a los investigadores el 22 de agosto del 2001 (aunque no desde el inicio de la administración) se han hecho como dos proyectos: Regionalización y Descentralización (como requisito para su conversión a Centro Público de Investigación). En las siguientes líneas se analizarán por separado esas propuestas.

##### **VI.1 Regionalización:**

El proyecto de Regionalización consiste en la reasignación de funciones a las direcciones Generales

de Investigación y Desarrollo Tecnológico e Investigación en Procesos para el Desarrollo Sustentable, para que realicen las mismas funciones que desarrolla la Dirección General de Investigación, Evaluación y Manejo de Recursos Pesqueros (DGIEMRP). Asignándoles la atención de una zona específica de litoral (Golfo de México y Caribe, Pacífico Norte y Pacífico Sur) y ubicando al personal de las mismas que actualmente labora en oficinas centrales, a los puertos de Veracruz, Guaymas y Salina Cruz. La cuarta Dirección General (de Investigación en Acuicultura) permanecería físicamente en el Distrito Federal, con la Dirección en Jefe, y personal administrativo mínimo.

Según las actuales autoridades, el proyecto de regionalización responde a que:

- a) La DGIEMRP atiende el 80 % de los proyectos, lo que genera excesivas cargas de trabajo
- b) Los asuntos del INP se atendían por materia, es decir, los aspectos de tecnología de capturas, evaluación de recursos y evaluación de impacto ambiental se atendían por separado en cada dirección, "con lo que se veían aspectos parciales de la actividad pesquera".

Dado que la DGIEMRP atendía el 80% de los proyecto y que, como se dijo, el 46% de los asuntos atendidos por oficio se relacionaban con la coordinación de la investigación realizada en los CRIPs, las autoridades consideran que la regionalización puede contribuir a solucionar el problema de la excesiva carga de trabajo y facilitar la coordinación de la investigación.

Sin embargo, se deben señalar algunos factores aparentemente no considerados en esa propuesta. Como se mencionó, el INP realiza otras labores, como atención al sector e integración de resultados de investigación. Algunas labores de atención al sector, como consulta para elaborar Normas Oficiales Mexicanas, son de ámbito nacional. La integración de instrumentos normativos como la Carta Nacional Pesquera también tiene este ámbito. En la actual administración las propuestas, y las acciones realizadas hasta ahora no parecen estar considerando las acciones de campo de aplicación nacional, que resultan de la integración de los resultados de las áreas regionalizadas

del INP. Sin esa consideración, realizarlas recaerá en las mismas áreas que se contempla coordinarán la investigación, añadiéndoles trabajo e incrementando el riesgo de que no actúen concertada y estandarizadamente.

Esto ya se está dando. Recientemente se presentó una propuesta de contenido de manual de procedimientos y mecanismos de coordinación de la investigación a un Director General, sugiriendo que los procedimientos y criterios deberían estar estandarizados para las tres Direcciones Generales que realizarán la misma función. El Director General respondió (textualmente) que eso no era necesario, ya que cada Dirección debería presentar sus productos, aunque fueran diferentes, y que cada una debería “rascarse con sus uñas” en cuanto a lo que pudiera hacer.

Esto resultaría, en el corto plazo, en disparidad de criterios en la organización y, por lo tanto, en la imposibilidad de integrar “productos de la investigación” de ámbito y carácter nacional.

Igualmente, la función de generar y administrar las bases de datos producto de la investigación, se está encargando a una Jefatura de Departamento de cada Dirección General. Sin procedimientos de estandarización, esto en el mediano plazo resultará en problemas de compatibilidad de las bases de datos institucionales.

Es decir, tal como se está planteando (en estructura orgánica y acciones), el proyecto de Regionalización puede resultar en hacer perder el carácter nacional de las acciones institucionales y reducir, por lo tanto, su eficiencia.

Por otra parte, en la asignación de personal a las Direcciones Generales propuestas, no se está considerando la especialización profesional del mismo. El personal especializado en evaluación de recursos se está concentrando en una Dirección General, el especializado en tecnología de capturas en otra. En una tercera, se pretende asignar el personal especializado en evaluación de impacto ambiental, cuando la función primordial de las tres Direcciones Generales está enfocada a ser la misma: evaluación de recursos.

En su forma actual, el proyecto de Regionalización está resultando en crear disparidad de capacidad técnica

entre las Direcciones Generales, sin que (como se mencionó) se realicen labores de estandarización. En lo individual, para los investigadores representa un problema de desarrollo profesional, que puede redundar en la capacidad técnica global de la institución.

En la opinión de los investigadores, la coordinación de la investigación se vería beneficiada de una regionalización. Sin embargo, sin un área que desempeñara las funciones de carácter nacional de la institución, los beneficios de ese cambio se perderían en el mediano plazo.

La propuesta de los investigadores consiste en mantener un área central con funciones de:

- a) Determinación de objetivos y estrategias de nivel nacional.
- b) Integración de documentos normativos de ámbito nacional (como la Carta Nacional Pesquera)
- c) Estandarización de procedimientos e instrumentos a nivel nacional
- d) Coordinación de la interacción con otras instituciones, de gobierno, académicas y el sector productivo
- e) Coordinar las acciones de desarrollo académico y técnico institucionales
- f) Coordinación y mantenimiento de bases de datos nacionales

Sobre estas tres últimas funciones se discutirá en apartados posteriores.

En el ámbito central se requieren en el período de transformación, además, acciones tendientes a regularizar la operación del Instituto en lo referente a: Estructurar un Comité de Inversión, consolidar el Patrimonio Institucional, obtener Clave Presupuestal, RFC (SAT); definir Políticas de Precios y Tarifas para productos, servicios y proyectos; conformar el Estatuto Orgánico y manuales de Organización y el cierre de operación del mismo Instituto como Organismo Administrativo Desconcentrado entre otros.

Como se expondrá más adelante, el equivalente del INP y la Comisión Nacional de Pesca en los Estados Unidos, es la National Oceanographic and Atmospheric Administration (NOAA). En su división de pesquerías, cuenta con administraciones regionales que trabajan en

coordinación con los organismos estatales. Su oficina central se encuentra en Washington D.C. y realiza labores de coordinación general, similares a las aquí propuestas.

## **VI.2. Descentralización:**

Otro proyecto de las autoridades actuales es la Descentralización del INP convirtiéndolo en Centro Público de Investigación (CPI; como lo define la Ley Federal para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica). Este proyecto ya había sido propuesto por las autoridades de la administración anterior del INP. Sin embargo, al parecer la administración actual no lo consideró desde un inicio, dado que el actual Director en Jefe del INP, en su primera reunión con los investigadores en enero del 2001 expresó que "daba lo mismo" que el INP fuera o no descentralizado.

La transformación en CPI traería ventajas al largo plazo, como más libertad en políticas de uso de presupuesto y salariales.

Sin embargo, no está claro cual sería el efecto en las funciones institucionales de esa transformación, ya que, como se reiterado, la investigación no es la única función realizada por el INP.

En particular, no se sabe que efecto tendría sobre la función que la Ley de Pesca le asigna al INP de promover y orientar la investigación pesquera nacional. Sobre esto se discutirá más adelante (apartado VI.4).

Uno de los trámites para obtener el reconocimiento como Centro Público de Investigación, (en los términos previstos por la Ley para el Fomento de la Investigación Científica y Tecnológica), es la suscripción del Convenio de Desempeño, con las instancias y en los términos de la legislación correspondiente.

Por lo cual, creemos de primordial relevancia la participación de los investigadores en la elaboración de ese convenio y en la del Plan Estratégico Institucional, como se ha venido dando en el proceso de cambio que el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales y Agropecuarias, INIFAP, recientemente convertido en Órgano Público Descentralizado, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 2 de octubre del actual.

Resulta contrastante para nosotros, en comparación con la actuación de las autoridades del sector pesca, la actitud totalmente dispuesta del Director en Jefe de dicho Instituto Dr. Jesús Moncada de la Fuente, que durante todo el proceso y a partir del mes de febrero del año en curso, ha instado al personal investigador a participar a través de talleres, en trabajos y actividades que fortalezcan el proceso de cambio del INIFAP. Como se comentará en el apartado VIII, la actitud de las nuevas autoridades del INP ha sido contraria a cualquier participación de los investigadores.

## **VI. 3. Organización interna:**

Uno de los aspectos más importantes de las labores de investigación y monitoreo del INP es la recopilación de datos. Como se mencionó, este es un aspecto problemático desde hace años en el INP.

En toda labor de investigación científica es necesaria la colecta y recopilación de datos. Para determinar las tendencias a largo plazo de una pesquería se requieren series largas de datos anuales, lo que obliga a mantener de manera constante el esfuerzo de colecta de datos por períodos de varios años.

Los investigadores del INP han propuesto en varias ocasiones la elaboración y aplicación de un reglamento interno de uso de datos. Este reglamento delimitaría el papel de los investigadores y técnicos en la colecta y uso de datos con fines de análisis y publicación de resultados. La idea es promover el flujo y análisis pleno de los datos generados en la institución, que además deben ser de carácter público.

Además del marco normativo, deben establecerse las herramientas de manejo de datos. Como se dijo, la administración actual propone que la elaboración y administración de las bases de datos se realice en jefaturas de departamento en cada Dirección General. Como se mencionó, en nuestra opinión eso puede resultar en fallas en la compatibilidad de las bases de datos.

