Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)

María del Socorro Arzaluz Solano

PREMIO IAPEM 2001 Modalidad: Investigación teóricas, y teórico-prácticas

MA. DEL SOCORRO ARZALUZ SOLANO

Licenciada en Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesora en esa misma institución; Maestra en Estudios Regionales por el Instituto de Investigaciones José María Luis Mora y Doctora en Ciencia Social con especialidad en Sociología por El Colegio de México.

En el sector público se ha desempeñado como Jefa de departamento en el Centro Nacional de Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación; Subdirectora de Programas de cobertura regional y local, en la Procuraduría Agraria; y como Asesora de la Comisión de Desarrollo Urbano y Establecimiento de Reservas Territoriales de la Asamblea de Representantes del D. F.

Ha sido Asistente de investigación en los Institutos de Investigaciones Económicas e Investigaciones Sociales de la UNAM e Investigadora del proyecto La tarea de gobernar, coordinado por Alicia Ziccardi, IIS UNAM y del proyecto Fondos de inversión social y género, CLACSO.

Ha escrito ensayos sobre sociología urbana, gobiernos locales y participación ciudadana, temas de su especialidad, los cuales han sido publicados en las revistas: Frontera Norte, Ciudades, IAPEM, e incluidos en los libros: La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas (coordinado por Alicia Ziccardi); La dimensión múltiple de las ciudades (coordinado por Miguel Angel Aguilar y Mario Bassols); y Políticas de abasto en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (coordinado por Gerardo Torres).

Ha coordinado el diplomado: Municipios metropolitanos en México: gobierno y sociedad, UNAM-ENEP Iztacala, y es Miembro de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales de México (IGLOM).

Actualmente es Investigadora del Colegio de la Frontera Norte Dirección Regional en Monterrey, Nuevo León.

En este libro se realiza un exhaustivo análisis de la participación ciudadana en tres municipios metropolitanos: Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Ecatepec, gobernados en el trienio 1997-2000, por el PRD, PAN y PRI, respectivamente.

Se estudian los modelos de participación ciudadana que promovieron éstos gobiernos locales, y se indaga acerca de los obstáculos o limitaciones que enfrentaron para el ejercicio de una gobernabilidad local democrática. Para ello se analiza el marco jurídico y normativo que regula la actuación de las instancias institucionalizadas de participación ciudadana en el Estado de México.

Se estudia y compara la participación ciudadana institucionalizada en los tres municipios a través de cuatro unidades de observación: I) la administración del Ejecutivo local; II) el Cabildo, III) los Consejos de Participación Ciudadana y IV) los Consejos de Desarrollo Municipal.

En la investigación se concluye, que los diferentes modelos de participación ciudadana implementados en los tres municipios generaron resultados diversos en los procesos de gestión urbana. Con base en los resultados registrados por los Ayuntamientos, la gestión en Ecatepec no califica como buen gobierno, en el aspecto de la promoción de la participación ciudadana; Tlalnepantla puede considerarse como una administración eficaz, pero que no atendió aspectos participativos y Nezahualcóyotl se acerca al modelo de buen gobierno, en el aspecto de impulso y aliento de las formas de participación ciudadana.

Entre las recomendaciones se destaca principalmente, la necesidad de que en la Ley Orgánica Municipal estatal se establezca con claridad qué es lo que se debe entender por impulsar la participación ciudadana para fortalecer en consecuencia, las formas e instancias de participación

Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de
Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl
(1997-2000)

María del Socorro Arzaluz Solano

Premio IAPEM 2001
(Modalidad: Investigaciones teóricas, y teórico-prácticas)

Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl (1997-2000)

María del Socorro Arzaluz Solano

Premio IAPEM 2001 (Modalidad: Investigaciones teóricas, y teórico-prácticas

© Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Colonia La Merced
Toluca, México.
C.P. 50080

Tels. (722) 214 38 21 y 214 06 89
Fax. (722) 214 07 83

www.iapem.org.mx
instituto@iapem.org.mx

ISBN: 968-6452-51-6

Toluca, México, Mayo de 2002.

Diseño Editorial: Rosa María García Córdova
Foto de portada: Elías Antonio Huamán Herrera

Impreso en México.

Miembros Fundadores

Carlos Hank González†
Andrés Caso Lombardo
Jorge Laris Casillas
Miguel Angel Cruz Guerrero
Raúl Martínez Almazán
Ignacio J. Hernández Orihuela
Adalberto Saldaña Harlow
Jorge Guadarrama López
Filiberto Hernández Ordóñez
Roberto Rayón Villegas
Raúl Zárate Machuca
Ignacio Pichardo Pagaza
Arturo Martínez Legorreta
Jaime Almazán Delgado
Guillermo Ortiz Garduño
Gregorio Valner Onjas
Jorge Hernández García
Alberto Mena Flores†
Juan Carlos Padilla Aguilar
Víctor Manuel Mulhia Melo
Gerardo Sánchez y Sánchez

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Bélchez
Marco Antonio Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González

Consejo Directivo 2001-2004

Enrique Mendoza Velázquez
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Guillermo Cano Garduño
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Carlos Antonio Quijada Arias
Ignacio Rubí Salazar
José Chanes Nieto
Julio César Olvera García
Alejandro Fierro Sánchez
CONSEJEROS

Héctor Luna de la Vega
TESORERO

Roberto Ramírez Pérez
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Enrique Mendoza Velázquez
PRESIDENTE

Roberto Ramírez Pérez
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Adolfo Hernández Millán
CAPACITACION Y DESARROLLO PROFESIONAL

Guillermo Legorreta Martínez
DIFUSION Y VINCULACION

César Ortega Elizalde
EXTENSION

Gerardo Albarrán Cruz
INVESTIGACION

Jorge Derbez Gómez
INFORMATICA Y SISTEMAS

Arturo Valdés López
ADMINISTRACION Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Héctor Bernal Serrano
VALLE DE CHALCO

Guillermo A. Segura Peral
IXTLAHUACA

Héctor Hernández Reyes
VALLE DE BRAVO

Comité Investigación

Rafael López Castañares
PRESIDENTE

Luis F. Aguilar Villanueva
Alfonso Iracheta Cenecorta
Gina Alma Escandón Carrillo
Alexander Nemer Naime Libién

Gerardo Albarrán Cruz
SECRETARIO TECNICO

Comité Editorial

José Chanes Nieto
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Luis García Cárdenas
Rodolfo Jiménez Guzmán
Ricardo Uvalle Berrones
VOCALES

Gerardo Albarrán Cruz
SECRETARIO TECNICO

Sedes

TOLUCA

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE CAPACITACION Y PROFESIONALIZACION DEL IAPEM

Paseo Matlazincas, Núm. 2008
Barrio la Teresona.
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 167 10 03, 167 10 05,
y 167 10 06.

D*ELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA*

Av. Mario Colín esq.
Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO

Av. Popocatépetl s/n,
entre Tezozomoc y Xicoténcatl,
C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de México.
Tel. (01 55) 59 71 17 31
Fax. (01 55) 59 71 19 08

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE BRAVO

Calle Isidro Fabela No. 13
Barrio de Barranca Seca.
Valle de Bravo,
Estado de México. C.P. 51200

Índice

	Presentación	15
	Prólogo	19
	Introducción	21
	Selección del tema y metodología de análisis	21
I.	Gobiernos locales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: estado de la cuestión	21
II.	El diseño de la investigación	26
III.	El estudio de caso como estrategia de análisis	30
	Capítulo 1. *La participación ciudadana en la gestión urbana en el gobierno local mexicano*	
1.	La participación en el sistema político mexicano	35
1.1	Clientelismo y corporativismo como formas de participación	36
1.2	La alternancia política y los procesos electorales locales	41
1.3	Las nuevas formas de gobierno: el gobierno gerencial	44
1.4	El modelo gerencial de gobierno en México	48
1.4.1	Naucalpan	48
1.4.2	León	50
1.4.3	Tijuana	53
1.5	La gestión participativa	54
1.6	Reflexiones sobre el significado de ciudadanía	58
1.6.1	Origen del concepto de ciudadanía	59
1.6.2	Sobre las raíces y condiciones de la participación	62
1.6.3	Las asociaciones secundarias como antecedentes de la participación	64
1.6.4	La particularidad de la participación ciudadana	68
1.6.5	Síntesis y reflexiones	71
1.7	La gestión urbana y el gobierno local	73
1.7.1.	La gestión urbana	74
1.7.2	El gobierno local y las ciudades	80
1.7.3	El gobierno local en México	83
1.8	La participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México	87
1.8.1	Caracterización de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México	87

1.8.2	Características socioeconómicas del Estado de México	89
1.8.3	Historia y política en el Estado de México	94
1.8.4	La institucionalización de la participación ciudadana	95
	Capítulo 2. *La gestión clientelar: Ecatepec*	
2.1	Breve historia del municipio	115
2.2	Dinámica sociodemográfica	116
2.3	Aspectos socioeconómicos	119
2.4	Condiciones de vida	121
2.4.1	Agua y drenaje	121
2.4.2	Electricidad	123
2.4.3	Vialidad	124
2.4.4	Servicios de educación	125
2.4.5	Salud	126
2.4.6	Cultura	127
2.4.7	Comercio y abasto	127
2.4.8	Deporte y recreación	128
2.4.9	Seguridad pública	129
2.4.10	Suelo urbano y vivienda	129
2.4.11	Organización social	130
2.5	El Plan de Desarrollo Municipal	131
2.6	Los resultados electorales de 1996	134
2.7	La participación ciudadana en la administración del Ejecutivo local	135
2.7.1	El Reglamento Interior de la Administración	138
2.7.2	El Bando Municipal	142
2.7.3	La participación ciudadana en el discurso oficial	145
2.8	La participación ciudadana en el Cabildo	152
2.8.1	El Reglamento de Consejos de Participación Ciudadana y Autoridades Auxiliares	155
2.8.2	Los regidores y la participación	159
2.8.3	Los regidores y los Consejos de Participación Ciudadana	160
2.8.4	Los regidores y el Ejecutivo local	163
2.9	Los Consejos de Participación Ciudadana	164
2.9.1	Perfil de los funcionarios, planes y programas	166
2.9.2	Actividades de los Consejos de Participación	169
2.10	La distribución de fondos federales y la participación ciudadana	172
2.10.1	Demandas presentadas	173
2.10.2	Realización de obra pública en 1998	175

2.10.3	Realización de obra pública en 1999	178
2.10.4	Realización de pública en 2000	181
2.10.5	La obra pública y el desarrollo social	182
2.10.6	La obra pública y las demandas ciudadanas	183
2.11	Reflexiones finales de la gestión en Ecatepec	185
2.11.1	La administración del Ejecutivo local	185
2.11.2	El Cabildo	186
2.11.3	Los Consejos de Participación Ciudadana	187
	Capítulo 3. *La gestión gerencial: Tlalnepantla*	
3.1	Breve historia del municipio	189
3.2	Dinámica sociodemográfica	191
3.3	Aspectos socioeconómicos	193
3.4	Condiciones de vida	198
3.4.1	Agua y drenaje	198
3.4.2	Electricidad	199
3.4.3	Vialidad	199
3.4.4	Servicios educativos	200
3.4.5	Salud	200
3.4.6	Cultura	201
3.4.7	Comercio y abasto	201
3.4.8	Deporte y recreación	201
3.4.9	Seguridad pública	202
3.4.10	Suelo urbano y vivienda	202
3.4.11	Organización social	204
3.5	El Plan de Desarrollo Municipal	204
3.6	Los resultados electorales de 1996	207
3.7	La participación ciudadana en la administración del Ejecutivo local	209
3.7.1	El Reglamento Interior de la Administración	211
3.7.2	El Bando Municipal	217
3.7.3	La participación ciudadana en el discurso oficial	220
3.8	La participación en el Cabildo	224
3.8.1	El Reglamento de Consejos de Participación Ciudadana	227
3.8.2	Los regidores y la participación ciudadana	229
3.8.3	Los regidores y los Consejos de Participación	230
3.8.4	Los regidores y el Ejecutivo local	231
3.9	Los Consejos de Participación Ciudadana	232
3.9.1	Perfil de los funcionarios	236

3.9.2	Planes y programas	237
3.9.3	Diagnóstico de los Consejos de Participación	238
3.9.4	Actividades de los Consejos de Participación	242
3.10	El Consejo de Desarrollo Municipal	244
3.10.1	Dinámica de trabajo	247
3.10.2	La participación del CODEMUN en la gestión urbana	248
3.10.3	Realización de obra pública en 1998	253
3.10.4	Realización de obra pública en 1999	254
3.10.5	La obra pública y las demandas ciudadanas	256
3.11	Reflexiones finales de la gestión en Tlalnepantla	258
3.11.1	La administración del Ejecutivo local	258
3.11.2	El Cabildo	259
3.11.3	Los Consejos de Participación Ciudadana	259
3.11.4	El Consejo de Desarrollo Municipal	260
	Capítulo 4. *La gestión participativa: Nezahualcóyotl*	
4.1	Breve historia del municipio	261
4.2	Dinámica sociodemográfica	264
4.3	Aspectos socioeconómicos	266
4.4	Condiciones de vida	268
4.4.1	Agua y drenaje	268
4.4.2	Electricidad	269
4.4.3	Vialidad	270
4.4.4	Servicios educativos	270
4.4.5	Salud	271
4.4.6	Cultura	272
4.4.7	Comercio y abasto	272
4.4.8	Deporte y recreación	272
4.4.9	Seguridad pública	273
4.4.10	Suelo urbano y vivienda	274
4.4.11	Organización social	276
4.5	El Plan de Desarrollo Municipal	276
4.6	Los resultados electorales de 1996	278
4.7	La participación ciudadana en la administración del Ejecutivo local	280
4.7.1	El Reglamento Interior de la Administración	284
4.7.2	El Bando Municipal	290
4.7.3	La participación ciudadana en el discurso oficial	292
4.8	La participación ciudadana en el Cabildo	297

4.8.1	El Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana	303
4.8.2	Los regidores y la participación	304
4.8.3	Los regidores y los Consejos de Participación Ciudadana	307
4.8.4	Los regidores y el Ejecutivo local	307
4.9	Los Consejos de Participación Ciudadana	309
4.9.1	Perfil de los funcionarios	312
4.9.2	Planes y programas	312
4.9.3	Diagnóstico de los Consejos	315
4.9.4	Actividades de los Consejos	317
4.10	El Consejo de Desarrollo Municipal	318
4.10.1	Dinámica de trabajo	319
4.10.2	Perfil de los integrantes	321
4.10.3	La participación del CODEMUN en la gestión urbana local	323
4.10.4	La obra pública en 1998	329
4.10.5	La obra pública por sectores	333
4.10.6	La obra pública en 1999	336
4.10.7	La obra pública y las demandas ciudadanas	337
4.11	Reflexiones finales de la gestión en Nezahualcóyotl	339
4.11.1	La administración del Ejecutivo local	339
4.11.2	El Cabildo	340
4.11.3	Los Consejos de Participación Ciudadana	341
4.11.4	El Consejo de Desarrollo Municipal	341

Conclusiones de la investigación

1. Análisis comparativo de las tres gestiones	343
2. Comprobación de hipótesis	356
3. Modelos propuestos para el análisis de la participación	362
4. Propuestas a la administración pública municipal	373

Bibliografía general 375

Fuentes de información 384

Siglas utilizadas 388

Índice de cuadros

	CAPÍTULO 1	Página
1.1	*Esquema de análisis I*. La Participación Ciudadana Institucionalizada en el Gobierno Municipal	28
1.2	*Esquema de análisis II.* La Participación Ciudadana en el Cabildo	29
1.3	*Esquema de análisis III.* Los Consejos de Participación Ciudadana	29
1.4	*Esquema de análisis IV.* Los Consejos de Desarrollo Municipal	30
1.5	Cuadro resumen. Elementos conceptuales en torno a la participación	71
1.6	Participación relativa de los municipios del Estado de México según su población, 2000	92
1.7	Participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México (resumen)	103
1.8	Participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México. Ley Orgánica Municipal	105
1.9	Participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México. Manual de operación de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.	110
	CAPÍTULO 2	
2.1	Tasas de crecimiento municipio de Ecatepec, 1950-1995	118
2.2	Establecimientos y personal ocupado en Ecatepec, 1995	120
2.3	Industrias en el municipio de Ecatepec, 1995	121
2.4	Situación del servicio de agua potable, 1997 en Ecatepec	122
2.5	Cobertura del servicio de agua potable en el municipio Ecatepec, 1997	123
2.6	Indicadores básicos sobre energía eléctrica, 1995 en Ecatepec	124
2.7	Longitud de la red carretera en Ecatepec, 1995	124
2.8	Planteles educativos en Ecatepec, 1995	126
2.9	Población derechohabiente, usuaria y personal médico de las instituciones del sector salud en Ecatepec, 1995	127
2.10	Usos del suelo en Ecatepec, 1993	129

2.11	Demandas por sector del Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec	133
2.12	Resultados Electorales en el Municipio de Ecatepec en 1996	135
2.13	La participación ciudadana en las direcciones de la estructura municipal de Ecatepec	139
2.14	Temas abordados en los Informes de gobierno, Ecatepec 1997-2000	147
2.15	Cuadro Resumen. Instancias de Participación Ciudadana en el Municipio de Ecatepec, 1997-2000	151
2.16	Comisiones en el municipio de Ecatepec, 1997-2000	153
2.17	Distribución de sesiones del Cabildo en Ecatepec	154
2.18	Reglamentos aprobados en Ecatepec, 1997-2000	155
2.19	Filiación política de los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec	167
2.20	Demandas planteadas al Ayuntamiento de Ecatepec, 1997-1998	173
2.21	Demandas planteadas al Ayuntamiento de Ecatepec 1999-2000	173
2.22	Demandas al Programa de Obra Pública	174
2.23	Ayuntamiento de Ecatepec, recursos y acciones del Ramo 33, 1998	175
2.24	Ecatepec de Morelos: montos máximos y mínimos de inversión con recursos del Ramo 33, 1998	177
2.25	Programa Anual de Obra Pública 1998 en Ecatepec	177
2.26	Ayuntamiento de Ecatepec, recursos y acciones del Ramo 33, 1999	179
2.27	Ecatepec de Morelos: montos máximos y mínimos de inversión con recursos del Ramo 33, 1999	180
2.28	Presupuesto de obra pública en Ecatepec 1997-1999	180
2.29	H. Ayuntamiento de Ecatepec, Programa estímulos a la educación básica	183
2.30	Demandas ciudadanas y respuestas del Ayuntamiento en Ecatepec de Morelos	184
	CAPÍTULO 3	
3.1	Población y actividad en Tlalnepantla, 1990	194
3.2	Tipo de establecimientos en Tlalnepantla, 1997	196
3.3	Principales actividades económicas en Tlalnepantla, 1997	197
3.4	Porcentaje de cobertura de infraestructura	198
3.5	Escuelas en Tlalnepantla, 1995	200
3.6	Tlalnepantla, zonas con mayor incidencia de delitos	202
3.7	Características de la vivienda en Tlalnepantla	203
3.8	Condición de la vivienda en Tlalnepantla en 1990	204
3.9	Demandas de la ciudadanía en Tlalnepantla	206
3.10	Resultados Electorales en el Municipio de Tlalnepantla, 1996	208
3.11	Direcciones de administración en Tlalnepantla	213

3.12	Direcciones de la estructura municipal de Tlalnepantla	215
3.13	Temas abordados en los informes de gobierno de Tlalnepantla	221
3.14	Cuadro Resumen. Instancias de participación ciudadana en Tlalnepantla, 1997-1999	224
3.15	Comisiones del Ayuntamiento de Tlalnepantla	225
3.16	Tlalnepantla de Baz. Reuniones del Cabildo, 1997-1999	226
3.17	Reglamentación aprobada por el Cabildo de Tlalnepantla	227
3.18	Filiación política de los Consejos de Participación Ciudadana en Tlalnepantla	239
3.19	Consejo de Desarrollo Municipal en Tlalnepantla	246
3.20	Representantes sociales del CODEMUN de Tlalnepantla	248
3.21	Tlalnepantla de Baz, montos de inversión del Ramo 33 en 1998	253
3.22	Tlanepantla de Baz: montos máximos y mínimos de inversión con recursos del Ramo 33,1998	254
3.23	Tlalnepantla de Baz, montos de inversión del Ramo 33 en 1999	255
3.24	Tlalnepantla de Baz: montos máximos y mínimos de inversión con recursos del Ramo 33,1999	256
3.25	Demandas Ciudadanas y respuestas del Ayuntamiento en Tlalnepantla de Baz	257
	CAPÍTULO 4	
4.1	Población de 12 años y más, según condición económica 1990	266
4.2	Población económicamente activa por sector	267
4.3	Actividades económicas en Nezahualcóyotl, 1993	267
4.4	Actividades comerciales en Nezahualcóyotl	268
4.5	Usos del servicio eléctrico en Nezahualcóyotl	270
4.6	Nezahualcóyotl. Infraestructura de carretera	270
4.7	Servicios educativos en Nezahualcóyotl	271
4.8	Derechohabientes de seguridad social, 1995	272
4.9	Instalaciones deportivas en Nezahualcóyotl	273
4.10	Usos del suelo en el municipio de Nezahualcóyotl	274
4.11	Situación de la vivienda en Nezahualcóyotl	275
4.12	Demandas presentadas al Plan de Desarrollo Municipal	276
4.13	Resultados electorales en el municipio de Nezahualcóyotl en 1996	279
4.14	Número de empleados en el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl	284
4.15	Direcciones de la estructura municipal de Nezahualcóyotl	284
4.16	Cuadro Resumen. Instancias de participación ciudadana generadas por el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl	291
4.17	Temas abordados en los informes de gobierno. Municipio de Nezahualcóyotl	293

4.18	Cuadro resumen. Instancias de participación ciudadana en Nezahualcóyotl, 1997-1999	296
4.19	Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. Comisiones y grupos políticos	299
4.20	Reglamentación generada y reformada en el municipio de Nezahualcóyotl, 1997-1999	300
4.21	Filiación política de los Consejos de Participación Ciudadana	315
4.22	Acciones de la Coordinación de Participación Ciudadana Ayuntamiento de Nezahualcóyotl 1997-1999	316
4.23	Consejo de Desarrollo Municipal en Nezahualcóyotl	318
4.24	Representantes sociales en el CODEMUN de Nezahualcóyotl	322
4.25	Nezahualcóyotl. Presupuesto Ramo 33, 1997-2000	329
4.26	H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl 1997-2000. Recursos federales del Ramo 26, 1997 y Ramo 33, 1998-2000. Resumen de obras y acciones	330
4.27	Nezahualcóyotl, montos de inversión del Ramo 33 en 1998 y 1999	332
4.28	Ramo 33 en educación y cultura en Nezahualcóyotl	333
4.29	Ramo 33 en urbanización en Nezahualcóyotl	334
4.30	Ramo 33 en vivienda en Nezahualcóyotl	335
4.31	Nezahualcóyotl: montos máximos y mínimos de inversión con recursos del Ramo 33, 1998 y 1999	336
4.32	Demandas ciudadanas y respuestas del Ayuntamiento en Nezahualcóyotl	337

Índice de gráficas

	CAPÍTULO 1	
1.1	Unidades de análisis de la investigación	33
1.2	Filiación política de los Presidentes Municipales de México	43
1.3	Población gobernada por los principales partidos políticos de México	44
1.4	Esferas de la gestión	76
1.5	Unidades de observación de la investigación	87
	CAPÍTULO 2	
2.1	Demandas por sector del Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec	133
2.2	Organigrama del H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec de Morelos	136

2.3	Ubicación de los Consejos de Participación Ciudadana en la estructura administrativa del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos	165
	CAPÍTULO 3	
3.1	Demandas ciudadanas por delegación al Plan de Desarrollo municipal de Tlalnepantla	206
3.2	Presidentes municipales de Tlalnepantla desde 1985	208
3.3	Organigrama del H. Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz, Estado de México	210
3.4	Ubicación de los Consejos de Participación Ciudadana en la estructura administrativa del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz	235
3.5	Diagnóstico de la organización social en Tlalnepantla	238
3.6	Respuestas a peticiones de los Consejos de Participación Ciudadana en Tlalnepantla	241
3.7	Demandas de los Consejos de Participación Ciudadana en Tlalnepantla	242
	CAPÍTULO 4	
4.1	Demandas y peticiones al Plan de Desarrollo Municipal	276
4.2	Presidentes municipales de Nezahualcóyotl	278
4.3	Organigrama del H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl	283
4.4	Ubicación de los Consejos de Participación Ciudadana en la estructura administrativa del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl	310

Índice de mapas

1	División municipal del Estado de México	90
2	Rangos de población del Estado de México	93
3	Casos de estudio	114
4	Municipio de Ecatepec	117
5	Municipio de Tlalnepantla	195
6	Municipio de Nezahualcóyotl	265

Presentación

Esta investigación se inscribe dentro del campo de análisis de los gobiernos locales en México, que han sido eje de estudio de las Ciencias Sociales en los últimos tiempos. A su vez, es resultado del interés surgido desde hace algunos años por indagar sobre las particularidades de este nivel de gobierno, esto se ha complementado con la asistencia a diversos foros y seminarios que han tenido como punto central la discusión y análisis de diversos aspectos que involucran a la gestión local.

Paralelamente, el trabajo se ubica en un escenario cambiante en las fuerzas políticas locales y regionales y en la discusión en torno a la renovación del federalismo. En forma específica, este documento indaga la dinámica de los procesos participativos en los espacios urbanos locales.

En este trabajo comparó las modalidades que asume la participación ciudadana institucionalizada en tres municipios que forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, en éstos, se observan los mecanismos que generan los gobiernos locales para impulsar, promover o por el contrario, desalentar estas formas de involucramiento de los ciudadanos.

Se eligieron estos territorios porque presentan dinámicas semejantes en cuanto a sus procesos de urbanización y sus características sociodemográficas, sin embargo, la variable que más se consideró es que a partir de 1997, son espacios donde observamos la actuación de los tres principales partidos políticos en el escenario nacional: PAN, PRD y PRI.

En este trabajo, intentamos dibujar las variables que intervienen para que los procesos participativos sean diferentes en estos territorios, además, nuestra hipótesis principal relaciona estas formas de involucramiento de los ciudadanos con el funcionamiento gubernamental en general.

Con estos antecedentes, la primera tarea era definir cómo observar estas formas de intervención ciudadana en un universo complejo y cambiante como son las administraciones municipales. En este sentido, la metodología de evaluación de los gobiernos locales diseñada por Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia fue un buen punto de partida, sin embargo, la propuesta de estos autores se enfoca prácticamente

a todas las esferas de la administración y política municipales, fue así que nos dimos a la tarea de pensar cómo abordar específicamente el tema de la participación ciudadana y qué instrumentos utilizar.

La metodología que diseñamos es un primer acercamiento al tema y esperamos que pueda ser criticada, complementada y mejorada en el futuro con otros trabajos tanto propios, como de otros interesados en estos procesos.

Asimismo, considerando la complejidad de las estructuras administrativas municipales, sobre todo en espacios urbanos de grandes dimensiones, las unidades de observación fueron elegidas después de un cuidadoso análisis de la legislación local, con el apoyo de mi directora de tesis de doctorado y como resultado de mi experiencia personal en otras investigaciones similares.

La explicación de la metodología empleada y de las unidades de análisis y de observación utilizadas, está contemplada en la introducción de este trabajo. También en esta parte, justificamos la utilización del estudio de caso como método de presentación de los resultados.

El resto de la investigación presenta la siguiente estructura: en el primer capítulo se analiza y discute los conceptos claves del trabajo: participación ciudadana, gestión urbana y gobierno local. Aquí es donde definimos y tomamos postura en estos tres aspectos que serán eje de esta tesis, en este apartado también examinamos la particularidad territorial del Estado de México, justificamos la elección de nuestros casos y hacemos un análisis detallado de las instancias institucionalizadas de participación que contempla la legislación local.

Los capítulos 2, 3 y 4 son el resultado del trabajo empírico y están presentados en forma similar: una breve descripción de las características sociodemográficas de cada uno de los municipios, el análisis de los principales instrumentos municipales: el Plan de Desarrollo, el Bando Municipal y en su caso, los reglamentos sobre participación generados por cada Ayuntamiento. Posteriormente, abordamos con detalle y con base en la metodología propuesta, las cuatro unidades de observación elegidas: 1) Administración, 2) Cabildo; 3) Consejos de Participación Ciudadana y 4) Consejos de Desarrollo Municipal.

En la elaboración de las conclusiones del trabajo consideramos cuatro aspectos: 1) la comparación de las variables más importantes en los tres casos; 2) la comprobación de las hipótesis de trabajo; 3) la elaboración de modelos más completos para el análisis de la participación ciudadana y 4) algunas propuestas tendientes a mejorar la actuación de los gobiernos locales.

Pretendemos que este trabajo, además de ser un estudio profundo sobre la participación, sirva a las autoridades locales en el diseño de sus políticas y en la identificación de áreas problemáticas.

Por otra parte, quiero enfatizar que el trabajo de recopilación de información fue una tarea difícil y llena de obstáculos, tomando en cuenta la escasa cultura de transparencia en la información que es un asunto que apenas se empieza a debatir en nuestro país. En esa parte de la investigación pudimos comprobar en carne propia muchos de los vicios de las administraciones y compartimos el sentir de los ciudadanos cuando no son escuchados en sus demandas. En contraparte, también se obtuvo apoyo y algunos de los actores clave de los espacios urbanos analizados se involucraron en el proceso de la investigación. En términos estrictamente personales, el trabajo de campo fue una experiencia de crecimiento y replanteamiento de nuestros propios paradigmas.

Como fuentes principales de información utilizamos material producido por los propios Ayuntamientos: Planes, informes, revistas, boletines y videos informativos. Esto fue complementado con diversas entrevistas semiestructuradas a los actores claves del proceso, aunque quizá las fuentes más valiosas de datos, fueron la asistencia a múltiples sesiones del CODEMUN y los recorridos agotantes por los territorios municipales.

El trabajo que presentamos es el resultado de la sistematización y análisis de esta diversidad de fuentes considerando también el rigor que implica la comparación de tres estudios de caso.

Como todo trabajo de investigación, este no hubiera sido posible sin el apoyo de una gran cantidad de instancias las cuales debo mi reconocimiento.

En primer lugar a la Doctora Alicia Ziccardi, directora de esta tesis, a quien conocí hace algunos años cuando me empezaba a interesar en los temas de investigación urbana, fue en el Instituto Mora, escuela de gratos recuerdos, donde ella formó a un equipo de estudiosos en esta problemática que contagiados con su disciplina hemos ido avanzando en este conocimiento.
Agradezco también a los lectores de esta tesis sus comentarios desde que este sólo era un proyecto de investigación, a los doctores: Arturo Alvarado, Gustavo Garza y Vania Salles, quienes desde diferentes puntos de vista aportaron valiosas sugerencias e ideas que espero haber alcanzado a entender.

La investigación empírica no hubiera sido posible sin el apoyo de algunos funcionarios y políticos municipales a quienes agradezco su disposición, comentarios y los

contactos que me ayudaron a establecer: en Nezahualcóyotl al Licenciado Juan Manuel Castillo y a la licenciada Alejandra Estrada, de la Dirección de Desarrollo Social; en la Coordinación de Participación Ciudadana con Gerardo Salazar debatimos muchas veces los problemas de la participación en este municipio, le agradezco a él y a su equipo de colaboradores su apoyo y disposición. En Tlalnepantla, el Licenciado Víctor Manuel Rosas, gran conocedor de la problemática municipal, contribuyó a despejar mis dudas sobre este ayuntamiento, a él también mi agradecimiento.

Asimismo, a todos los Regidores y Regidoras, Presidentes(as) de Consejos de Participación Ciudadana y Consejeros(as) de Desarrollo Municipal que accedieron a ser entrevistados y compartieron conmigo sus experiencias.

Esta tesis pudo ser terminada gracias al apoyo de El Colegio de la Frontera Norte, en la Dirección Regional Noreste en Monterrey, sitio al que me incorporé como becaria especial en octubre del año 2000. En esta ciudad puse en orden pensamientos y sentimientos y pude concentrarme íntegramente durante un año para redactar este trabajo.

Agradezco profundamente al personal académico y administrativo de este Colegio su apoyo y disposición que hicieron más fácil mi integración a esta ciudad. Especialmente estoy en deuda con los asistentes de investigación y técnicos académicos que me apoyaron en las diferentes fases del proceso: Brenda Bustos, Rosiluz Ceballos, Gabriela Lárraga, Daniel Rodríguez y Pedro Santillán. Con Rosiluz discutimos y acordamos diferentes facetas del documento, ella también colaboró en el proceso de edición y revisión final de este trabajo.

Quiero también mencionar a mis amigas sociólogas, interesadas en la investigación social con quienes muchas veces discutí los contenidos de este trabajo: Lilia Peralta, Sonia Bass, Araceli Nava y Angélica Garnica, un agradecimiento por su apoyo y amistad. También un recuerdo para el amigo que ya no está conmigo, Alfredo Delgado, quien seguramente estaría feliz de ver terminado este trabajo. Asimismo agradezco a mi familia: tíos, primos y sobrinos su apoyo y aliento para continuar en este difícil trayecto.

Finalmente a las personas más importantes de mi vida: mi padre, Nemesio Arzaluz †, mi madre, Teresa Solano, mis hermanos, Rogelio, Rafael y Patricia y a la pequeña Jenny que forman mi bella y solidaria familia, a ellos está dedicado el trabajo con el que cierro este ciclo.