En nuestra opinión, la compatibilidad y la eficiencia se obtendrían al fortalecer el área interna de informática del INP para que sea capaz de elaborar y administrar las bases de datos estandarizadas. Su forma sería definida en conjunto por esa área y por comités de metodología

formados por investigadores. Ésta es actualmente el área menos desarrollada del INP pero que, por la naturaleza de la institución, es indispensable para su funcionamiento. Esto facilitaría el flujo y el uso de datos e información procesada aumentando la eficiencia de la institución.

Una propuesta, no expuesta públicamente a los investigadores, es que FIDEMAR o la Universidad de Nuevo León elaboren y administren las bases de datos creadas. Esta propuesta puede dar buenos resultados a corto plazo. Sin embargo, en nuestra opinión, en el largo plazo no redundaría en la construcción de estructuras institucionales en el INP y haría el proceso dependiente de las políticas y lineamientos de otras instituciones. Aunque funcione al corto plazo, nos parece que las propuestas no resultarían en un fortalecimiento institucional ni en establecer un proceso sostenible al largo plazo.

Es pertinente también proponer aquí que la elaboración de manuales de procedimientos y planes de investigación sea estandarizada a nivel nacional en el INP. Por definición la participación en su elaboración debe ser de todas sus instancias, pero se ganaría en eficiencia si su elaboración fuera coordinada por un área dedicada a ello.

Un punto que incide fuertemente en la calidad técnica de la institución es la capacitación. En la administración anterior, la capacitación en el INP se realizó en forma aislada y no programada. Se capacitaba a unas cuantas personas, en temas diferentes, y no había una integración de ese conocimiento al total de la Institución. Sin embargo, ha sido la administración que ha dado mayor importancia a la capacitación. La administración presente ha mostrado desinterés por la capacitación expresando que "capacitado se sale de la universidad, cuando más habrá cursos de actualización impartidos por el mismo personal".

Se propone se establezca el programa de Postgrado/Capacitación. La idea es que, más que incorporar atribuciones de educación superior al Instituto, se propone realizar convenios con Instituciones de educación superior.

#### VI. 4. Ejercicio de las funciones de coordinación y orientación de la investigación pesquera nacional del INP:

Como se mencionó en el apartado V.1, se hace una propuesta para el ejercicio de las funciones de coordinación, promoción y orientación asignadas por la Ley de Pesca al INP.

Así como (en lo relativo al aspecto administrativo) se han dado las bases e instrumentos legales para la participación de los usuarios, es necesaria fomentar la participación del sector académico nacional en la investigación pesquera. La investigación en la academia (que cuenta con infraestructura y personal en cantidad y calidad muy importantes) muchas veces está dirigida a problemas de relevancia local o de aplicación limitada. La influencia en la administración de la investigación en las instituciones académicas está restringida por:

- a) No existen los mecanismos formales para canalizar los productos de su investigación.
- b) Sus investigaciones, independientemente de su calidad, no cumplen con requisitos de oportunidad en tiempo o de ocuparse de aspectos de importancia inmediata para la administración.

Lo anterior resulta en una subutilización de los recursos de investigación en el país y la canalización de recursos (vía CONACYT, etc..) a proyectos no prioritarios. Al interior del INP, existe la incapacidad física de abarcar todos los recursos pesqueros o las áreas donde estos existen.

Paralelamente, el papel de orientar la investigación pesquera no se ha ejercido en realidad, tal vez por una falta de definición de cómo ejercerlo, existiendo una falta de contacto formal con los profesionales de la investigación y el manejo de recursos pesqueros.

En paralelo con las labores de investigación y atención al sector del INP, que desempeña actualmente, el papel de orientar la investigación pesquera debe consistir en la capacidad institucional de:

- 1) Definir las áreas de investigación donde se requiere ampliar el conocimiento, con base en el conocimiento de los problemas y prioridades a nivel nacional del sector pesquero.
- 2) Convocar al sector académico a atender los problemas específicos definidos que no pueda atender el INP.

- 3) Canalizar los resultados obtenidos por la academia para ser incluidos en los mecanismos de administración.
- 4) Facilitar que recursos económicos se destinen a esas investigaciones de la academia (participar conjuntamente con el Comité Evaluador de CONACYT en la asignación de recursos a investigaciones en pesca y acuicultura)

Es decir, el INP sería cabeza de un cuerpo interinstitucional de investigación pesquera. En esta calidad, el INP podría coordinar los esfuerzos de las instituciones del país que incluyen entre sus actividades la investigación pesquera para lograr los objetivos nacionales de evaluación y manejo.

Esto no implica el disminuir la autonomía de las instituciones académicas y de investigación sino solamente señalar las áreas y las formas donde la investigación sería más útil y coordinar y dar forma estandarizada a los resultados para ser aplicados a la administración.

Esto conllevaría las siguientes ventajas:

- 1) Ampliaría en el corto plazo, sin inversión adicional, la capacidad de investigación con aplicación inmediata a la administración.
- 2) Dirigiría la investigación básica y aplicada realizada actualmente a la resolución de problemas prioritarios nacionales.
- 3) Favorecería la formación de recursos humanos en los aspectos relevantes de la administración de recursos naturales del país.
- 4) Fomentaría la colaboración abierta con especialistas de otras instituciones.
- 5) Fortalecería la capacitación del INP y aumentaría su productividad en resultados de investigación y publicaciones.
- 6) Aumentaría la eficiencia de la canalización de recursos económicos (a través de instituciones como CONACYT) a la investigación pesquera.
- 7) Podría servir de modelo para la coordinación gubernamental de la investigación en recursos naturales.

Las bases legales para lo anterior están ya dadas, al menos en su mayor parte. El mecanismo para incorporar las aportaciones de la academia a la administración

puede ser la Carta Nacional Pesquera (CNP), que es un inventario actualizable de los recursos pesqueros del país y de las posibilidades de explotación de los mismos. Es de notar que, en su estado actual, la CNP está incompleta y refleja parcialmente las realidades de los recursos pesqueros. Sin embargo, lo importante de la CNP reside en dos aspectos. Primero, es un documento actualizable. Segundo, constituye un canal para incorporar las aportaciones no sólo del INP sino de las instituciones académica y de investigación del país, es decir es un instrumento legal de participación ciudadana. Las fallas actuales de la CNP pueden corregirse con la participación de todas las instituciones académicas y de investigación. Por ello, el que exista un área exclusivamente dedicada a ello en el INP fortalecería esta función institucional.

#### **VI.5 Establecimiento de la función de fortalecer los órganos estatales de investigación y administración pesqueras:**

Esta propuesta es complementaria de la anterior. En otros países, como los Estados Unidos (como se comentará más ampliamente en el apartado VII), existen instituciones de investigación y administración pesquera estatales. En parte, en nuestro país no se ha dado esto por el estado de desarrollo institucional de la investigación y administración.

Se propone fortalecer la capacidad local del INP como una función de mediano plazo para construir capacidades estatales de investigación pesquera (que redundarían en capacidades de administración). Se puede establecer un programa de corta duración (6-10 años) en el que especialistas del INP y otras instituciones de investigación y académicas contribuirían formando personal mediante trabajos de colaboración y trabajo conjunto con investigadores encargados de programas de investigación y monitoreo con participación de otras instituciones (vía el "papel organizador de la investigación" de la propuesta anterior) y personal de los estados. Esto se vería fortalecido, si se implementa un programa interno-externo de capacitación/formación como el de la propuesta contenida en el apartado VI.3. El personal del estado participaría como investigador asistente en programas pertinentes a recursos de su estado, con el objetivo de mediano plazo de realizar esas labores por si

mismo, en coordinación con el INP y las otras instituciones involucradas.

En el corto plazo, se fortalecería la capacidad de investigación con personal de los estados. En el largo plazo, favorecería la formación de recursos humanos con experiencia real en investigación de recursos pesqueros y atención a los recursos de jurisdicción estatal. Esto llevaría al fortalecimiento institucional de los estados.

La presente administración, en nuestra opinión, está realizando un programa de “descentralización de funciones” de evaluación de aguas continentales a los Gobiernos Estatales de manera apresurada e improvisada. Se pretende capacitar a personal de los Gobiernos Estatales con “talleres” que no aportan bases técnicas reales para el desarrollo de las funciones delegadas. En nuestra opinión, se está haciendo una transferencia de funciones sin creación previa de capacidades. Esto puede resultar en el corto plazo en problemas de administración de los recursos y afectar el desarrollo de la pesca continental.

Como ejemplo, es de relevancia mencionar el esquema que el Estado de Chiapas ha diseñado para fortalecer su actividad pesquera. El Gobierno iniciado en diciembre del 2000, creó la Secretaría de Pesca Estatal, y con el traslado de la Subdelegación de Pesca de la SAGARPA a la ciudad de Tonalá, se ha mejorado la calidad en la atención que reciben los usuarios.

Sin embargo, sigue haciendo falta el área de Investigación a través de un Centro Regional del Instituto Nacional de la Pesca que se avoque a realizar investigación en las áreas de evaluación y manejo de pesquerías de camarón y escama (marina y de agua dulce), en el estudio del plancton marino que permita diagnosticar temporalidad e incidencia de marea roja en la jurisdicción estatal, en el área de control de calidad de productos pesqueros para el consumo humano, en lo referente a la certificación de larvas y postlarvas de camarón para centros productores, en la supervisión y desarrollo de estudios de especies protegidas a través de permisos de pesca de fomento, así como los estudios técnicos relativos al desarrollo de tecnologías de captura que incrementen los beneficios productivos disminuyendo los insumos.