Prólogo

En este libro Socorro Arzaluz aborda un tema central para el avance de los procesos de democratización social y política por los que atraviesa México: la participación ciudadana en el nivel local. Desde los primeros años de la década de los noventa, en muchos municipios del país se inauguró la alternancia en el control de los Ejecutivos locales y el pluralismo político en la integración de los cabildos. Sin embargo, es en este ámbito de gobierno donde se advierten marcadas resistencias para introducir modificaciones que permitan lograr buenos gobiernos locales, gobiernos municipales eficientes y democráticos. En este sentido, uno de los principales problemas que debe resolverse adecuadamente, es la forma cómo se incluyen los intereses de la ciudadanía en los procesos decisorios, es decir, la participación ciudadana. Por ello, este libro constituye no sólo un valioso aporte académico, sino un material útil que ofrece interesantes ideas a quienes tienen la responsabilidad de gobernar y administrar los gobiernos municipales y, por tanto, es digno merecedor del Premio IAPEM 2001 que se le ha otorgado.

En esta investigación se recorren dos caminos para estudiar los complejos procesos sociales y políticos que atraviesan el ejercicio de gobernar en el ámbito municipal y sobre los cuales se genera mucha información empírica. Por un lado, se revisan conceptos y categorías analíticas aportadas por diferentes concepciones teóricas y numerosos autores, sobre ciudadanía y participación ciudadana en el marco de la vida local. También se examinan nociones vinculadas a aquellos conceptos tales como: clientelismo y corporativismo, poniendo especial atención a las propuestas de los estudiosos latinoamericanos sobre el tema.

Por otro lado, se investiga la manera cómo se diseña y/o se activa la participación ciudadana en los procesos de desarrollo urbano, en tres grandes municipios de la zona metropolitana de la Ciudad de México– Tlalnepantla, Ecatepec y Nezahualcóyotl- los cuales, en los años estudiados, son gobernados por tres partidos políticos diferentes: PAN, PRI y PRD. Para ello se incluye una breve caracterización de la zona metropolitana de la Ciudad de México y se hace una breve reflexión sobre la historia política de la entidad. Asimismo, se presentan las características de su población y economía y el marco normativo y jurídico (leyes, reglamentos, bandos, programas) que rigen la participación ciudadana local.

Los tres casos de estudio seleccionados son sometidos a una misma metodología lo cual le permite a la autora organizar y analizar la abundante información estadística, documental y el trabajo de campo realizado. En esta estrategia de investigación se sustenta el análisis comparativo de los resultados de los tres casos, lo cual constituye una valiosa aportación al contrastar estilos de gobierno y formas de participación ciudadana en esos municipios.

Ante las dificultades que encierran las relaciones que entablan los equipos de gobierno y la ciudadanía en el nivel municipal, la autora comienza por realizar el esfuerzo de contrastar las

demandas ciudadanas y los problemas atendidos por las diferentes instancias municipales, con la intención de observar el nivel de correspondencia entre ambas. Para ello, revisa los Planes de Desarrollo Municipal de los tres municipios estudiados, en particular lo relacionado con las principales demandas ciudadanas que identifican sus gobiernos, las cuales se ordenan y jerarquizan. Luego, se analizan los recursos del Ramo 33. Las técnicas para cubrir estos propósitos fue el estudio de diversos documentos públicos tales como informes de gobierno, planes y programas, reglamentos e informes de las dependencias, así como también las entrevistas que realizó la autora a diversos miembros del cabildo y funcionarios locales, incluyendo a los Presidentes Municipales.

La forma como observa los municipios seleccionados constituye otro aspecto interesante de su metodología al identificar y trabajar en cuatro unidades de observación: a) la administración del Ejecutivo local; b) el cabildo; c) los consejos de participación ciudadana y d) el consejo de desarrollo municipal. Su intención es conocer la forma cómo se incorpora la participación ciudadana en los diferentes ámbitos de gobierno y de representación social.

Así, es como la autora construye tres modelos de participación ciudadana: formal – gerencial, clientelar y participativo. Su objetivo central es la verificar o rechazar las hipótesis formuladas conceptualmente al confrontarlas con los resultados de su estudio empírico sobre sus ejes de análisis: cómo atienden las demandas ciudadanas las diferentes instancias gubernamentales locales, el lugar que se les asigna dentro de los organigramas municipales, los mecanismos e instrumentos para la atención de las demandas, los recursos y las acciones desplegadas para tal fin, los mecanismos de información y la evolución de las instancias de participación ciudadana en el contexto de un proceso de democratización política.

En las conclusiones de este interesante libro se ofrece un análisis comparativo donde se analizan los rasgos comunes y se pone particular atención a las diferencias existentes entre las tres gestiones estudiadas.

Cabe señalar que en el marco de los estudios municipales, los resultados alcanzados por Socorro Arzaluz constituyen una valiosa aportación al conocimiento, al debate y a la reflexión. Asimismo, debe mencionarse que este excelente trabajo académico fue presentado por la autora como la tesis para obtener el grado de Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de México.

Y finalmente, puede recomendarse ampliamente la lectura del libro porque contribuye, de manera acertada, a comprender la naturaleza de las heterogéneas prácticas de la gestión municipal y la apertura hacia las formas de participación ciudadana que se registran actualmente, en las diferentes instancias administrativas y políticas de los municipios del Estado de México.

Dra. Alicia Ziccardi
Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad Nacional Autónoma de México.

Introducción

Selección del tema y metodología de análisis

I. Gobiernos locales en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México: estado de la cuestión.

A partir de la década de los noventa se experimenta en los estudios académicos mexicanos la emergencia del tema municipal en sus diversas variantes: política, administrativa, sociológica y urbana. Al mismo tiempo, el espacio local se convierte en el centro de atención de los políticos y se realizan innumerables foros y seminarios donde se analizan los diferentes temas municipales.

La elaboración de análisis sobre gobiernos locales es muy amplia, particularmente en los últimos años, sin duda como consecuencia de que la alternancia política en el ejecutivo local es un fenómeno recurrente. Estos trabajos utilizan por lo general el método de los estudios de caso para mostrar las particularidades de la vida municipal y, a partir de ello, realizar algún tipo de generalizaciones sobre los procesos políticos locales.

Pero si bien la producción sobre estudios municipales en México es ya considerable, esto no se refleja en la región que conforma la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Hay algunos trabajos que intentan recuperar este espacio como eje de estudio, pero la mayoría de los análisis y la producción académica, se ha concentrado principalmente en las dinámicas demográfica y territorial que presenta la zona. Por ello puede sostenerse que es un espacio local que aún no ha sido lo suficientemente analizado.

Pocos trabajos abordan las variables sociales y políticas, considerando al municipio como espacio gobernado por una autoridad local, democráticamente elegida por la ciudadanía. Más aún, cuando en este espacio metropolitano coexisten después de las elecciones de 1996 diferentes partidos políticos en el ejecutivo local como PAN, PRD y PRI.

Al inicio del documento se revisan algunos de los principales ejes temáticos desarrollados por especialistas, resaltando los temas abordados, y se indican las

lagunas que presenta el conocimiento de la realidad local a fin de mostrar la pertinencia del tema abordado.[1]

Sobre los tres municipios seleccionados, Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Ecatepec, hay diferentes trabajos que se mencionan enseguida:

a) El caso de Naucalpan :[2]

Éste ha sido uno de los más estudiados por los especialistas. Esto es justificable al tratarse de un espacio urbano de gran importancia, particularmente por su dinámica económica, así como por la capacidad de organización de la ciudadanía. Además se trata de uno de los primeros municipios ganados por la oposición y que ha sido gobernado por el PAN durante varias gestiones.

Respecto a los temas investigados, María Luisa Tarrés (1997), realizó uno de los primeros trabajos que analizan la participación política de las clases media y alta. Su espacio de referencia fue Ciudad Satélite; sitio residencial construido en la década de los sesenta, como un reflejo del modelo de la planeación norteamericana.

La autora pone atención en el espacio local, como un elemento clave para comprender el comportamiento político-electoral de los ciudadanos, aunque su interés se centra en el análisis microsocial y no en la dinámica municipal. La caracterización de la zona que estudia, refiere a las circunstancias políticas particulares de este espacio social local, pero no hace mención de las disputas protagonizadas por los partidos políticos para controlar el aparato de gobierno local, ni el desempeño al frente de los mismos.

Tomando como eje central a este mismo territorio, el trabajo de Carola Conde (1996) es un estudio de caso de la gestión municipal panista de 1994 a 1996, que intenta resaltar las innovaciones que implementó la administración y las modalidades de la gestión hacendaria del mismo.[3]

Otro estudio no publicado que toma como centro de análisis a Naucalpan, es la tesis de maestría de David Hernández sobre la construcción de la gobernabilidad democrática en Naucalpan (1998). El autor hace una profunda reflexión sobre el significado de la gobernabilidad y su construcción en un espacio local. Este trabajo se centra en la participación de las clases media y alta, particularmente en Ciudad

[1]En este apartado sé prioriza la información aparecida a partir de la década de los noventa, nos concentramos en trabajos publicados y sólo en algunos casos señalamos tesis de maestría que tienen como centro de análisis los espacios metropolitanos del Estado de México.
[2]Aunque en la tesis no se contempla este caso, decidimos incluirlo en este breve balance por la importancia de este municipio y la cantidad de trabajos que se le han dedicado.

Satélite, y al igual que el de María Luisa Tarrés, precisa las dificultades de la construcción de esta gobernabilidad en un espacio local atravesado por diferentes intereses.

En síntesis, las investigaciones sobre Naucalpan son análisis de la sociedad local que incorporan algunas características de la instancia de gobierno municipal, en lo referido a la administración de los servicios y a su forma de gobierno.

b) El caso de Tlalnepantla:

Se trata de un espacio que a pesar de la gran importancia económica y la dinámica social que presenta, no ha sido lo suficientemente estudiado.
En la última década encontramos el análisis de Alfonso Cárdenas Zepeda y José Santos Zavala (1996), sobre la gestión financiera del gobierno local durante el período 1994-1996. Los autores analizan las innovaciones en materia de finanzas y la modernización de la tesorería.

El trabajo parte de una visión general de la estructura sociodemográfica y política, para después centrarse en el estudio de las finanzas locales, en particular retoman el Programa de Calidad Total que implementó la Tesorería durante esa gestión y, al final, se hace un balance de los logros e insuficiencias de la estrategia innovadora.
Se trata de un estudio centrado fundamentalmente en las finanzas locales, que resalta los logros del gobierno. En ese sentido, no aborda, ni es su objetivo otros temas relacionados con la administración, ya que sólo presenta esos aspectos de la gestión.
Desde una perspectiva más sociológica, Antonio Trujeque (1995), en su tesis de maestría en estudios regionales, estudia la participación ciudadana formal en Tlalnepantla. El autor propone una metodología de análisis de la participación ciudadana tomando como ejes de referencia a las organizaciones formalmente instituidas: los Consejos de Participación Ciudadana y los Comités de Solidaridad del PRONASOL. Asimismo, analiza los casos de tres colonias con alto grado de marginación, ubicadas en zonas geográficamente accidentadas del territorio.

Este trabajo hace una valiosa aportación en términos de la sociodemografía del municipio y la participación ciudadana institucionalizada, tomando a la gestión del período de 1994 a 1996 como eje y punto de referencia.

Estos son los textos que refieren a Tlalnepantla, es decir, es muy poco el conocimiento que se ha producido dentro de las ciencias sociales sobre la vida y el gobierno local en este municipio, más aún, los análisis que se han hecho están referidos a la gestión de Arturo Ugalde, el último alcalde priísta que ha gobernado este territorio.

c) El caso de Nezahualcóyotl:

Este municipio, surgido a mediados de la década de los sesenta, se convirtió en el objeto de estudio de innumerables trabajos sociológicos y antropológicos. La producción académica es abundante, sobre todo en temas culturales y en aquellos que tienen que ver con la pobreza, la exclusión social y las organizaciones de colonos. Durante muchos años Nezahualcoyótl fue sitio privilegiado por muchos analistas sociales. Sin embargo, hasta épocas muy recientes se intentó hacer un balance de la gestión municipal y el papel del gobierno local, particularmente en 1997, cuando el ayuntamiento fue ganado por el Partido de la Revolución Democrática.

Un trabajo realmente significativo es el de Emilio Duhau y Martha Schteingart (1999), sobre gobernabilidad y gestión local,[4] el cual eligió como uno de sus casos al gobierno de Nezahualcóyotl durante el período gubernamental de 1997-2000. El hecho de tratarse de un gobierno perredista fue una variable decisiva para su elección.[5]

Esta investigación parte de un análisis de la reforma política, la descentralización y la reforma municipal, posteriormente presenta el panorama sociodemográfico de los territorios y el contexto político regional y local. También incluye reflexiones sobre el marco jurídico-institucional. En la segunda parte, se analizan temas más políticos como la conformación de los ayuntamientos, la organización del gobierno y la administración, así como las relaciones entre el partido político y el gobierno. Es en la última parte del trabajo donde se abordan: el tema de la participación, la agenda de gobierno y la gestión financiera en cada uno de los casos.

Si bien se trata de temas relevantes en el análisis de la gestión local, el hecho de hacer el trabajo comparativo, hace que se desaproveche buena parte del análisis ya que cada tema y cada municipio, por sí mismo, aporta mucho material para el debate. Sin embargo, se trata de un trabajo sistemático sobre la primera gestión perredista en Nezahualcóyotl que proporciona una visión general de la administración en sus inicios. Esto permite confrontar los cambios estudiados por los autores, con el fin de que sus reflexiones sean reelaboradas y revisadas en el momento actual.

Otro estudio sobre la gestión perredista en Nezahualcóyotl, es el de Rubén Vázquez Hernández (1999), quien analizó el caso particular de los Consejos de Participación Ciudadana durante la gestión de Valentín González Bautista. Al igual que otros trabajos, éste presenta primero el contexto municipal para después abordar el tema de la participación ciudadana, específicamente el trabajo desarrollado por la

[3]Este trabajo se comenta con detalle en el apartado sobre los modelos gerenciales de gobierno en México.
[4]Duhau E. y Schteingart M., (coordinadores,1999)
[5]En México, las otras gestiones analizadas en este trabajo colectivo son: Tijuana en Baja California y Córdoba en el Estado de Veracruz; en Colombia se tomó el caso de Barranquilla.

Coordinación de Participación Ciudadana: el promover la constitución de los Consejos y apoyar su funcionamiento.

Cabe aclarar que estos estudios se realizaron cuando iniciaba la gestión perredista por lo que, en este momento, hay afirmaciones que serán reconsideradas y discutidas.

En síntesis puede decirse que Nezahualcóyotl fue un laboratorio de análisis sociológico en la década de los ochenta y, recientemente, se han incorporado al análisis social aspectos vinculados a las relaciones que establece el gobierno local con la ciudadanía.

d) El caso de la Ciudad de México:

Si bien el tema no fue motivo primordial en la investigación, este espacio forma parte de la zona metropolitana y hay varios trabajos sobre algunas delegaciones políticas que consideran la posibilidad de analizar a éstas como un gobierno local, hecho que sin duda motiva a la reflexión por las recientes reformas políticas. Nos referimos principalmente a los trabajos de Alicia Ziccardi sobre las delegaciones políticas de Miguel Hidalgo (1995), Benito Juárez e Iztapalapa (1998).

En los tres casos, el énfasis está puesto en la posibilidad que tienen los gobiernos locales -en este caso las delegaciones políticas del Distrito Federal- de generar espacios de participación ciudadana, aún con las limitadas atribuciones que poseen. En el primer estudio, en la delegación Miguel Hidalgo, la tarea era analizar la gobernabilidad y las posibilidades de tránsito hacia un verdadero gobierno local. Por otra parte, en las delegaciones Benito Juárez e Iztapalapa los ejes del análisis son los mecanismos de participación ciudadana, el papel de las organizaciones sociales y la respuesta de los gobiernos delegacionales a las demandas de los ciudadanos, de bienes y servicios urbanos.

En el trabajo de Ziccardi, se construye una noción de ciudadanía y de participación ciudadana, con una visión que va más allá de los trabajos clásicos sobre el tema considerándose a los derechos sociales - y urbanos- como centrales en este proceso de construcción de la ciudadanía.

Síntesis y reflexiones

En este breve balance se resaltan los siguientes puntos:

- Si bien los espacios locales habían sido temas de análisis desde hace algún tiempo, es hasta tiempos recientes cuando han dejado de ser solamente el contexto donde

se desarrolla la dinámica social, para incluir como actores relevantes al gobierno local y a la ciudadanía. Esto ha obligado a cambiar las perspectivas y las metodologías de análisis.

- En los trabajos revisados se observa que la forma principal de abordar el tema, es a través de una contextualización del espacio estudiado, con algún énfasis particular en aspectos que sean de interés del autor. Un ejemplo de ello, son los trabajos sobre gestión hacendaría, enmarcados en las teorías de la administración pública.

- Otra cuestión que resalta de esta exploración, es que a pesar de la importancia que reviste la participación ciudadana, son pocos los trabajos que analizan esta problemática y, menos aún, desde una perspectiva comparativa. En este sentido, el trabajo de Tarrés es un estudio puntual sobre una forma de participación política en una zona delimitada. Por otra parte, Antonio Trujeque avanza en la construcción del análisis de la participación ciudadana municipal pero su propuesta es al interior de un solo municipio.

- Por lo anterior, el objetivo principal de esta investigación, es hacer un análisis de la participación ciudadana en espacios municipales metropolitanos, donde los principales protagonistas son la ciudadanía organizada en diferentes instancias y el gobierno municipal actual. Se trata de realizar un análisis comparativo de los municipios de Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Ecatepec, gobernados respectivamente por el PRD, PAN y PRI.

El propósito es estudiar los modelos de participación ciudadana que promueven, impulsan o construyen estos gobiernos locales, así como conocer los obstáculos o limitaciones para el ejercicio de una gobernabilidad local democrática.

II. El diseño de la investigación

Los objetivos particulares son:

a) Analizar el contexto de los procesos de desarrollo urbano que presentan los municipios metropolitanos de Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Ecatepec.

b) Analizar el marco jurídico y normativo que rige la actuación de las instancias institucionalizadas de participación ciudadana en el Estado de México.

c) Estudiar y comparar la participación ciudadana institucionalizada en los tres municipios a través de cuatro unidades de observación: I) la administración del

Ejecutivo local; II) el Cabildo, III) los Consejos de Participación Ciudadana y IV) los Consejos de Desarrollo Municipal.

Las hipótesis generales de este estudio son las siguientes:

Los diferentes modelos de participación ciudadana que existen en los gobiernos locales urbanos de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México generan resultados diversos en los procesos de gestión urbana en los municipios considerados.

Estos esquemas se caracterizan por:

a) El municipio de **Ecatepec** posee una larga tradición de gestión autoritaria y clientelar donde la participación ciudadana no se incorpora a los procesos decisorios. Esto redunda en una gestión urbana poco eficaz.

b) En el municipio de **Tlalnepantla** no hay una tradición participativa local y los medios institucionales de participación son meramente formales lo cual restringe la eficacia de la gestión urbana local.

c) En el municipio de **Nezahualcóyotl** hay una fuerte tradición participativa de la población, que el gobierno local capitaliza, incorporando a las principales organizaciones sociales en los procesos decisorios. Esto repercute en una mayor eficacia en el proceso de gestión urbana local.

Las preguntas de las que partimos son:

¿cómo funcionan los modelos[6] de participación ciudadana en las decisiones (gestión urbana) de los niveles locales de gobierno?

¿Estos modelos tienen relación con el partido político que gobierna o con la sociedad local?

Para responder a estas preguntas, generamos el siguiente esquema de análisis dividido en cuatro unidades de observación:[7]

[6]Este término tiene una variedad de significados en la literatura sociológica, en este caso lo utilizamos como ejemplo o representación de un sistema donde se reúnen características similares que identifican un proceso.
[7]Cfr. Apartado 1.8.4 sobre la institucionalización de la participación ciudadana en el Estado de México.

Cuadro 1.1

Esquema de análisis I.

La participación ciudadana institucionalizada en el gobierno municipal

Unidad de observación: administración del ejecutivo local [8]	
Tema	Procedimiento
Forma de atención a las demandas de los ciudadanos	Respuesta y canalización de diversas solicitudes
Lugar de las instancias de participación en el organigrama	Análisis del organigrama del ayuntamiento. Análisis del Reglamento Interior de la Administración
Estructura por género en los principales cargos de la administración municipal	Revisión del directorio de los funcionarios de primer nivel [9]
Perfil profesional y experiencia de los funcionarios encargados de la Participación Ciudadana	Entrevista
Continuidad y estabilidad en el cargo de los principales niveles y de los encargados de la participación	Revisión de los directorios de funcionarios en los tres años de gobierno
Existencia de un diagnóstico de las demandas de la población	Revisión del Plan de Desarrollo Municipal. Análisis de documentos de las Direcciones que tienen a su cargo a las instancias de participación
Recursos y acciones destinadas a las instancias de participación	Revisión de los tres informes de gobierno
Existencia de mecanismos destinados a informar y captar las demandas ciudadanas	Entrevista (funcionarios y políticos), revisión de informes de gobierno y materiales generados en el municipio
Desarrollo de las instancias de participación señaladas en la normatividad: (COPACI, CODEMUN, COPLADEMUN, Consejo Municipal de Protección Civil y COCICOVI).	Análisis de informes de gobierno y documentos diversos
Identificación del lugar que ocupa la participación ciudadana como elemento en diferentes instancias del gobierno municipal y en el discurso oficial.	Análisis de informes de gobierno

[8]Por administración del ejecutivo local denominamos a las principales acciones de gobierno propuestas por el Presidente Municipal.

[9]En todos los ayuntamientos fue difícil de conseguir el organigrama, además éste se encontraba en permanente movimiento por lo que un instrumento paralelo es el Reglamento Interior de la Administración aprobado por el Cabildo.

Cuadro 1.2

Esquema de análisis II.

La participación ciudadana en el Cabildo

Unidad de observación: Cabildo (Regidores y Síndicos)	
Tema	Procedimiento
Atención del regidor a las demandas de los ciudadanos	Entrevista
Reglamentación generada en la gestión en torno a la participación ciudadana	Revisión de los reglamentos emitidos Análisis del Bando Municipal aprobado por el Cabildo
Percepción general del cabildo en torno a la participación ciudadana, es: Incluyente No incluyente	Entrevista a regidores de diferente partido político
Percepción de la participación ciudadana institucionalizada (COPACI y CODEMUN), por parte de los regidores.	Entrevista
Existencia de instrumentos de participación directa (cabildos abiertos, asambleas ciudadanas, consultas públicas)	Entrevista a regidores. Revisión de informes de gobierno
Cumplimiento de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica en materia de participación.	Entrevista

Cuadro 1.3

Esquema de análisis III.

Los Consejos de Participación Ciudadana

Unidad de Observación: Consejos de Participación Ciudadana	
Tema	Procedimiento
Competencias que poseen	Análisis de la normatividad federal, estatal y municipal
Proceso de elección de los integrantes	Revisión de las convocatorias (cuando las hubo)
Mecanismos de las reuniones: frecuencia, abiertas o cerradas	Asistencia a reuniones
Promoción de la capacitación a los Presidentes y miembros de Consejos	Entrevista a los encargados de la Dirección respectiva, revisión de documentos y otra clase de materiales sobre capacitación
Existencia de planes y programas específicos de estas instancias	Revisión de la información oficial de las direcciones o coordinaciones respectivas
Capacidad de incidencia en las obras realizadas (gestión urbana municipal)	Entrevista. Revisión de los informes de obras realizadas
Correspondencia de las obras con los diagnósticos realizados	Revisión de los informes de las obras. Revisión del Plan de Desarrollo Municipal
Presencia de los partidos políticos en los Consejos	Entrevista y diagnósticos de la dirección respectiva
Percepción de la atención a sus demandas por parte de los Presidentes de Consejos.	Entrevista
Percepción de la participación ciudadana por parte de los Consejos, es: Tolerada Promovida	Entrevista
Cumplimiento de los Consejos de Participación de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica y los reglamentos generados por las administraciones	Entrevista a los Presidentes de Consejos

Cuadro 1.4

Esquema de análisis IV.

Los Consejos de Desarrollo Municipal

Unidad de Observación: Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN)	
Tema	Procedimiento
Competencias que poseen	Análisis de la normatividad
Proceso de elección de los integrantes: votación, asamblea, designación	Revisión de las convocatorias (sí las hubo)
Mecanismos de las reuniones: frecuencia, si son abiertas o cerradas	Asistencia a reuniones Revisión y análisis de las actas emitidas (cuando las hay)
Existencia de planes y programas específicos de estas instancias	Revisión de la información oficial de las direcciones respectivas
Capacidad de incidencia en las obras realizadas (gestión municipal)	Entrevista. Revisión de los informes de obras realizadas
Correspondencia de las obras con los diagnósticos realizados	Revisión de los informes de las obras, contrastación con el Plan de Desarrollo Municipal
Presencia de los partidos políticos y las organizaciones sociales en los Consejos de Desarrollo Urbano	Entrevista y diagnósticos de la dirección respectiva
Número y tipo de obras promovidas o gestionadas por los Consejeros.	Revisión de los informes oficiales
Percepción de la participación ciudadana por parte de los Consejeros, es: Tolerada Promovida	Entrevista
Cumplimiento de las funciones asignadas	Entrevista a los Consejeros

III. El estudio de caso como estrategia de análisis

En este apartado realizamos una breve reflexión metodológica en torno a la utilización del estudio de caso como estrategia para desarrollar nuestro trabajo, ya que dada la naturaleza y características de las unidades de observación y análisis, decidimos que ésta era la mejor opción para explicar el tema, esto dentro la tradición sociológica, los estudios urbanos actuales y la administración pública local.

De tal forma, existe acuerdo en considerar que fue la Escuela de Chicago la que favoreció el auge de la utilización del estudio de caso como método de análisis de los fenómenos sociales. Algunos ejemplos de los trabajos producidos en esta tradición son The Hobo de Anderson (1927), The Ghetto de Wirth (1928), así como los análisis de Burguess sobre los patrones espaciales de la ciudad de Chicago (Feagin, et al, 1991, p. 44).[10]

[10]Un ensayo que examina con precisión la utilización del estudio de caso en la sociología norteamericana es el de Jennifer Platt, (1992). Así mismo, este número de la revista está dedicado a examinar desde diferentes perspectivas, la utilización del estudio de caso en la sociología.

Encontramos diferentes interpretaciones en torno a lo que debería considerarse un Estudio de Caso. Las definiciones halladas van desde la que afirma que se trata de una:

"multifacética investigación en profundidad de un simple fenómeno social, usando métodos cualitativos de investigación. El estudio es conducido en gran detalle y, a menudo, se basa sobre los usos de varias fuentes de análisis. El fenómeno social estudiado puede ser una organización, puede ser un rol, puede ser una ciudad o puede ser un grupo de personas. El estudio de caso es usualmente visto como una instancia de un fenómeno, como una parte de un largo grupo de instancias paralelas" (Ibíd. p.2).

Probablemente se trata de una definición muy general que deja de lado algunos de los componentes del caso que son abordados en otras definiciones, aunado a esto, el término "multifacético" deja abierta la posibilidad de varias interpretaciones. Además, la definición anterior sólo contempla la utilización de métodos cualitativos a diferencia de las concepciones de otros autores que también incorporan la utilización de la encuesta en el estudio de caso.

Una definición más conveniente es la de Young:

Un caso es "un dato que describe cualquier fase o el proceso de la vida entera de una unidad en sus diversas interrelaciones dentro de su escenario cultural –ya sea que esa unidad sea una persona, una familia, un grupo social, una institución social, una comunidad o una nación-. Cuando la unidad de estudio es una comunidad, sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o factores del mismo, porque se está estudiando la significación o el efecto de cada uno dependiendo de sus relaciones con los otros factores dentro de la unidad total" (Pauline Young, 1939, p.272).

Por otra parte, una definición más actual considera al estudio de caso como "una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de éstos" (Robert Yin, 1994, p. 13).

Lo anterior pone énfasis en que el estudio de caso no es una técnica determinada. Es una forma de organizar datos sociales, sin perder el carácter unitario del objeto social que se está estudiando, es decir, es un enfoque que ve cualquier unidad social como un todo.

El método del estudio de caso no es una técnica particular para conseguir datos (como sería el caso de la entrevista), sino una manera de organizar éstos con base

en alguna unidad elegida como puede ser la historia de vida del individuo, la historia del grupo o algún proceso social delimitado. Se pueden emplear todas las técnicas que utilice otro modo de organización: entrevistas intensivas, cuestionarios, historias personales, documentos, informes de casos hechos por otras personas, cartas, etc. La conservación del carácter unitario del caso deriva de la amplitud de los datos reunidos y de los niveles de casos que se añaden, por el empleo de índices y tipologías, y por el hincapié que se hace de la interacción dentro de una dimensión del tiempo (William Goode, 1976, p. 415).

En el estudio de caso: 1) el objetivo es hacer una investigación profunda sobre un determinado proceso, conservando la visión total del fenómeno, y 2) la intención no consiste en establecer una generalización en el sentido estadístico del término.

En este sentido, la elección de los "casos" no corresponde a un criterio estadístico tradicional y tampoco se trata de "muestras" representativas de un sector de la población. El caso es elegido porque al investigador le parece importante y esclarecedora la explicación de ciertos fenómenos a través de un evento en particular. En los últimos años, el análisis de los gobiernos locales ha concentrado la atención de la investigación en las ciencias sociales y han sido publicados diversos estudios sobre el tema desde la sociología, la ciencia política y la administración. En una revisión de la bibliografía generada en los últimos años en México, se encontraron una gran variedad de territorios, temas, enfoques y resultados.

Descubrimos que las causas del auge de estos temas son distintas: por una parte, el municipio se convirtió en el escenario de la transición política y fue en el espacio local donde se produjeron las primeras formas de alternancia política. Asimismo los gobiernos locales se convirtieron en el sitio en el cual el investigador podía tener acceso a una variedad de información, la naturaleza misma de éstos marcó las variables espacio-temporales que es necesario establecer en toda investigación.

El estudio de caso se convirtió en el recurso metodológico que los investigadores en México -y también en América Latina-,[11] privilegiaron en los estudios locales, situación que podría correr el peligro de caer en los excesos y no permitir un desarrollo teórico más completo sobre los gobiernos locales, al centrarse en un proceso y momento determinado.

Bajo estas consideraciones, en la investigación se privilegió este enfoque metodológico porque los territorios-casos elegidos son representativos de cierta clase

[11]Al respecto ver el artículo de Nicolás Pineda Pablos (1996). El autor hace una revisión de la literatura sobre gobiernos locales producida en los últimos años en América Latina y llega a la conclusión, de que el estudio de caso ha sido el método privilegiado en este tipo de análisis, pero esta metodología se presta a muchos juicios subjetivos, por lo que es necesario avanzar en la búsqueda de métodos alternativos.

de municipios (urbanos) del territorio nacional y los resultados pueden, de alguna manera, generalizarse a otros con dinámicas similares.

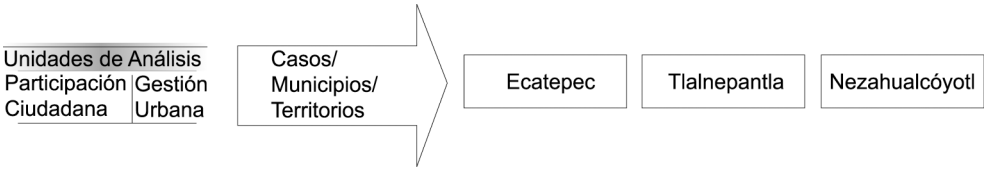
Asimismo, para una mejor utilización de esta herramienta de presentación de resultados se siguieron varias recomendaciones metodológicas sobre la utilización del estudio de caso como una estrategia de investigación:

- En primera instancia, las ciudades-municipios estudios de caso, se eligieron siguiendo el criterio de sistemas similares. Es decir, que tuvieran características económicas y demográficas semejantes para hacer el estudio comparativo.

- La otra razón es que partimos de la idea señalada por Robert Yin sobre los principales elementos a considerar en la elaboración del estudio de caso, es decir, la definición de la unidad o unidades de análisis que, en el caso particular de nuestra investigación, son dos: la 1) gestión urbana y 2) la participación ciudadana. O más sencillamente, la participación ciudadana en la gestión urbana local.

Gráfica 1.1.

Unidades de análisis de la investigación



Dentro de este esquema, observamos que se trata de tres casos con dos unidades principales de análisis, al mismo tiempo, se involucra la comparación entre territorios (casos) diferentes pero ubicados en un mismo nivel de comparación.

La elección de estos tres casos conlleva también la intención de avanzar en la teoría sobre la alternancia política como elemento clave de los cambios en la gestión urbana local. Los casos se eligieron como soporte para consolidar esta idea.

El examen sobre la importancia del estudio de caso en la investigación sociológica ayudó a ubicar a éste, en un nivel más general, y conocer sus posibilidades y límites, al mismo tiempo, motivó algunas reflexiones sobre la forma en que ha sido utilizado en los estudios municipales.

CAPÍTULO 1

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN URBANA EN EL GOBIERNO LOCAL MEXICANO

En este capítulo se reflexiona en torno a los conceptos que se utilizan en el trabajo: participación ciudadana, gestión urbana y gobierno local. También se especifican los tipos o modelos de participación que han resultado de la revisión de la literatura especializada y que habrán de contrastarse con los casos que se abordan en los siguientes capítulos.

Asimismo, y en la parte final de este apartado, se presenta un breve panorama de la entidad donde se ubican territorialmente nuestros estudios de caso y se analizan las formas institucionalizadas de participación en el Estado de México, mismas que sirvieron de base para la selección de las unidades de observación.

1. La participación en el sistema político mexicano

En este apartado se abordan las formas de participación que han prevalecido como parte de los sistemas de gobierno en México, donde encontramos una historia de prácticas centralistas y un escaso involucramiento por parte de los habitantes de los espacios locales en las tareas de gestión pública.