Precisamente, bajo este argumento, el Gobierno Estatal obtuvo del Secretario del Ramo C. Javier Usabiaga en el

mes de abril del 2001, el compromiso de crear un Centro de Investigación Pesquera dependiente del INP en el Estado, y de esta forma completar el esquema de atención al sector mediante una ventanilla única que agilice los trámites federales en apoyo a la mayor productividad pesquera. Sin embargo los trabajos al respecto se han visto detenidos por las autoridades del INP, no obstante los diversos apoyos que el Gobierno Estatal, ha ofrecido a través de su Secretaría de Pesca a las instancias Federales correspondientes. Esta situación se traduce en desconcierto, al contraponerse la política de acercamiento físico con el sector, que justifica la creación de tres Direcciones Regionales y, sin embargo, dejando de lado las necesidades, peticiones y apoyos de Gobiernos Estatales, como el Chiapaneco, y a cambio, dándose un acercamiento Institucional por parte del INP para delegar funciones al Gobierno Estatal.

#### **VI.6 Función institucional general:**

En opinión de los investigadores, las funciones de evaluación deben tener una autonomía funcional, no subordinada directamente al órgano de administración. Esto se deriva de la necesidad de autonomía del fundamento técnico y del papel organizador e integrador de la entidad técnica. El INP respondería ante la cabeza de sector, el organismo de administración pesquera.

Ambas entidades tendrían sus canales legales de participación ciudadana: los Comités de Pesca y Recursos Marinos y el Consejo Nacional de Pesca en la administración y la Carta Nacional Pesquera en la investigación. En particular, los problemas que se han presentado respecto a la aceptación de la CNP por la autoridad administrativa no deben resultar en su desaparición, es un instrumento que evita discrecionalidad en la administración y da un marco de referencia general, complementario al de los mecanismos de regulación como las Normas Oficiales Mexicanas y otros instrumentos legales.

Se considera necesario que exista correspondencia funcional entre las áreas administrativas y ejecutivas y las áreas de trabajo del órgano de evaluación. Esto haría posible que el proceso de toma de decisiones tuviera una base técnica completa. De tal forma que la investigación en evaluación y manejo de recursos

pesqueros tendría correspondencia orgánica en la entidad de administración de pesquerías, la investigación en acuicultura con la administración y manejo de la misma y el estudio del impacto ambiental con las obras de infraestructura pesquera. Actualmente existe esa correspondencia en forma incompleta o existen duplicidades en la organización. Por ejemplo la DG de Acuicultura realiza labores técnicas y administrativas.

Es de resaltar que la evolución de la situación de las actividades pesqueras en el mundo y nuestro país son paralelas. La estructura propuesta es resultado de la observación de esa evolución. Existen ya la mayor parte de las entidades e instrumentos y los canales para la participación de los usuarios y la academia. Lo que debe hacerse es estructurar y fortalecer esas entidades e instrumentos. Se presenta un gráfico como modelo conceptual de la estructura propuesta.

## **VII. Estructura institucional de administración pesquera en los Estados Unidos de América:**

En los Estados Unidos, donde la soberanía estatal tiene un desarrollo notable y los estados tienen ingerencia muy notable en la administración de los recursos pesqueros, las funciones de la CONAPESCA y el INP las realiza la NOAA-Fisheries. Esta institución tiene sus oficinas centrales en Washington D.C. y cuenta con Centros Regionales en quince estados, que realizan funciones administrativas y de investigación.

La oficina central tiene 325 empleados y ocho direcciones generales. Es de aclarar que esas direcciones realizan las labores equivalentes de las oficinas centrales de CONAPESCA y el INP. Las direcciones centrales tienen la responsabilidad de supervisión de procesos y resultados, coordinación del vínculo entre las entidades estatales y las oficinas regionales, mantenimiento de estándares y objetivos nacionales, coordinación de la maquinaria de acción federal (vigilancia, coordinación de investigación), representar a la institución en los comités interinstitucionales federales, apoyar y facilitar la coordinación interestatal y desarrollo y evaluación del marco normativo nacional.

Las oficinas regionales tienen las funciones de las Delegaciones Federales en México y los Centros Regionales de Investigación las de los CRIPs.

Los estados tienen jurisdicción sobre la administración de recursos pesqueros en aguas interiores y en las aguas marinas territoriales, que en general abarcan hasta tres millas de distancia de la costa. Se debe recalcar que, a pesar de que la organización federal tiene amplios recursos humanos y materiales de alta calidad las entidades estatales cuentan con buenas capacidades de administración e investigación.

Los Planes de Manejo Regionales de Recursos Pesqueros los realizan las entidades estatales y las federales en coordinación, con participación del sector productivo. Los estándares de los planes los establece la entidad federal, con el objetivo de que los procedimientos y objetivos sean congruentes a nivel nacional. La responsabilidad de implementar los planes, determinar los objetivos generales y supervisar los resultados es de la entidad federal, pero los estados tienen libertad de acción sobre las acciones en sus aguas jurisdiccionales.

Por ejemplo, el Plan de Manejo de la pesquería de camarón en el Golfo de México se aplica desde las 3 hasta las 200 millas de distancia de la costa. Texas aplica un plan de disminución de la pesca en las zonas lagunares mientras que Louisiana no lo hace.

La NOAA Fisheries tiene una coordinación estrecha con universidades, las que hacen aportes muy importantes en investigación, pero la responsabilidad de dar las bases técnicas para la administración descansa en la NOAA. Los comités regionales son los foros donde se integran las aportaciones y se llegan a los consensos entre los niveles de gobierno y los usuarios.

En resumen, la administración pesquera en los Estados Unidos tiene los siguientes ingredientes:

- 1) El mantenimiento de una estrategia y estándares nacionales por una organización federal con capacidades técnicas amplias, con jurisdicción en aguas nacionales.
- 2) Entidades estatales con amplias capacidades técnicas, y jurisdicción en aguas estatales.

- 3) Comités que integran las estrategias consensadas en los dos niveles de gobierno y con los usuarios.

En nuestro país se está adoptando la estrategia de reubicar físicamente las oficinas.

Sin embargo, no se está haciendo nada por crear las capacidades estatales que puedan habilitar a los estados a administrar los recursos pesqueros de su jurisdicción. Incluso se están transfiriendo funciones a los estados sin crear previamente las capacidades para su atención.

En nuestra opinión una descentralización efectiva de funciones se lograría con el fortalecimiento de las capacidades estatales, y la posibilidad real de ejercicio de sus atribuciones, no con la pérdida de atribuciones de entidades federales. En el siguiente apartado se presentará una visión de las propuestas presentadas por las autoridades actuales y sus posibilidades de crear un sistema nacional (federal y estatal) capaz de enfrentar los problemas de la actividad pesquera.

#### **VIII. Opinión general sobre las propuestas y acciones presentadas por las presentes autoridades:**

En los siguientes párrafos se presentan opiniones respecto a las propuestas y acciones de las presentes autoridades del INP. Es innegable que las instituciones encargadas de la administración e investigación pesquera requieren cambios que mejoren su eficiencia, sin embargo, opinamos que no se están dando los pasos para fortalecerlas.

Hay aspectos de las propuestas que parecen interesantes y pudieran resultar en resolver algunos problemas de la institución. Sin embargo, en nuestro parecer, no se han considerado varios factores (mencionados en párrafos anteriores) que pueden resultar en duplicidad de funciones, fragmentación de resultados y dificultar procesos de estandarización que afectarían el carácter nacional de las funciones del INP.

Es nuestra opinión que no se han incluido en las propuestas de las autoridades aspectos de coordinación al interior de la institución. Tampoco se han dado a conocer, si existen, propuestas de coordinación

interinstitucional o aspectos concretos de cooperación con los gobiernos de los estados, como se presentan en las propuestas de este documento.

Es decir, en la propuesta emitida por la autoridad, no se ve clara la posibilidad de mejorar la función intra e inter-institucional ni el mejoramiento de la capacidad técnica al largo plazo. A la fecha no se ha hecho mención sobre un programa institucional de capacitación. Tampoco existen propuestas sobre mecanismos de reclutamiento de personal, que renueve y fortalezca su plantilla investigadora. De nuevo, no se ven propuestas institucionales al largo plazo.

Las opiniones arriba mencionadas se hacen con base en la información disponible al personal del INP al presente. Cualquier imprecisión se debería en su mayor parte a esa falta de información. Esta situación precisamente, es la que ha despertado inquietud entre el personal del INP, la falta de información por parte de las autoridades respecto al proceso de reestructuración, descartando la posibilidad de enriquecer el proceso de reestructuración con la participación del personal de la institución.

A pesar de que una comisión representativa de personal del INP solicitó desde el mes de enero participar en, o al menos tener información al respecto, del proceso de reestructuración, las autoridades sólo respondieron de forma oral que "no era necesario", ya que "el staff " estaba trabajando en ello. Esa actitud, que se da también en las autoridades de la CONAPESCA, se mantiene en la actualidad y llevó ya a los trabajadores a realizar dos movilizaciones de protesta por la falta de comunicación, de información y la negativa a permitir la participación democrática del personal en el proceso de transformación institucional.

En general, ha habido inquietud acerca de lo que se percibe como una política de no dar a conocer información al personal, de no permitir su participación y mostrar al exterior una imagen institucional parcial de ineficiencia. En nuestra opinión, esa actitud agrava los problemas del sector.

Las nuevas autoridades del INP han declarado dentro y fuera de la institución (incluso a la prensa) que la ciencia no puede ser la base en la administración de los recursos pesqueros. Esto se pone en contraposición con la tendencia en la administración pesquera mundial de



otorgar una mayor importancia a la ciencia en la administración de los recursos pesqueros y la adopción de un enfoque precautorio en la toma de decisiones sobre los mismos. Como se dijo, esa tendencia se manifiesta, entre otras cosas, en la reciente modificación del Acta Magnusson, de dar importancia fundamental a la ciencia en la toma de decisiones de administración.