Con la alternancia política empieza un proceso de nuevas experiencias en los gobiernos locales, que transforman las relaciones autoridad-ciudadano, dentro de estas “nuevas” propuestas destaca lo que denominamos el gobierno gerencial.

Aparece también, en algunos autores, fundamentalmente de la corriente de la tradición comunitaria norteamericana, el rescate de la importancia de las redes solidarias creadas al interior de los grupos como fuentes básicas de la participación.

También se retoma la propuesta de que la participación debe ser institucionalizada en las diferentes esferas y fases de la gestión gubernamental como estrategia para mejorar la actuación de los gobiernos locales.

Con esto queremos ejemplificar los modelos principales de gobiernos que tendrán una respuesta diferente en el involucramiento de la ciudadanía y en las acciones que forman parte de la gestión urbana, lo que se constatará en el trabajo.

1.1. Clientelismo y corporativismo como formas de participación

Los estudios recientemente realizados sobre el gobierno local mexicano parten del hecho de que actualmente se experimenta una etapa de transición política y de alternancia. De acuerdo con este nuevo esquema, quedaron atrás los viejos modelos corporativistas y clientelares, donde la categoría de ciudadano no existía y lo que predominaba era una relación patrón-cliente en las relaciones sociopolíticas locales. Los analistas del tema afirman que el sistema político mexicano se construyó siguiendo un modelo de autoritarismo y presidencialismo, que cobró mayor auge en la época posrevolucionaria. Este esquema autoritario se manifestó fundamentalmente en el predominio de las decisiones presidenciales y en la conformación de un partido de Estado que no admitía la competencia política.

Las principales características de este sistema que se consolidó después de la Revolución Mexicana fueron: "1) el control del cierre y de la apertura a la participación en el sistema político formal por parte de un partido hegemónico estrechamente relacionado con el aparato del Estado en donde la autoridad última es ejercida por el Ejecutivo; 2) la existencia de espacios restringidos de actividad política y de articulación entre Estado y sociedad que se basaba en principios corporativistas y asistencialistas de corte clientelar; 3) la estrecha relación de interdependencia entre el sistema de representación de los intereses y un modelo de desarrollo en el cual el Estado desempeñaba un papel fundamental; 4) la hipertrofia de una función legitimadora basada en la capacidad real del Estado de cumplir su papel de agente de desarrollo" (Proud'homme, 1996, p. 34).

Bajo ese régimen, las relaciones que predominaron eran de tipo populista y corporativo, esto, además implicó en los procesos de urbanización de las ciudades mexicanas un terreno propicio donde la necesaria lucha por la provisión de bienes y servicios, favorecía, de alguna manera, el fortalecimiento de este tipo de relaciones de clientelismo urbano.

Estas prácticas consisten en lazos tejidos entre grupos determinados de la población (no exclusivamente pertenecientes a los sectores populares) y políticos o autoridades, regidos por la lógica del intercambio y mediados por un tercero que opera como intermediario (líder, dirigente), (Duhau,1999, p. 2).

En esta relación, resulta fundamental la existencia de un sector empobrecido que no tiene acceso a los bienes públicos; se trata de poblaciones situadas en un estado de

privación, que generan sus propios mecanismos de intercambio, solidaridad y compadrazgo para cubrir sus necesidades.[12]

Los mismos habitantes de estas ciudades, extienden sus prácticas de intercambio, articulándolas con los representantes de instituciones estatales a través de uno o más intermediarios, es decir, aparece el clientelismo como forma de relación (Ibíd. p. 2).

Sobre el clientelismo y particularmente el que aparece en los espacios urbanos, hay una amplia bibliografía y una discusión que se originó desde hace varias décadas, no obstante, se rescata una definición que nos dice que esta práctica se caracteriza por:

a) Relaciones particulares y difusas.

b) La interacción supone un intercambio de recursos instrumentales, como podrían ser los bienes materiales, los servicios personales, etc. y también subjetivos como la lealtad y la solidaridad.

c) El intercambio da lugar a un fuerte principio de incondicionalidad, credibilidad y reconocimiento de obligaciones mutuas.

d) No existen lazos formales, legales o contractuales.

e) Las relaciones no son rígidas sino voluntarias y, por lo tanto, pueden abandonarse.

f) Se establecen entre individuos o redes de individuos de manera vertical.

g) Se basan en una fuerte desigualdad económica y de poder en la cual el patrón monopoliza los bienes que son vitales para los clientes. (Hernández, 1994, p. 695).

Los pobres urbanos resultan el sector más vulnerable de este tipo de intercambio y aparece un gran número de intermediarios en esta relación, ya que éste es el camino más común hacia la satisfacción de las necesidades básicas. Otro factor que facilita este tipo de vínculo, es que en los niveles locales, no hay reglas claras sobre la provisión de los bienes y de diversos servicios públicos urbanos que son facultad del Ejecutivo local.

[12]La literatura y la investigación sociologica produjo diversos estudios en décadas pasadas, sobre las formas de relación de estos gobiernos con sus autoridades. Cfr. Cornelius, (1980) que es un estudio clásico sobre las formas participativas de los pobres en la Ciudad de México.

Asimismo, diversos estudios han demostrado que cuando se instrumentaron programas sociales de combate a la pobreza, éstos tuvieron la característica de servir también como mecanismos clientelares y, además, eliminaron a las autoridades locales en el proceso, estableciendo un nuevo tipo de relación entre los involucrados y convirtiendo a éstos, en potenciales votantes del partido en el poder (cfr. Cornelius, 1994, Acedo, 1995; Méndez, 1995).

Así como el clientelismo se establece como una relación entre autoridades y habitantes pobres de las ciudades, otra forma que predomina es el corporativismo, el cual se define como:

"un sistema de representación de interés en el que las unidades constituyentes se organizan en un número limitado de categorías únicas, obligatorias no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, y a las que se les otorga un monopolio deliberadamente representativo dentro de sus respectivas categorías, a cambio de respetar ciertos controles en su elección de líderes y en la articulación de demandas y apoyos" (Schmitter,1992, p. 7)

Es decir, se trata de un sistema de intermediación entre habitantes y autoridades donde sólo unos cuantos tiene la función de negociar sobre los aspectos básicos de la vida social y política. En este caso, se trata de los líderes de las diversas organizaciones y corporaciones creadas para ordenar algunos aspectos de la vida urbana.

Para Guillermo O'Donell (1978), el corporativismo es un fenómeno relativamente reciente, surgido a raíz de los procesos de urbanización e industrialización acelerada ocurridos a partir de la crisis mundial de la década de 1930.

Esta forma de Estado burocrático-autoritario tiene varios componentes: uno es la "estatización", en el sentido de la "conquista" por parte del Estado y la consiguiente subordinación a éste, de las organizaciones de la sociedad civil.

El otro elemento es el "privatista", que consiste en la apertura de áreas institucionales del propio Estado a la representación de intereses organizados de la sociedad civil.

Así, son corporativistas las estructuras desde las que se ejerce oficialmente la representación de intereses "privados" frente al Estado, por parte de organizaciones funcionales (no territoriales), sujetas, por lo menos formalmente, en su existencia y en su derecho de representación, a la autorización o aceptación por parte del Estado, y en las que ese derecho queda reservado a la cúpula de esas organizaciones, con exclusión de otros canales legitimados de acceso al Estado por parte del conjunto de sus miembros (Ibíd. p.5).

De acuerdo con esta definición de corporativismo, los ciudadanos como tales no existen, ya que los habitantes de las ciudades tienen solamente un tipo de representación, pactado de antemano entre el Estado y las organizaciones a través de sus líderes.

En México, el sistema político posrevolucionario adoptó una estructura típicamente corporativa, aquí, el partido surgido de la revuelta armada y sus organizaciones sectoriales fueron durante muchos años, el único vehículo de comunicación entre los habitantes de las ciudades y el gobierno.

Alvarado (1997) afirma que "las corporaciones surgieron y fueron funcionales para la integración y representación políticas posrevolucionarias porque eran sistemas distintivos de representación y agregación de intereses y posiciones; fueron un arreglo institucional para vincular los intereses organizados de la sociedad, con la estructura de toma de decisiones del Estado. Organizaciones gremiales como los sindicatos y las asociaciones de partidos en México, contribuyeron a integrar territorial y temporalmente la representación y la dominación, y en este sentido, la consolidación del Estado" (Alvarado, 1997, p. 59).

La estructura de las ciudades y las formas de organización de sus habitantes para solicitar los bienes y servicios necesarios, así como para realizar algunas actividades de subsistencia, fueron el terreno natural para que se diera ese tipo de relación con el Estado. Aunado a lo anterior, los poderes y facultades de los gobiernos locales fueron escasamente conocidos por sus habitantes y, más aún, la reglamentación de los servicios urbanos básicos era un hecho inexistente.

Además, "las actividades lucrativas cuyo desarrollo está relacionado con las atribuciones de la autoridad local vinculadas con los bienes, los servicios y el espacio público, se realizan por la vía de la concesión, licencias, permisos o el simple consentimiento, cuyo otorgamiento es facultad de la autoridad local, se organizan bajo las figuras de 'agrupaciones', 'asociaciones', 'cooperativas', 'federaciones', 'organizaciones' etc., que articulan los intereses de sus miembros a través de líderes que simultáneamente ejercen funciones de representación y control político a través de la afiliación partidaria (tradicionalmente al PRI), canalización y disciplinamiento de demandas y regulación del acceso a la actividad. Así, este corporativismo vino operando como un verdadero modo de gestión urbana" (Duhau, op. cit. p. 3).

Una condición de este corporativismo urbano, es que las autorizaciones para la realización de actividades comerciales y la provisión de los servicios públicos, se encuentran sujetas a la discrecionalidad de la autoridad y a la labor que ejercen los intermediarios, que son los líderes de las organizaciones populares. No hay un

procedimiento claro y único mediante el cual todos los involucrados conozcan los requisitos a cubrir, además la escasa reglamentación en el nivel local de gobierno, facilitó esta relación.

Así, este tipo de vínculo corporativo y clientelar, ha sido calificado por algunos autores como "una forma de participación social, modalidades de gestión urbana y pilares de una gobernabilidad autoritaria en el nivel local" (Ibíd, p.1).

Para otros autores, es en el nivel local de gobierno donde se observan los vicios de un sistema político autoritario: "en las condiciones de déficit crónico en que se desenvuelven los gobiernos locales, puede observarse que las administraciones municipales proveen las bases para poderosas maquinarias políticas clientelares, incluso, en ausencia o disminución de los recursos centrales... en pocos lugares puede observarse más detalladamente la urdimbre de los juegos de poder en el seno de los partidos y del sistema político en su nivel más capilar, la intersección de los niveles micro y macro político" (Máinz, 1996, p. 58).

Esta forma –o ausencia- de participación ciudadana en los procesos de gestión urbana local, fue la que predominó durante los años en que no había una apertura política, ni competitividad en el espacio local, así, podemos afirmar que se trata de un modelo de participación ciudadana que corresponde a un régimen político autoritario.

No es de extrañar, por lo tanto, que en este escenario se afirmara que en México había una "cultura política parroquial", en la cual, "los individuos estaban vagamente conscientes de la existencia del gobierno central y no se concebían capacitados para incidir en el desarrollo de la vida política". Esta cultura política se identificaba con sociedades tradicionales donde todavía no se había dado una cabal integración nacional (Almond y Verba, 1970).[13]

En este esquema de inexistente competencia política y de relaciones intergubermentales permeadas por un predominio en las decisiones centrales, poco se sabe cómo se gobernaban los espacios locales. Es de suponerse que al ser el espacio más olvidado en el espectro político, lo que se encontraba en los municipios

[13]Los otros tipos de cultura son la subordinada y la participativa. Almond y Verba sostienen que una democracia estable se logra en sociedades donde hay una cultura política participativa, pero que está complementada y equilibrada por la supervivencia de los otros tipos de cultura. Se trata de una cultura mixta a la que denominan cultura cívica y que está concebida idealmente. La cultura cívica combina aspectos modernos con tradicionales y concibe al ciudadano lo suficientemente activo en política como para poder expresar sus preferencias frente al gobierno sin que esto lo lleve a rechazar las decisiones tomadas por la élite política, es decir, no obstaculiza el desempeño gubernamental. El modelo cívico supone la existencia de individuos activos e interesados pero, al mismo tiempo, responsables y solidarios. La cultura cívica es una cultura política que concibe al gobierno democrático como aquél en el que importan mucho las demandas de la población, pero que también debe garantizar el ejercicio pacífico y estable del poder, o sea, su gobernabilidad.

rurales y urbanos, era una relación patrón-cliente, donde la ciudadanía era algo impensable. Es hasta épocas recientes cuando se analiza el desempeño de los diferentes gobiernos locales, y principalmente, como producto de la alternancia política que se empezó a experimentar recientemente.

1. 2. La alternancia política y los procesos electorales locales

Es hasta hace apenas unos años, que el panorama político municipal empieza a cambiar y que aparecen algunas experiencias de partidos políticos distintos al PRI que acceden a los poderes locales.

Algunos estudiosos de la historia política local, definían este proceso como la "utopía viable" (Cfr. López Mojardín, 1986), cuando se consideraba como un hecho insólito el que partidos políticos diferentes al PRI, fueran capaces de ganar las elecciones locales y gobernar un municipio.

Es desde la década de los cuarenta cuando se empiezan a dar algunos cambios incipientes en el mapa político mexicano. Así, se sabe que en el municipio de León, Guanajuato, triunfó en 1946 la Unión Cívica Leonesa, venciendo con notable ventaja al candidato del partido oficial. Lo anterior trajo como consecuencia una revuelta local y la represión consiguiente del movimiento, aún así, esto fue la primera señal de una serie de cambios que se avecinaban.

Otro de los conflictos locales que más ha sido estudiado, fue el protagonizado por Salvador Nava en San Luis Potosí a fines de los años cincuenta, aquí, la organización que protagonizó la transición fue la Unión Cívica Potosina, y lo importante de este movimiento fue que aglutinó a un gran número de organizaciones locales y de ciudadanos, y que sentó el precedente para la realización de cambios políticos que impactaron en el plano nacional.

Con estos precedentes, en las siguientes décadas se produjeron otros movimientos locales que perseguían el mismo fin: el triunfo de partidos u organizaciones sociales diferentes al PRI. Dos casos notables en este proceso fueron: el triunfo de la Coalición Obrera Campesina Estudiantil del Istmo (COCEI) en Juchitán, Oaxaca, y el resurgimiento del movimiento navista en San Luis Potosí a principio de la década de los ochenta.

Así, entre 1978 y 1981, el PRI perdió las elecciones en más de 40 municipios y, en algunos de ellos, se instalaron Consejos Municipales como respuesta a los conflictos surgidos (Ziccardi y Martínez Assad, 1988).

De los partidos políticos existentes, la historia muestra que ha sido el PAN el que mayores triunfos ha obtenido en los procesos locales y que fue el primero en convertirse en un opositor serio para el régimen. Este partido ganó varios municipios importantes: Hermosillo en 1967; Mérida en 1968, y Agua Prieta y Ciudad Obregón, en 1979. Por otra parte, el PPS ganó en 1972 los municipios de Juchitán y Tepic. (Ibid.).

Asimismo, entre 1978 y 1981, el PAN fue el partido con más triunfos en el ámbito municipal con 18 alcaldías ganadas; en segundo lugar se ubicó el PARM con nueve; y, en tercer sitio, el PPS con siete. En esos mismos años, el PCM (que obtuvo su registro en 1979) consiguió tres municipios, el PST dos y el PDM uno (Ibíd.).

Con la reforma al artículo 115 constitucional realizada en 1983 bajo el gobierno de Miguel de la Madrid, se estableció, entre otras cosas, que los partidos políticos opositores tuvieran la posibilidad de tener presencia en el ayuntamiento a través de regidores de representación proporcional.

Ziccardi y Martínez Assad afirman que en las elecciones realizadas con posterioridad a la reforma, la competencia política fue más abierta. En el proceso electoral de 1983 hubo renovación en 1, 158 autoridades municipales, en ese proceso: el PRI triunfó en 1, 133 municipios; el PAN ganó 13, el PST y el PSUM, cuatro cada uno; el PPS, tres, y el PDM, uno, sin embargo, la oposición con su escasa presencia nacional, sólo presentó candidaturas en la quinta parte de los ayuntamientos que se renovaron.

Entre los triunfos importantes del PAN están las capitales de algunos estados: Durango, Chihuahua, Hermosillo y Ciudad Juárez. Pero un hecho notable que registramos, es que la respuesta política ante estos procesos parece haber seguido un patrón similar en todas las épocas: las opciones de la derecha eran respetadas, mientras que la izquierda recibía duros embates. (Arzaluz y Bassols, 1996, p.110).

Para 1986, 58 municipios eran gobernados por fuerzas políticas distintas al PRI; el PAN gobernaba en 26, de los cuales, 11 eran ciudades norteñas de cierta importancia. El PSUM ocho ayuntamientos, mientras que el PST, el PPS y el PARM tenían presencia en siete. El PDM gobernaba en tres municipios (Ziccardi y Martínez Assad, op. cit.).

Las mayores disputas por el poder municipal ocurren, sin duda, después de la coyuntura política de 1988. En las elecciones municipales posteriores emerge con fuerza una oposición ligada a los partidos políticos de izquierda que después conformarían el PRD. En 1990, este partido gana una capital estatal, Morelia, y se convierte en la segunda fuerza política del Estado de Michoacán y la tercera del país. (Arzaluz y Bassols, op. cit. p.110).

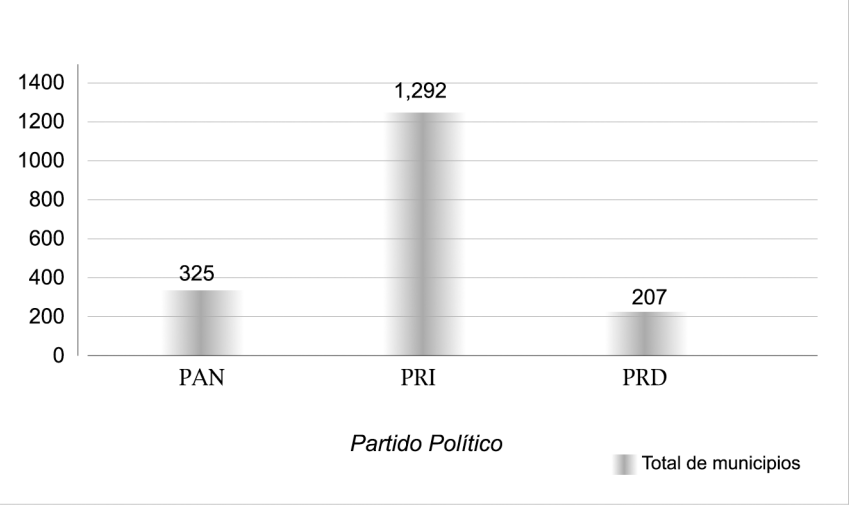
El gobierno salinista destaca por dos hechos: los partidos opositores logran triunfos importantes y la alternancia política se convierte en un hecho real. Por otra parte, durante ese sexenio, la prioridad del gobierno fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), y se descuidaron las políticas específicas hacia los municipios. Este programa creó algunos mecanismos de apoyo a los gobiernos locales, como el de Fondos Municipales, sin embargo, su característica más importante fue pasar por encima de la autoridad municipal (Ibíd. p. 110).

En los siguientes años, la alternancia política se convirtió en una realidad tanto en el nivel estatal como en el municipal. Paralelamente, el día 2 de julio del 2000, el partido político que más presencia había tenido en lo local, gana la elección presidencial y, por vez primera, después de la Revolución Mexicana, un presidente proveniente de un partido político diferente al PRI, gobierna al país.

Para octubre del 2001, en el plano municipal, de un total de 2,427 municipios: el PAN gobierna a 325 con una población total de más de 32 millones de habitantes; el PRI gobierna 1,292 municipios con casi 41 millones de habitantes; y el PRD, 207 con poco más de 8 millones de habitantes, por sólo citar a los tres partidos políticos más importantes en el plano nacional[14] (véanse gráficas 1.2 y 1.3).

Grafica 1.2

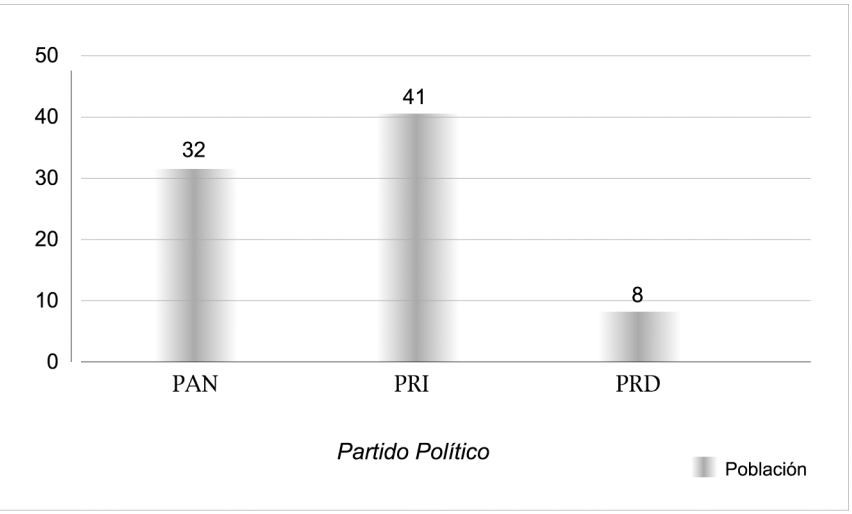
Filiación política de los Presidentes Municipios de México



[14]Datos tomados de la página en internet del CEDEMUN, www.cedemun.gob.mx

Grafica 1.3

Población gobernada por los principales partidos políticos



Fuente: CEDEMUN: Sistema Nacional de Información Municipal,. 2001

Otro dato importante en este recuento, es que en el Estado de México se había experimentado históricamente un predominio casi absoluto del PRI,[15] incluyendo a los municipios metropolitanos que están conurbados a la Ciudad de México,[16] sin embargo, en noviembre de 1996, al realizarse elecciones para renovar ayuntamientos, por vez primera, algunos municipios metropolitanos, pasan a ser gobernados por partidos políticos opositores: se trata de Nezahualcóyotl donde triunfó el PRD y de Tlalnepantla que ganó el PAN; otro municipio de grandes dimensiones: Ecatepec de Morelos, siguió bajo el poder del PRI en esas elecciones.

1. 3. Las nuevas formas de gestión: El gobierno gerencial

La intención de presentar un breve recuento del mapa político-electoral municipal y de la alternancia política en ese ámbito de gobierno, es con el fin de señalar que junto con el cambio político se van descubriendo nuevos estilos y formas de gobernar. La bibliografía que recientemente se ha producido sobre esos temas, aborda las experiencias y casos de gobiernos municipales en diferentes entidades del país,

[15]Alvaro Arreola (1995), hace un excelente análisis de la historia política y desarrollo de los procesos electorales en esta entidad.

[16]Una excepción la constituye el municipio de Naucalpan el cual había sido gobernado recientemente por el PAN. Un buen recuento de las elecciones municipales recientes en el Estado de México se encuentra en el artículo de Jaime Sobrino (1998).

donde las autoridades generaron nuevos mecanismos de representación y relación con la ciudadanía local.[17]

Así, podemos afirmar que además de la alternancia política, los nuevos gobiernos transitan hacia la generación de "experiencias innovadoras" o hacia la búsqueda de "buenos gobiernos locales"[18], después de esa larga historia de clientelismo y corporativismo como formas de gestión en el nivel local.

No se puede afirmar que haya un patrón o modelo único de gobierno que corresponda a cada partido político en el plano nacional, sin embargo, diversas evidencias y trabajos realizados demuestran cuando el PAN arribó al poder, se caracterizó por implementar un nuevo "estilo" de gobierno.[19]

De los casos conocidos, destaca la implantación de un "estilo gerencial" de gobierno, sobre todo, en algunas gestiones panistas importantes (Naucalpan, León, Tijuana). Lo importante aquí, es que la autoridad local, más que gobernante es concebida dentro de un esquema que la identifica como un "gerente", encargado de administrar al municipio.

Este modelo o forma de gobierno, tiene su origen en lo que algunos autores llaman la "crisis de legitimidad del Estado", donde se hace necesario un replanteamiento del gobierno benefactor que había dominado el panorama de América Latina durante décadas. Con los cambios vertiginosos de los últimos años, este "Estado Moderno", requiere un reajuste en las estructuras burocráticas de la administración pública.

Así "es el agotamiento de una estructura administrativa que creció ante la explosiva complejidad de los sistemas sociales, económicos y políticos (además de la creciente complejidad organizacional del propio aparato estatal). En un proceso, aunque ineficaz, altamente probable en toda organización de complejidad creciente, las

[17]En las elecciones celebradas en la entidad el 2 de julio del año 2000, Nezahualcóyotl continúa gobernado por el PRD y Tlalnepantla por el PAN mientras que Ecatepec fue ganado por el PAN.

[18]Entendiendo a éste como el que cumple los siguientes requisitos: a) Eficacia, eficiencia y responsabilidad en las funciones que legalmente le son atribuidas; b) Honestidad y trasparencia en el manejo de la hacienda local; c) Atención equitativa o incluyente de las demandas ciudadanas; d) Aceptación y/o aliento de la participación ciudadana institucionalizada en el proceso de formalizar las demandas o participar en su satisfacción (Cfr Ziccardi y Saltalmacchia, 1997, p. 31).

[19]Un trabajo pionero en ese sentido es el de Peter Ward, quien realizó un estudio comparativo entre las políticas municipales y la forma de relacionarse con la sociedad local en las gestiones panistas en Ciudad Juárez y Chihuahua. Se trata de un trabajo que explora las raíces de las relaciones entre las estructuras corporativas del PRI y los gobiernos locales. En este trabajo se concluye que, al igual que los gobiernos priistas, las gestiones panistas favorecieron a los sectores populares con la provisión de los servicios urbanos básicos y la realización de obras ostentosas. Sin embargo, las diferencias se encuentran en dos sentidos: el PRI funciona bajo una racionalidad más flexible, gran ineficiencia y fuerte confianza en el estado, mientras que el PAN realiza su labor bajo un régimen más rígido, en el cual se enfatiza la adhesión a las leyes, la no corrupción, la eficiencia técnica, la participación popular y la expansión de la autonomía municipal, (Ward, 1993, p. 101).

administraciones públicas de los diversos países crecieron en tamaño, roles y responsabilidades ante la necesidad de aprehender la complejidad de su acción" (Cabrero, 1992, p. 18).

A lo anterior, añadimos, que en el caso mexicano, las estructuras se hallaban plagadas de relaciones burocrático-clientelares y de organizaciones corporativizadas al servicio del partido en el poder.

Este aparato administrativo ineficaz e incapaz de responder a las demandas de la sociedad, dio como resultado el cuestionamiento del Estado como "ente obeso, ineficaz e ineficiente. Un aparato organizacional que se reproduce a sí mismo con su lógica interna e intereses propios, y que se desvinculó de la sociedad, sometiendo a una crisis de legitimidad al propio Estado" (Ibíd. p. 18).

Como respuesta, surge un nuevo planteamiento en torno al aparato de la administración pública y una propuesta de hacerlo más efectivo, atendiendo diferentes niveles: la eficacia, la eficiencia y la legitimidad. En el primer nivel, el objetivo de la modernización del aparato es el "cambio de técnicas y procedimientos para mayor racionalización". En el segundo, es el "cambio de la estructura normativa y organizacional y el cambio en la dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad", mientras que en el tercer nivel, se requiere un "cambio en las formas de interlocución y participación Estado-sociedad", (Ibíd, cuadro p, 24).

Este modelo propone el paso de un "administrador" a un "gerente público", esto último supone la renovación en la relación entre funcionarios y aparato de gobierno, ya que en la concepción tradicional, el administrador público tiene un perfil que se caracteriza por la centralización de su espacio de decisión y la búsqueda de un "grupo" que políticamente le dé fuerza al interior del aparato. También se le identifica como un "decisor para el que la no ampliación de los espacios de poder, el evitamiento de iniciativas, la cuota de rentabilidad política y el uso estratégico de los recursos, son las premisas de referencia que dan lógica a su comportamiento, así, el compromiso de este administrador público se da con el grupo (político) que lo impulsa y no con el aparato estatal" (Ibíd.p.120).

El tipo más puro de esta nueva visión del gobierno gerencial, queda expresada en autores como David Osborne y Ted Gaebler, para ellos, un gobierno en el siglo XX, debía ser un "catalizador, propiedad de la comunidad; competitivo; inspirado en objetivos; dirigido a los resultados; inspirado en el cliente; de corte empresarial; previsor; descentralizado y orientado al mercado" (Osborne y Glaeber, 1994).

Estos autores explican detalladamente la importancia y el significado de crear un gobierno de corte empresarial, donde la autoridad se limite y relegue, en otros, algunas

funciones consideradas no prioritarias de las administraciones, entre éstas, la prestación de algunos servicios públicos.

Tal vez en donde quede ejemplificada con mayor claridad esta tendencia, es en la afirmación de tratar al ciudadano como un "cliente", al que se le venden los bienes y servicios que el gobierno está obligado a prestar.

Para estos autores, mientras "las empresas se esfuerzan por complacer a los clientes, las agencias gubernamentales se esfuerzan por complacer a grupos de interés" (Ibíd, p. 242). Una de las sugerencias para lograr este tipo de relación, es que los funcionarios del gobierno no elijan a los proveedores de servicios en un proceso que invita a la competencia, sino permitir que cada ciudadano escoja a su proveedor, es decir, se desplaza la responsabilidad a los clientes (Ibíd. p. 244).

Otra propuesta de este enfoque, es la implementación del método de calidad total en el proceso de gobierno, así, "la gestión de calidad total coloca en su inicio el programa organizativo tradicional: dice que los clientes son la gente más importante de una organización; que luego vienen los que sirven directamente a los clientes; y la gestión está para servir a quienes sirven a los clientes" (Ibíd. p. 249).

Entre las "ventajas" de considerar a los ciudadanos como clientes, se enfatizan, entre otras, la responsabilidad que adquieren los proveedores, la despolitización del proceso, la estimulación de la innovación, la pluralidad de opciones, la ausencia de derroche, el compromiso de los usuarios y la creación de mayores oportunidades de igualdad. Es decir, son las mismas ventajas que se encuentran en una relación de compra-venta de alguna mercancía.

Aquí estamos ante un modelo opuesto al esquema corporativo y clientelar, nos hallamos ante la concepción de otro tipo de "cliente" que ya no es el pobre urbano. La pregunta indicada en este caso es ¿cómo se concibe en este modelo el asunto de la participación ciudadana?.

Los autores consultados tienen poco que decir al respecto, ya que aquí la noción de ciudadano, no aparece y sólo se encuentra a un posible "cliente" de los servicios que vende el gobierno. Si bien los creadores de este modelo de gobierno consideran la participación ciudadana en el discurso, no hay una definición clara de lo que se puede entender por ésta.

Si en el primer modelo expuesto se intercambiaban los votos por bienes y servicios urbanos, en éste, simplemente se venden los servicios a los que pueda pagar por ellos y se despolitizan los procesos de gobierno y gestión urbana.

Para Nuria Cunill, a esta nueva figura se le denomina el "participante administrativo", ya que en esta nueva visión del gobierno, la tendencia es la siguiente: 1) el envolvimiento del ciudadano en las tareas de gobierno se organiza centralmente en torno a la dimensión sectorial de la cosa pública y, en particular, la social; 2) el sujeto convocado es el usuario de un servicio particular; 3) el modelo invocado en relación con él es de "participante administrativo" (Cunill, 1997, p. 130).

Bajo este enfoque, la participación se da principalmente en términos de la convocatoria de un "consejo directivo público", integrado por ciudadanos -o usuarios-. Cuyo "conocimiento experto", les permite opinar sobre las reformas propuestas por el gobierno. "En términos más generales, el rápido crecimiento que experimentan los cuerpos designados en los ochenta y los noventa, versus los cuerpos electos, expresa este intento de separar la política de la administración, cuestión que pretende erigirse en un elemento clave de las recientes reformas en el sector público" (Ibíd, p. 130).
Se examinan a continuación algunos ejemplos de la participación ciudadana dentro de este segundo modelo al que denominamos de la participación gerencial, donde se intenta priorizar la eficiencia y se separa la administración de las tareas de gobierno, ya que de esta manera es más fácil percatarse del significado de la participación que se contempla en estos esquemas.

1. 4. El modelo gerencial de gobierno en México

En esta parte y para intentar responder a la pregunta sobre la concepción de la participación ciudadana en este enfoque, nos remitimos a la serie de trabajos sobre los gobiernos locales que se han generado en nuestro medio en los últimos años; de éstos, destacan los estudios en los municipios de Naucalpan, León y Tijuana, donde sin tratarse de una aplicación exacta de los supuestos de Gaebler y Osborne, los gobiernos locales operaron una política enmarcada en este estilo gerencial, novedoso en el esquema político mexicano.
Elegimos esta forma de presentación de los supuestos en torno a la participación ciudadana del modelo gerencial, ya que no hay una posición única sobre los mecanismos para implementar ésta en los gobiernos locales. Es a través de la actuación de diferentes gobiernos donde se aprecia el sentido que tiene la participación dentro de esta perspectiva.

1.4.1 Naucalpan

Ubicado en el Estado de México y en una zona industrial de gran importancia, el municipio de Naucalpan ha sido gobernando durante varios periodos por el PAN y, es probablemente, la gestión que más se acerca a ese estilo gerencial de gobierno en esa entidad.

El gobierno panista de 1994-1997 es analizado por Carola Conde (1996), ella en su trabajo pone énfasis en las innovaciones en materia fiscal implementadas por dicha administración, pero también encuentra algunas formas inéditas en relación con la prestación de los servicios públicos municipales. Este gobierno crea como formas novedosas, el Fideicomiso de Inversión y Administración para Modernizar el Servicio de Seguridad Pública diseñado para "rehabilitar y adquirir equipo e infraestructura, así como capacitar al personal que preste dicho servicio" (Conde, 1998, p. 376).[20]

Así mismo, este gobierno creó un Patronato para la Conservación y Desarrollo del Parque Naucalli y generó una serie de programas de corte económico para atraer inversiones al ayuntamiento, como la campaña "Un peso diario para Naucalpan" entre la ciudadanía habitante del municipio.[21] Entre otras medidas para acelerar el desarrollo económico del municipio se señalan: la promoción del desarrollo de empresas integradoras alentando la llegada de inversionistas extranjeros; el establecimiento de un convenio con CONACYT para la investigación y el estudio de los problemas municipales (Ibíd, p. 385).

Si bien este trabajo no aborda como tema especial la participación ciudadana ni es su objetivo analizar la relación de la ciudadanía con el gobierno local, destaca la creación durante esa gestión, de un Instituto de Capacitación Ciudadana Permanente que "ofrece cursos gratuitos sobre la teoría y praxis de la administración municipal contemporánea a delegados municipales, dirigentes de asociaciones y ciudadanos en general, para otorgarles el conocimiento mínimo indispensable sobre el funcionamiento de los municipios que permita una participación ciudadana consciente de sus derechos y obligaciones " (Ibíd. p. 388).

Lo que se percibe en este análisis, es la intención del gobierno de mejorar la prestación de los servicios públicos (recurriendo incluso a la concesión de éstos); de implementar nuevas modalidades de captación de recursos y de mejorar en general, la gestión y administración municipales, tal vez, -aunque ésta es sólo una hipótesis que no es posible probar sólo con la lectura de este trabajo-, sin poner demasiada atención a los órganos de participación ciudadana institucionalizada que existen por ley.

El texto de Carola Conde no permite profundizar en al análisis que la concepción de la participación ciudadana tiene para este modelo típicamente gerencial, por lo que

[20]Como una forma nueva de actuación del servicio de seguridad pública, durante esta gestión se creó una corporación policíaca que proporcionaba servicios de seguridad y vigilancia, pero que también podía ser contratada en forma privada para alguna fiesta, traslado de nómina, etc, (Ibid. p. 377). El servicio público de la basura también fue concesionado a una empresa privada y esto tuvo incluso repercusiones graves, cuando a ésta se le retiró tal facultad, lo que generó un conflicto de corte internacional, ya que la empresa tenía socios estadounidenses.

[21]Esta campaña, emprendida por la Tesorería Municipal, consistió en que se mandaron cartas solicitando apoyo para que los habitantes hicieran donativos por la diferencia entre lo que pagaban por el impuesto predial y los 365 pesos, que significaría dar un peso diario para Naucalpan.

sólo rescatamos aquellas innovaciones que implementó ese gobierno, para compararlas con otras gestiones del mismo estilo.

1.4.2 León

Tal vez el caso más aproximado a la implementación de la gerencia pública en el gobierno local, sea el de León, Guanajuato, durante la administración de Carlos Medina Plascencia (1989-1991), esta actuación ha sido analizada por algunos autores (Valencia, 1995; Cabrero, 1995), y tratamos de extraer algunos ejemplos de porqué se puede considerar una gestión de modelo "gerencial".

Por una parte, Valencia expone que ésta "es una administración cuyo objetivo es romper y superar, la tradicional relación corporativa y clientelística con la población, para intentar una nueva forma de vinculación basada en la participación de la ciudadanía en las tareas de gobierno" (Valencia, 1995, p, 82).

Para lograr esto, la administración de Medina Plascencia puso en operación una Dirección de Desarrollo Organizacional, como ente básico dentro de toda la estructura administrativa. Esta dirección tendría como tarea principal "planear los mecanismos para hacer coherentes las acciones de cada una de las dependencias con las metas del Ayuntamiento" (Ibíd. p. 106).

Es decir, partiendo de una visión nueva sobre el significado de las tareas gubernamentales, se trató de crear una nueva estrategia política y ejercicio de gobierno. De esta manera, Medina Plascencia reorganizó toda la administración, poniendo especial énfasis en la tesorería municipal y en las direcciones de obras públicas, servicios municipales y comunicación social. Esta última tuvo una labor fundamental al lograr construir y difundir una imagen positiva del presidente municipal y su equipo cercano.

En lo que tiene que ver con la participación, se creó una Dirección General de Integración Ciudadana que tenía cuatro áreas: promoción rural, educación municipal, barrios y colonias, y desarrollo juvenil. Sin embargo, de acuerdo con Valencia, está dirección incorporó a ciudadanos al margen de las organizaciones sociales preexistentes, "se trata claramente de la inclusión de aquellos ciudadanos (que no actores sociales) reconocidos como tales por el gobierno municipal y que, además, se comprometan con el objetivo de gobierno" (Ibíd. p. 117).

La autora señala que los ciudadanos participaron en las tareas que directamente les afectaban como las obras de beneficio colectivo, pero que en funciones más complejas de gobierno, no se les considero o no se les prestó mucha atención. Esta gestión, sin

duda, logro avances considerables en las áreas administrativas y la descentralización, sin embargo, la autora concluye que respecto a la inclusión de la ciudadanía, quedaron tareas pendientes.

Otro estudioso de la misma gestión, Enrique Cabrero (1996), afirma que sí bien ésta no es una representación "pura" de los modelos gerenciales, indudablemente está inscrita en la línea de reflexión de una innovación que concibe al municipio como una gran empresa compleja pero que debe ser manejada y entendida como cualquier organización empresarial (Cabrero, 1996, p. 55).

Este trabajo dedica mayor atención a las innovaciones que en varios niveles experimentó esta gestión y a las nuevas formas de relación que implementó con la ciudadanía.

Así, "en este lapso se establecen esquemas de trabajo dirigidos principalmente al fortalecimiento interno de la administración, basados en la incorporación de un modelo de Desarrollo Organizacional, en técnicas de gestión y en sistemas participativos. La tecnología y métodos de trabajo utilizados son sensiblemente diferentes a los que se aplican tradicionalmente dentro de las municipalidades mexicanas y corresponden, más bien, al ámbito privado" (Ibid, p. 58).

Para las gestiones panistas de León, tanto Carlos Medina Plascencia, como su sucesor, Eliseo Martínez Pérez, la participación ciudadana, se "integra a la gestión municipal como elemento de retroalimentación del funcionamiento de procesos, como elemento de dirección, y como medio para legitimar la actuación del gobierno municipal" (Ibíd, p. 62).

Además del análisis de los modelos de Desarrollo Organizacional y Planeación Estratégica, el trabajo de Cabrero rescata las formas de intervención ciudadana en los procesos de gobierno. Expone que los mecanismos básicos fueron, por un lado, la creación de una serie de Consejos, de diversa índole, éstos eran "instancias de participación de actores agrupados en sectores sociales dentro del mapa social de León, mismos que se integraban para garantizar la acción en las distintas políticas municipales" (Ibíd. p. 77). Es decir, se crearon instancias de representación que atendían cualquier tipo de actividad: salud, obras públicas, planeación urbana, etc. Además de la creación de estos Consejos, la dirección encargada impulsó también, la organización comunitaria a través de promotores en los ámbitos rural y urbano.

Respecto al medio urbano, la forma de incentivar la participación fue a través de "promotoras" quienes daban asesoría, capacitación y canalizaban las solicitudes de la gente a las dependencias que les correspondían. Otras formas de trabajo fueron

con las organizaciones sociales existentes en el municipio y también, con grupos del sector rural, aunque el trabajo más importante se realizó en el ámbito urbano.

Aunque los dos autores señalan la importancia que se otorgó al proceso de participación ciudadana, los datos aportados no permiten extraer más información al respecto, tampoco se sabe, efectivamente, cómo y en qué medida esta intervención fue considerada en las decisiones y políticas de gobierno.

Al parecer, por los datos presentados, también aquí se concibe a la participación como mera gestión de servicios públicos, donde los ciudadanos no se involucran verdaderamente ni toman parte en las decisiones de gobierno. Cabe resaltar, sin embargo, que a diferencia del modelo clientelar de los gobiernos tradicionales emanados del PRI, aquí se perciben avances en materia administrativa y, sobre todo, en la comunicación entre autoridades y ciudadanos.

Cabrero concluye que la experiencia de León es demostrativa de un tipo de innovaciones orientadas a una visión empresarial del espacio municipal, buscando la eficiencia en el manejo de recursos, la eficacia en la presentación de servicios y la satisfacción cliente-ciudadano. Sin embargo, también afirma que este caso, fue "más exitoso en los efectos de la innovación administrativa, técnica, y de sistemas de gestión que en participación", pero que ello "tuvo que ver con la propia ciudadanía que no se interesó más allá de la participación por obras concretas".

Se afirma que posiblemente ese modelo logró generar una activa participación ciudadana en la resolución de problemas, pero no "necesariamente logró generar una cultura cívica y ciudadana de participación" (Ibíd. p. 103). Esta última cuestión es una interrogante que nos lleva a preguntarnos sobre cuáles son las condiciones necesarias para trascender las decisiones gubernamentales a un espacio comunitario más amplio.

Al igual que en el caso anterior, no es posible extraer una conclusión tajante sobre la manera en que la participación ciudadana fue tratada en estas gestiones de corte gerencial, pero tal vez el problema empieza desde el momento en que no hay una definición clara del significado del concepto de participación, la cual es entendida como la solicitud de apoyo para obras públicas, al parecer, esa es la idea que se encuentra en el fondo de los trabajos revisados.

Al no haber una definición clara del concepto, los resultados de las investigaciones dejan muchas dudas sobre la manera en que los gobiernos panistas construyeron su relación con la ciudadanía.

1.4.3 Tijuana

Por otra parte, los gobiernos panistas de Tijuana "parecen caracterizarse por establecer una modalidad de interlocución con la población local sostenida en los medios de difusión masiva, la consulta pública y en mecanismos que, como el Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), se encuentran previstos en la legislación pertinente" (Duhau y Schteingart, 1999, p. 28).

Los trabajos sobre las gestiones municipales en el ayuntamiento de Tijuana, indican que sin ser éste un modelo perfecto del "estilo gerencial de gobierno", también implementaron mecanismos novedosos de administración y eficientización de los servicios públicos (Guillén, 1996).

En lo que toca a la participación ciudadana, ésta se dio fundamentalmente, como parte del Plan de Activación Urbana (PAU), cuando la ciudadanía y los diferentes sectores sociales, fueron convocados al proceso de consulta pública y realización de propuestas. Sin embargo, los resultados no fueron muy alentadores para el ayuntamiento, ya que la respuesta no fue la esperada y la ciudadanía no se involucró como era lo deseable.

Asimismo, otra modalidad de participación en la obra pública se dio con el Programa de Obras de Participación Ciudadana y Autogestión. "Dentro de este Programa, el Departamento de Obras y Servicios Públicos proporcionaba a la población interesada asesoría técnica, equipo y supervisión de obra, y los vecinos contrataban con particulares la realización de los trabajos " (Ibíd, p. 515). Así fue como se realizaron obras de diversa magnitud en el municipio.

Lo novedoso de este proceso, más allá de la importancia numérica de las obras realizadas, es la incorporación de la participación ciudadana, ya que "a partir de 1993, el gobierno municipal comienza a definir los trabajos de autogestión como una de las modalidades más importantes de participación comunitaria y de multiplicación de recursos para obras de poca cuantía financiera, pero de elevado impacto social, sobre todo porque se trata de acciones organizadas y desarrolladas por los propios vecinos con la promoción y coordinación de las delegaciones municipales" (Ibíd, p. 516).

Lamentablemente en estos casos no se contó con mayores datos para sostener que existió un modelo de participación propio de la visión gerencial de gobierno, lo cual abre una interrogante para la investigación. No obstante, se percibe que sí bien se

notan avances respecto a la tradición clientelista y corporativista, no puede afirmarse aún de que se trate de una participación abierta a todos los sectores.[22]

Con los ejemplos anteriores pretendemos demostrar el funcionamiento del estilo gerencial en el gobierno local mexicano. Aunque nuestra revisión fue a partir de estudios realizados que abordan diversas temáticas, descubrimos algunas coincidencias: la más importante, es que en los tres casos operó la implementación de nuevos estilos y métodos de gobierno que rompieron esquemas tradicionales y obsoletos, sobre todo en el rubro administrativo. Asimismo, se sanearon las finanzas locales y se mejoró, en todos los casos, la prestación de los servicios públicos.

Respecto a la participación ciudadana, en los tres casos se percibe el interés de generar nuevos mecanismos de intervención en diferentes ámbitos y niveles, no obstante que se estaba enfrentando a una estructura rígida y corporativa proveniente del modelo anterior, lo que impedía realizar cambios rápidamente. Por otro lado, también se percibió cierto nivel de resistencia por parte de la ciudadanía a un involucramiento y participación más abierta. Esto probablemente tiene más que ver con el asunto de la cultura política y la tradición participativa en las comunidades estudiadas que con el partido político, aunque ésta es una afirmación que se hace a partir de información de segunda fuente y es la conclusión a la que llegaron quienes estudiaron estos gobiernos.

1.5. La gestión participativa

La tercera propuesta en torno al involucramiento de los ciudadanos en los procesos de gestión urbana local, es la que recomienda la incorporación de éstos en las tareas de gobierno (la primera, es la visión corporativa y clientelar, y la segunda, la "gerencial").

En torno a este estilo de gobierno, el supuesto más agudo es el que presenta Jordi Borja y que relaciona a la descentralización con el proceso democratizador de los gobiernos locales. La ventaja de este proceso es que se acompaña de varios

[22]Tratando más específicamente el tema de la participación ciudadana en los gobiernos panistas, el texto coordinado por Martagloria Morales (2000), hace un análisis detallado de los mecanismos participativos impulsados en las gestiones panistas y priístas en varios municipios de los estados de Guanajuato, Aguascalientes y Querétaro. La autora concluye que "los nuevos gobiernos panistas producto de la alternancia electoral, están cancelando los espacios de planeación democrática y, en su lugar, crearon programas ciudadanos de participación individual, o incluso fomentan, como en el caso de León, Guanajuato, el desarrollo de organizaciones vecinales para, a partir de ellas, integrar los Comités de Planeación Municipal".
Las nuevas formas de participación (priístas y panistas) son básicamente de dos tipos: 1) la participación social directa de los ciudadanos en la realización y ejecución de la obra pública y 2) la participación social a través de ciudadanos distinguidos (Morales, coord., 2000, p. 194). No obstante, para esta autora, la participación ciudadana, que sin duda se ha incrementado, puede estar jugando un papel refuncionalizador de un nuevo tipo de régimen autoritario para nuestro país.

elementos: la ampliación del campo de derechos y libertades, la incorporación de los sectores excluidos y marginados a las instituciones representativas y un mayor control y participación popular en la actuación de las administraciones públicas. (Borja, 1986, p. 15).

De acuerdo con Borja, el proceso descentralizador atraería enormes beneficios a las sociedades locales y los gobiernos se verían favorecidos con ello. En este camino, los partidos políticos y las organizaciones sociales de las clases bajas y medias, que habían sido excluidas, se desarrollan y acceden a las instituciones representativas locales, antes que a las centrales (Ibíd. p. 17). Es decir, es el nivel local de gobierno el que favorece en mayor medida la apertura y plena incorporación de los ciudadanos en los procesos de gestión local.

Así, "la descentralización como proceso político administrativo, la revalorización de los poderes locales, la conciencia de la necesidad de su reestructuración para que puedan asumir con eficacia las competencias y recursos necesarios y la potenciación del autogobierno y de la participación, se han convertido en objetivos intelectuales y en prácticas políticas características de las democracias modernas" (Ibid. p. 18).

Este tercer modelo, al que denominamos de la gestión participativa, tiene algunas diferencias con los dos anteriores: en el primero, del gobierno centralista y autoritario, ni siquiera se pensaba en los gobiernos locales como parte del sistema; en el segundo, lo que se busca es la eficiencia y un gobierno separado de la administración. En esta tercera orientación, además de dar mayor peso al proceso descentralizador, se establece nítidamente a la participación como parte integral de la gestión.

En México, a la creciente alternancia política en los municipios, siguió la reforma municipal de 1983 que otorgó mayores facultades a las autoridades locales y, entre otras cosas, estableció el derecho de los partidos políticos a tener representantes en el Cabildo, sin embargo, el tema de la participación ciudadana aún no aparecía como parte fundamental del discurso político y menos aún, como práctica de gobierno.

Por lo anterior, son pocos los casos dentro de los estudios municipales recientes, donde el tema de la participación fue analizado a fondo, sobretodo la mayoría de las experiencias que se conocen pertenece al ámbito rural, de tal manera que el examen de las formas de intervención gubernamental en las sociedades urbanas, en un contexto de alternancia política, es un tema pendiente.[23]

[23]El texto que Mauricio Merino coordinó en 1994, analiza diferentes formas de participación en municipios rurales y semiurbanos. Enrique Cabrero (1996), también presenta dos casos de municipios donde se ha implementado la participación como política de gobierno (León, Guanajuato y Xico, Veracruz), sin embargo, se trata de investigaciones puntuales que no hacen suficiente reflexión teórica sobre el concepto. El tema es abordado con mayor profundidad en los textos de Ziccardi (1998) y Ramírez Saiz (1998).

Después del auge descentralizador experimentado en América Latina desde la década de lo ochenta, se replantea el asunto de la participación ciudadana como una política de gobierno. Así, instrumentos como el referéndum, la consulta pública y la iniciativa popular son discutidos y puestos en operación como un ejemplo de esas nuevas formas participativas.

Para los fines de este trabajo, entendemos a la participación ciudadana institucionalizada como el eje central del análisis, al considerar las diferentes formas de manifestación de los individuos y organizaciones sociales, que están reguladas por la legislación local, la manera en que influyen y son tomadas en cuenta en algunas decisiones de los gobiernos en torno a la prestación de servicios y derechos urbanos.

Al respecto, Jordi Borja (1988), propone la institucionalización de la participación en los niveles locales de gobierno como requisito de un proceso democratizador.

Esta participación ciudadana institucionalizada consiste en que las asociaciones populares y grupos de intereses de distinta índole, expresen sus aspiraciones, propuestas y críticas, dentro del ámbito de la administración pero respetando las reglas del proceso de decisión política.

Esta modalidad de la participación puede tomar diferentes formas:

a) en la información de las decisiones administrativas después de haber sido tomada la decisión,

b) en la etapa consultiva en el proceso de decisión,

c) en la gestión de servicios y presencia en los órganos descentralizados de la administración,

d) presencia de las asociaciones ciudadanas en el proceso mismo de la toma de decisión con plenitud de poderes. (Borja, 1988, p. 56).

Borja sintetiza la importancia de este proceso al afirmar que la participación es “un método de gobierno, un estilo de hacer política”[24]

Complementando lo anterior, Nuria Cunill (1994), especifica que la participación institucionalizada puede tomar varias formas:

[24]En uno de sus últimos textos: Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información (1998), Jordi Borja plantea que la participación de la sociedad civil en el gobierno y en la gestión de las ciudades vuelve a estar de actualidad, debido al crecimiento de las ciudades y los problemas que esto acarrea, así, la participación ciudadana es hoy “un requisito indispensable de la democracia local”.

1) Modalidades de participación directa: puede atribuirse a los ciudadanos en forma individual o colectiva. Su característica básica es que supone prescindir de mediaciones político-partidarias. Las principales que asume son:

   a) Audiencias públicas e información ciudadana,
   b) Iniciativa popular o derecho de petición,
   c) Revocación y derecho de reclamación,
   d) Consulta popular (o plebiscito local) y Cabildos.

2) Consulta y apoyo directo de organizaciones de intereses al gobierno y/o a la gestión municipal: admiten la posibilidad de intervenir en el curso del gobierno local iniciando acciones, rectificando otras o, en todo caso, obteniendo información sobre su desarrollo, sin que ello suponga hacer valer intereses particulares de carácter sectorial. Pueden ser varios tipos:

   a) Órganos especiales de participación ciudadana en el ámbito municipal,
   b) Asociaciones de vecinos y cooperación vecinal en el ámbito municipal,
   c) Órganos de participación para jurisdicciones menores al municipio.

3) Participación ciudadana como poder compartido en el ámbito municipal.

   a) Participación de usuarios en la dirección y administración de empresas municipales,
   b) Órganos decisorios en el gobierno municipal como sustitutos de los Consejos Municipales,
   c) Integración municipio-organización vecinal. (Cunill, 1991, pp. 110-148).

De las modalidades expuestas, interesa aquella que se establece como un órgano de participación que tiende a ser concebido como medio del Ejecutivo municipal para que éste pueda conocer mejor las demandas de la población, obtener su opinión y su apoyo directo. Esto supone la ubicación de un tercer actor en el gobierno municipal que se sitúa en una relación directa con el Presidente municipal, presuponiendo la existencia de un órgano de carácter deliberativo-normativo que recoge, por otros medios, las demandas más generales de la población (Ibíd, p. 122).

De esta forma, para los fines de este trabajo separamos las formas institucionalizadas de participación de aquellas que no lo son y que se pueden manifestar a través de organizaciones autónomas, que expresan sus demandas por medios diferentes a los existentes como pueden ser las marchas, bloqueos o manifestaciones. Tampoco consideramos a los principales movimientos sociales que existen en los espacios locales considerados, cuyo análisis requiere de otras concepciones teóricas y de un marco metodológico diferente al que utilizamos.

Si bien hay una postura de que esta clase de acción o involucramiento no es participación, creemos que los individuos al ser considerados como interlocutores del gobierno local, logran presencia pública y extraen experiencias de socialización política para sus miembros, las que serían muy difíciles de adquirir de otra manera.[25]

Rescatamos esta propuesta de participación institucionalizada porque a través de estas formas existentes en un marco jurídico-normativo, los ciudadanos habitantes de los municipios, podrán acceder a los canales existentes de atención para expresar sus demandas. Sin embargo, para esto se requiere de una organización previa o un cierto grado de "comunidad cívica", para que los miembros de éstas localidades presenten sus demandas y obtengan las respuestas del gobierno a través de las instancias institucionalizadas de participación.

Con esto, arribamos a las siguientes cuestiones que creemos necesario definir para avanzar en el conocimiento del tema de la participación: ¿qué se entiende por ciudadanía y por participación ciudadana?, ¿qué factores son necesarios para que surja ésta? y ¿cómo distinguirla de otras formas de intervención?, para después considerar la conveniencia de implementar ésta como política de gobierno y como elemento en la construcción de una gobernabilidad democrática.

En este proceso del examen de los diferentes modelos de gobierno local, conviene aclarar: 1) lo que se entenderá por ciudadanía y por participación ciudadana, 2) analizar los factores que influyen para que ésta última se desarrolle, y 3) distinguir las diferentes formas participativas, lo cual se revisará en el siguiente apartado.

1.6. Reflexiones sobre el significado de ciudadanía

Revisamos a continuación las diferentes interpretaciones que se han dado al concepto de ciudadanía, desde los componentes básicos que involucran la existencia de derechos sociales, civiles y políticos, hasta las propuestas de las escuelas y corrientes que consideramos más representativas. Sin embargo, se trata de un concepto muy debatido, por lo que probablemente algunos autores no alcanzaron a ser estudiados, sin embargo, la discusión que presentamos a continuación es importante para nuestra propia interpretación y elaboración de una definición y toma de postura en torno al tema.

[25]Alejandra Massolo (1991), afirma que la participación ciudadana es cualitativamente distinta de la gestión cotidiana de supervivencia. “Aportar jornadas de trabajo diferentes (aun más exigentes para las mujeres, por los múltiples quehaceres de género que deben cumplir diariamente), cooperar económicamente o con materiales no es participación, ni implica el ejercicio de la ciudadanía. En tal caso es un mecanismo sociopolítico que vincula una doble estrategia: del lado de los pobladores pobres de las ciudades, para su supervivencia, resolviendo algunas de sus necesidades elementales de servicios; por el lado institucional, es una política de los poderes públicos (centrales y locales) para sostener el gasto social reducido y urbanizar los asentamientos populares, mediante costos compartidos con los pobres, aliviando ciertas carencias” (Massolo, 1991, p. 259).

Con respecto a la primera pregunta: ¿qué se entiende por ciudadanía?, desarrollamos las siguientes ideas:

1.6.1 Origen del concepto de ciudadanía

Desde Reinhard Bendix (1964), se ha pensado en los derechos y las obligaciones como ejes estructurantes de la comunidad política. La concepción e identificación de estos derechos y obligaciones crean una "era de la revolución democrática", que al extenderse por Europa occidental desde el siglo XVIII, propicia que las diversas sociedades conciban a la ciudadanía como forma de vida.

El trabajo de Bendix establece una relación entre los orígenes de la ciudadanía y la conformación del Estado-Nación. De acuerdo con este enfoque y desde una perspectiva comparada, en el Estado nacional cada ciudadano guarda una relación directa con la autoridad soberana del país, en oposición con el sistema político medieval, donde únicamente algunas clases sociales mantenían esa relación directa.

Un elemento fundamental de la formación nacional es el establecimiento de los derechos y obligaciones de todos los adultos considerados como ciudadanos.

Una particularidad en este proceso de formación de la ciudadanía es que no fue universal en sus inicios, ya que se excluyó de ella a todas las personas social y económicamente dependientes (mujeres, ancianos, pobres). Esta restricción se fue reduciendo en el curso del siglo XIX, con el paso del tiempo y como resultado de una gran presión por parte de los diferentes grupos sociales. La ciudadanía se fue haciendo plena hasta alcanzar a todos los adultos (Bendix, 1964, p. 78).

El trabajo de Bendix examina cada uno de los derechos que se fueron incorporando en la extensión de la ciudadanía a las clases bajas, debido a que fue un proceso que se fue haciendo más grande y paulatinamente fue incluyendo a un mayor número de personas.

Su análisis se limita a un sólo aspecto en la formación nacional en Europa occidental, que es la entrada de las clases bajas en la arena política nacional. En este proceso, las medidas más importantes fueron el derecho a la asociación y a recibir una educación formal, posteriormente y como extensión a éstos, aparecieron los derechos de participación reales, en términos de la extensión del sufragio y en lo referente al voto secreto.[26] "En su conjunto, la ampliación de estos derechos es una señal indicativa de lo que podría denominarse la incorporación cívica de las clases bajas" (Ibíd. p. 83).

[26]De acuerdo con la conceptualización de Marshall, el derecho de asociación y organización es un derecho civil; el derecho a la educación es un derecho social y el sufragio y voto secreto son derechos políticos.

Bendix concluye que la extensión de la ciudadanía a estas clases, implicó, en muchos niveles, una institucionalización de criterios abstractos de igualdad que dieron origen a nuevas desigualdades y a nuevas medidas para hacer frente a tales secuelas colaterales (Ibíd. p. 104).

Su trabajo es de referencia obligatoria ya que sitúa históricamente el origen de lo que hoy conocemos como ciudadanía, ubicada, según su enfoque, en los países de Europa occidental.

De sus conclusiones nos parece interesante la percepción de que el asunto de la ciudadanía no estaba acabado y que seguramente aparecerían nuevas demandas. Una vez que fueron satisfechos los derechos básicos como la educación, la atención se centró en otra clase de desigualdades que tardarían muchos años en ser consideradas, es el caso de la diferencia de género, por citar un ejemplo.

Bendix examinó la incorporación de los derechos ciudadanos a las clases bajas y otro clásico del tema, Marshall (1998), estudia y expone los elementos que hoy son considerados fundamentales en la concepción de la ciudadanía.

Thomas Marshall encuentra una salida al problema de la definición del término ciudadano, a través de una tipología que sitúa los componentes del concepto en tres niveles a los que llama elementos civil, político y social:

1) Elemento civil: se compone de los derechos necesarios para la libertad individual, de la persona, de expresión de pensamiento y religión, derecho a la propiedad, a establecer contratos válidos y a la justicia.

2) Elemento político: es el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros.

3) Elemento social: abarca todo el espectro desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes de la sociedad. (Marshall, 1998, p. 23)

Marshall asigna el período formativo de cada uno de los derechos a una fase histórica distinta: los derechos civiles, al siglo XVIII; los políticos, al XIX; y los sociales, al XX. No se trata de una separación temporal tajante ya que algunos de estos períodos se entrecruzan. Sin embargo, debemos destacar que el autor toma como referencia para esta afirmación a Inglaterra, lo cual ha sido una gran fuente de críticas.

Marshall también distingue a la ciudadanía de la clase social al definir a la primera como “aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad”. Por el contrario, la clase social, "es un sistema de desigualdad que al igual que la ciudadanía, puede basarse en un cuerpo de ideales, creencias y valores" (Ibíd. p. 37)

Tanto la exposición de Bendix como la de Marshall corresponden a un período histórico de surgimiento de la ciudadanía que se asociaba en un inicio con ciertos derechos fundamentales. Sin embargo, con los cambios vertiginosos del siglo XX, es posible que algunas de estas categorías se complementen con nuevos elementos.

En torno a la presencia de los ciudadanos en las sociedades urbanas, Robert Putnam afirma que “la ciudadanía en una comunidad cívica se caracteriza por una participación activa en los asuntos públicos” (Putnam, 1994, p. 107).[27]

La comunidad cívica tiene varios componentes: 1) un compromiso cívico, 2) igualdad política; 3) solidaridad, confianza y tolerancia; y 4) estructuras sociales de cooperación .[28]

Para Putnam, hay una estrecha relación entre dos variables: el involucramiento de la sociedad local en la vida comunitaria y el funcionamiento gubernamental. Traducido a la investigación, esto nos permite analizar la relación entre la participación ciudadana en el nivel local y el grado de efectividad de la gestión municipal, particularmente de los aspectos urbanos prioritarios en el municipio.

Esto significaría que en un territorio donde las organizaciones sociales previamente existentes funcionan adecuadamente, es decir, se acercan a una "comunidad cívica", necesariamente tendrán algún grado de repercusión en el funcionamiento gubernamental. Lo anterior es un supuesto que se intenta probar en el trabajo.

[27]El análisis de Robert Putnam sobre la experiencia italiana en la descentralización administrativa, es una ardua investigación sobre el funcionamiento de las instituciones locales y sus respuestas a las demandas de sus habitantes.
Crea un “índice de desempeño institucional” que sirve para medir las diferencias entre los gobiernos regionales italianos. Con base en los resultados obtenidos, observa diferencias muy significativas entre el norte y el sur de Italia, pero lo verdaderamente importante de este resultado, es descubrir el origen de las diferencias. Putnam encuentra dos posibles explicaciones: 1) la modernidad socioeconómica, es decir, como resultado de la revolución industrial y 2) la “comunidad cívica”, es decir, los patrones de participación cívica y solidaridad social.

[28]Para probar la existencia o no de una comunidad cívica crea cuatro indicadores de “civismo”, dos que corresponden a la concepción de lo que se denomina comunidad cívica y dos que se refieren al comportamiento político. Estos indicadores son: 1) la resonancia de la vida asociativa; 2) incidencia de las suscripciones al periódico; 3) la concurrencia electoral; 4) uso del voto de preferencia. Como elementos también importantes de esta comunidad cívica considera tres tipos de organizaciones: los sindicatos, la iglesia y los partidos políticos.

En una reflexión más contemporánea, entre los autores que también han trabajado sobre el significado de este concepto, los análisis de Tamayo y Ramírez Sáiz[29] parten de la existencia de derechos y deberes, así como de una comunidad territorial.

Ramírez Sáiz (1999, p. 443) también establece tres significados de la noción de ciudadanía en un intento de eliminar la ambigüedad del término: 1) como estatus atribuido; 2) como prácticas sociales; 3) como proceso institucional. En la primera acepción, la ciudadanía consiste en el conjunto de derechos que el Estado concede o reconoce a los individuos de un país y que los convierte en miembros de una comunidad política y en sujetos de garantías y obligaciones; la segunda interpretación se refiere a la manera cómo los ciudadanos llevan adelante acciones correspondientes a su condición de tales, para ejercer o hacer efectivos sus derechos ya reconocidos y lograr el reconocimiento de otros nuevos. Finalmente, la ciudadanía como proceso institucional conlleva la existencia de instituciones dotadas de recursos para garantizar que el reconocimiento de los derechos se traduzca en efectos prácticos permanentes para aquellos a quienes se incluye como sujetos de tales derechos, estas tres concepciones no son excluyentes.

En estas propuestas se enfatiza la concepción de la ciudadanía en lo que tiene que ver con: 1) derechos y deberes, 2) la pertenencia a un territorio determinado y 3) la relación entre individuos y Estado. También incluimos la importancia de la existencia de una comunidad cívica en este proceso.

Con la exposición anterior no se agota la revisión del tema, hay posturas diferentes y críticas a estos trabajos, sin embargo, en este apartado sólo recuperamos algunas ideas importantes que ayudan a construir el significado que vamos a dar al concepto y que va más enfocado al espacio de lo que Marshall llama derechos sociales: las atribuciones que tienen los habitantes de las ciudades de contar con los servicios adecuados que mejoren su calidad de vida.