También van en contra de lo expresado en la Consulta Nacional del Sector Pesquero de la H. Cámara de Diputados: "Un propósito generalizado entre los participantes a los foros, tanto investigadores como agentes económicos, es que las decisiones que se tomen al interior del sector deben basarse más ampliamente en investigaciones sólidamente sustentadas en el conocimiento científico-técnico".

Esas declaraciones y diferentes acciones mencionadas en este documento han llevado a los investigadores a pensar que el objetivo de las actuales autoridades es disminuir la importancia del papel del INP en la administración de los recursos pesqueros del país.

Que la Universidad de Nuevo León administre las bases de datos del INP o que el FIDEMAR coordine el programa de observadores del INP, pudieran resultar en beneficios de corto plazo que no contribuyan al fortalecimiento institucional del INP al largo plazo. Además debe mencionarse que las actuales autoridades tienen vínculos con esas instituciones que pudieran resultar en la no parcialidad de su elección y responder a intereses personales.

Lo expuesto en este documento y la percepción parcial de la administración pesquera pueden llevar al sector pesquero del país a un empeoramiento de sus ya graves problemas.

En el INP no sólo existen aspectos negativos, también se puede encontrar personal comprometido con la investigación pesquera y el desarrollo del sector, con considerable experiencia en la atención a las pesquerías más importantes. Las fallas organizativas han resultado en problemas institucionales. Las propuestas presentadas aquí pretenden resolver esos problemas. Las propuestas presentadas por las autoridades actuales no nos parece que incluyan totalmente las posibilidades de desarrollo de la institución, el fortalecimiento de la calidad del personal, ni los requerimientos del sector.

### **Atenta solicitud a la Comisión de participación Ciudadana de la H. Cámara de Diputados**

Por lo anterior solicitamos la intervención directa de la Comisión de Participación Ciudadana de la Cámara de Diputados, para:

- Iniciar a la brevedad las acciones que permitan el flujo de información al personal de la institución, eliminando el ocultamiento de información que ha prevalecido hasta el momento.
- Iniciar a la brevedad las acciones que permitan la participación directa de los investigadores en el proceso de reestructuración institucional con el establecimiento de un acuerdo de participación con la Dirección en Jefe, con la finalidad de iniciar acciones conjuntas que permitan la realización de un Foro interno en el que los trabajadores del Instituto podamos verter nuestros conocimientos, experiencia y desempeño para el fortalecimiento del Proceso de cambio para alcanzar el éxito que dicho Proyecto pretende.
- El establecimiento de un Plan estratégico mediante técnicas de reingeniería administrativa que permita analizar a fondo la estructura óptima que requiere la nueva figura en la que se pretende convertir al INP, y retomar los consensos del Foro arriba solicitado para integrarlos en el Convenio de Desempeño, en el Plan Estratégico Institucional y en los Estatutos Académicos que rijan al Centro Público de Investigación.
- Finalmente en apoyo a realizar las acciones con la legalidad y transparencia que el actual Gobierno Federal ha planteado como norma de desempeño de sus funcionarios, retomamos la solicitud de apoyo para que el Decreto que transforme al INP en Órgano Público Descentralizado, considere al apartado "A", como el régimen legal de nuestras relaciones laborales, atendiendo a la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declaró inconstitucional el art. 1º de la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado.

### **Literatura citada**

Csirke, J. , A.A. Gummy y E. J. De Boer. 1995. Informe preparado para el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos sobre la Estructura y Función del Instituto Nacional de la Pesca de México (INP). GCP/INT/466/NOR. Informe de campo 91/6.



## Estructuras de Participación Ciudadana en los Municipios

Prof. José Jesús Carballo Mendivil  
Presidente Municipal Constitucional de Álamos, Son.

Marco Antonio Leyva Montoya  
Secretario del H. Ayuntamiento

Prof. Javier Valenzuela Lastra  
Coordinador de Participación Ciudadana

En nombre del Municipio de Álamos, perteneciente al Estado de Sonora, así como por ser personas interesadas en fortalecer la cultura de participación activa de los individuos, de las familias, las comunidades y las asociaciones, no sólo para crear las condiciones de mejora en su desarrollo, sino para propiciar el compromiso de la ciudadanía en la maduración de los procesos de democracia en el país, exponemos ante esta honorable comisión de Participación Ciudadana, las siguientes consideraciones y propuestas para integrarlas en la mesa de

trabajo con el tema de "Estructuras de Participación Ciudadana en los municipios."

### Consideraciones:

1. El municipio de Álamos, Sonora está ubicado en la parte Sureste del Estado, limitando al norte con el municipio de Quiriego al sur con el Estado de Sinaloa, al este con el Estado de Chihuahua y al oeste con los municipios de Huatabampo y Novojoa, la población actual estima un



total de 26. 379 habitantes, su cabecera municipal es la ciudad con su mismo nombre (Álamos) situada en el centro del municipio a 52 kms. De la Ciudad de Novojoa.

2. Nuestro municipio al igual que otros, asume el compromiso de luchar por la modernidad para lograr un desarrollo más justo, integral y equilibrado que represente para todos, la posibilidad de acceder a mejores niveles de bienestar social.
3. Nuestra gente vive actualmente tiempos de cambios radicales en los aspectos políticos, económicos y sociales, con estrategias y lineamientos de acción para lograr más desarrollo, bienestar y justicia.
4. Nuestro municipio se encuentra en un proceso continuo de modernización y compartiendo un esfuerzo constante por más progreso con líneas de acción y estrategias participando solidariamente en programas, proyectos y acciones que derivan de las demandas de nuestra sociedad.
5. El gran esfuerzo de las pasadas y actual administración se ha logrado encaminar el progreso en el municipio con sus respectivas limitaciones que se generan a raíz de la lejanía con la capital y la ubicación geográfica de todas las comunidades rurales que dificulta poder llevar principalmente infraestructura, para generar más oportunidades de empleo.

Basándose en estas y otras consideraciones no escritas nos permitimos exponer las siguientes propuestas.

### **Propuestas:**

- I. Que con el reflejo de la participación ciudadana, el trabajo de gobernantes y el respeto de la población en general, se logre un desarrollo equitativo y democrático en la vida de la sociedad.
- II. Que los recursos provenientes del ramo XX (Desarrollo Social) y ramo XXXIII (F.A.I.S.M.) que el Gobierno Federal y Estatal otorgan a los municipios se incrementen de una manera considerable para poder de esa manera estar en condiciones de hacer más y mejores obras.
- III. Que las funciones de los consejos de desarrollo municipal se desarrollen con más eficiencia y en forma más constante, considerándoles sus propias limitantes así como buscar estrategias que permitan estimularlos.
- IV. Que todos los programas de beneficencia social lleguen de manera directa al beneficiario, es decir, que lleguen de una forma en la cual se permita la participación ciudadana.
- V. Que los comités de obras comunitarias reciban una verdadera capacitación respecto a las obras por realizar ya que dependiendo de ella, se logrará una mayor participación.
- VI. Que el honorable Congreso de la Unión analice y apruebe más recursos de los diferentes ramos (20 y 33) para que los Estados y Municipios puedan atender de una mejor manera las necesidades en el medio rural y urbano.



# **Mesa 3**

---

## **Educación para la Participación Ciudadana**



### Norma Lilian Montaña Arzac Estudiante de la UNISON

La organización social y la forma de gobierno de los antiguos pueblos mexicanos nos demuestra que la sociedad aborigen de México descansaba en una base democrática ya que no existía un despotismo de las autoridades como en nuestros tiempos ni tampoco un feudalismo entre los nativos; por el contrario nos encontramos con formas de elección de sus gobernantes o Tlatoani (señor de los hombres) más honestas, ya que se congregaban para dar su voto de elección a los Pipiltin o nobles respetados que fueran restauradores, cuerdos bien entendidos, sabios, de buena y recta educación y formación, de buen hablar, de buen oír, que estimara a la gente, que poseyeran rostro y corazón. Por lo tanto, aquel que resultaba escogido era un hombre de cualidades muy grandes que lo hacían digno del respeto del pueblo.

Así mismo el pueblo tenía el poder de destituir a sus gobernantes o autoridades, si estos no cumplían con sus obligaciones de una forma honesta y correcta; cosa que desgraciadamente esta muy lejos de ocurrir en nuestros días.

Es en estos pueblos indígenas en los que también encontramos el valor del patriotismo que a mi forma de ver no es mas que el amor a la nación mediante el progreso de su población.

Para que este progreso se pueda dar es indispensable contar con autoridades comprometidas con los ciudadanos. Una forma de progreso es permitir la participación ciudadana sea en todos los ámbitos de gobierno, no condicionando esta solo a cuestiones electorales ni limitando la cantidad de oportunidades para participar.

La participación ciudadana se puede entender un movimiento cívico no partidista, de presión, y vinculación del ámbito social con los poderes públicos, con la finalidad de lograr cambios positivos y de utilidad para toda la sociedad civil y para incentivar la participación de los ciudadanos a fin de lograr las reformas políticas, institucionales y democráticas que requiere la República y un desarrollo social justo y equilibrado, además de que es un derecho que se otorga a los ciudadanos en la



Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora.

Busca el fortalecimiento y mayor participación de la sociedad civil en los diversos ámbitos de la vida social, contribuyendo así con la consolidación de la democracia y con el proceso de modernización del Estado.

El lograr la consolidación de la democracia es un proceso lento ya que esta es la tendencia a mejorar la condición del pueblo favoreciendo su intervención en los asuntos manejados exclusivamente por el gobierno, es decir, que el pueblo ejerce la soberanía.

Para lograr que la población civil se involucre en estos mecanismos de participación es indispensable que se les dé un nivel de educación adecuado para evitar la manipulación, por lo tanto considero que es necesario la creación de mejores instituciones educativas a todos los niveles. Las instituciones nunca se crean accidentalmente ni son producto exclusivo de la intención humana, sino son el resultado de un proceso evolutivo, del desarrollo del conocimiento y de la experiencia.

Sin la participación de la sociedad, cualquier gobierno se perfila hacia el autoritarismo, el municipio que construimos se sustenta en la fortaleza de la presencia ciudadana, es por eso de suma importancia que se eduque a la sociedad para su participación en los asuntos en primer plano de su municipio, haciéndoles entender que no es necesario él involucrarse en partidos políticos si no lo desean, ya que existen otras formas de participar y de poder tomar decisiones para mejorar nuestro gobierno y sobre todo para exigir lo que por ley nuestras autoridades están comprometidas a realizar.

La participación ciudadana no se debe limitar al ámbito electoral, sino que debe intervenir con mas fuerza en la defensa de los derechos humanos, a la protección del medio ambiente, al ataque de la corrupción y sobre todo a la vigilancia de las autoridades en la aplicación de políticas económicas.

Es por todos reconocido y aceptado que un gobierno democrático o que como en nuestro caso estamos en vías de serlo, debe poner mas atención en el fortalecimiento de la sociedad civil y procurar su participación.

Lo que nuestro país requiere es un cambio total en la actitud pasiva de su población civil, para poder aspirar al desarrollo; por lo tanto es necesario favorecer e impulsar la participación de la ciudadanía mediante el ejercicio efectivo de sus derechos, dentro de estos derechos esta el acceso a la información, ejercer el derecho de audiencia y petición, que se permita la participación ciudadana en las decisiones publicas y derecho de vigilar las políticas publicas.

Se debe de hacer un examen critico de las normas que regulan la participación ciudadana, ya que esta no debe estar limitada a ninguna actividad del gobierno.

En esta nueva etapa histórica que estamos viviendo es necesaria una reconstrucción social y esta es posible a través de la libertad, el orden y el progreso para así conseguir una evolución en la toma de decisiones por parte de la sociedad, sin tener que estar incluida necesariamente en partidos políticos, solamente organizados como una sociedad capaz de desarrollar amplios programas de cooperación al desarrollo, la seguridad, la educación y el bienestar. Para hacer posible estos ideales es indispensable la democratización, esto es, el hacer de la participación social algo accesible a toda la población.



**Lic. Luis Fermín Ocaño Armenta**  
**Representante de Prevención del Delito y Servicios a la**  
**Comunidad Procuraduría General de la República.**

El informar al ciudadano que el participar activamente en el destino de la transformación en las nuevas etapas en el mismo país es de suma importancia para el destino del mismo, ya que su participación es una idea nueva que genera nuevas alternativas para el desarrollo de su comunidad en las que se ve inmersa en las problemáticas que existen en su entorno.

El formar multiplicadores para concienciar al ciudadano de cómo el ser humano tiene la capacidad para realizar un nuevo modelo integral de participación en la parte donde el mismo se ubique y pueda ayudar a despertar a cada persona que le rodea transmitiendo el mensaje de lo que significa la participación ciudadana.

Por eso los funcionarios debemos de acercarnos a la comunidad para informar de que manera nos puede ayudar el ciudadano en la participación social,

convocando a reuniones periódicamente y tenerlos como colaboradores en los programas que realice cada institución en la sociedad, donde se formarán comités con sus representantes y apoyarlos en el trabajo que se realice en bien de la comunidad, teniendo una buena metodología para cada comité organizándolo en todo el estado por medio de los multiplicadores de dicho programa y darle un seguimiento a las actividades de trabajo que se realicen en rehabilitación de parques, campos deportivos y talleres para padres, tratar de inculcar los valores que se han ido perdiendo entre padres e hijos. Capacitarlos en nuevas formas de comportamientos donde puedan tener un mejor beneficio en su familia y formar distintos grupos entre ellos mismos como música, teatro, deporte, etc., que esto se realice a nivel nacional conjuntando esfuerzos con todas las personas que estamos inmersas en estos programas.





# **Mesa 4**

---

**Reforma de Estado hacia una  
Democracia Participativa**



# Propuesta para Reformar y Adicionar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado

**Lic. Marco Antonio Martínez Dabdoub**  
**Representante Legal de la Fundación del Empresariado Sonorense, A.C.**

La Fundación del Empresariado Sonorense, A.C., a través de su Representante Legal, Lic. Marco Antonio Martínez Dabdoub y con fundamento en el Artículo Octavo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Artículo 39 del Decreto que reglamenta el Funcionamiento y Gobierno Interior del Congreso del Estado de Sonora, respetuosamente concurre a someter a su consideración la siguiente propuesta para Reformar y Adicionar diversas Disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado, tomando en consideración la siguiente:

## Exposición de Motivos:

La lucha frontal contra la pobreza extrema en nuestro Estado, constituye uno de los objetivos fundamentales de la política económica plasmada en el Plan Estatal de Desarrollo 1998-2003, y es a través del desarrollo

económico, que es multiplicador de oportunidades de empleo y generador de mayores niveles de vida de nuestra población, como seguramente alcanzaremos las metas y objetivos trazados en la materia.

Sin lugar a dudas, la capacitación de los trabajadores de nuestra planta productiva nos permite contar, con mayor cantidad y calidad, con la mano de obra calificada que requiere la planta productiva moderna al desarrollar nuevos proyectos de inversión y en ampliación de la capacidad existente, así como también no es menos importante el desarrollar una cultura empresarial con espíritu emprendedor y conciencia social que fortalezca la base de pequeños negocios que constituyan fuentes esenciales de suministros a la gran industria que pueda establecerse en nuestra entidad.

En este contexto de ideas, se presenta la Fundación del Empresariado Sonorense, A.C., en la cual se cristaliza



un compromiso de fraternidad y solidaridad de todas las organizaciones empresariales de nuestra Entidad Federativa, que es un esfuerzo conjunto y compromiso consensuado, crean esta institución para coadyuvar con los programas estatales en la lucha para mejorar el nivel de vida de las familias de más escasos recursos de nuestro Estado. Es indudable que cada día, es más urgente la unión de todas las fuerzas políticas, económicas y sociales para hacer un frente común contra el peor de los cánceres sociales y origen de muchos males que aquejan a la sociedad, la pobreza.

La Fundación del Empresariado Sonorense, A.C., ha unido a las agrupaciones de empresarios y colegios profesionales en aceptar, en un consenso amplio y general el establecimiento de una contribución especial a los Sujetos del Impuesto sobre Remuneraciones al Trabajo Personal, con una tasa del 15% sobre la base de dicho impuesto, para ser dedicado en forma exclusiva a generar la base de los recursos que manejará esta institución y que se pretende que genere un multiplicador de 5 veces con los fondos que se capten de otras fuentes distintas a la tributaria.

En esta propuesta que presentamos a esa soberanía popular para su discusión y en su caso, aprobación, se propone el establecimiento de la contribución antes señalada, por un periodo de cinco años y los recursos obtenidos por este concepto, sean transferidos a la institución señalada en el párrafo anterior para el cumplimiento de sus objetivos sociales.

Los nuevos tiempos que vive el país abren espacios para que la sociedad unida a su gobierno impriman una dinámica más decidida y eficaz en el campo del desarrollo social y se encuentren nuevas formas, nuevos caminos para atacar los problemas sociales. Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del Honorable Congreso del Estado, la siguiente:

#### **Propuesta:**

**Para reformar y adicionar diversas disposiciones de la Ley de Hacienda del Estado**

**ARTICULO ÚNICO.-** Se reforma el Artículo 296 y se adicionan el artículo 295 Bis y los artículos 296-A, 296-B, de la Ley de Hacienda del Estado, para quedar como sigue:

Artículo 295 Bis.- Estas contribuciones se recaudarán en la misma forma y simultáneamente con los impuestos normales respectivos sobre producción y sacrificio de ganado vacuno y sobre producción agrícola.

#### **CAPITULO QUINTO CONTRIBUCIÓN A CARGO DE LOS SUJETOS AL IMPUESTO SOBRE REMUNERACIONES AL TRABAJO PERSONAL**

Artículo 296.- Para beneficio exclusivo y único de la Fundación del Empresariado Sonorense, A.C., se causará una cuota adicional sobre el Impuesto sobre Remuneraciones al Trabajo Personal que establecen los artículos del 213 al 221, equivalente a una tasa de 15% de su importe.

Esta contribución especial se recaudará en la misma forma y simultáneamente con el Impuesto sobre Remuneraciones al Trabajo Personal.

#### **TRANSITORIOS**

PRIMERO. Esta Ley tendrá una vigencia de 5 años a partir del uno de enero del año 2000 y hasta el 31 de diciembre del año 2004.

SEGUNDO. El Ejecutivo del Estado deberá incorporar en la Iniciativa de Ley de Ingresos y en el Proyecto de Presupuesto de Ingresos correspondientes al Ejercicio Presupuestal del año 2000 y hasta el 2004, los ingresos correspondientes a la Contribución que establece el artículo 296.