1.6.2 Sobre las raíces y condiciones de la participación

El planteamiento de este asunto se inicia con la discusión de las motivaciones y razones que tienen los individuos para involucrarse en asuntos públicos, en este sentido se orienta nuestra segunda pregunta sobre los factores necesarios para que

[29]Sergio Tamayo define a la ciudadanía como "derechos y atributos de los individuos o actores sociales, que se modifican histórica y culturalmente por medio de conflictos de intereses en un territorio delimitado. Para Tamayo, un concepto más preciso es el de práctica ciudadana que expresa los cambios históricos en el ejercicio de derechos y atributos o en su expresión y reducción mediante la participación y la lucha social (Tamayo, 1999. p. 50). Para Ramírez Sáiz, la ciudadanía es "la capacidad de establecer normas y de fijar reglas para el funcionamiento consensado de las relaciones políticas entre los habitantes de un territorio que se reconocen como ocupantes y responsables de él y que poseen ante él derechos y obligaciones" (Ramírez Sáiz, 1998, p. 30).

surja la participación. Aquí hay diferentes explicaciones y posiciones teóricas, sin que haya un acuerdo absoluto sobre este tema.

En el terreno de la acción colectiva, María Luisa Tarrés (1992), expone un esquema de las principales corrientes explicativas sobre los movimientos sociales; propone una revisión de los distintos enfoques provenientes de la sociología de la acción de acuerdo con la siguiente clasificación: a) perspectivas que analizan la acción tomando como referencia el sistema social; b) las que se centran en el análisis de la movilización, y c) las que privilegian la noción de conflicto e identidad para explicar la acción (Tarrés, 1992, p. 738).

Así, hay una postura muy fuerte, comprendida dentro de la segunda alternativa, la de la movilización de recursos, que ve al actor como un individuo racional que se involucra en la acción tomando en cuenta la evaluación del costo-beneficio que le significaría tomar parte o no, en una acción colectiva.

El autor más representativo de este enfoque es Mancur Olson, quien hace una sólida disertación en torno a las posibilidades de la acción considerando los beneficios que traería para el sujeto. Otros autores que se adhieren a esta corriente, consideran otras variables en el asunto de las motivaciones que tienen los individuos para involucrarse en los asuntos públicos: "los distintos autores modifican, adaptan o refutan al actor racional, que utiliza la lógica utilitaria; en consecuencia, flexibilizan el modelo del cálculo individualista y reconocen la importancia del papel de los grupos y las solidaridades en el origen y desarrollo de las acciones. Agregan así, la dimensión no racional a la explicación de la acción colectiva" (Ibíd. p. 745).

Derivado del enfoque de la acción racional, Sydney Tarrow (1997), propone un modelo de explicación de la acción colectiva y los movimientos sociales considerando que en estos procesos hay varios elementos en común: el desafío colectivo, el objetivo común y la solidaridad. Sin embargo, su aportación más importante, es la consideración de las estructuras de oportunidades políticas como el elemento fundamental que definirá la acción.[30]

La pregunta que subyace en el tema de los movimientos sociales y la acción colectiva, es ¿por qué algunos individuos se involucran en la acción, mientras que otros permanecen al margen de los procesos?. No obstante que las interpretaciones teóricas no tienen una respuesta contundente, el enfoque flexibilizado de la corriente de la movilización de recursos, es la que probablemente da una explicación más acabada

[30]A éstas se les considera como: "las dimensiones congruentes –aunque no necesariamente formales o permanentes- del entorno político que ofrecen incentivos para que la gente participe en acciones colectivas al afectar sus expectativas de éxito o fracaso"(Tarrow, 1997, p. 155).

al respecto, al considerar aspectos tales como: la existencia de redes solidarias previas, el repertorio de confrontaciones y los ciclos de los movimientos sociales, todo esto brinda la posibilidad de analizar con detalle un movimiento determinado.

Este esquema de análisis de los movimientos sociales, tiene como asunto paralelo al de la participación ciudadana en el sentido de realizar una pregunta básica similar sobre quiénes participan y las motivaciones que los orillan a hacerlo. Aquí tampoco hay una explicación única y existen diferentes interpretaciones al proceso, cada postura enfatiza unos aspectos por encima de otros.

No obstante un asunto sobre el que cabe reflexionar, es la existencia de asociaciones secundarias y redes con las cuales el individuo se involucra y que crean las condiciones para que unos sujetos sean más propensos a participar que otros.

Una posible respuesta está en el trabajo de Verba (1998), donde una explicación es que la actividad voluntaria puede ser o no política, sin embargo, la actividad considerada no estrictamente política, provee un camino hacia la participación porque envuelve esferas de la actividad voluntaria que pueden enriquecer la visión de recursos relevantes para la acción. Es decir, el individuo al involucrarse en acciones que no son consideradas estrictamente políticas, como la pertenencia a clubes o la iglesia, crea las bases y experiencia suficientes para tomar parte en otros círculos más amplios (Verba, et. al, 1998, p.40).

1.6.3. Las asociaciones secundarias como antecedentes de la participación

Entre los autores revisados, es difícil encontrar una explicación convincente sobre las condiciones necesarias para que la gente se involucre en política, la mayoría se centra en analizar los resultados de la acción y no los antecedentes de ésta. Ninguno de los tres modelos de participación hasta aquí considerados: clientelística, gerencial y democrática, considera esta cuestión. Por lo anterior, conviene indagar sobre las motivaciones que tiene los individuos para involucrarse en acciones que tendrán repercusiones sobre el interés colectivo.

Intentando dar una respuesta a lo anterior, Sydney Tarrow (1997), se plantea como condición de un movimiento social exitoso, la presencia de redes solidarias previas que van a ser fundamentales en el éxito o repercusión que tendrá un movimiento determinado.[31]

[31]Para Sydney Tarrow un ejemplo exitoso es el movimiento feminista en Estados Unidos durante las últimas décadas, éste movimiento tuvo como componente fundamental, la existencia de redes solidarias a lo largo del territorio estadounidense.

En un examen más profundo sobre los elementos que influyen para ocurra la participación, Verba (1998) construye un modelo de interpretación al que le denomina Modelo Cívico Voluntarista (civic voluntarism model).

El modelo de Verba es de tipo "comprehensivo y descansa en dos posibilidades que tienen los actores: la motivación y la capacidad de tomar parte en la vida política".

Este trabajo considera las redes de reclutamiento a través de las cuales los individuos toman parte en asuntos políticos. El análisis del proceso participativo profundiza en las estructuras básicas de la sociedad norteamericana, y demuestra que la motivación y la capacidad de tomar parte en política, tienen sus raíces en instituciones no políticas fundamentales, con las cuales los individuos se asocian durante el curso de sus vidas.

Esto quiere decir que las afiliaciones institucionales de los adultos en el trabajo, en organizaciones no políticas y en instituciones religiosas, proveen oportunidades para la adquisición de recursos políticamente relevantes, así como el incremento de un sentido psicológico de pertenencia con la política.

La importancia de este modelo es por la consideración que hace de factores que no son utilizados usualmente para explicar los orígenes de la participación, por ejemplo, en este análisis se presta particular atención a las formas de actividad que requieren tiempo y dinero.[32]

Para construir el modelo, los autores parten de una pregunta clave, presente en los fenómenos de la acción colectiva, aunque a la inversa: ¿porqué la gente no participa?,[33] y obtienen tres clases de respuestas: 1) porque no puede; 2) porque no quiere, y 3) porque nadie les preguntó. Las respuestas indican una variedad de significados:

- El que ellos no puedan equivale a una escasez de recursos necesarios-tiempo para tomar parte, dinero para contribuir a las campañas y otras causas políticas- y habilidades para usar el tiempo y dinero en forma efectiva.

- Ellos no quieren significa la ausencia de compromisos políticos –pocos intereses en política o poco interés en asuntos públicos- la creencia de que su actividad puede hacer poca o ninguna diferencia en los procesos políticos.

[32]Algunas de las actividades consideradas son las siguientes: votar, trabajar en campañas, contribuir a campañas, contacto con funcionarios, protestas, trabajo informal comunitario, pertenencia a una organización local, afiliación con alguna organización política, contribución a una causa política. De estas actividades dos pares tienen configuraciones similares: las dos formas de actividad comunitaria: trabajar informalmente con otros y servir en un gobierno local; así como las dos clases de contribuciones financieras: a campañas y a causas políticas.
[33]En vez de preguntarse ¿por qué la gente participa?

- Nadie lo preguntó implica aislamiento del circuito de reclutamiento a través del cual los ciudadanos son movilizados en la política.

Estas respuestas negativas equivalen a afirmar que quienes no participan es porque no están involucrados con ninguna de las redes o esferas que facilitan el camino hacia la acción.

Este trabajo une las variables que aparecen en la vida política con las de la vida social, así, se observa que actividades consideradas rutinarias en el trabajo, la iglesia u organizaciones, que aparentemente nada tienen que ver con la política, pueden desarrollar habilidades organizacionales y de comunicación, que son relevantes para la política y que pueden facilitar la actividad al interior de ésta.

Así mismo, este planteamiento del *Modelo Cívico Voluntarista* completa y rebate algunos de los supuestos principales del Modelo Socioeconómico Estándar (SES) y se pregunta qué factores explican esta participación, atendiendo otras variables más allá del estatus socioeconómico.

Este segundo modelo, de acuerdo con los autores, es "empíricamente poderoso", confirma que los que tienen ventajas en términos socioeconómicos son más propensos a ser políticamente activos, pero el asunto no termina ahí. El modelo cívico propuesto, provee una reinterpretación teórica del modelo SES y especifica en detalle, cómo la posición socioeconómica está ligada a la actividad política.[34]

De acuerdo con este modelo, hay tres grupos de factores que intervienen en la participación política de los individuos: *1) ventaja inicial respecto a recursos; 2) compromisos psicológicos en política, y 3) relaciones con las esferas de reclutamiento político.*

Este análisis demuestra que las disparidades en la participación no están dadas sólo porque algunas personas tienen la inclinación de ser activos y otras no. La participación diferencial deriva no sólo de las disparidades en motivaciones sino en las diferencias de acceso a los recursos de tiempo, dinero y habilidades que facilitan la actividad.[35]

[34]Cuando se consideran múltiples formas de actividad política, los autores descubren circunstancias más complejas para que se produzca la acción: la educación tiene una posición privilegiada entre las determinantes socioeconómicas de la actividad, pero la importancia relativa de la educación, ingreso y ocupación varía a través de los modos de participación (Ibíd, p. 19).

[35]Las cursivas son nuestras. Este trabajo se centra en la actividad voluntaria no solamente en política, sino también en iglesias y organizaciones, el cuestionario que los autores aplicaron no sólo estuvo dirigido a indagar sobre actividades políticas consideradas ordinarias, también investigaba sobre contactos con oficiales públicos, atención en protestas, asociación con otras organizaciones que toman parte en política e involucramiento formal e informal en asuntos locales. También se incluyeron preguntas sobre la participación en instituciones no políticas: asociaciones voluntarias e instituciones religiosas.

Lo que se observa en el ámbito individual puede reflejar, en parte, la discusión más amplia del declive de los partidos políticos y el fortalecimiento de los grupos de interés, sin embargo, esto probablemente signifique una transformación paralela de ambas clases de instituciones, por lo cual la naturalización y profesionalización han definido el papel de los activistas ciudadanos.

Verba concluye que los resultados obtenidos subrayan un hecho conocido: *la política* no es el "corazón" de la vida de los americanos, la política tiene un lugar secundario a la iglesia y a otras actividades voluntarias, el grueso de la participación voluntaria toma lugar fuera de la política.

En síntesis, este trabajo da pauta a otras interrogantes que no habían sido planteadas en el terreno de la participación, ya que, por un lado, indaga más allá de los motivos aparentes que tienen los individuos para tomar parte en los procesos y, además, rebate los supuestos del Modelo Socioeconómico Estándar. Con la revisión de este trabajo, entendemos que la participación puede tener sus raíces en otra clase de motivaciones y requerir otra clase de habilidades, las cuales se ligan con otras instituciones con las que el individuo se involucra (iglesia, fundamentalmente).

Lo más relevante de este análisis, es que alienta el debate en contra de supuestos que se consideraban intocables como los que provienen del modelo socioeconómico y la teoría de la acción racional. Aquí se descubre que las raíces y las motivaciones para participar son múltiples, y que las organizaciones no políticas (familia, escuela, iglesia, trabajo, etc.) representan una base muy fuerte para el involucramiento de los individuos en otra clase de actividades.

Por lo anterior suponemos que aquellas sociedades locales donde los individuos se encuentren vinculados en mayor medida a las organizaciones que tienen que ver con la vida cotidiana de los habitantes, serán más propensas a participar e influir en las decisiones de los gobiernos.

Esto representa un eje central del análisis de la presente investigación, cuando una de las variables a observar será la presencia de organizaciones previamente existentes, que se incorporan a los mecanismos institucionalizados de participación y cómo influye su presencia en las decisiones gubernamentales. Aquí, lo importante es que se establezcan relaciones de tipo horizontal entre estos grupos y el gobierno local y no verticales como sucede en el modelo clientelar.

1.6.4 La particularidad de la participación ciudadana.

Un aspecto que es necesario clarificar es la definición de las diferentes formas y modalidades que asume la participación, en el ánimo de no crear confusiones, frecuentemente encontradas en los trabajos que abordan el tema y que dan como sinónimos a las distintas formas de intervención ciudadana.

En este apartado examinamos tres posturas de igual número de autores que han estudiado: 1) las raíces y orígenes de la participación (Verba), 2) las diferentes formas que asume este proceso (Cunill), y 3) su desarrollo en el gobierno local urbano (Ziccardi).

Dentro del esfuerzo por hacer esta distinción, el trabajo de Nuria Cunill establece una clasificación muy precisa sobre el tema, de acuerdo con esta autora las formas de participación se agrupan en:

Participación social: Se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos organizados en los ámbitos de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales. En esta forma de participación, los individuos se relacionan con otras instituciones sociales y no con el Estado.

Participación comunitaria: Este tipo de participación supone una relación con el Estado, pero en el sentido meramente asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos y que están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.

Experiencias autónomas de la sociedad civil: Este se refiere a la reivindicación del autogobierno por parte de los movimientos sociales y, en general, a las experiencias de organización de la comunidad que surgen y se resuelven en su seno. La característica básica en juego es la autonomía que, por definición, implica la intervención de un sólo sujeto social, a diferencia de la participación que implica por lo menos la intervención de dos sujetos (Cunill, 1994, p. 45).

Por otra parte, la Participación ciudadana significa: *"la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales".*

En esta primera clasificación la variable básica es el tipo de relación que se establece entre los individuos y el Estado.

Mientras tanto, para Verba (1998) la participación política provee el mecanismo por el cual los ciudadanos pueden comunicar información sobre sus intereses, preferencias y necesidades y generar presión para obtener respuestas. "La voz de

las personas se expresa a través de la participación que proviene de un limitado y poco representativo cuerpo de ciudadanos" (Verba, op. cit. p. 38).

Esta participación política es "una actividad que tiene como consecuencia afectar directa o indirectamente la acción gubernamental". La participación puede tener variadas consecuencias: entre ellas, promover el desarrollo de capacidades individuales, construir comunidades y legitimidad en el régimen.

En este sentido, el papel de la participación es comunicar información sobre las preferencias y necesidades ciudadanas en la hechura de las políticas, así como transmitir presión para ser escuchados.

En síntesis, y de acuerdo con este enfoque, la *participación política es la actividad que intenta influir o influye en las acciones de gobierno –directamente, afectando la implementación de políticas públicas o indirectamente, influenciando la selección de la gente que hace esas políticas-.* Por actividad voluntaria se entiende que la participación no es obligatoria y no recibe pago o compensación financiera.

Esta postura utiliza el término de política lo que se presta a diversas interpretaciones ya para algunos autores esta clase de participación se da a través del voto de los ciudadanos. No obstante, la definición de Verba incluye las dos formas de involucramiento de los individuos: directa en las acciones e indirecta, que es la que se da a través del voto, esta segunda forma no es contemplada en las tipologías de Cunill y Ziccardi.

Finalmente, Ziccardi (1998), se preocupa por definir la participación que se produce específicamente en las ciudades y que significa, que los intereses particulares de los ciudadanos se incluyan en los procesos decisorios. Esta participación ciudadana es un componente fundamental de la gobernabilidad democrática (Ziccardi, 1998).

Asimismo, esta autora realiza otra tipología de las diferentes formas de participación:

- Participación institucionalizada: es aquella que está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.

- Participación autónoma: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental y que, por lo tanto, no es organizada ni controlada desde el gobierno.

- Participación clientelística: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.

- Participación incluyente o equitativa: es aquella en la que se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social (Ziccardi y Saltalamacchia, 1997, p. 46).

Interesa definir lo que se va entender por participación ciudadana porque hay consenso en afirmar que el que un gobierno local este abierto o promueva la participación entre sus habitantes, es un indicador del buen funcionamiento de éste.[36] Así lo afirman Ziccardi y Saltalamacchia (1997), quienes elaboran una metodología para evaluar cómo los gobiernos municipales consideran la participación ciudadana en sus tareas de gobierno. Para ellos, un buen gobierno promueve o acepta la participación institucionalizada y autónoma de la ciudadanía, tanto en el control sobre el cumplimiento de sus competencias, como en la definición y satisfacción de las demandas.

De igual manera, todos lo autores que han estudiado recientemente el tema municipal en México (Cabrero, Merino, Guillén, Ziccardi), coinciden en que la participación ciudadana es un elemento clave en la democratización de los gobiernos locales y en la definición de un buen gobierno. Los teóricos de la sociología urbana (Borja, Castells), también consideran este elemento como básico en las nuevas formas de gobernar. Es decir, actualmente ya no hay duda de que la participación es un componente fundamental en la evaluación de un gobierno local.

Sin embargo, el problema está en definir lo que se va a entender por participación ciudadana, ya que, como hemos observado, no hay un acuerdo en este punto. Para el caso que nos ocupa, nos remitimos a los elementos básicos que conforman el concepto de ciudadanía, con sus diferentes vertientes: civil, social y política.

De igual manera, el examen de las tipologías y definiciones discutidas en este apartado contribuyen en la elaboración de nuestro propio concepto, los elementos principales los resumimos en el cuadro 1.5.

[36]Otra postura es la de Robert Putnam quien concluye que "el factor más importante para explicar el buen gobierno es, primordialmente, el grado en que la vida social y política de una región se acerca al ideal de la comunidad cívica". Sobre el significado de comunidad cívica ver apartado 1.6.1 (Putnam, op. cit. p. 149).

Cuadro 1.5

Resumen de elementos conceptuales en torno a la participación

Participación	AUTOR/A		
	CUNILL	ZICCARDI	VERBA
Base de la clasificación	Se basa en la relación de las organizaciones sociales con el Estado	En función de la actuación del gobierno local urbano	Observa las asociaciones secundarias y redes. Diseña el Modelo Cívico Voluntarista
Tipología establecida	Social Comunitaria Experiencias autónomas de la sociedad civil	Autónoma Institucionalizada Clientelística Incluyente o equitativa	No realiza tipología
Definición principal	*Ciudadana* La intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales	*Ciudadana* Se refiere a la forma como los intereses particulares de los ciudadanos se incluyen en los procesos decisorios	*Política* Es la actividad que intenta influir o influye en las acciones de gobierno directamente, afectando la implementación de políticas públicas o indirectamente, influenciando la selección de la gente que hace esas políticas

Fuente: elaboración propia con textos de los autores

Para los fines del trabajo interesa: 1) analizar los mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que hay en el ámbito local de gobierno, 2) observar cuál es el tipo de participación que predomina en cada una de las entidades territoriales analizadas y 3) resaltar la importancia de las asociaciones secundarias y redes en los procesos participativos.

1.6.5 Síntesis y reflexiones

Resulta conveniente resaltar los siguientes elementos hallados en las discusiones teóricas realizadas:

- En las concepciones clásicas de ciudadanía, uno de los componentes básicos es la existencia de derechos sociales que más allá de los políticos (como el votar y ser votado), implican que los ciudadanos en su calidad de tales, tengan acceso a una vida digna, como parte de su derecho a la ciudad.

- La participación ciudadana implica que los sujetos tengan derecho a intervenir en los asuntos públicos para lo cual es importante la organización y la capacidad de éstos, para canalizar sus demandas e influir en las decisiones gubernamentales.

- Retomando a Putnam, la participación está directamente relacionada con la eficiencia gubernamental. Una hipótesis de trabajo es que los gobiernos urbanos funcionarán mejor en aquellos espacios locales donde las instancias de participación estén mejor organizadas.

- De la propuesta de Verba destaca la importancia de las instituciones que fuera de la política cumplen el papel de socializar e involucrar a la gente en los procesos participativos (asociaciones e iglesias, fundamentalmente).

- La forma de participación que nos interesa analizar en este trabajo es la institucionalizada, es decir, los canales formales de atención y presentación de las demandas ciudadanas que implementan los gobiernos locales, así como las respuestas que éstos generan.

- Respecto a las críticas a esta forma de participación, se dice que si bien es impulsada desde el gobierno, crea un espacio de socialización política para los que intervienen en ella. Dada la tradición del ejercicio del poder en nuestro país, de manera autoritaria y discrecional, la apertura de estos espacios es un avance en la gestión democrática de los gobiernos locales.

- Identificamos en este momento tres modelos básicos que serán el eje de análisis de la investigación: a) la participación clientelística; b) la participación en el gobierno gerencial, c) la participación democrática. Estas tres formas corresponden a sistemas de gobierno diferentes que tienen presencia en los niveles locales.

- Con las reflexiones anteriores y considerando el contenido del cuadro 1.5, nuestra definición de participación ciudadana en el ámbito urbano, es la siguiente:

Participación ciudadana institucionalizada en el nivel local y en gobiernos urbanos, es aquella donde los individuos organizados a través de las instancias presentes en los instrumentos legales y normativos, intervienen en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida.

1.7 La Gestión Urbana y el Gobierno Local

Desde los inicios de los trabajos sociológicos contemporáneos, la ciudad es considerada como el espacio donde habrán de desarrollarse los encuentros entre los individuos que darán sentido a las comunidades locales. Recordemos los trabajos pioneros de la Escuela de Chicago, los análisis culturales de los Lynd y los trabajos de Weber sobre la ciudad oriental y occidental. En los últimos años, Giddens ha trabajado sobre la importancia del territorio y su influencia en el desarrollo de los procesos sociales.[37]

Sin tratarse propiamente de una sociología urbana, los estudios clásicos sobre la ciudad le conferían a ésta importancia como centro de desarrollo de una multiplicidad de fenómenos sociales.

En el sentido moderno del término, la sociología urbana surge en los años setenta cuando en las ciudades se desarrollaban los procesos más importantes en la relación entre los individuos. Las sociedades urbanas experimentaron una explosión que fue seguida de una serie de trabajos académicos que intentaron dar explicación a la serie de fenómenos inéditos que se estaban produciendo.

Fue la escuela marxista y sus principales seguidores: Henry Lefebvre, Christian Topalov y Jean Lojckine los iniciadores de esa nueva corriente que estudiaba a la ciudad bajo los postulados de la teoría marxista. Esta escuela francesa tuvo gran influencia en América Latina y formó también a varios investigadores en Europa como Jordi Borja y Manuel Castells. Sus trabajos han tenido una influencia enorme en América Latina y su evolución teórica ha sido notable al pasar del marxismo ortodoxo a una comprensión de la ciudad global en un mundo caracterizado por la influencia de la información, de esto tratan, por ejemplo, los últimos trabajos de Manuel Castells.[38]

Lo anterior pretende situar a la ciudad y al territorio como el escenario y eje donde se desarrollaran los procesos sociales -en este caso, la participación ciudadana- que

[37]En su trabajo clásico sobre la Constitución de la sociedad, Giddens discute sobre la importancia de las variables de tiempo y espacio para los análisis sociológicos, de igual manera, define, desde su postura, el difícil concepto de región. Para Giddens, las ciudades producen una centralización de recursos- en especial, de recursos administrativos- que admiten un mayor distanciamiento espacio-temporal del habitual en los regímenes tribales. La regionalización de sociedades divididas en clases, por complicada que sea en detalle, se forma siempre en torno de las conexiones, de interdependencia y antagonismo, entre ciudad y campo (Giddens, p. 174).

[38]Cfr. Los tres tomos del trabajo de Castells La era de la información, titulados: La sociedad red, El poder de la identidad y Fin de milenio, donde se abordan temas actuales que involucran a las sociedades mundiales contemporáneas.

Para un análisis detallado de la evolución de la ciudad como eje de estudio de la sociología y la ciencia política, está el trabajo de Quim Brugué y Ricard Goma (1998).

habremos de estudiar. Esta aclaración es fundamental porque no se desarrollan los mismos procesos en una comunidad de doscientos habitantes que en una de diez mil o en una que rebasa el millón de habitantes.

La problemática que se manifiesta en las ciudades es de grandes dimensiones, fenómenos como la exclusión social a los bienes y servicios básicos y la existencia de metrópolis en las que conviven y se representan todas las clases sociales en el mismo territorio, requieren un análisis particular, al igual que todos los demás procesos que tienen como escenario a la urbe.

1.7.1 La gestión urbana

Entre las atribuciones que tienen los gobiernos locales en México, están aquellas relacionadas con la prestación de servicios públicos y planeación del territorio urbano, sin embargo, cada gobierno municipal diseña y genera instrumentos diferentes para combatir estos problemas. Es decir, la gestión municipal aparece como la mejor manera de dar respuesta a la problemática local. Así, parece necesario retomar la idea de Peter Ward, sobre las diferencias entre gobernar una ciudad y administrarla, de acuerdo a este enfoque, una *buena administración no es necesariamente sinónimo de un buen gobierno.*

Una función y parte importante de la actuación del gobierno local en estos grandes espacios metropolitanos es la administración urbana, ésta se ocupa de las políticas, los planes, los programas y las prácticas encaminadas a lograr que a medida que aumenta la población, se amplíe también su acceso a las infraestructuras básicas, a la vivienda y al empleo, ya que este crecimiento no se como resultado un deterioro considerable del nivel de vida ni de la calidad del medio ambiente (Davey, 1993, p. VII).

En este sentido, las tareas del gobierno urbano son:

1) Proporcionar infraestructuras esenciales para el funcionamiento eficiente de las ciudades.
2) Proporcionar servicios que promuevan el desarrollo de los recursos humanos, mejoren la productividad y eleven el nivel de vida de los residentes urbanos.
3) Reglamentar las actividades privadas que afecten el bienestar de la comunidad y la salud y seguridad de la población urbana.
4) Proporcionar servicios e instalaciones que apoyen las actividades productivas y permitan el funcionamiento eficiente de las empresas privadas en las zonas urbanas (Ibíd. p. 13)

Entendemos que la administración urbana se ocupa de lo estrictamente necesario para el funcionamiento del gobierno de la ciudad, aquí no importa el tipo de actuación sino únicamente cumplir con las atribuciones que se tienen en materia urbana, sin considerar costos y mucho menos la participación de los habitantes; se puede decir que la administración urbana es sólo una parte de la gestión urbana.

Una primera tarea para nuestra investigación es señalar las diferencias que hay entre los términos de gestión, gestión municipal y gestión urbana, centrando nuestra atención en esta última.

El concepto de gestión proviene de la administración y ha sido utilizado en un gran número de análisis sobre la actuación de los gobiernos en el nivel local.[39] De esta manera, cuando nos referimos a la gestión estamos hablando de conducción, es decir, de los instrumentos disponibles para hacer frente a los problemas y demandas de la población, lo anterior se aplica a la forma de manejo de los gobiernos locales.

Medina Giopp, define a la gestión distanciándose de una visión mecánica que entiende a la administración como una práctica basada en una serie de recetas comprobadas. Para este enfoque, la gestión es algo más, es un estilo de dirección que apoyado en estructuras y funciones definidas, reconoce elementos particulares como intuición y experiencia, que le permite una ágil y eficiente transformación de recursos hacia la consecución de metas, tales como satisfacer las necesidades de la comunidad, razón de ser del municipio (Medina Giopp, citado por Massolo, 1998, p.20).

El concepto amplio de gestión incluye aspectos cualitativos referidos a los estilos y funciones que asumen los gobernantes locales, respondiendo a las atribuciones que tienen y a los desafíos locales y globales que se les presentan. Es la respuesta operacional al proceso de descentralización y su objetivo principal es contribuir al cambio de administración municipal a gobierno local, tendiendo a dotarlo de mayor autonomía, capacidad y atribuciones (CEPAL, citado por Massolo, 1998, p. 19).

En este sentido, la gestión municipal tiene como objetivo responder a un mandato de servicio a la comunidad y contribuir al buen funcionamiento del ayuntamiento. En la acepción moderna, lo importante de este término, es el énfasis puesto en pasar de una tarea administrativa a una actividad de gobierno.

La gestión municipal comprende diversas dimensiones o esferas (ver gráfica 1.4): espacial-territorial; económico-financiera; social-cultural; político-institucional y otras

[39]Gestión. “Del latín gerene: conducir, ejecutar. Conjunto de medios para dirigir o administrar una empresa”. Reyes (1987).

que se agregan, a medida que el gobierno local incorpora bajo su competencia nuevos temas y problemas de atención pública.

Gráfica 1.4
Esferas de la gestión:

La acción de gestión, en su conjunto y en cada esfera, implica la organización y utilización óptima, eficiente y eficaz, de todos los recursos institucionales, humanos, financieros, técnicos y políticos, a disposición del gobierno local. Las principales funciones de la gestión local son: mejorar los servicios, el presupuesto, los planes y proyectos, la participación social y la toma de decisiones (Ahumada Pacheco, citado por Massolo, 1998, p. 20).

Retomando lo anterior y para los fines de este trabajo, interesa enfatizar en la esfera espacial-territorial y en la manera en qué el gobierno gestiona (es decir conduce) y da respuesta a las demandas de sus ciudadanos en este ámbito.

Tal vez el terreno de la gestión más demandado sea el de los servicios públicos, por su íntima relación con las demandas urbanas. En relación con esta problemática, diversos estudios comprueban que no se dispone de un modelo único de gestión, sino de una gran variedad de modalidades determinadas por el cruce de las lógicas, estrategias y relaciones sociopolíticas de los actores involucrados.

Analizando aspectos de la gestión de los servicios como el control técnico del proceso, la focalización, la capacidad de innovación y la relación entre el gobierno municipal y el usuario, hay una propuesta de tres diferentes modalidades:

1) Tecnocrática, en la que predomina la racionalidad técnica y la eficacia instrumental.

2) De control político: regida por la racionalidad de acumulación política y rédito político, no antagónica con los principios tecnocráticos pero subordinándolos al cálculo político, que frecuentemente recurre a las redes clientelares y al asistencialismo.

3) Participativa: cuya racionalidad articuladora es de tipo social, en el sentido que persigue el mejoramiento de la calidad de vida como elemento primordial, involucra

a la población, y le asigna importancia a la búsqueda de innovaciones en la prestación del servicio (Velázquez, citado por Massolo, 1998, p. 21 y 22).[40]

A continuación, nos proponemos ubicar las diferentes formas de gestión urbana que se asumen en los municipios objeto de estudio, para ello la tipología anterior es una herramienta que habrá de contrastarse en los hechos. Es decir, analizaremos sí un tipo de gestión determinado puede llamarse clientelar, tecnocrática o participativa.

Por otra parte, desde la sociología urbana y entre los autores que han trabajado el concepto de gestión, Emilio Duhau, define este término en su relación con lo que es propio de la problemática urbana: es decir, la dimensión pública de la ciudad o sea su propia organización espacial, el medio ambiente construido y el conjunto de bienes y servicios que la constituyen.

La definición que retomamos de este autor indica que:

> *Gestión urbana son los procesos a través de los cuales las instancias gubernamentales captan, definen y canalizan la demanda social de los bienes públicos que constituyen la ciudad y organizan o regulan su oferta. (Duhau, 1998, p.75)*

Dentro de la misma perspectiva sociológica centrada en la ciudad, autores como Pedro Pírez, estudian a ésta como el escenario donde conviven tres tipos de actores y procesos: 1) los económicos, 2) la población, y 3) los actores estatales quienes son los que controlan y regulan a los anteriores.

Para este autor la función de la ciudad no consiste sólo en la simple prestación de servicios, la catalogación urbanística y el control, es decir, de la administración urbana. La responsabilidad del gobierno gira en torno a la existencia y mantenimiento de las condiciones de vida urbana y para el desarrollo de las actividades económicas, la reproducción de la población, la sustentabilidad ambiental y la toma democrática de decisiones. Es decir, se va más allá de la actividad económica que en un tiempo fue lo primordial en la ciudad, para asumir funciones más actuales y que tienen que ver con la actuación gubernamental.

Desde este enfoque, una definición más compleja de gestión urbana es que ésta es:

[40]Al parecer esta tipología, centrada en el concepto de gestión, parece coincidir con nuestra propuesta de tres tipos o modelos gobierno, centrados en el concepto de participación ciudadana.

> *El conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población, los satisfactores para sus necesidades (Pírez, 1994, p. 55).*

Es un concepto complementario al anterior y que podemos utilizar al considerar que los gobiernos urbanos que analizamos -Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Ecatepec-, tienen como una de sus funciones principales, el proporcionar a sus habitantes las condiciones necesarias para que éstos realicen sus actividades cotidianas, lo anterior considerando que hay un marco jurídico que indica las funciones que debe cumplir el gobierno local.

Uno de los objetivos de la investigación es observar y comparar el comportamiento de los gobiernos locales ante las demandas de sus habitantes, en tres gobiernos metropolitanos del Estado de México (Tlalnepantla, Nezahualcóyótl y Ecatepec). Se trata de municipios conflictivos donde las reivindicaciones ciudadanas están centradas en aspectos relacionados con la calidad de vida en estos espacios, los principales problemas involucran la atención hacia temas urbanos como planeación del territorio, servicios públicos (agua, drenaje, transporte), vivienda, así como localización y zonificación de asentamientos humanos.

Hay un nexo directo entre las demandas de los habitantes de estos municipios y lo que denominamos gestión urbana municipal, es decir, la forma como el gobierno las enfrenta y soluciona.[41] Así, esta gestión puede resultar con énfasis en la autoridad (clientelar); en la administración (gerencial) o en la ciudadanía local (participativa).