TERCERO. El Ejecutivo del Estado deberá incorporar al Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondiente al Ejercicio Fiscal del año 2000 y hasta el año 2004, la partida que señala el artículo 296

# Algunos Aspectos Básicos de la Democracia Directa Necesidad de Revisiones Teóricas y Jurídicas Comparadas

Lic. Alberto del Moral Morales

En primera instancia en el orden de una Reforma del Estado es menester señalar que dentro de los conceptos de participación ciudadana los más trascendentes son los que emanan como tipologías de la democracia directa, donde el ciudadano tiene capacidad jurídica para deliberar.

Esta referencia la priorizo puesto que en un gran número de las leyes sobre Participación Ciudadana en México confunden la terminología básica de los conceptos de la democracia refrendaria, con conceptos delimitados solo como participación ciudadana. En este sentido creo importante que antes de que se apruebe cualquier formulación de Ley de Participación Ciudadana se revisen las teorías de democracia y democracia directa, la formulación jurídica en cuanto a las tipologías básicas principalmente del referéndum y como referente necesario un análisis comparado de resultados e incentivos de estas figuras tanto en los Estados de nuestra República donde ya sea manifestado y sobre todo una revisada a sus caracteres internacionales.

En este sentido es necesario señalar que en los sistemas donde se maneja el referéndum se reconoce la importancia de la ciudadanía para intervenir con su opinión para la aquiescencia o no sobre la vigencia de un ordenamiento jurídico, sin exponer razones ni deliberar.

Si atendemos el concepto estricto de *referéndum* tenemos que su significado del latín *referre* es referir, en este caso a un órgano de gobierno. El pueblo mexicano a través de organizaciones no gubernamentales, movimientos civiles y activismo partidista, creo está refiriendo un gobierno mejor adaptado a las condiciones reales de la sociedad. No sería incómodo o inapropiado la instauración del referéndum consultivo, como primicia para su buen desarrollo, a principios del siglo XXI.

En este sentido se distingue que la democracia a través de los estudios teóricos se subdivide en dos: directa y representativa. Las cuales conllevan como medular a la soberanía del pueblo, aunada a la equidad política, al gobierno de las mayorías, la consulta popular, las libertades y las garantías.

La democracia directa es aquella donde la ciudadanía participa constantemente en las decisiones soberanas del gobierno. Hace a las democracias auto gobernantes.

La escuela de Turín distingue una división en la democracia directa, entendiéndola como la democracia directa observable y la democracia directa por referéndum.

Las figuras de la democracia directa por referéndum contemplan al plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato y por supuesto al referéndum.

El plebiscito deriva de la noción más amplia de soberanía nacional, pues su aplicación es en aspectos y medidas de gobierno. Su radio de acción abarca principalmente cuestiones de carácter territorial, así como la designación de forma de gobierno y, dentro de esto, a su ejercicio. Aquí el pueblo delibera sobre algún tema sin ninguna delimitación previa de los órganos estatales, los cuales determinan al referéndum<sup>1</sup>.

El jurista mexicano Ignacio Burgoa es muy claro al señalar que "... entre plebiscito y referéndum hay una palpable diferencia pues el acto plebiscitario es, al menos por sus antecedentes históricos, de carácter creativo y no confirmativo..."<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> La mayoría de los teóricos modernos los establecen de esta forma.

<sup>2</sup> Burgoa, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional* Ed. Porrúa. México. 1989. P.340.

La revocación de mandato es el procedimiento a través del cual el cuerpo electoral solicita la separación de sus cargos, de aquellos funcionarios que fueron electos, y que han dejado de cumplir con su mandato, o por haberse perdido la confianza en ellos depositada.

La iniciativa popular conlleva el derecho de los ciudadanos para presentar proyectos de ley ante las asambleas legislativas. Esta figura implica, por supuesto, una alta capacidad cívica de la población. Es por eso que en los países de gran adelanto en la cultura política de su población los requisitos para que se lleve a cabo esta institución son rigurosos.

Por último, la figura más trascendente es el referéndum el cual se delimita en la votación popular mediante la cual el electorado da su aquiescencia o no para que una ley entre en vigor. Siendo en las sociedades contemporáneas el principal instrumento de democracia directa, pues a través de este proceso el pueblo participa constantemente en las decisiones sobre la conducción del gobierno.<sup>3</sup> Es la votación popular sobre la confirmación o no de un acuerdo del cuerpo legislativo.

Existen referéndums controlados por el gobierno, exigidos por la Constitución y referéndum por Vía de Petición Popular. De allí se desprende una serie de tipologías sobre esta figura que la hacen conceptualizarse para una eficiente práctica jurídica.

En el ámbito local el primer antecedente lo tuvimos en 1977, en la reforma al artículo 73 constitucional, que permitía a los ciudadanos del Distrito Federal participar en la revisión de leyes y reglamentos a través del *referéndum* e incluso mediante la *iniciativa popular*; sin embargo, estas instituciones no tuvieron aplicación siendo derogada sólo diez años después de su manifestación.

Posteriormente algunas entidades federativas las han incluido en sus respectivas constituciones, siendo el caso de Chihuahua, el Estado de México, San Luis Potosí, Guerrero, Jalisco, Zacatecas, Tlaxcala, el Distrito Federal, Aguascalientes, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Veracruz, Coahuila, Colima, Baja California y

recientemente se han formulado por algunas bancadas partidistas proyectos de ley en Sonora.

Ahora bien, aún cuando se decidiera introducir el referéndum en el artículo 135 de la Carta Constitucional quedan muchos aspectos por definir.

### Conclusiones:

Sin lugar a dudas el Estado mexicano ha ido cambiando en cuanto a la conciencia colectiva de la población. Sucesos como los de Tlatelolco en 1968; la Reforma Política y Administrativa de los 60's y 70's; la instauración de los sistemas democráticos para el D.F. en 1977; la sonada caída del sistema; el claudicar del sistema hegemónico como sistema único de partido; el levantamiento armado en Chiapas, la necesidad de transformar la Constitución para reconocer sus derechos; los asesinatos al Cardenal Posadas Ocampo y José Francisco Ruiz Massieu; el magnicidio de Luis Donaldo Colosio Murrieta; las competidas elecciones de 1994, 1997, 1998, 1999 2000 y 2001; las Reformas Electorales; el pluripartidismo en el Congreso de la Unión y los congresos locales; las coaliciones y el pragmatismo del poder político, la participación de la consulta interna priísta para la elección del candidato a la presidencia de la República, y por supuesto los debates presidenciales del proceso electoral del 2000..

El surgimiento de movimientos civiles y organismos no gubernamentales nos da la referencia de un México en evolución, de una conscientización de la sociedad de los actos políticos del país.

En el ámbito de la cultura política los cambios ya son evidentes en los últimos años, ayudados por el fenómeno denominado: proceso de transición. El interés por la política se ha incrementado significativamente, lo que representa una mayor disposición para la participación y la conciencia ciudadana.

Atendiendo lo anterior podemos reconocer que el pueblo mexicano está preparado para ser dictaminado sobre ciertos actos legislativos bajo ciertas figuras de participación ciudadana, figuras, más exactamente, de democracia directa. Principalmente con la figura del referéndum consultivo.

---

<sup>3</sup> No fue sino hasta la primera posguerra de nuestro siglo, cuando lo comienzan a adoptar variadas y distintas naciones en el mundo.



Aunque es evidente la necesidad de redefinir el ámbito representativo, consolidar la democracia indirecta, reforzar el sistema de partidos y las reglas equitativas entre ellos, como garantía mínima de convivencia social democrática y pacífica. Con esto establezco que la democracia en el país es compleja y para adoptar la *directa* sería cuestión decisivamente gradual para su manifestación en el mediano plazo y su posible consolidación en el largo plazo.

En suma, creo que las sociedades como un todo son altamente manipulables, las técnicas de comunicación y marketing político son muy avanzadas. El pueblo tiene derecho a participar en las decisiones de su gobierno siempre y cuando el ambiente sea propicio, no solamente a la participación, sino al razonamiento en la aquiescencia o no de alguna deliberación política de injerencia social. No estamos a merced de correr riesgos.

#### Consultas:

1. ACOSTA ROMERO, Miguel. *Las Mutaciones de los Estados en la Última Década del Siglo XX, Necesidades de Nuevas Constituciones o actualizaciones y Reformas a las*

- Vigentes. Ensayo de Derecho Constitucional Comparado.* Primera edición. Ed. Porrúa. México. 1993.
  2. AGUIRRE, Pedro, BEGNE, Alberto, WOLDENBERG, José. *Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones.* Segunda edición. Nuevo Horizonte Editores. México. 1997.
  3. BOBBIO, Norberto. *Diccionario de Política.* Siglo XXI Editores. México. 1981.
  4. BOVERO, Michelangelo. *Los desafíos actuales de la Democracia.* I.F.E. México. 1995.
  5. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *Derecho Constitucional Mexicano.* Ed. Porrúa. México. 1994. *Diccionario de Derecho Constitucional.* Ed. Porrúa. México. 1989. P.340.
  6. BUTLER, David; RANNEY, Austin. *Referendum Around the World, The Growing Use of Direct Democracy.* American Enterprise Institute, Press, 1994.
  7. PESCHARD, Jaqueline. *La Cultura Política Democrática.* IFE. México. 1994.
  8. RUÍZ MASSIEU, José Francisco. *El Parlamento.* Editado por la LVI Legislatura del H. Congreso del Estado de Guanajuato. 1995.
  9. SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada. Una Investigación de Estructuras, Incentivos y Resultados.* Fondo de Cultura Económica. México. Primera Edición en español 1994, Primera Reimpresión 1996.
  10. WOLDEMBWERG, José. "Referéndum: Virtudes y Límites". La Jornada. 23 de marzo de 1996.
- DEL MORAL MORALES, Alberto. *Figura e Instauración del Referéndum en el Marco Jurídico de los Estados Unidos Mexicanos.* Departamento de Sociología y Administración Pública, Universidad de Sonora. Tesis, 2000.



# Reforma de Estado hacia una Democracia Participativa

**Prof. Javier Valenzuela Lastra**  
**Coordinador de Participación Ciudadana**

En nombre del Municipio de Álamos, Sonora, y con el fin de fortalecer la cultura de participación de los individuos, de las familias, las comunidades y las asociaciones, no sólo para crear las condiciones de mejora en su desarrollo, sino para propiciar el compromiso de la ciudadanía en la maduración de los procesos democráticos del país, exponemos ante esta Honorable Comisión de Participación Ciudadana, las siguientes propuestas:

## **Propuestas:**

1. Que la Honorable Cámara de Diputados de ésta LVIII Legislatura, elabore proyectos de Ley, los cuales al aprobarse, permita a los Gobiernos Federal y Estatal, tener recursos satisfactorios para hacer llegar a los municipios programas de beneficencia social.
2. Que los recursos pertenecientes a los ramos XX (Desarrollo Social) y XXXIII (F.A.I.S.M.) sufran un considerable incremento ya que de esta forma se logrará una verdadera infraestructura urbana y rural.
3. Que todo tipo de programas lleguen directamente a los municipios para que a través de sus dependencias, sean administrados en base a sus normativas y que al ejecutarlos se logre una mayor y mejor participación ciudadana.
4. Que se aprueben nuevas leyes que permitan al ciudadano valorar su entorno ambiental y que a la vez lo obliguen a cuidarlo, conservarlo y preservarlo.
5. Que aquellas personas interesadas en instalar industrias con alto riesgo de contaminación, reciban permisos que incluyan medidas preventivas.
6. Que los consejos de desarrollo municipal reciban mayores oportunidades de participación, ya que las épocas que se viven nos exigen más transparencia en el manejo de recursos.
7. Que se promuevan campañas de conscientización para que los niños, jóvenes y adultos cuiden, conserven, y valoren las obras que se realizan. (Parques, estadios, jardines, etc.)
8. Que toda persona con licencia para conducir vehículos lo haga con responsabilidad, basándose en leyes actualizadas que lo obliguen a lo mismo, respetando también sus derechos.
9. Por que toda familia tiene derecho a vivir con tranquilidad, es necesario analizar, modificar o actualizar leyes que obliguen a la ciudadanía a respetar las formas naturales de vida humana.



**Dip. Fed. Oscar Ochoa Patrón**  
**Coordinador del Décimo Primer Foro Regional.**

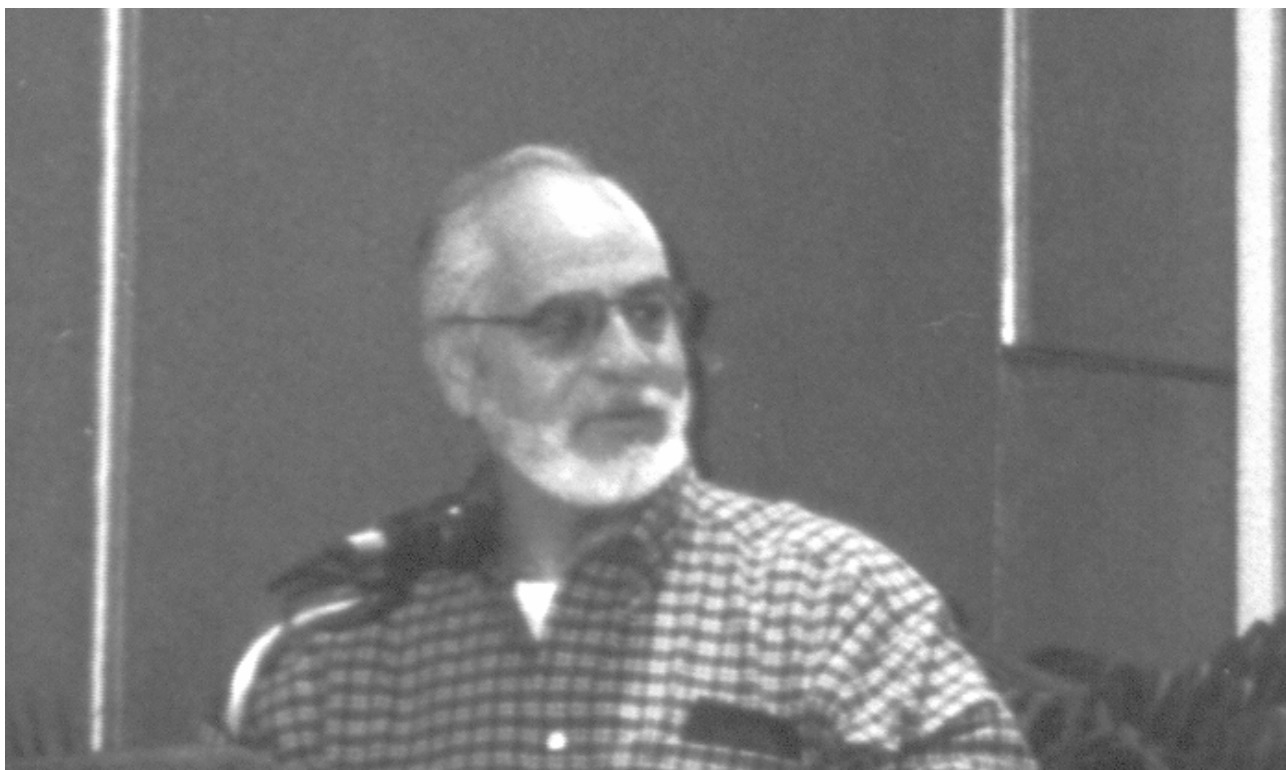
Buenos días asistentes a este Foro Nacional de Participación Social para los Estados de Sonora, Chihuahua y Baja California.

Sin duda, el tema de la agenda política de nuestro país y en todo el orbe, el tema más importante en este Tercer Milenio es el de la participación ciudadana, por ello la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través de la Comisión de Participación Ciudadana, y la Secretaría de Gobernación han convocado a este espacio de debate y reflexión en torno a la Reforma del Estado, a la Democracia Participativa.

Hablar de participación ciudadana, nos lleva a reflexionar que la persona humana por su naturaleza social, pertenece en primer lugar a una familia, a la escuela, club, grupo social y con estas y otras

comunidades, a una sociedad, y sólo después a un Estado.

Hay interpretaciones limitadas al concepto de la Polis-griega, donde algunas personas entienden que el Estado y la Sociedad Civil son lo mismo, pero el tiempo nos ha ayudado a distinguir que estas entidades son diferentes, aunque íntimamente vinculadas, podemos definir que la sociedad civil es, en este ámbito de civilización responsabilidad y libertad, compuesto por personas conscientes, es decir, ciudadanos y asociaciones altruistas, llamadas ahora, Organismos de la Sociedad Civil que no están sometidas al mercado, ni directamente e inmediatamente al poder del Estado, la sociedad civil es el resultado de la naturaleza social de la persona humana, es suma de voluntades libres que con su inteligencia diseñan instrumentos que buscan el bien común.



Sabemos que como todo proceso hacia a una nueva cultura, su desarrollo enfrenta cambios de paradigmas. Venimos de un Estado cuyo pensamiento positivista, restringía la participación de los ciudadanos a tributar, votar y aprovechar los servicios que el Estado ofrecía, generando por ende, ciudadanos dependientes. Esta distorsión de la gobernabilidad que dio lugar a este pensamiento positivista, llevó al Estado a convertirse en un Estado interventor, haciéndose cargo de aspectos como alimentación, empleo, salud y vivienda entre otros; llamándole por estas características, Estado Benefactor, produciendo un gobierno excesivo, centralista y difícil de financiar conforme transcurría el tiempo. Aquí la participación social se entendió como corporativismo,

por apoyar las ideas de quienes gobiernan a sus propios grupos políticos. El estado se viene transformando y abandona poco a poco la idea de intervención gubernamental en la economía y se redefine y comprende que no se puede avanzar en una parte de la sociedad y quedar atrasados en otra; busca entonces, integrar todos los aspectos de la vida pública para lograr el bienestar social.

Amigos, los Diputados de la LVIII Legislatura de la Comisión de Participación Ciudadana, estamos con ustedes para trabajar porque a todos se nos requiere. Ya es tiempo de que la sociedad participe. Muchas Gracias.

## Agradecimientos

Los Diputados Federales integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana que organizamos el Foro Nacional de Participación Social le hacemos llegar esta Memoria y le extendemos nuestro agradecimiento por su participación en este evento.

Así mismo le recordamos que el mismo fue parte de una serie de once Foros Regionales que culminarán con el Foro Internacional de Participación Social del que con oportunidad le haremos llegar los datos y memorias correspondientes.



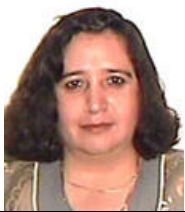













En su Décimo Primer etapa, hubo una asistencia registrada de 126 personas y 12 ponencias en las cuatro mesas de trabajo. En el siguiente cuadro se encuentra el registro de asistencia en cada una de las etapas realizadas.