Las dimensiones a observar en la gestión urbana son, por un lado, la captación, definición y canalización de aquellas demandas que tienen que ver con lo específicamente urbano. En este trabajo sólo consideraremos aquellos aspectos que involucran la planeación territorial y prestación de algunos servicios públicos urbanos, pero sobre todo, la consideración y respuesta que dan estos gobiernos a las demandas ciudadanas, así como el nivel de involucramiento de la ciudadanía local.

[41]García del Castillo, afirma que el acceso a los servicios prestados por el gobierno es un indicativo del grado de desarrollo y se vincula estrechamente a la calidad de vida de la población. En el caso de los municipios, la cobertura de más o menos un número de usuarios tendrá una repercusión directa en el desarrollo económico, el ambiente social y el probable clima político...el porcentaje de una mayor o menor cifra de usuarios atendidos de servicios prestados, proporciona una idea aproximada de las condiciones que prevalecen en los municipios (García del Castillo, 1999, p. 129).

Recapitulando lo anterior, este trabajo tiene como eje central la participación ciudadana en estos procesos de gestión urbana, que tienen como objetivo final el que la ciudad -y municipio en este caso- funcione y atienda las necesidades de la población, considerando las atribuciones que de que dispone.

Vinculando estas definiciones con el tema de investigación, se analizarán aquellos elementos de la gestión urbana y municipal, antes definida, que permitan que la ciudad -y municipio- cumpla con sus funciones urbanas, genere políticas, proyectos y programas que involucren a la población organizada en instancias formalmente creadas, con el fin de elevar las condiciones de vida de la población. Lo anterior considerando siempre, que esta clase de gestión es un fenómeno político y, por lo tanto, está sujeta a las decisiones de las instancias gubernamentales y de los actores vinculados a éstas.

Regresando a los estudios de caso y de acuerdo con esta interpretación sobre la gestión urbana, debemos separar las atribuciones que en materia urbana tienen el gobierno federal del estatal y las propias de los municipios, las cuales están claramente definidas en el artículo 115 constitucional.

En el caso de los municipios urbanos estudiados, la cuestión se complejiza dada la existencia de fondos federales de combate a la pobreza, pero que tienen a los gobiernos locales como sus ejecutores y vigilantes, además por una serie de instancias organizativas de la población que participa en la designación, vigilancia, y ejecución de las obras de infraestructura urbana permitidas por la legislación.

La importancia de nuestro trabajo consiste en analizar la variable política que está detrás de la gestión urbana y ver sí los gobiernos locales son diferentes en la aplicación y manejo de los recursos, cuando el partido político que gobierna pertenece a una u otra corriente, además, nos interesa estudiar las formas organizativas previas, llámese “comunidad cívica” o redes locales que generan mayor o menor involucramiento de la ciudadanía.

Esto, tomando en cuenta la afirmación de Peter Ward en el sentido de que la manera en cómo se gobiernan las ciudades, dice mucho sobre la naturaleza de las relaciones de poder y de las oportunidades para que la ciudadanía participe en el manejo de la ciudad (Ward, 1996, p. 128).

Esta investigación se centrará, particularmente, en lo que tiene que ver con la participación de los habitantes en la toma de decisiones y sí efectivamente las comunidades y barrios institucionalmente organizados, tienen poder de decisión sobre las políticas urbanas que los afectan, lo anterior considerando el supuesto de Robert

Putnam (1994), sobre la existencia de un vínculo directo entre la comunidad cívica organizada y el adecuado desempeño gubernamental. La aportación que sustenta este autor, es que hay una relación directa entre la existencia de *redes solidarias o comunidad cívica en la comunidad y el desempeño exitoso de su gobierno.*[42]

Nos encontramos en un momento de transición política en el que la actuación de los gobiernos será evaluada por la ciudadanía y los resultados que estos gobiernos generen, en la forma de gobernar y administrar la ciudad, decidirán su permanencia como partido político en el poder.

1.7.2 El gobierno local y las ciudades

En los trabajos académicos generados en los últimos años, el término gobierno local se ha usado indistintamente como sinónimo de municipio, y éste, a su vez, como similar de ayuntamiento, por lo que es común que en los estudios locales mexicanos municipio, gobierno local y ayuntamiento sean nociones para referirse a un mismo objeto.

En un intento por desentrañar las diferencias, presentamos en este apartado las diferentes acepciones que tienen los términos anteriores.

En primer lugar, a nivel más general, el *gobierno* llanamente se puede entender como "un ente heterogéneo de múltiples partes (actores, políticas, leyes, reglas, tiempos, etcétera) pero que se relacionan y condicionan de una forma continua. En ciertos momentos con una lógica cooperativa y de influencia recíproca, en ciertos momentos –y frecuentemente ésta es la tendencia dominante- con una lógica de competencia y tensión entre las mismas" (Arellano et. al, 2000, p. 15).[43]

Por otro lado, gobierno local, "alude al nivel municipal o provincial de la organización política y social de un país y a la esfera de dominio de una institución, administración, organismo o grupo social. La noción de gobierno local define a las unidades políticas de gobierno de diferente tamaño -estados, municipios, ciudades-, delimitadas geográfica y administrativamente, heterogéneas social y culturalmente. En el nivel local de gobierno se establecen relaciones sociales entre actores distintos que expresan intereses, demandas y necesidades diferentes: autoridades con facultades de mando, instituciones públicas y privadas; comunidades locales con distinto grado

[42] "La efectividad del gobierno regional está estrechamente vinculado al grado en que la autoridad y el intercambio social en la vida de la región esta horizontal o jerárquicamente organizado. La igualdad es un rasgo esencial de la comunidad cívica" (Putnam, op. cit. p. 129).

[43] La Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales define al gobierno como: "un grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder", por otra parte, las características de un gobierno soberano serán las siguientes: "un gobierno es un grupo de individuos que ejercen la autoridad legítima, protegen y dirigen la comunidad mediante la adopción y ejecución de decisiones".

de cohesión social, así como organizaciones sociales y políticas" (Ramírez Kuri, 1999, p. 1).[44]

Este es un concepto que se inserta más dentro de los estudios políticos, y respecto al tema de los gobiernos locales este tiene su origen en las teorías sobre la formación del Estado donde existe una abundante literatura.[45]

Dentro de los autores clásicos de la ciencia política, sin duda destaca la concepción de Alexis de Tocqueville, quien examina las particularidades de la comuna, institución existente en Estados Unidos en el siglo pasado, como un ejemplo de la democracia representativa fundada en el pueblo.

La preocupación por la importancia del gobierno local aparece ya en el texto clásico de Alexis de Tocqueville La Democracia en América. En esta obra, el autor expone la necesidad de estudiar lo que acontecía en los estados antes de hablar del gobierno federal de los Estados Unidos. Tocqueville concentra su análisis desde el nivel local de gobierno ya que:

- La comuna es la única asociación que se encuentra de tal modo en la naturaleza que, por doquiera que hay hombres reunidos, se forma por sí misma una comuna.

- La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes.

- Entre las libertades, la de las comunas, que se establece tan difícilmente, es también la más expuesta a las invasiones del poder.

- Es la comuna en donde reside la fuerza de los pueblos libres. Las instituciones comunales son a la libertad lo que las escuelas privadas vienen a ser a la ciencia; la ponen al alcance del pueblo; le hacen paladear su uso pacífico y lo habitúan a servirse de ella.

- En la comuna, como en cualquier otra parte, el pueblo es la fuente de los poderes sociales, pero en ninguna ejerce su poder con más intensidad, (Tocqueville, 1970, p. 78).

[44]El termino local proviene del latín localis, que significa perteneciente a un lugar, territorio, comarca, región o país y hace referencia a la relación espacio-temporal que se establece entre población y territorio en el ámbito urbano y rural (Ibíd. p.1)
[45]Al respecto revisar el artículo de José Alberto Sánchez (1995).

Es decir, en esta concepción ya clásica sobre el gobierno, las localidades pequeñas, son lugares idóneos para que se dé la participación amplia de sus habitantes. Esto también hace posible una administración adecuada y el cumplimiento de las obligaciones por parte de los gobernantes.

En la comuna de Tocqueville, que cumple con una serie de funciones públicas, la mayor parte de los poderes administrativos se concentra en un pequeño número de individuos que son electos cada año, llamados los select-men. Estos funcionarios, seguían una normatividad predeterminada para los niveles locales, pero si pretendían introducir una nueva práctica, necesariamente debían consultarlo con los habitantes (Ibíd., p. 80).

Esta forma democrática de gobierno pone su atención en el centro de la soberanía ejercida por los habitantes donde las comunas no se someten al Estado, sino cuando se trata de un asunto que afecte a todos, más bien se trata de entidades independientes donde no se reconoce al gobierno del Estado la facultad de intervenir en los intereses puramente comunales (Ibíd. p. 82). Sin embargo, las comunas tienen ciertos deberes sociales que están obligadas a satisfacer, tal es el caso del pago de dinero, la autorización para ciertos bienes como la construcción de una carretera o el cumplimiento de la reglamentación.

La comuna cuenta con dos ventajas que fomentan el interés de los hombres: la independencia y el poder, también se destaca la importancia del “espíritu comunal", es decir, el arraigo a la comuna, no por el hecho de haber nacido en ella, sino por ver en la misma, una corporación libre y fuerte de la que forma parte (Ibíd. p. 83).

Por otra parte, para Max Weber, el gobierno democrático se establece en aquellas localidades pequeñas y de dimensiones demográficas escasas. De acuerdo con este autor, el ejercicio de la democracia directa tiene mayores posibilidades de desarrollo en localidades donde la proximidad vecinal genere relaciones sociales directas (Ramírez Kuri, op. cit. p. 5).

Weber también se refiere al ayuntamiento como la comunidad vecinal socializada, constituida en sociedad por razones económicas o políticas y en donde la actividad comunitaria tiende a un ordenamiento que regule la conducta de los actores (Weber, 1964, p.296).

Con esta revisión, enfatizamos las concepciones clásicas de gobierno local de dos autores que vivieron en diferentes épocas. Es claro que ambos enfatizan la necesidad de la cercanía del individuo con su gobierno y de los habitantes entre sí para el ejercicio de la democracia directa. También resalta la conveniencia del arraigo de los individuos en su territorio.

Es necesario señalar que estas concepciones sobre gobierno local, actualmente son retomadas y abren el camino a los investigadores sobre la importancia de la autoridad local y el territorio en la sociedad global contemporánea.

Algunas de las recientes acepciones otorgadas a los gobiernos locales por parte de los teóricos más importantes de la sociología urbana contemporánea, son las expresadas por Jordi Borja y Manuel Castells.

Las últimas contribuciones de estos autores enfatizan la relación de lo local con lo global, rescatando la importancia que tienen esta clase de gobiernos por la relación directa que entablan con la ciudadanía y ante la crisis de representatividad que enfrentan los partidos políticos.

Es, en este nuevo contexto caracterizado por procesos de reestructuración económica y globalización mundial, donde se inserta la investigación sobre gobiernos municipales metropolitanos.

Es decir, "los gobiernos locales adquieren un papel político revitalizado en consonancia con la crisis estructural de competencias y poder con que se encuentran los estados nacionales en el nuevo sistema global" (Borja y Castells, 1998, p.17).

Sin embargo, la capacidad de estos gobiernos locales debe y puede aumentar con base en varias tareas: *la capacitación de su personal, la modernización tecnológica de su gestión, la ampliación de sus recursos financieros y de sus competencias administrativas.*[46]

Al mismo tiempo que las ciudades se sitúan en la economía global, deben también integrar y estructurar a su sociedad local. Esa integración social requiere mecanismos políticos democráticos, basados en la descentralización administrativa, la participación ciudadana en la gestión municipal y en una política económica local.

1.7.3 El gobierno local en México

En México el gobierno local es ejercido por cada uno de los 31 estados que conforman la democracia representativa y federal establecida en la Constitución federal, a su vez, los estados se dividen en los 2, 427 municipios (octubre del 2001) que forman el siguiente nivel del gobierno. Por otra parte, el Distrito Federal es encabezado por un

[46]El planteamiento de Borja y Castells coincide con el trabajo de Brugué y Gomá (1998), en torno a las nuevas funciones de los gobiernos municipales, en este sentido, estos autores exponen tres nuevas formas de políticas urbanas de los gobiernos locales: 1) las políticas urbanas de la eficiencia; 2) las políticas urbanas de la equidad; 3) las políticas urbanas de la redistribución. Cada una con sus particularidades y que deberían funcionar en los gobiernos locales urbanos del presente siglo.

Jefe de Gobierno electo por primera vez en julio de 1997 y por los titulares de las 16 delegaciones en que está dividido el Distrito Federal; estos jefes delegacionales fueron elegidos por vez primera en julio del año 2000.

Así, el nivel local representa un mundo heterogéneo y complejo donde residen los poderes que gobiernan y administran a cada uno de los 2, 427 municipios. La legislación que regula este nivel -reformada en junio del año 2000-, no establece una definición y sólo señala que cada municipio será gobernado[47] por un Ayuntamiento de elección popular directa. Este ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. Asimismo, las competencias que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerán en forma exclusiva por el ayuntamiento y no habrá autoridad intermedia entre aquel y el gobierno del Estado. [48]

Este mismo artículo establece las funciones que deberá realizar el municipio en materia reglamentaria, de servicios públicos, hacienda y desarrollo urbano, también prevé las situaciones de conflicto y la utilización de la fuerza pública.

Sin embargo, los gobiernos estatales en ejercicio de su soberanía, tienen la facultad y el derecho de promover ante las Legislaturas locales, las adecuaciones necesarias a la normatividad estatal e introducir y cambiar, las facultades que poseen los gobiernos locales municipales sin contravenir lo establecido en la materia en la Constitución federal.

De tal forma, la Constitución Política del Estado de México señala con respecto al tema municipal que:[49]

- El municipio libre es la base de la división territorial y la organización política y administrativa del Estado (Art. 112),

- La administración pública de los municipios será ejercida por los Ayuntamientos y por los Presidentes Municipales o quienes legalmente los sustituyan (Art. 113),

- Los Ayuntamientos serán electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo (Art. 114),

[47]La ley anterior señalaba que el municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección popular directa.
[48]Artículo 115 constitucional, reformas de junio de 1999.
[49]Es necesario establecer una distinción de cómo cada Estado considera a su gobierno local-municipal, ya que en una reciente investigación indagamos que sí bien existe un marco legal y jurídico vigente para toda la nación, los estados, en sus constituciones locales, difieren en la manera en cómo definen a sus municipios.

- En ningún caso los Ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del Presidente Municipal, ni éste por sí sólo las de los ayuntamientos, o el presidente municipal, funciones judiciales (Art. 115),

- Los Ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales (Art. 116),

- Los Ayuntamientos se integrarán por un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa del municipio que representen, como lo disponga la Ley Orgánica Municipal respectiva (Art. 117).

Recapitulando lo anterior, en México el gobierno local se ejerce por el gobierno del Estado y los gobiernos municipales. El gobierno estatal, de elección popular directa, es ejercido por el Gobernador o Poder Ejecutivo del Estado y existe la división de poderes entre legislativo y judicial.

En el siguiente nivel, la autoridad máxima es el Ayuntamiento, que es la conjunción de Presidente Municipal y síndicos y regidores, no existe una división de poderes y la elección es también, por voto popular directo cada tres años. No existe una elección individual de cada uno de los miembros del ayuntamiento, sino que ésta se realiza por planillas, en una costumbre única en el sistema político mexicano.

Son múltiples las definiciones de municipio que encontramos en la literatura especializada, cada una atendiendo un aspecto que puede ser geográfico, económico o político, sin embargo, un primer acercamiento a esta institución puede ser el siguiente:

Por municipio vamos a entender a “la institución político-jurídica integrada por una población que comparte identidades culturales, históricas y un idioma común, asentada en un territorio delimitado que se administra por autoridades constituidas en un Ayuntamiento electo por sufragio universal y directo, para su progreso y desarrollo”, (CEDEMUN, 1993, p. 109). Aquí se contemplan los tres elementos básicos componentes del municipio: *población, territorio y gobierno.*

García del Castillo, (1999), rescata una definición donde resalta la importancia de la gestión en este nivel de gobierno, probablemente ésta sea el mejor acercamiento para entender el significado de esta institución en el momento actual.

> *El municipio es una institución de la administración pública local encargada de efectuar la gestión de recursos, formulación e implementación de la política, en un territorio dado y en interacción constante con su comunidad. En su operación cotidiana la institución municipal actúa como una organización inscrita en las relaciones inter e intragubernamentales que transitan a través de un orden federal. (García del Castillo, 1999, p. 46)*

Por otra parte, el Ayuntamiento,[50] de acuerdo con la Constitución Política Mexicana es la *"integración del presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine"*. Estos regidores y síndicos tienen también funciones asignadas por la ley, en este caso, la Ley Orgánica Municipal, y son fundamentalmente en el caso de los regidores: la gestión y promoción de la participación ciudadana y la elaboración de la reglamentación municipal. A los síndicos les corresponde, en el caso del Estado de México: la defensa jurídica de los ayuntamientos, la vigilancia de la hacienda y del patrimonio municipal.

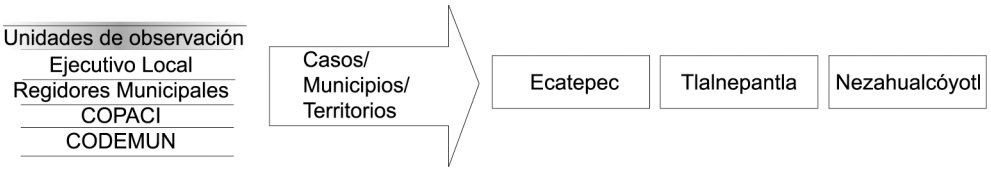
El Cabildo -que es el cuerpo colegiado que toma las decisiones del gobierno municipal, es la autoridad más alta del ayuntamiento. Cuando éste se reúne en sesión, por lo general una vez a la semana, se constituye en cabildo y es la instancia que toma las decisiones importantes en el nivel local. No obstante, se observa, por los trabajos e investigaciones que se han hecho al respecto, que es el Presidente Municipal quien conserva las funciones más importantes y la autoridad a pesar de que el ayuntamiento es un órgano colegiado de gobierno (Cfr, Ziccardi, 1995).

La otra parte del gobierno municipal la constituye el cuerpo de directores y funcionarios municipales, nombrados por el Presidente Municipal y ratificados por el cabildo.

Con estos antecedentes, para la investigación empírica, dividimos al universo de observación en varias unidades, intentando cubrir la estructura compleja del nivel local de gobierno en México.

[50]Ayuntamiento: de ayuntare, de adjuntum, de adjungere, de ad y jungere, unir, estar unidos. Corporación compuesta por un Alcalde y varios Concejales para la administración de los intereses de un municipio (Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales).

Gráfica 1.5
Unidades de observación de la investigación



1.8 La participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México

El objetivo del presente apartado es presentar un panorama de la relación entre la Ciudad de México y los municipios conurbados del Estado de México, también se establecen algunas definiciones sobre la terminología utilizada en los estudios urbanos y se describe brevemente la historia política de la entidad. Finalmente, se analizan las instancias institucionalizadas de participación que hay en esta entidad para tener los suficientes antecedentes sobre las unidades de observación que se definieron y que se examinan en los siguientes capítulos.

1.8.1 Caracterización de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México

Históricamente, el centro del país ha sido la sede de los poderes federales y fue el eje a partir del cual se construyó una de las metrópolis más grandes del mundo. Así, la Ciudad de México, capital del país, fue creciendo notablemente durante la segunda mitad del siglo XX. Derivado de este proceso, se produce el fenómeno de la conurbación o integración territorial de un gran número de municipios, sobre todo los que pertenecen al Estado de México que es la entidad contigua al Distrito Federal.

Uno de los estudiosos de este proceso, fue Luis Unikel (1976), quien en su ya clásico trabajo sobre el desarrollo urbano de México, indica las diferentes etapas en el proceso de urbanización de la capital del país.

Estas etapas son básicamente tres: 1) hasta 1930; 2) de 1930 a 1950, y 3) de 1950 a 1970. En el primer período, la ciudad estaba dividida en 12 cuarteles y registró tasas anuales de crecimiento superiores a las de las delegaciones que la rodean. El Distrito Federal creció durante esos 30 años al 2.6% anual, contra el 3.3% de la ciudad central. Pero el rasgo más notorio en esa etapa, fue que el área urbana de la Ciudad de México (AUCM) casi se circunscribía a los 12 cuarteles. En 1930, el 98% de la población del AUCM residía dentro de los límites de la ciudad.

El segundo período (1930-1950), se caracterizó porque tanto la ciudad de México como el Distrito Federal y el AUCM alcanzaron tasas promedio superiores a las de la

etapa anterior. Las delegaciones del Distrito Federal crecieron más rápidamente que la Ciudad de México y entre 1940 y 1950 se registraron las mayores tasas de crecimiento del siglo. Durante ese período, se inició la desconcentración del comercio y de servicios del centro hacia la periferia de la ciudad. No obstante la gran expansión de los procesos habitacionales e industrial hacia el sur, sureste y norte del Distrito Federal, el AUCM ocupó en 1950 territorio casi exclusivamente del Distrito Federal.

En la tercera etapa (1950-1970), el rasgo más notable fue que el AUCM rebasó los límites del Distrito Federal y penetró durante los años sesenta en forma contundente en el Estado de México tanto física como demográficamente (Unikel, 1976, p. 137).

El trabajo de Unikel fue realizado en 1970, por lo que no consideró la cuarta etapa en el proceso de urbanización. Esta etapa, de la *megalopolización*, se produce cuando "se juntan o traslapan dos o más zonas metropolitanas" de tal manera, se considera que la Ciudad de México constituyó una megalópolis al traslaparse con la zona metropolitana de Toluca desde principios de los años ochenta" (Garza, 2000, p. 239).

Para 1980, la población de la ZMCM era de 14 millones de habitantes, de los cuales, cerca de 9 millones correspondían al D.F. y casi 5 millones a los municipios metropolitanos del Estado de México. Sin embargo, entre 1980 y 1990, la dinámica poblacional se modificó bruscamente: en los 17 municipios metropolitanos, la tasa de crecimiento disminuyó al 2.7% anual y el Distrito Federal redujo su población a 8.2 millones de habitantes.

Al parecer en este periodo se produjo una disminución significativa en el crecimiento de la ciudad, debido a la disminución de las tasas generales de natalidad, de la reorientación de las corrientes migratorias, de la migración centro-periferia, así como de la inmigración de la población originaria del área metropolitana hacia otros estados (Luna y Gómez Vega, 1992. p. 42).

El fenómeno que se presentó obliga a una reflexión sobre la utilización de una terminología adecuada, ya que, por un lado, se encuentra el Distrito Federal como capital del país, el Estado de México, como una entidad más en el territorio nacional, la zona (o área) Metropolitana de la Ciudad de México y la megalópolis de la Ciudad de México.

Se sabe que el Distrito federal fue creado por decreto del Congreso Constituyente el 28 de noviembre de 1824, como el sitio de residencia de los poderes de la federación. Sin embargo, actualmente no hay una definición precisa del Distrito Federal, ya que el Estatuto de Gobierno actual establece que "La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos"

por lo que, en términos estrictamente políticos, sólo "parte de la ciudad real, el AMCM que se encuentra en el Distrito Federal, es la Ciudad de México y el resto no tiene un nombre político oficial, se les llama 'municipios mexiquenses conurbados' y para los fines de planeación del Gobierno del Estado de México, 'Valle Cuautitlán-Texcoco', el cual no existe" (Garza, op.cit. p. 241).

Actualmente, el Área Metropolitana de la Ciudad de México (AMCM) con casi 18 millones de habitantes, está conformada por las 16 delegaciones políticas que integran al Distrito Federal, 39 municipios conurbados del Estado de México, localizados sobre todo al norte y oriente de dicha entidad, así como el municipio de Tizayuca, localizado en el Estado de Hidalgo.

Es dentro de esta complejidad sociodemográfica donde ubicamos a la zona que analizamos en este trabajo. Se trata de tres de los municipios más grandes y poblados del Estado de México: Ecatepec, Nezahualcóyotl y Tlalnepantla, los cuales tienen presencia y un peso económico fundamental en esta zona.

Para complementar lo anterior, presentamos a continuación un breve panorama de las características del Estado de México, para destacar la importancia de los municipios elegidos como casos de estudio, y señalar los grandes contrastes que tiene esta entidad.

1.8.2 Características sociodemográficas del Estado de México[51]

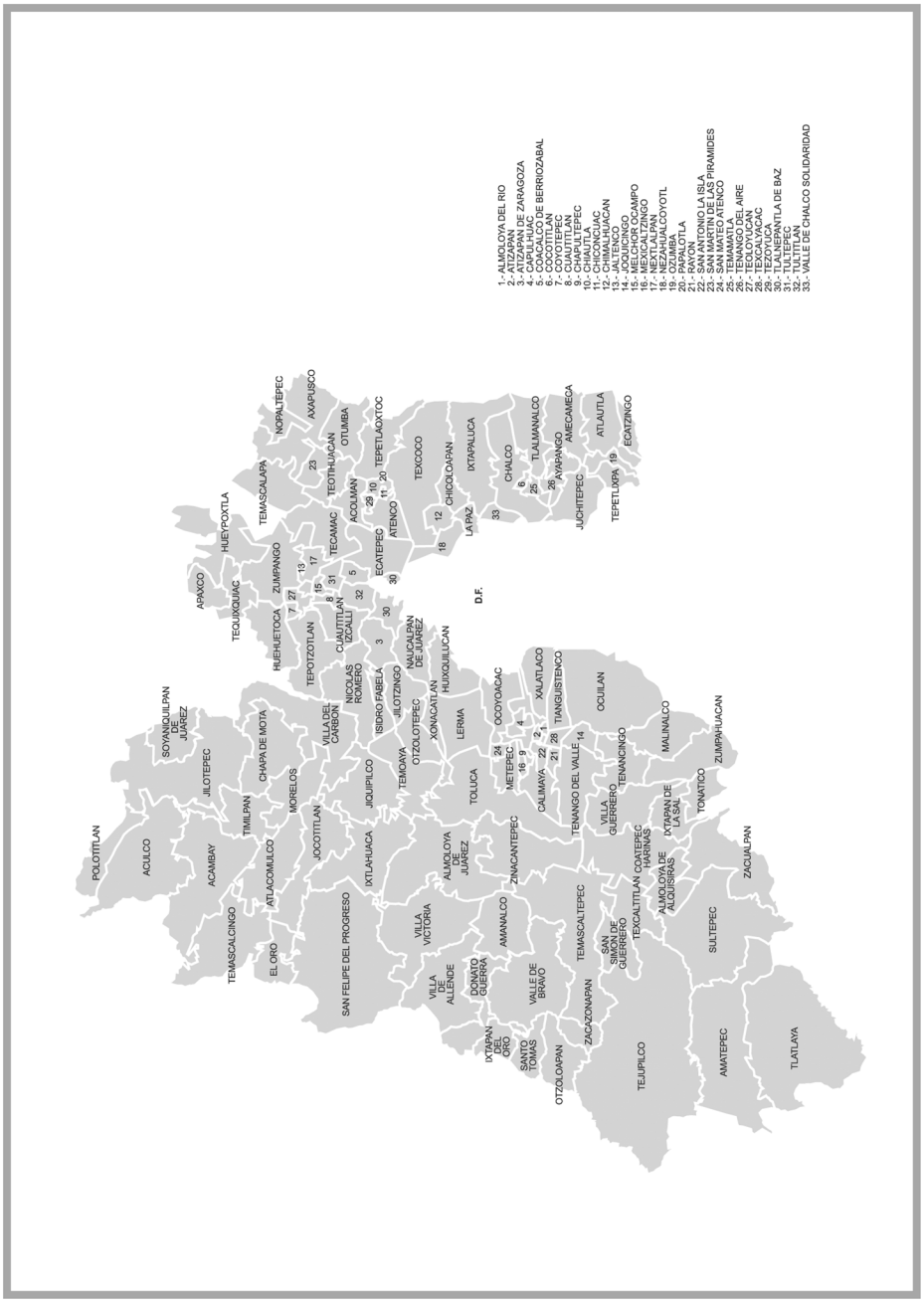
Con una superficie de 22,500 kilómetros cuadrados, el territorio del Estado de México representa el 1.1% del total nacional. Se ubica en la parte sur de la altiplanicie meridional, en una de las regiones más elevadas del país: la altitud en las cabeceras municipales fluctúa entre 1,330 y 2,800 metros sobre el nivel del mar.

El Estado de México colinda al norte con los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur, con Guerrero y Morelos; al este, con los estados de Tlaxcala y Puebla; y al oeste con Guerrero y Michoacán. El Estado de México posee una importante frontera con el Distrito Federal, al cual rodea en sus partes norte, este y oeste (Véase mapa No. 1).

De acuerdo con el XI Censo General de Población y Vivienda de 1990, el Estado de México registró una población de 9,815,795 habitantes, lo que representaba el 12.1% de la población total del país, con la participación más alta a nivel nacional.

[51]Los datos que se presentan en este apartado, se obtuvieron fundamentalmente del Anuario Estadístico del Estado de México, 1999, publicado por INEGI.

Mapa 1
División municipal del Estado de México



En esta entidad el crecimiento demográfico en los últimos años fue muy notable, con una tasa superior al promedio nacional ya que en todo el país las tasas de crecimiento intercensales fueron de 3.2% para el período 1950-1970 y de 2.6% para 1970-1990, mientras que aquí, las cifras fueron de 5.3% y 4.8% respectivamente.

No obstante, las tasas de crecimiento se han venido reduciendo, de un porcentaje de 7.03% en la década de los setenta, a 2.64% en la década de los ochenta.

Sin embargo, la notable expansión demográfica de esta entidad se explica más bien, por un intenso fenómeno migratorio que por el crecimiento natural. Lo anterior se demuestra con el hecho de que en 1990, del total de población que residía en el Estado de México, 39.9% habían nacido en otra entidad. Mientras que sólo el 5.9% habían salido a vivir fuera del Estado. La mayor parte de la inmigración se localiza en los municipios que forman la Zona Metropolitana del Valle de México.

El contar con un 12.1% de la población nacional y poseer 1.1% del territorio del país, hace que el Estado de México sea la entidad más densamente poblada después del Distrito Federal, sin embargo, esto se percibe sólo en los municipios conurbados y no en el resto del Estado.

La principal concentración se localiza en la Zona Metropolitana del Valle de México. En los 27 municipios que la integran, en 1990 habitaban 6,811,941 personas, lo que representaba las dos terceras partes de la población total del estado, mientras que en los casi 100 municipios restantes se encontraba la otra tercera parte.

Aunado a lo anterior, la mayor densidad poblacional se registra en los municipios del oriente, particularmente en Nezahualcóyotl, Ecatepec y Chimalhuacán.

El segundo polo de concentración poblacional es la región del Valle de Toluca, donde se localiza la capital del Estado. Esta ciudad constituye el eje en torno al cual se agrupa la población, disminuyendo la densidad a medida que aumenta la distancia respecto a ella.

Probablemente en ninguna otra entidad del país se aprecien los contrastes más grandes entre campo y ciudad como en el Estado de México. En efecto, hay múltiples evidencias de que es una entidad fragmentada y dividida tanto territorial como demográficamente.

Para corroborar esto, consideremos las cifras del Censo de Población y Vivienda del año 2000 donde se observa que de los 122 municipios de la entidad, dos de éstos sobrepasan el millón de habitantes: Ecatepec de Morelos y Nezahualcóyotl, de menos

de un millón de habitantes y más de 400 mil están siete municipios, contando a Toluca, la capital estatal; de más de cien mil y menos de 400 mil habitantes, encontramos a 14 municipios. Los restantes 99 municipios de la entidad, tienen menos de 100, 000 habitantes (Véase mapa No. 2).

Esta misma fuente indica que Ecatepec de Morelos aporta el 12.37% de la población total del Estado que es de 13,083,359 en el año 2000, en tanto que Nezahualcóyotl aporta el 9.35%. Como se observa en el cuadro 1.6, 10 municipios, de los 122 del Estado, concentran más de 50% del total de población.

Cuadro 1.6

Participación relativa de los municipios del Estado de México según su población, 2000

Municipio	Porcentaje de participación
Ecatepec de Morelos	12.37
Nezahualcóyotl	9.35
Naucalpan de Juárez	6.55
Tlalnepantla de Baz	5.51
Toluca	5.09
Chimalhuacán	3.75
Atizapán de Zaragoza	3.57
Cuautitlán Izcalli	3.46
Tultitlán	3.31
Valle de Chalco Solidaridad	2.47
Resto de los municipios	44.57

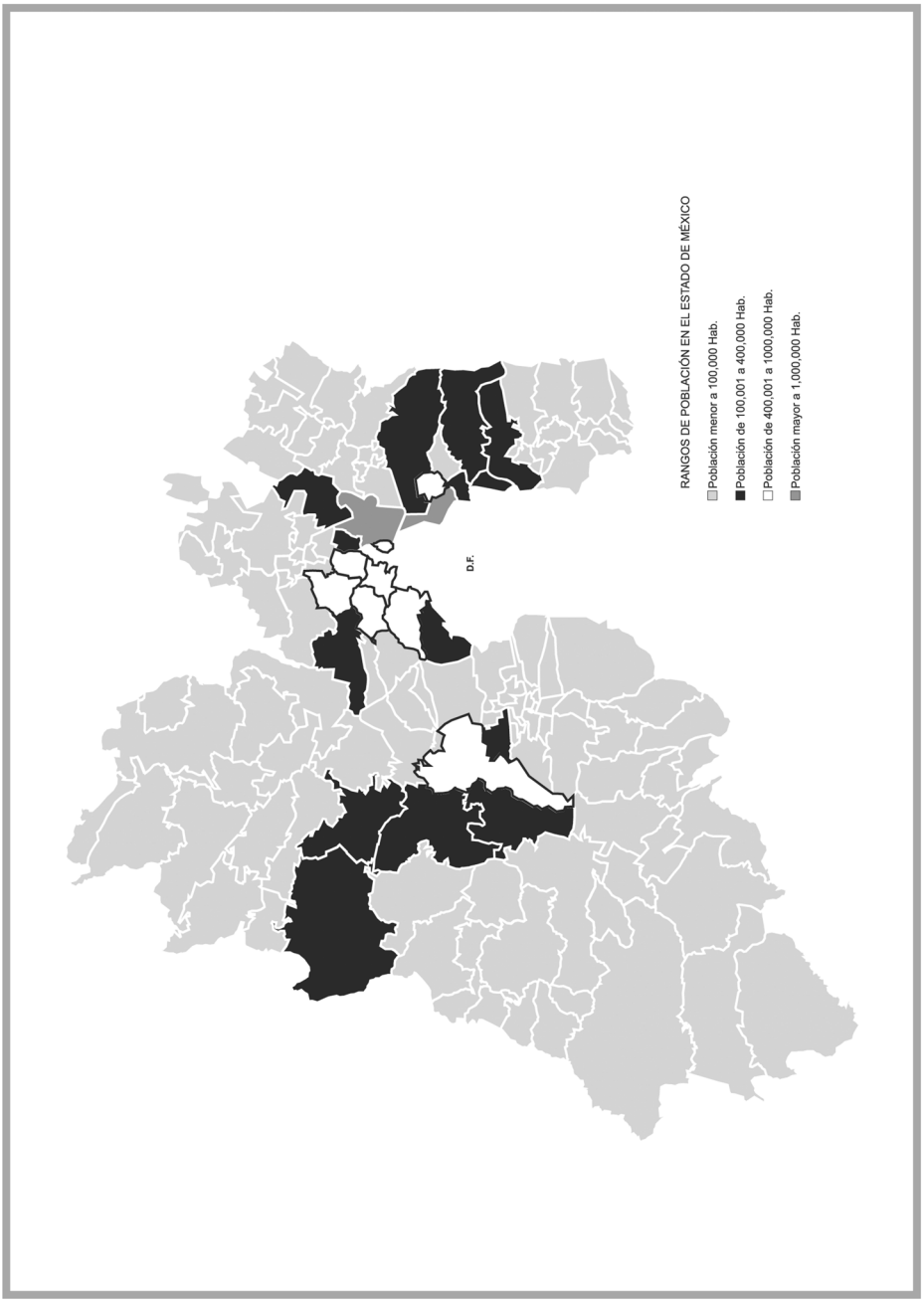
Fuente: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000, resultados preliminares.

Los contrastes también se aprecian en otros indicadores como el porcentaje de cobertura de servicios como agua, drenaje y energía eléctrica. Respecto al primero, las cifras indican que en las zonas rurales, se tiene un déficit promedio de 47.3%, mientras que en las áreas urbanas, es de 11.7%. En relación con el drenaje, en las zonas urbanas, el déficit fue de 16.4%, mientras que en el área rural, de 79.1%. En el rubro de la energía eléctrica, pese a ser uno de los servicios con mayor cobertura, también hay diferencias ya que en 1990 la cobertura de este servicio en las zonas urbanas era de 97%, mientras que en las zonas rurales alcanzaba el 74.3% (INEGI, 1999).

Estas cifras nos permiten una aproximación de la situación que se presenta en la entidad donde resalta una gran concentración de población y de servicios en los municipios que forman parte de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y, en

Mapa 2

Rangos de Población en el Estado de México



Fuente: Secretaría de Gobernación, CEDEMUN, Sistema Nacional de Información Municipal, 2001

segundo término, en el Valle de Toluca, mientras que un gran número de municipios con características rurales o semiurbanas presentan graves carencias, por lo que se observa que el Estado de México está claramente dividido en varias regiones, altamente diferenciadas entre sí.

1.8.3 Historia y política en el Estado de México

Por otra parte, el Estado de México también tiene una historia que explica en parte esta fragmentación territorial. De los datos más importantes en torno a su conformación como entidad, se conoce que en 1786 la corona española decreta la constitución de la Intendencia de México, que era una de las 12 en que se había dividido el territorio de la Nueva España (Iracheta, 2000, p. 15).

La delimitación territorial de esta entidad, sufrió el proceso de pérdida del territorio para la formación de otras entidades federativas entre 1823 y 1871: Querétaro, Distrito Federal, Guerrero, Hidalgo, Morelos y Calpulalpan. Al término de este proceso, el Estado de México quedó con 21 mil 318 kilómetros cuadrados y casi 561 mil habitantes. La idea de crear una nueva entidad denominada "Estado del Valle de México" fue planteada desde 1857 y refrendada en la Constitución de 1917, bajo el supuesto de que la capital federal fuera trasladada a otro sitio (Ibid, p. 17).

Como resultado de los procesos políticos de cambios y segregaciones en el territorio, la conformación de esta entidad resulta en grado extremo heterogénea, con condiciones geográficas muy diversas, lo cual se refleja en la actual configuración espacial y social.

Por otra parte, la historia política de la entidad también presenta ciertas particularidades ya que los estudiosos del tema afirman que el sistema electoral implementado, desde 1824 hasta 1998, muestra una constante renovación para afianzar las instituciones políticas, donde la transparencia no ha sido rasgo distintivo (Arreola, 2000, p. 64).
Por otro lado, la entidad se distinguió por la existencia de una clase política fuerte y consolidada que durante mucho años dominó el panorama político nacional y cuya presencia era una constante al momento de decidir candidatos a los puestos políticos de importancia, nos referimos al "Grupo Atlacomulco".

Este grupo sólido y disciplinado, se ha venido debilitando con el transcurso de los años debido a varias razones. Por un lado, el descenso en el ámbito nacional del priísmo y el surgimiento de nuevas fuerzas políticas, que aunque ya existían en la entidad sólo en los últimos años adquirieron presencia, pero sin duda, el factor más importante deriva de la misma conformación territorial del Estado de México, donde la clase asentada en el Valle de Toluca no tiene mucho que ver con los políticos

surgidos en municipios la Zona Metropolitana con clara importancia económica y presencia nacional. Existe así una rivalidad evidente entre los grupos políticos de las diversas regiones de la entidad.

En el ámbito político municipal, el instrumento jurídico que regula la relación entre el Estado y los 122 municipios que conforman la entidad, es la ley Orgánica Municipal. Al respecto, se tiene conocimiento de que fue en septiembre de 1919 cuando se promulgó la primera, como resultado de la Constitución política estatal, emitida en 1917. Desde 1919 se han emitido seis ordenamientos que han sido objeto de diversas reformas y adiciones: 1919, 1941, 1950, 1957, 1973 y 1993 que es la ley que se encuentra actualmente vigente (Salazar, 2000, p. 397).[52]

1.8.4 La institucionalización de la participación en el Estado de México

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

Con éstas últimas se establece en el párrafo II que:

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

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

De los otros instrumentos normativos en el nivel estatal: la Constitución Política del Estado de México, en el artículo 15, establece que las "organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

[52]Para administrar a esta entidad, el gobierno del Estado de México cuenta con 12 Secretarías y una Procuraduría General de Justicia, las Secretarías son: General de Gobierno, Finanzas y Planeación, Salud, Trabajo y Previsión Social, Educación, Cultura y Bienestar Social; Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Desarrollo Agropecuario; Desarrollo Económico; Administración; Contraloría; Comunicaciones y Transportes; y Ecología. Además cuenta con tres Coordinaciones Generales: Desarrollo Social; Comunicación Social y Asuntos Metropolitanos.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del Estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la **participación** de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos. La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior".

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

Estas son las únicas formas de tratamiento al tema de la participación ciudadana por parte de la Constitución política estatal. Este instrumento dedica también un título y varios capítulos al tema del municipio, particularmente los artículos 112 al 128, en donde se abordan diferentes títulos como el poder público municipal, la integración del Ayuntamiento, las atribuciones de éste y de los Presidentes Municipales. En la Constitución estatal se abordan los temas en forma general y no se indica el tópico de la participación ciudadana lo cual se hace con mayor amplitud en la Ley Orgánica Municipal respectiva.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, contiene siete títulos cuyo contenido es: en el primero, del municipio, se incluyen las disposiciones generales sobre lo que tiene que ver con la organización territorial y la población. En el segundo, se refiere a los temas de la integración e instalación de los Ayuntamientos, el funcionamiento de éstos, sus atribuciones, los actos administrativos que requieren la autorización de la Legislatura, la suplencia de los miembros del ayuntamiento y la suspensión o desaparición de Ayuntamientos. En el tercer título, se indica el tema de las atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus comisiones, autoridades auxiliares y órganos de participación ciudadana. El título cuarto, señala lo concerniente al régimen administrativo: dependencias, tesorería municipal, hacienda pública municipal, contraloría municipal, planeación, organismos auxiliares, servicios públicos, los cuerpos de seguridad pública y tránsito, el reconocimiento al servicio público municipal y las funciones del Coordinador Municipal de Derechos Humanos. El título quinto regula la función conciliadora y calificadora de los Ayuntamientos. El sexto, establece lo concerniente a la reglamentación municipal y, el séptimo, lo respectivo a los servidores públicos municipales.

Es en esta Ley Orgánica Municipal donde se contemplan los órganos de **participación ciudadana institucionalizada** que hay en el Estado de México. Está ley señala, en

el artículo 31, como una de las atribuciones de los Ayuntamientos "el formular programas de organización y participación social que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio".

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

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

Regidores municipales que tienen como una de sus funciones "proponer la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el Ayuntamiento" (Art.55, VI). Aquí cabe señalar que la Ley Orgánica no es muy clara en torno a las funciones de estos servidores públicos, miembros del Ayuntamiento, que es el cuerpo colegiado de gobierno. No se detalla cómo habrá de cumplir estas funciones de participación, por lo que ésta es una pregunta que se formula a lo largo de la investigación. Si bien no es el tema central de la investigación, el trabajo y funciones reales de los regidores es un tópico pendiente de investigación.

Otras figuras que incluyen a la participación de la ciudadanía en este nivel local, son las Autoridades Auxiliares Municipales: Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector, de Sección o de Manzana. Estas Autoridades Auxiliares Municipales "ejercerán, en sus respectivas jurisdicciones, las atribuciones que les delegue el ayuntamiento, para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, conforme a lo establecido en la Ley, el Bando Municipal y los reglamentos respectivos" (Art. 57). En esta Ley Orgánica, se establecen una serie de disposiciones para normar las funciones y atribuciones de cada una de estas instancias (ver cuadro 1.8).

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

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

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

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

Aunque los Consejos de Participación son un instrumento regulado y establecido por la legislación local, hay varios vacíos en torno al cumplimiento de sus funciones, su relación con las dependencias municipales y sobre la forma en que presentarán sus propuestas. Si bien, en la ley queda claro que estos Consejos son un interlocutor del gobierno y un aparato de representación de los habitantes del municipio, no se establece con claridad cómo habrán de cumplir sus funciones.

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

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

Por otra parte, los Delegados, Subdelegados y Jefes de Manzana son Órganos Auxiliares del Ayuntamiento y, en algunos casos, que son los Jefes de Manzana, éstos son nombrados por el Ayuntamiento y no por los ciudadanos habitantes del municipio.

Además, las Comisiones del Ayuntamiento (integradas por los regidores), los Consejos de Participación Ciudadana y las Organizaciones sociales municipales, se encuentran en un estado de indefinición sobre su estatus ya que la Ley Orgánica señala que

para el eficaz desempeño de las funciones públicas, los ayuntamientos "podrán auxiliarse" de estas instancias, sin embargo, a diferencia de los Delegados, Subdelegados y Jefes de Manzana, no se especifica claramente si son autoridades auxiliares.

El trabajo de las Comisiones del Ayuntamiento se especifica en la Ley Orgánica al igual que las Comisiones que deben formarse en cada municipio, lo cual se verificará en el análisis de cada uno de los casos de los municipios urbanos que analizamos

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

Sin embargo, la legislación señala que los Consejos, los Delegados y Subdelegados, podrán ser removidos en cualquier momento por el Ayuntamiento (Art. 76), conservándose así el control de los alcaldes sobre los órganos de participación y representación ciudadana. De igual forma, resulta contradictorio que las Comisiones del Ayuntamiento, Consejos de Participación y Organizaciones Sociales (que son escasamente tratadas en la legislación local), sean puestas en un mismo nivel de representatividad y funciones cuando en la práctica se trata de órganos que trabajan en forma separada, con escasos o nulos vínculos entre sí.

Otras formas de participación ciudadana municipal en el Estado de México son los Consejos Municipales de Protección Civil y la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal. El Consejo Municipal de Protección Civil será encabezado por el Presidente Municipal, tiene funciones de órgano de consulta y participación de los sectores público, social y privado, para la prevención y adopción de acuerdos, ejecución de acciones y, en general, de todas las actividades necesarias para la atención inmediata y eficaz de los asuntos relacionados con situaciones de emergencia, desastre, o calamidad pública que afecten a la población, (Art. 81).

La Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), "se integrará por ciudadanos distinguidos del municipio, representativos de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del municipio, también podrán incorporarse a miembros de los Consejos de Participación Ciudadana" (Art. 82).

Si bien estas son dos figuras donde se incluye a la representación de los ciudadanos habitantes del municipio, es escaso el trato que se le da en la ley orgánica respectiva. Por otra parte, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se incorporó recientemente la figura de los COCICOVI (Consejos Ciudadanos de Control y Vigilancia), en lo que respecta a la creación de una figura de contraloría social, de

existencia efímera y que tiene como función principal "vigilar la obra pública estatal y municipal", (Art. 113 A). Los COCICOVI se integran por tres vecinos de la localidad donde se construya la obra, se eligen en asamblea general por los ciudadanos beneficiados de la misma y tienen un carácter honorífico. (Art. 113 B), una restricción para ser miembro de un COCICOVI es ser dirigente de organizaciones políticas o servidores públicos.

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

Estas disposiciones se establecieron en la Ley Orgánica para empatar las disposiciones y funciones de los órganos de vigilancia de los recursos federales. En este sentido, no son tratados en la Ley Orgánica como autoridades auxiliares u órganos de colaboración con el Ayuntamiento, prueba de ello es que la presencia de estos órganos se encuentra contemplada en el capítulo que tiene que ver con la Contraloría Municipal y no con los órganos de colaboración.[53]

Otros mecanismos de participación ciudadana institucionalizada que prevalecen en el ámbito local de gobierno en el Estado de México, son las implementadas para la distribución de los recursos federales para obras y servicios públicos.

Hay un ramo del ejercicio presupuestal que tiene como objetivo el combate a la pobreza en los diversos estados del país, se trata del Ramo 33 de Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios. Esta partida se compone fundamentalmente de dos fondos para los municipios: el Fondo para la Infraestructura Social Municipal[54] y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.[55]

[53]El gobierno del Estado de México informa que, de marzo de 1995 a marzo de 1998, se constituyeron 13,072 COCICOVI, en los que participaron 39,215 ciudadanos "que supervisaron y vigilaron la totalidad de la obra pública ejecutada con recursos del PIE y del CODEM". En materia de asistencia técnica a los COCICOVI se les proporcionaron 11,728 asesorías, derivadas de los reportes de supervisión o quejas presentadas por los contralores sociales, de los cuales el 100% fueron resueltas (Haro Bélchez, coordinador, 1999, p. 326)

[54]El Fondo de Infraestructura Social Municipal se destina al financiamiento de obras, acciones sociales básicas e inversiones que beneficien a los sectores de la población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema en los siguientes rubros: agua potable, alcantarillado, drenajes y letrinas; urbanización municipal; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa (hasta el nivel secundaria); mejoramiento de vivienda; caminos rurales e infraestructura productiva rural; lo anterior teniendo como base la normatividad estatal vigente.(G.E.M., 2000; p. 16).

[55]El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se destinará a la satisfacción de sus requerimientos, priorizando el pago de pasivos anteriores y el cumplimiento de obligaciones financieras como pago de adeudos de agua potable, ISSEMyM; aportaciones a obras de carácter regional, pago o amortización de obligaciones directas, indirectas o contingentes, relativas a la contratación de créditos, empréstitos o préstamos; adquisición de bienes o contratación de obras y servicios cuyo pago sea a plazos; celebración de actos jurídicos que impliquen endeudamiento y la atención a las necesidades vinculadas con la seguridad pública de sus habitantes como patrullas, contratación de nuevos policías, capacitación, uniformes y equipos de seguridad (ibíd, p. 17)

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

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

Cabe aclarar que el Gobierno Municipal tiene la facultad de “decidir” qué estructura utilizará para la designación de estos fondos, de esta manera, los gobiernos pueden trabajar con los Consejos de Participación ya existentes o convocar a la creación de un CODEMUN. En los casos de los municipios que analizamos en este trabajo, en Nezahualcóyotl y Tlalnepantla se constituyó un CODEMUM, mientras que en Ecatepec se trabajó con los COPACI.

Las facultades y atribuciones de los COPACI están señaladas en la Ley Orgánica Municipal señalada en el apartado anterior, pero en el caso del CODEMUN, se marcan algunas otras prerrogativas.

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

Las funciones de ambas figuras, COPACI y CODEMUN, que estaban establecidas en los manuales de operación del Ramo 33 del Estado de México, contemplaban, entre otras, las siguientes: presentar propuestas de obras al ayuntamiento, impulsar la organización social en las comunidades, promover el conocimiento de la normatividad de los fondos y detectar irregularidades (ver cuadro 1.8). Todas estas tareas se indican en los Manuales de Operación de los Fondos y aunque tienen un sustento legal, la creación de la figura del CODEMUN es una instancia paralela de

organización y participación social no contemplada en la legislación local y que ha tenido en algunos municipios un peso muy importante, superando a las instancias existentes en la normatividad como son los Consejos de Participación Ciudadana.

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

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

Este *Comité Comunitario* tiene entre sus atribuciones nombrar a una mesa directiva formada por un Presidente, un Tesorero y un Vocal de Control y Vigilancia, cada uno con funciones determinadas en el mismo manual (ver cuadro 1.9), el Comité también puede nombrar al representante comunitario que formará parte del CODEMUN.
Al igual que el CODEMUN, el Comité Comunitario se trata de una figura paralela a las instancias existentes de participación, no contemplada en ningún instrumento legal existente, tal vez similar en algunas cosas al Consejo de Participación Ciudadana, pero que fue creado por esta normatividad para cubrir los requerimientos propios de esta asignación de recursos.

En este mismo documento, se señalan las atribuciones y funciones de los *Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia* (COCICOVI). "En cumplimiento a lo dispuesto por la ley Orgánica Municipal del Estado de México, por cada obra o acción que se lleve a cabo en una comunidad con recursos de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, será responsabilidad de las autoridades municipales, que antes de dar inicio a los trabajos, constituir el Comité Ciudadano de Control y Vigilancia, previa invitación de la Secretaría de la Contraloría" (Ibíd. p. 13).

Las funciones de los COCICOVI están señaladas en la Ley Orgánica Municipal y el manual incluye otras más, al margen de las que establece la Ley, también, a diferencia de la ley, el manual señala que el Comité se integrará por un contralor social y dos subcontralores "A" y "B" quienes serán vecinos directamente beneficiados que resulten electos democráticamente en asamblea general (ver cuadro 1.9).

En este apartado presentamos las diferentes instancias de participación ciudadana que existen en el nivel local del gobierno y, particularmente, en el caso del Estado de México. Si bien hay un marco legal y jurídico que contempla las diferentes instancias, en este caso fue necesario considerar t
Lo anterior se presta a un análisis más profundo de la situación jurídica de estas instancias de participación, lo cual sobrepasa los objetivos de este apartado. Sin embargo, queda claro que el nivel estatal y federal de gobierno, tienen la fuerza para imponer a los niveles locales, formas organizativas que juegan papeles importantes en la gestión municipal, lo cual se abordará en el resto del trabajo.

A manera de resumen señalamos las instancias de participación que existen en este nivel local de gobierno (cuadro No. 1.7) y que se examinan con mayor profundidad en los cuadros 1.8 y 1.9:

Cuadro No. 1.7

Participación Ciudadana Institucionalizada en el Estado de México (Resumen)

Ley Orgánica Municipal	Manual de operación ramo 33
Regidores	Consejos de Participación Ciudadana
Delegados	Consejo de Desarrollo Municipal
Subdelegados	Comité Comunitario
Jefes de sector, sección o manzana	Comité Ciudadano de Control y Vigilancia
Organizaciones Sociales	
Consejo Municipal de Protección Civil	
Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal	
Comité Ciudadano de Control y Vigilancia	

Fuente: elaboración propia

Para los fines de este trabajo, de este grupo de instancias institucionalizadas de participación, se centró la atención en los Consejos de Participación Ciudadana y en los Consejos de Desarrollo Municipal, en los municipios urbanos donde existe esta figura. Las razones de esta elección son:

a) se trata de instancias con presencia y fuerza en los espacios locales,
b) su forma de elección es la votación popular,

c) se integran por ciudadanos organizados a nivel territorial,
d) sus funciones tienen que ver con la forma de actuación y gestión urbana de los gobiernos municipales, y
e) son las instancias contempladas para la aplicación de recursos para obras y servicios urbanos.[56]

[56]No se consideraron como unidades de análisis a los COCICOVI, debido a que se trata de figuras de duración variable que no es fácil localizar, además de que se constituye una con cada obra que se realiza por lo que el número de Comités es muy alto en cada municipio. Aunado a esto, la información sobre estos Comités, al ser una figura de reciente creación, era difícil de obtener. Sin embargo, creemos que es necesaria una indagación más amplia sobre estos Comités para analizar si verdaderamente han respondido a la función para lo que fueron creados.

CUADRO No. 1.8

Participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México
Ley Orgánica Municipal

Figura	Nombramiento	Integración	Funciones
Regidores	Votación popular. Forman parte de una planilla	Forman parte del ayuntamiento	I. Asistir puntualmente a las sesiones que celebre el ayuntamiento; II. Suplir al Presidente Municipal en sus faltas temporales, en los términos de ley; III. Vigilar y atender el sector de la administración municipal que les sea encomendado por el ayuntamiento; IV. Participar responsablemente en las comisiones conferidas por el ayuntamiento y aquellas que les designe en forma concreta el Presidente Municipal; V. Proponer al ayuntamiento alternativas de solución para la debida atención de los diferentes sectores de la administración municipal; VI. Proponer la participación ciudadana en apoyo a los programas que formule y apruebe el ayuntamiento; VII. Las demás que les otorgue esta ley y otras disposiciones aplicables (art. 55).
Delegados y subdelegados	Son autoridades auxiliares Procedimiento: I. Los vecinos propondrán las fórmulas de candidatos, en los términos de la convocatoria que al efecto acuerde y publique el ayuntamiento. II. Los vecinos reunidos en asamblea, votarán por alguna de las propuestas III.Serán nombrados delegados y subdelegados así como sus respectivos suplentes, los que tengan mayor número de votos (art. 58)	Se trata de una sola persona, aunque la ley señala que representan a una comunidad	a) Vigilar el cumplimiento del bando municipal, de las disposiciones reglamentarias que expida el ayuntamiento y reportar a la dependencia administrativa correspondiente, las violaciones a las mismas; b) Coadyuvar con el ayuntamiento en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal y de los programas que de él se deriven; c) Auxiliar al Secretario del Ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones; d) Informar anualmente a sus representados y al ayuntamiento, sobre la administración de los recursos que en su caso tenga encomendados, y del estado que guardan los asuntos a su cargo; e) Elaborar los programas de trabajo para las delegaciones y subdelegaciones, con la asesoría del ayuntamiento (art. 57).
Jefes de sector, sección o manzana	Son autoridades auxiliares Son nombrados por el	Se trata de una sola persona	a) Colaborar para mantener el orden, la seguridad y la tranquilidad de los vecinos del lugar, reportando ante

				los cuerpos de seguridad pública o a los oficiales conciliadores y calificadores, las conductas que requieran su intervención; b) Elaborar y mantener actualizado el censo de vecinos de la demarcación correspondiente; c) Informar al delegado las deficiencias que presenten los servicios públicos municipales; d) Participar en la preservación y restauración del medio ambiente, así como en la protección civil de los vecinos (art. 57).
Consejos de participación ciudadana	Cada Consejo se integrará con hasta cinco vecinos del municipio, uno de los cuales lo presidirá y serán electos en las diversas localidades por quienes habitan en el ámbito de su comunidad. El ayuntamiento expedirá una convocatoria. (art. 73)	Cada Consejo está compuesto por hasta cinco personas		Los Consejos de Participación Ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tienen las siguientes atribuciones: I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales; II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados; III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales; IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que están a su cargo" (art. 74).
Organizaciones sociales	Las designan e integran los habitantes del municipio	Se integrarán con habitantes del municipio, por designación de ellos mismos y sus actividades serán transitorias o permanentes (art. 78) Sectores público, social y privado		No señala funciones para estas organizaciones sociales.

Consejos municipales de protección civil	El ayuntamiento lo constituye y lo encabeza el Presidente Municipal	Sectores público, social y privado	I. Identificar en un Atlas de Riesgos Municipal, que deberá publicarse en la Gaceta Municipal durante el primer año de gestión de cada ayuntamiento, sitios que por sus características específicas puedan ser escenarios de situaciones de emergencias, desastre o calamidad públicas; II. Formular, en coordinación con las autoridades estatales de la materia, planes operativos para prevenir riesgos, auxiliar y proteger a la población y restablecer la normalidad, con la oportunidad y eficacia debidas, en caso de desastre; III. Definir y poner en práctica los instrumentos de concertación que se requieran entre los sectores del municipio, con otros municipios y con el gobierno del Estado, con la finalidad de coordinar acciones y recursos para la mejor ejecución de los planes operativos; IV. Coordinar sus acciones con los sistemas nacional y estatal de protección civil; V. Crear y establecer los órganos y mecanismos que promuevan y aseguren la participación de la comunidad municipal, las decisiones y acciones del Consejo, especialmente a través de la formación del Voluntariado de Protección Civil; VI. Operar, sobre la base de las dependencias municipales, las agrupaciones sociales y voluntariado participantes, un sistema municipal en materia de prevención, información, capacitación, auxilio y protección civil a favor de la población del municipio (art. 81).
Comisión de planeación para el desarrollo municipal (coplademun)	El Presidente Municipal convocará a organizaciones sociales de la comunidad para que se integren al COPLADEMUN	Un mínimo de cinco miembros encabezados por quien designe el ayuntamiento, y podrá tener tantos como	I. Proponer al ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal; II. Consolidar un proceso permanente y participativo de planeación orientado a resolver los problemas municipales;

			juzgue conveniente para el eficaz desempeño de sus funciones, los cuales durarán en su encargo el período municipal correspondiente (art. 85)	III. Formular recomendaciones para mejorar la administración municipal y la prestación de los servicios públicos; IV. Realizar estudios y captar la información necesaria para cumplir con las encomiendas contenidas en las fracciones anteriores; V. Gestionar la expedición de reglamentos o disposiciones administrativas que regulen el funcionamiento de los programas que integran el Plan de Desarrollo Municipal; VI. Comparecer ante el cabildo cuando éste lo solicite, o cuando la comisión lo estime conveniente; VII Proponer previo estudio, a las autoridades municipales, la realización de obras o la creación de nuevos servicios públicos o el mejoramiento a los ya existentes mediante el sistema de cooperación y en su oportunidad promover la misma; VII Desahogar las consultas que en materia de creación y establecimiento de nuevos asentamientos humanos dentro del municipio, les turne el ayuntamiento; IX. Formar subcomisiones de estudio para asuntos determinados; X. Proponer al cabildo su reglamento interior (art. 83).
		Son electos en asamblea general por los ciudadanos beneficiados de la obra (art. 113 B)	Tres vecinos de la localidad donde se construya la obra	Los COCICOVI tienen las siguientes funciones: I. Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente; II. Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra; III. Hacer visitas de inspección y llevar registro de sus resultados; IV. Verificar la calidad con que se realiza la obra pública; V. Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las irregularidades que observe durante el desempeño de sus funciones o las quejas
	Comités ciudadanos de control y vigilancia (cocicovi)			

			que reciba de la ciudadanía, con motivo de las obras sujeto de supervisión; VI. Integrar un archivo con la documentación que se derive de la supervisión de las obras; VII. Intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras y acciones, informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones; y VII. Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales (art. 113 D).

Fuente: Gobierno del Estado de México, Ley Orgánica Municipal, febrero 1999.

CUADRO No. 1.9

Participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México
Manual de operación de los fondos de infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios

Figura	Nombramiento	Integración	Funciones
Consejos de participación ciudadana (COPACI)	A convocatoria del ayuntamiento. El ayuntamiento decidirá de entre las dos opciones: COPACI o CODEMUN, mediante la recepción de propuestas de obras y acciones, las cuales serán congruentes con sus respectivos planes de desarrollo municipal. Considerando también la disponibilidad de recursos.	Cada Consejo está compuesto por hasta cinco personas, de las cuales uno lo presidirá.	▪ Efectuar la promoción de los objetivos de los Fondos de Aportaciones Federales; ▪ Presentar al Ayuntamiento las propuestas de obras y acciones a realizar dentro de los Fondos, con base a las peticiones que les formularon sus comunidades; ▪ Promover e impulsar la organización social y la participación de la población en la ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los Fondos; ▪ Procurar que sean las propias comunidades quienes lleven a cabo las obras y acciones; ▪ Promover que todos los integrantes del COCICOVI, conozcan el contenido y alcance de la normatividad establecida para estos Fondos y ▪ En caso de detectar cualquier irregularidad en la operación de los Fondos para la Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones Para el Fortalecimiento de los Municipios, será reportada al Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de la Contraloría del estado; así como a la Dirección General de Inversión Pública para efectos del seguimiento quien a su vez informara a la Secretaría de Desarrollo Social.
Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN)	El ayuntamiento "decidirá" de entre las dos opciones: COPACI o CODEMUN	Un presidente del Consejo que es el Presidente Municipal, un Secretario, nombrado por el presidente; los integrantes del Cabildo (síndicos y regidores); los representantes sociales comunitarios; un vocal de control y vigilancia y un equipo de asesores.	▪ Efectuar la promoción de los objetivos de los Fondos de Aportaciones Federales; ▪ Presentar al Ayuntamiento las propuestas de obras y acciones a realizar dentro de los Fondos, con base a las peticiones que les formularon sus comunidades; ▪ Promover e impulsar la organización social y la participación de la población en la ejecución, seguimiento y evaluación de las obras y acciones de los Fondos; ▪ Procurar que sean las propias comunidades quienes lleven a cabo las obras y acciones; ▪ Promover que todos los integrantes del COCICOVI, conozcan en contenido y alcance de la normatividad establecida para estos Fondos y ▪ En caso de detectar cualquier irregularidad en la operación de los Fondos para la Infraestructura Social

			Municipal y de Aportaciones Para el Fortalecimiento de los Municipios, será reportada al Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de la Contraloría del estado; así como a la Dirección General de Inversión Pública para efectos del seguimiento quien a su vez informara a la Secretaría de Desarrollo Social.
Comité Comunitario	Se constituye en asamblea general (órgano de decisión)	Presidente, secretario, tesorero, vocal de control y vigilancia.	▪ Nombrar o revalidar cada año en forma democrática a los integrantes de la mesa directiva (Presidente, Secretario, Tesorero, Vocal de Control y Vigilancia), sin que sea renunciable el cargo que hayan asumido y únicamente procederá la sustitución por acuerdo del Comité. ▪ Nombrar en forma democrática al representante comunitario que formará parte del Consejo de Desarrollo Municipal y a los representantes, ante el Consejo de Desarrollo Social Comunitario. ▪ Analizar los diferentes problemas y necesidades de la comunidad y priorizarlos para darles solución. ▪ Dirimir los desacuerdos entre los integrantes del comité comunitario. *Funciones del Presidente:* ▪ Representar a la comunidad ante las autoridades municipales, estatales y federales. ▪ Verificar que los bienes y/o materiales entregados cumplan con las características y cantidades que se indican en el expediente técnico de obra y/o acción. ▪ Convocar y coordinar las actividades de los integrantes del comité promoviendo la organización vecinal. ▪ Vigilar que la ejecución de la obra se cumpla con las especificaciones del expediente técnico de la misma, a efecto de verificar el cumplimiento de los tiempos y metas del proyecto. ▪ Informar a las instancias municipales correspondientes (Dirección de Obras Públicas, Contraloría Interna y al CODEMUN o COPACI) la existencia de problemas para su atención.

- Promover el apoyo de la comunidad para la supervisión y vigilancia de las obras que se ejecuten.
- Solicitar asesoría técnica a las autoridades del ayuntamiento y rendir su informe mensual de avance físico de la obra, entregando una copia a la Contraloría Interna Municipal.

Del Secretario:

- Levantar las actas o minutas de las asambleas que se celebren con los beneficiarios, en las que constará entre otros, el establecimiento de la modalidad, cantidad, formas de pago y entrega de las aportaciones de la comunidad para la ejecución de las obras y/o acciones.
- Integrar un archivo con toda la documentación que se genere de las asambleas y de la obra.