Fecha	Región	Estados	Sede	Asistencia Registrada	Ponencias
25 de Mayo	I	Guanajuato, Querétaro y Michoacán	León, Guanajuato	312	27
22 de Junio	II	Sinaloa, Baja California Sur y Durango	Culiacán, Sinaloa	237	43
29 de Junio	III	Aguascalientes, San Luis Potosí y Zacatecas	Aguascalientes, Aguascalientes	229	33
6 de Julio	IV	Guerrero, Oaxaca y Chiapas	Acapulco, Guerrero	280	65
13 de Julio	V	Veracruz y Tabasco	Jalapa, Veracruz	236	64
20 de Julio	VI	Tlaxcala, Hidalgo, Puebla y Morelos	Tlaxcala, Tlaxcala	365	25
27 de Julio	VII	Colima, Jalisco y Nayarit	Guadalajara, Jalisco	154	28
3 de Agosto	VIII	Estado de México y Distrito Federal	Toluca, Estado de México	358	63
28 de Agosto	IX	Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	San Nicolás de los Garza, Nuevo León	331	26
11 de Octubre	X	Campeche, Quintana Roo y Yucatán	Cancún, Q.R.	234	30
23 de Noviembre	XI	Baja California, Chihuahua y Sonora	Hermosillo, sonora	126	12
Total				2862	416










La participación ciudadana se construye participando. El poder del pueblo se fortalece cuando éste se involucra y se interesa en la tarea del gobierno. Por ello, **nuestro agradecimiento a todos ustedes por su participación, tengan la seguridad que hoy somos sembradores de una cultura que heredaremos a nuestros hijos y cuya filosofía fundamenta la armonía y convivencia social en aras de construir una Patria más justa y más humana para todos.**

Comisión de Participación ciudadana de la  
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión.

## Integrantes de la Comisión de Participación Ciudadana

	Dip. Gutiérrez Hernández Miguel (PAN) Presidente Entidad: Guanajuato Distrito o Circunscripción: 05 <a href="mailto:mgutierrezh@diputados.pan.org.mx">mgutierrezh@diputados.pan.org.mx</a>		Dip. Herrera Jiménez Luis (PRD) Secretario Entidad: Aguascalientes Distrito o Circunscripción: 2a. <a href="mailto:lherreraj@prdleg.diputados.gob.mx">lherreraj@prdleg.diputados.gob.mx</a>
	Dip. López Mares María Guadalupe (PAN) Secretaria Entidad: Guanajuato Distrito o Circunscripción: 1a. <a href="mailto:mlopezm@diputados.pan.org.mx">mlopezm@diputados.pan.org.mx</a>		Dip. Montelongo Gordillo Maricruz (PRI) Secretaria Entidad: Distrito Federal Distrito o Circunscripción: 4a. <a href="mailto:montelongo1@mexis.com">montelongo1@mexis.com</a>
	Dip. Yunes Zorrilla José Francisco (PRI) Secretario Entidad: Veracruz Distrito o Circunscripción: 09 <a href="mailto:jfunes@diputados.pri.org.mx">jfunes@diputados.pri.org.mx</a>		Dip. Jaime Alcántara Silva (PRI) Integrante Entidad: Puebla Distrito o Circunscripción: 08 <a href="mailto:jalcantara@diputados-pri.org.mx">jalcantara@diputados-pri.org.mx</a>
	Dip. Oscar Alvarado Cook (PRI) Integrante Entidad: Chiapas Distrito o Circunscripción: 11 <a href="mailto:oalvarado@diputados.pri.org.mx">oalvarado@diputados.pri.org.mx</a>		Dip. Ávila Márquez Benjamín (PAN) Integrante Entidad: Tlaxcala Distrito o Circunscripción: 4a. <a href="mailto:bavilam@diputados.pan.org.mx">bavilam@diputados.pan.org.mx</a>
	Dip. Celestino Bailón Guerrero (PRI) Integrante Entidad: Guerrero Distrito o Circunscripción: 03 <a href="mailto:bailonif191@yahoo.com.mx">bailonif191@yahoo.com.mx</a>		Dip. Miguel Bortolini Castillo (PRD) Integrante Entidad: Distrito Federal Distrito o Circunscripción: 23 <a href="mailto:bortolinitt@yahoo.com">bortolinitt@yahoo.com</a>
	Dip. Martha Angélica Bernardino Rojas (PRD) Integrante Entidad: México Distrito o Circunscripción: 5a. <a href="mailto:mabernardinor@prdleg.diputados.gob.mx">mabernardinor@prdleg.diputados.gob.mx</a>		Dip. Esveida Bravo Martínez (PVEM) Integrante Entidad: Distrito Federal Distrito o Circunscripción: 4a. <a href="mailto:Esveidabm@pvem.org.mx">Esveidabm@pvem.org.mx</a>
	Dip. José Manuel Díaz Medina (PRI) Integrante Entidad: Durango Distrito o Circunscripción: 01 <a href="mailto:jm.diaz@dipri.com.mx">jm.diaz@dipri.com.mx</a>		Dip. Flores Velásquez Olga Haydee (PRI) Integrante Entidad: Sonora Distrito o Circunscripción: 1a <a href="mailto:olgah54@hotmail.com">olgah54@hotmail.com</a>
	Dip. Aarón Irizar López (PRI) Integrante Entidad: Sinaloa Distrito o Circunscripción: 05 <a href="mailto:airizar@diputados-pri.org.mx">airizar@diputados-pri.org.mx</a>		Dip. Martínez Colín María Cruz (PAN) Integrante Entidad: Michoacán Distrito o Circunscripción: 4a. <a href="mailto:mcmartinezcd@diputados.pan.org.mx">mcmartinezcd@diputados.pan.org.mx</a>



	Dip. Martínez Cue Fernando J (PAN) Integrante Entidad: Morelos Distrito o Circunscripción: 01 <a href="mailto:fmartinezc@diputados.pan.org.mx">fmartinezc@diputados.pan.org.mx</a>		Dip. Mendieta Cuapio Albino (PRI) Integrante Entidad: Tlaxcala Distrito o Circunscripción: 03
	Dip. Mendoza Cruz Maria Lilia Arcelia (PRI) Integrante Entidad: Oaxaca Distrito o Circunscripción: 02 <a href="mailto:lmendoza@diputados-pri.org.mx">lmendoza@diputados-pri.org.mx</a>		Dip. José Benjamín Muciño Pérez (PAN) Integrante Entidad: Distrito Federal Distrito o Circunscripción: 14 <a href="mailto:jmucinop@diputados.pan.org.mx">jmucinop@diputados.pan.org.mx</a>
	Dip. Juan Carlos Pallares Bueno (PAN) Integrante Entidad: Quintana Roo Distrito o Circunscripción: 31. <a href="mailto:cpallaresb@diputados.pan.org.mx">cpallaresb@diputados.pan.org.mx</a>		Dip. Rafael Ramírez Agama (PAN) Integrante Entidad: México Distrito o Circunscripción: 17 <a href="mailto:rramireza@diputados.pan.org.mx">rramireza@diputados.pan.org.mx</a>
	Dip. Regis Adame Juan Carlos (PT) Integrante Entidad: Zacatecas Distrito o Circunscripción: 4a. <a href="mailto:jregis@correo.diputados.gob.mx">jregis@correo.diputados.gob.mx</a>		Dip. José Jesús Reyna García (PRI) Integrante Entidad: Michoacán Distrito o Circunscripción: 11 <a href="mailto:jjreyna@diputados-pri.org.mx">jjreyna@diputados-pri.org.mx</a>
	Dip. Jaime Tomas Ríos Bernal (PAN) Integrante Entidad: Veracruz Distrito o Circunscripción: 16 <a href="mailto:jriosb@diputados.pan.org.mx">jriosb@diputados.pan.org.mx</a>		DIP. Enrique Garza Tamez (PRI) Integrante Entidad: Tamaulipas Distrito o Circunscripción: 05 <a href="mailto:egarza@diputados-pri.org.mx">egarza@diputados-pri.org.mx</a>
	DIP. María Teresa Tapia Bahena (PAN) Integrante Entidad: Guerrero Distrito o Circunscripción: 5a <a href="mailto:mtapiab@diputados.pan.org.mx">mtapiab@diputados.pan.org.mx</a>		Dip. Jaime Vázquez Castillo (PRI) Integrante Entidad: México Distrito o Circunscripción: 35 <a href="mailto:vazc@yahoo.com.mx">vazc@yahoo.com.mx</a>
	Dip. Villa Preciado Enrique Adolfo (PAN) Integrante Entidad: Jalisco Distrito o Circunscripción: 04 <a href="mailto:evillap@diputados.pan.org.mx">evillap@diputados.pan.org.mx</a>		

## Secretaría de Gobernación



Lic. Carlos H. Gadsden  
Vocal Ejecutivo del Centro Nacional de  
Desarrollo Municipal de la Secretaría  
de Gobernación  
[federalismo2000@yahoo.com](mailto:federalismo2000@yahoo.com)



Dr. Fernando Fonseca  
Director de Participación Ciudadana  
del Centro Nacional de Desarrollo  
Municipal de la Secretaría de  
Gobernación  
[ffonse@yahoo.com](mailto:ffonse@yahoo.com)

Comisión de Participación Ciudadana  
de la LVIII Legislatura de la Cámara de Diputados

Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque; C.P. 15969 México, D.F.; Edificio "F", nivel 4  
Tel: Conm. 56.28.13.00 o 01 800 718.42 91 ext: 6506; fax 6505; e-mail: [cpc@cddhcu.gob.mx](mailto:cpc@cddhcu.gob.mx)

~ ~ ~ ~ ~

Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN)  
Tejocotes No. 164, Col. Tlacoquemécatl del Valle, México D.F., C.P. 03210.  
Tel: 50.62.20.00

~ ~ ~ ~ ~