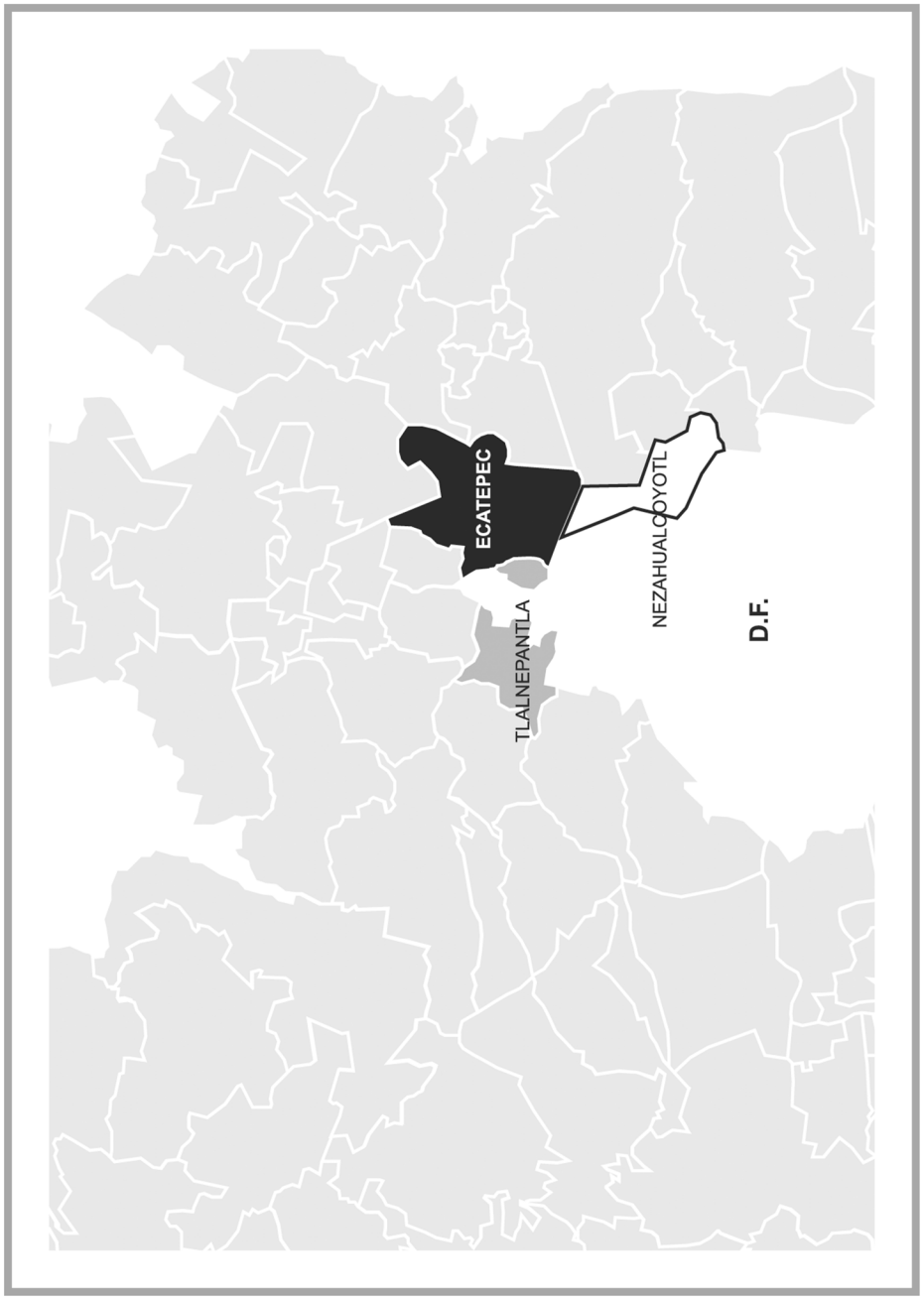
Del Tesorero:

- Acudir ante el ayuntamiento conjuntamente con el presidente del comité a fin de recibir los vales de materiales destinados a la obra, cuando ésta se ejecute por el propio Comité Comunitario.
- Llevar la contabilidad de los fondos del comité, recabando los datos referentes a los recursos que concurran, relacionando las aportaciones comunitarias; extendiendo los recibos correspondientes, así como los gastos generados por concepto.
- Llevar el registro de las faenas de trabajo que se realicen con la intervención de la comunidad, participantes, fechas y avances logrados.
- Informar oportunamente al presidente del comité comunitario la falta de material en la obra, recursos para el pago de mano de obra, asesorías o supervisión.

Comités ciudadanos de control y vigilancia (cocicovis)	Las autoridades municipales antes del inicio de los trabajos constituyen el COCICOVI.	Un contralor social y dos subcontralores "A" y "B"	▪ Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente; ▪ Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra; ▪ Realizar visitas de inspección y llevar registro de sus resultados; ▪ Verificar la calidad con que se realiza la obra pública; ▪ Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las irregularidades que observe durante el desempeño de sus funciones o las quejas que reciba de la ciudadanía, con motivo de las obras sujeto de supervisión; ▪ Integrar un archivo con la documentación que se derive de la supervisión de las obras; ▪ Intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras y acciones, informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones; ▪ Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales; ▪ Coadyuvar con la Contraloría Municipal en la vigilancia de las obligaciones de proveedores y contratistas relacionados con la obra o acción; y ▪ Los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia se consideran órganos auxiliares de los Sistemas Nacional y Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y no podrán ser integrantes de ellos dirigentes de organizaciones políticas o servidores públicos de cualquier ámbito de gobierno, aún cuando sean parte del grupo de vecinos beneficiados.

Fuente: Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, Subsecretaría de Planeación y Presupuesto, Dirección General de Inversión Pública; Unidad de normatividad y políticas de inversión, Manual de operación para el año 2000, Toluca, Estado de México, febrero del 2000.

Mapa 3
Casos de estudio



CAPÍTULO 2

LA GESTIÓN CLIENTELAR: ECATEPEC

En la introducción se presentó el esquema general del análisis de los tres casos incluidos en este estudio, con las variables e indicadores contemplados en las unidades de observación definidas.

Para los tres se sigue la misma estructura: en primer lugar, se hace una breve revisión de la historia de cada territorio, enseguida se ubica el contexto socioeconómico y demográfico del municipio, esto con el fin de proporcionar un marco general del desarrollo del mismo; posteriormente se hace el análisis de la primera unidad de observación que es la administración del Ejecutivo local en los años 1997-2000; a continuación se estudia la actuación del cabildo, su grado de intervención en las decisiones públicas y en el cumplimiento de la promoción de la participación ciudadana, así como la reglamentación generada durante cada administración. La tercera unidad de observación, son los Consejos de Participación Ciudadana y, finalmente, se presentan las principales acciones desarrolladas por los Consejos de Desarrollo Municipal (en los casos donde ésta instancia existió).

2.1. Breve historia del municipio

Ecatepec cuenta con una larga historia que se remonta a la época prehispánica y hay dos explicaciones del surgimiento de este poblado: la primera es que en este espacio ocurrieron inmigraciones de diferentes grupos étnicos, la segunda tiene que ver con su situación geográfica debido a que es el punto de entrada al Valle de México, sitio estratégico para el control de las rutas comerciales, (Múñoz, 1998, p. 70).

Este territorio fue considerado por los españoles durante el proceso de colonización; la evangelización del lugar estuvo a cargo de los franciscanos y los dominicos quienes construyeron iglesias, es por ello que los nombres de varios de los poblados de este municipio se forman de datos en español y en náhuatl: San Cristóbal Ecatepec, Santa Clara Coatitla, San Pedro Xalostoc, Santa María y Santo Tomás Chiconautla, y Santa María Tulpetlac (Ibíd. p. 76).

En la lucha por la independencia de México, este sitio adquirió relevancia histórica ya que ahí fue fusilado el insurgente José María Morelos y Pavón, después de haber sido juzgado en la Ciudad de México.

No hay certeza sobre el surgimiento del municipio como tal, se dice que posiblemente se constituyó conforme a lo marcado por la Constitución de Cádiz y su categoría fue confirmada cuando surgió el Estado de México en 1824, y con la Ley Municipal de febrero de 1825 (Ibíd. p. 84). Sin embargo, es a partir de 1877 que se celebra la fundación del municipio, además, en esa misma fecha, la cabecera municipal de Ecatepec fue elevada a la categoría de Villa, incluyendo la denominación "de Morelos", por decreto de la Legislatura del Estado de México, en esas fechas este territorio ya tenía un avanzado estado de urbanización y contaba con una serie de servicios públicos.

Es hasta la década de los cuarenta cuando se inicia la industrialización de esta zona, con la instalación de varias fábricas y, a partir de entonces, experimentó una etapa de expansión industrial, con los fenómenos de crecimiento urbano que este proceso lleva consigo.

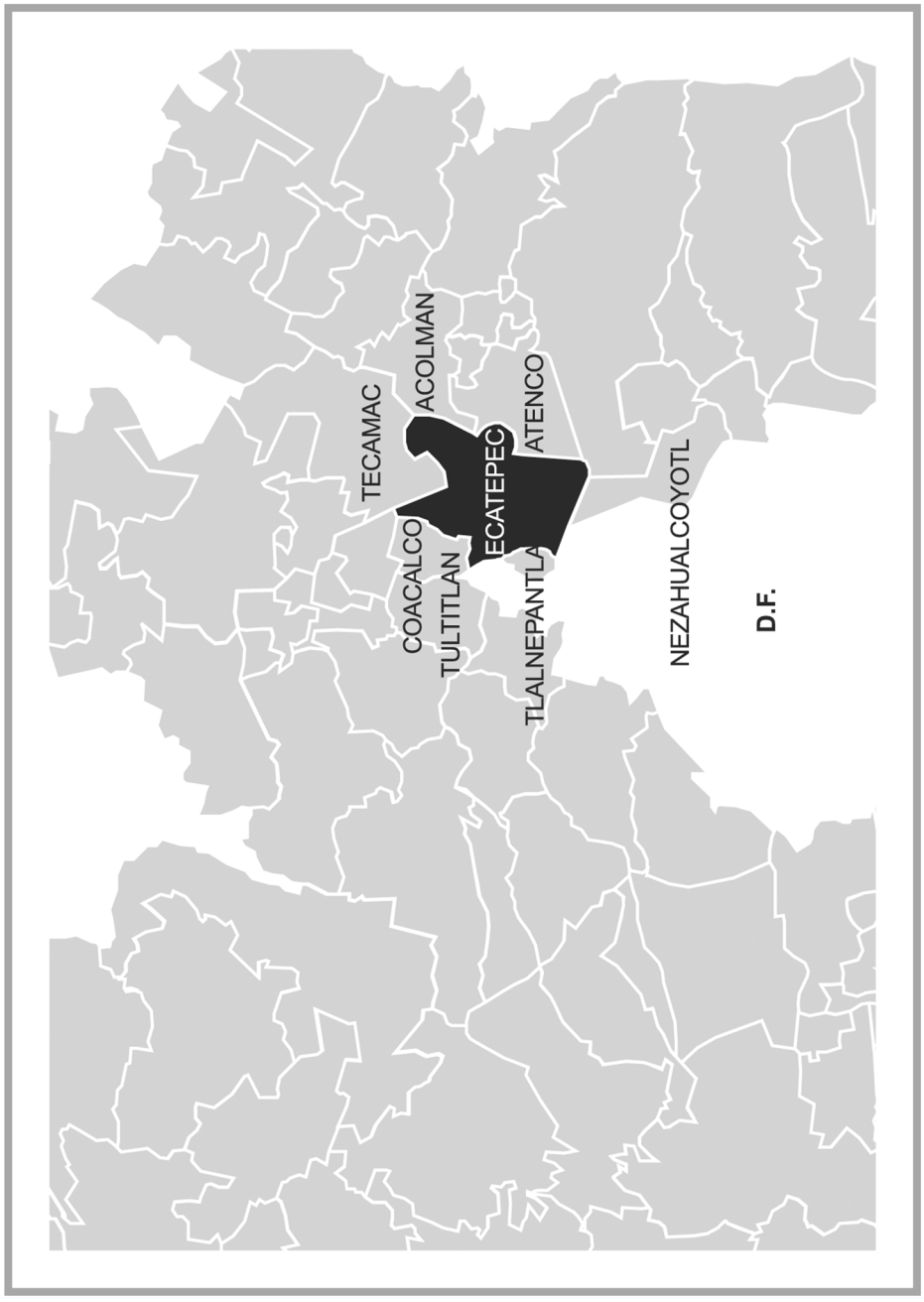
Otros hechos importantes en la historia de esta localidad son la inauguración del palacio municipal por el presidente Gustavo Díaz Ordaz en 1969, y la construcción de la carretera Vía Morelos en 1974, con la que este municipio mejoró su vialidad y quedó completamente integrado a la vida urbana de la Ciudad de México. Asimismo, en 1980, la Legislatura local aprobó el decreto 296, que eleva a la categoría política de Ciudad a la Villa conocida como Ecatepec de Morelos (Ibíd. p. 96).

2.2 Dinámica Sociodemográfica [57]

El municipio de Ecatepec de Morelos se ubica al oriente del Estado de México formando parte del Valle de Cuautitlán-Texcoco, limita al norte con los municipios de Jaltenco y Tecámac; al poniente, con Coacalco y Tlalnepantla; al sur, con la delegación Gustavo A. Madero y el municipio de Nezahualcóyotl y al oriente, con los municipios de Atenco, Texcoco y Acolman (veáse mapa No. 4).

Su superficie total es de 155.49 kilómetros cuadrados, lo que representa un 0.69% del territorio total del Estado de México, por otra parte, de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal, Ecatepec tiene una superficie en litigio con la cual alcanzaría la extensión de 186.8 kilómetros cuadrados.

[57]Las principales fuentes de información para este capitulo son: el Plan de desarrollo municipal 1997-2000 y el anuario estadistico del estado de México 1999.



Mapa 4
Municipio de Ecatepec

Ecatepec presenta un territorio sumamente heterogéneo ya que comprende una Ciudad, 6 pueblos, 2 rancherías, 6 ejidos, 12 barrios, 100 fraccionamientos y 201 colonias, y de los tres casos analizados, es el que presenta mayor complejidad en la estructura territorial. El Plan de Desarrollo Municipal estima la existencia de 172 asentamientos irregulares donde hay 500 asentamientos humanos, a pesar de lo grave que puede significar este problema, este instrumento de planeación no contempla una política específica para estos casos.

Para su organización territorial, el municipio se divide en 19 delegaciones:
1. Ciudad Ecatepec
2. Santa Clara Coatitla
3. San Pedro Xalostoc
4. Santa María Tulpetlac
5. Santo Tomás Chiconautla
6. Santa María Chiconautla
7. Guadalupe Victoria
8. San Miguel Xalostoc
9. Viveros Xalostoc
10. Granjas Valle de Guadalupe Sección A
11. La Estrella
12. Nuevo Paseo de San Agustín
13. Nueva Aragón
14. Ciudad Azteca
15. Jardines de Santa Clara
16. San Carlos
17. Central Michoacana
18. Ruiz Cortínez
19. Melchor Múzquiz

Este municipio experimentó tasas muy altas de crecimiento en décadas pasadas, se trata de un territorio que paso de una población de 15,226 habitantes en 1950, a casi un millón y medio en 1995 (véase cuadro No 2.1).

Cuadro 2.1

Tasas de crecimiento municipio de Ecatepec, 1950-1995

Período	Tasa de crecimiento(%)
1950-1960	10.32
1960-1970	18.88
1970-1980	13.24
1980-1990	4.60
1990-1995	3.22

Fuentes: Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 y CONAPO, La población de los municipios de México, 1995

Para 1995, este municipio tenía 1,457,524 habitantes de los cuales 720,752 eran hombres y 735,372, mujeres. Por otra parte, el censo de población y vivienda del 2000 indica la presencia de 1,618,975 habitantes. Se trata de un territorio que sigue creciendo, a diferencia de los casos de Nezahualcóyotl y Tlalnepantla donde más bien se percibe el descenso del nivel de población. En cinco años aumento en alrededor de 16,000 habitantes.

Aunque el Censo de Población y Vivienda presenta una población inferior a los dos millones de habitantes, el Plan de Desarrollo Municipal estima la presencia de tres millones de pobladores en este territorio. Para hacer este diagnóstico, el Plan tiene como criterios, el aumento de los asentamientos irregulares, así como el total de población atendida por el SAPASE para el suministro de agua potable.

En 1990 la densidad poblacional del municipio alcanzó la cifra de 7,834 habitantes por kilómetro cuadrado, pero en las áreas urbanas ésta fue de 14,145 habitantes.

Respecto a los rangos de edad de la población, para 1995, los principales grupos se ubicaron entre las mujeres que tienen entre 0 y 39 años, y para 1995, se mantiene esa tendencia, con un 51% de la población total de mujeres y porcentajes altos de población menores de 39 años, es decir, se trata de un municipio con población predominantemente joven.

En relación con la presencia de habitantes que hablen alguna lengua indígena, el censo de 1990 contabilizó a 16,112 personas de las cuales 8,507 eran hombres y 7,605 mujeres, con náhuatl como lengua principal.

Por otra parte y de acuerdo con los índices de marginación elaborados en 1990 por CONAPO, Ecatepec es un municipio con niveles muy bajos de marginación, aunque, cabe aclarar, que esta fuente tomó como base los censos de 1990, actualmente en revisión, por lo que es factible que las cifras hayan variado en los últimos años.

2.3 Aspectos socioeconómicos

En 1990 la población económicamente activa (PEA) ascendió a 380,350 habitantes, o sea, el 31.22% de la población total, y respecto a la distribución por sectores, existió una mayor concentración en el sector terciario de la economía, con un total de 206,650 habitantes lo que equivale al 56.2%. El sector secundario concentró a 146,334 personas, el 39.8% de la población, mientras que el sector primario menos del 0.5% con un total de 1,693 personas, dentro del concepto no especificado, se ubicó el 3.5% de la población. De este total, la tasa de desocupación fue del 7% de la PEA total.

Respecto a los rangos de ingreso, el 21% de la PEA ocupada percibió una retribución menor al salario mínimo, el 45% obtiene dos veces el salario mínimo, el 16%, tiene ingresos de dos a tres salarios mínimos y el 15% gana más de tres salarios mínimos (H. Ayuntamiento de Ecatepec, P.D.M, 1997, p. 55). Con estas cifras se observa que casi el 70% de la población en este territorio, obtiene de uno a dos salarios mínimos, situación que habremos de contrastar con los otros casos.

Este es un municipio que a diferencia de Nezahualcóyotl y Tlalnepantla, aún tiene cierto grado de producción agrícola, las tierras con este uso representan el 10.9% de la superficie total del municipio, con 1,702 hectáreas.

Los cultivos se realizan principalmente en seis ejidos ubicados en Santo Tomás Chiconautla, Santa María Chiconautla, San Cristóbal, Santa Clara Coatitla, Santa María Tulpetlac y San Pedro Xalostoc, las actividades agrícolas las realizan 778 ejidatarios. Entre los productos que se cultivan se encuentran: maíz, avena, cebada, alfalfa y fríjol, y para el período 1991-1995 la producción más importante fue de maíz, trigo y fríjol y, en menor proporción, la avena (Ibíd., p. 30), por otra parte, a la ganadería se le destinan 117 hectáreas de la superficie territorial municipal.

Ecatepec, al igual que Tlalnepantla, es un municipio que concentra una gran cantidad de industrias. De acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal, para 1995 había una planta industrial diversificada en 42 ramas con 3,026 establecimientos industriales que representaban el 13.3% de la suma estatal. El personal ocupado ascendió ese año a 49,797 personas o sea el 11.5% del total estatal, y en lo que respecta al total de la producción, ésta alcanzó un valor de 84,913.1 millones.

Cuadro 2.2

Establecimientos y personal ocupado en Ecatepec, 1995

Entidad	Establecimientos	Personal ocupado	Valor de los productos
Estado de México	22,616.0	431,596.0	84,913.1
Ecatepec	3,026.0	49,797.0	10,158.9
%	13.3	11.5	11.5

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 31

El mayor número de establecimientos corresponde a la micro y pequeña industria con un total de 2,680 unidades que representaban el 88.5% del total de industrias. La mediana industria tenía un total de 186 unidades y la gran industria está formada básicamente por 131 empresas.

La micro y pequeña industria ocupan el 46.8% de la mano de obra; la mediana industria, el 18.3%, y la gran industria, el 30.6%. En conjunto, Ecatepec ocupa un promedio anual de 50,000 personas, por otra parte, el valor de los productos

elaborados por la gran industria ascendió a 5,661 millones, mientras que el correspondiente a la micro y pequeña industria fue de 2,619 millones.

Dentro de la micro y pequeña industria, destacan los establecimientos vinculados con la producción de alimentos de consumo inmediato: fabricación de tortilla (582), elaboración de productos de panadería (276); fabricación de productos lácteos (215). También aparecen fábricas de estructuras metálicas, tanques y calderas con 501 empresas y establecimientos de fabricación y reparación de muebles de madera (205). En total hay 1,179 empresas de este tipo que representan el 66% de toda la micro y pequeña industria.

Por otra parte, la industria mediana se dedica principalmente a la elaboración de productos de plástico (74); cemento (37); hilados, tejidos y acabados de fibras (28); estas industrias alcanzan un total de 139 establecimientos que representan un 75% de la mediana industria. Finalmente, la gran industria se dedica a la manufactura de celulosa y papel (31); sustancias químicas básicas (34); productos químicos (35). La industria alimenticia y sus derivados cuenta con 22 unidades de las cuales, 5 elaboran conservas y 4 se dedican a la fabricación de aceites y grasas comestibles. Todas las industrias consideradas grandes suman un total de 131 unidades (Cuadro 2.3).

Cuadro 2.3

Industrias en el municipio de Ecatepec, 1995

Industria	Unidades económicas	%	Personal total ocupado	%	Activos fijos netos	%	Valor de los productos elaborados	%
Micro y pequeña	2,680	88.56	23,301	46.79	1,165,454	29.09	2,619,504	25.79
Mediana	186	6.15	9,110	18.29	447,225	11.16	1,344,118	13.23
Grande	131	4.33	15,262	30.65	2,240,432	55.93	5,661,007	55.72
Otras	29	0.96	2,124	4.27	152,872	3.82	534,334	5.26
TOTAL	3,026	100.00	49,797	100.00	4,005,983	100.00	10,158,963	100.00

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 34

2.4 Condiciones de vida

En este apartado se resumen las características más importantes en materia de calidad de vida como son: acceso a los servicios públicos, infraestructura básica y aspectos de seguridad, recreación y cultura.

2.4.1.Agua y drenaje

En Ecatepec hay un grave problema de dotación de agua potable derivado del tamaño del territorio y del volumen de la población a la que se atiende, se sabe que los

acuíferos y mantos subterráneos del municipio abastecen al D.F. y a Tlalnepantla a través del Acueducto Chiconautla y el ramal Los Reyes-Ecatepec.

El gasto de agua para abastecer a la población de este municipio, es de 6,076.39 litros por segundo, con una dotación de 175 litros/ hora/ día.

En este territorio hay 63 pozos del Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec (SAPASE); 8 tomas de agua en bloque del sistema federal y 16 pozos de agua de sistemas independientes.

Dentro del municipio se encuentran varios pozos que surten al Acueducto Chiconautla y al ramal Los Reyes Ecatepec, así como los pozos correspondientes a las industrias y que controla la Comisión Nacional del Agua. En el cuadro 2.4, se observa la situación respecto a la dotación de este líquido en el municipio.

Cuadro 2.4

Situación del servicio de agua potable en Ecatepec, 1997

Población estimada de Ecatepec	3,000,000
Gasto requerido	6,076.39 L.P.S.
Gasto existente	4,764.21 L.P.S.
Déficit	1,312.18 L.P.S

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 56

Del total de población en el municipio, el 92% cuenta con este servicio en su domicilio y el resto se abastece por medio de carros cisterna. El SAPASE se encarga de proporcionar el 87% del servicio y el restante 13% es atendido por 9 organismos independientes.

El Ayuntamiento reconoce el grave déficit en el suministro y que constantemente se presentan largos períodos donde falta el líquido, de varios días o incluso semanas, sobre todo en las estaciones de primavera y verano. El total de habitantes atendidos por cada sistema se puede observar en el cuadro 2.5 (este cuadro contempla una población estimada de 3 millones de habitantes, situación que no es posible comprobar en otras fuentes):

Cuadro 2.5
Cobertura del servicio de agua

Población estimada del municipio	3,000,000
Población que cuenta con servicio en su domicilio	2,760,000
Población sin servicio por medio de tuberías	240,000
Población atendida por S.A.P.A.S E.	2,401,200
Población atendida por los 9 sistemas independientes	358,800

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 p.57

A su vez, este territorio es atravesado por varias corrientes de aguas negras: Gran Canal de Desagüe, Río de los Remedios, Canal de Sales y Canal de la Draga, que representan un peligro constante de desbordamiento y un foco de contaminación para los mantos acuíferos y el medio ambiente (Ibíd. p. 57). Las aguas negras son enviadas a estas corrientes por medio de 21 plantas de bombeo o cárcamos que están en operación, también se utilizan tuberías para esta tarea.
El ayuntamiento definió al respecto dos zonas problemáticas:

La primera corresponde a un área casi plana con un ligero desnivel de poniente a oriente, de suelo blando, que origina hundimientos que afectan la infraestructura de los sistemas de alcantarillado. Esta zona comprende casi todo el territorio municipal, principalmente la Vía Morelos hacia el oriente y toda la dirección norte-sur, con excepción del Cerro de Chiconautla. Es en esta zona donde cada año se han presentado inundaciones durante la época de lluvias.

La segunda corresponde a la Sierra de Guadalupe y sus estribaciones, aquí el problema consiste en el desgaste de las cuencas lo que produce inundaciones. Un caso extremo con esta problemática es la zona de Xalostoc, en las colonias San Miguel Xalostoc, Industrias, Viveros, Rústica y Urbana Ixhuatepec (Ibíd. p. 58). El Plan de Desarrollo Municipal incluye un listado de 79 colonias con déficit de agua potable, con un total de 631,459 habitantes que resultan afectados por este problema.

2.4.2 Electricidad

Ecatepec cuenta con un porcentaje de electrificación del 93.8%, sin embargo, el ayuntamiento reconoció deficiencias en este servicio en el 5% de las colonias del municipio. Asimismo, para cubrir los requerimientos de alumbrado público, tiene 4 grúas, de las cuales sólo una funciona transportando personal y las otras se encuentran al 80% de su capacidad.
El ayuntamiento proporcionó las siguientes cifras con respecto al servicio de electricidad (cuadro 2.6):

Cuadro 2.6

Indicadores básicos sobre energía eléctrica en Ecatepec, 1995

Concepto	Cantidad	Volumen de las Ventas	Valor de las Ventas
Usuarios del servicio eléctrico	281,359	1,320,937	315,499
Industriales	6,944	829,002	183,864
Residenciales	257,240	290,943	56,110
Comerciales	16,931	96,368	38,495
Agrícolas	38	8,564	1,035
Alumbrado público	25	23,683	14,458
Bombeo de aguas	181	72,377	21,537

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 65

Al igual que en los casos de Nezahualcóyotl y Tlalnepantla, la mayor parte de los usuarios de energía eléctrica de Ecatepec se localizan en el sector residencial, seguidos con un margen muy amplio de diferencia por el sector comercial y, en tercer lugar, se encuentran las industrias y en rangos mucho menores aparecen el bombeo de aguas, los usos agrícolas y el alumbrado público.

2.4.3 Vialidad

Ecatepec de Morelos tiene una ubicación estratégica y se comunica con municipios vecinos y con el Distrito Federal a través de las carreteras Federal México-Pachuca, México-Pachuca-Pirámides, Libre 163 y Carretera Lechería-Los Reyes.

Este municipio cuenta con 69.7 kilómetros de carreteras y caminos, de los cuales 33.4 km. es de carreteras secundarias, asimismo alberga 152.2 km. de la red carretera federal de cuota, de los 259 km que corresponden al Estado de México (ver cuadro No. 2.7).

Cuadro 2.7

Longitud de la red carretera en Ecatepec, 1995

Concepto	Longitud (Km)	Porcentaje
Carretera troncal o primaria*	30.00	43.04
Carretera secundaria	33.40	47.91
Caminos rurales	6.30	9.05
Total	69.70	100.00

*15.2 Km. corresponden a la red carretera federal de cuota
Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 43

Entre las vías de comunicación interna destacan: Vía Morelos, un tramo de la Vía José López Portillo y las avenidas: Central, Adolfo López Mateos, Revolución e Insurgentes, sin embargo, estas presentan saturación y otros imponderables principalmente durante las llamadas “horas pico”.

El Plan de Desarrollo Municipal reconoce, entre otros, los problemas de falta de semaforización, ausencia de personal capacitado y de vehículos especializados para el mantenimiento de semáforos, además de que son insuficientes las acciones de señalización, principalmente en el centro del municipio. Por otra parte, las estimaciones del ayuntamiento indican la circulación en el municipio de 3.5 millones de vehículos diariamente (Ibíd. p. 44).

Cabe recordar la ubicación de este territorio como sitio de paso de vehículos de los estados del norte del país al Distrito Federal, además, de la gran zona industrial en el norte del Distrito Federal y en 3 municipios del Estado de México: Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, lo cual agrava los problemas de tránsito en esta zona.

2.4.4 Servicios de Educación

Datos del Conteo Nacional de Población realizado en 1995, indican la existencia de 18,356 habitantes entre los 6 y 14 años, que no saben leer ni escribir, asimismo, la población de 15 años y más que es analfabeta ascendió a 40,055 personas, lo que equivale a alrededor del 3% de la población del municipio en ese año.

Por otra parte, el Ayuntamiento reconoció la existencia de importantes rezagos en cuanto a la infraestructura en los niveles básicos y medios de educación. Estas clases de carencias se refieren básicamente a insuficiencias en rehabilitación y dotación de mobiliario y material escolar, así como acciones limitadas en el rubro de la capacitación, estímulos e incentivos para el magisterio, aunque este es un problema que rebasa las facultades del municipio.

El Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 registra la existencia en 1995, de 221 planteles de educación preescolar, donde se atendían 29,642 alumnos.

En el nivel primario de educación se contaba con 503 planteles, donde se atendía a 215,064 alumnos. La educación media tenía las siguientes cifras: 161 planteles, 76,241 alumnos. La educación profesional media cuenta con 17 planteles y 6,358 alumnos. A su vez, el bachillerato tiene 41 planteles y 12,807 alumnos. En el nivel superior está el Tecnológico de Estudios Superiores (TESE), así como la Escuela Normal, donde fueron atendidos 1,301 alumnos por 162 profesores. Los datos sobre educación se resumen en cuadro No 2.8.

Esta misma fuente reconoce como un grave problema los altos índices de deserción escolar en el nivel secundaria (Ibíd., p. 53).

Cuadro 2.8

Planteles educativos en Ecatepec, 1995

Nivel educativo	Escuelas	Alumnos
Preescolar	221	29,642
Primaria	503	215,046
Secundaria	162	76,241
Bachillerato	41	12,807
Profesional medio	17	6,358
Superior	2	1,301

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 53

En el rango de la capacitación, están los Centros de Desarrollo Comunitario que imparten 34 diferentes cursos, también están los Centros de Capacitación para el trabajo, con 4,641 alumnos para el período 1994-1995, en 40 escuelas y 253 profesores.

Por otra parte, el programa de educación para adultos registró en 1995 un total de 1,394 personas inscritas de las cuales se alfabetizaron 841. Asimismo, el municipio contaba hasta 1995 con 3 Escuelas de Educación Especial, nueve unidades de grupos integrados y un Centro Psicopedagógico para alumnos con necesidades especiales (Ibíd. p. 55).

En síntesis, el renglón de la educación es uno de los más problemáticos de este municipio y aunque no es facultad de los gobiernos locales atender este asunto, en la conceptualización sobre la gestión urbana se incluyen las acciones de infraestructura que se realicen en este aspecto.

2.4.5 Salud

El sector salud en Ecatepec se integra con instituciones como el IMSS, el ISSSTE, el ISSEMyM, así como el ISEM y el DIF Estado de México, con esta red de instituciones se atiende al 90% de la población.

En 1996 se contaba con 120 unidades médicas, de las cuales, 115 correspondían a primer nivel de atención y 5 al segundo nivel. De las unidades de primer nivel, 33 daban servicios a la población abierta, 10 se vinculaban a la seguridad social y 72 correspondían a la medicina privada.

Dentro del primer nivel de atención, había en 1997, 6 clínicas del IMSS, 2 del ISSSTE, 1 del ISSEMyM, y 1 de PEMEX, así como 16 centros de salud del ISEM. Este primer

nivel de atención contaba con 418 consultorios médicos que permitían una cobertura de 3,592 habitantes por consultorio. En el Plan de Desarrollo Municipal consignaba un déficit de 82 consultorios médicos en ese año.

En el segundo nivel de atención estaban 2 hospitales del IMSS, 1 hospital general del ISEM, 1 clínica hospital del ISSEMyM, y 1 hospital de la Cruz Roja, en este segundo nivel había 144 camas censables, por otra parte, en Ecatepec no hay infraestructura del tercer nivel de atención o de especialidades. La infraestructura en salud se describe en el cuadro No. 2.9. (Ibíd. p. 63).

La población de este municipio era atendida sólo por 1,091 médicos dentro de las diversas instituciones lo cual refleja la insuficiencia de atención frente a las demandas crecientes de la población.

Cuadro 2.9

Población derechohabiente, usuaria y personal médico de las instituciones del Sector Salud en Ecatepec, 1995

Institución	Derechohabientes	Usuarios	Médicos
Seguridad social	535,890	501,523	750
IMSS	388,831	354,374	649
ISSSTE	126,225	126,225	76
ISSEMyM	20,924	20,924	25
Asistencia social	-	262,830	341
ISEM	-	217,728	297
DIF	-	45,102	44
Total	535,980	764,353	1,091

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 63

2.4.6 Cultura

El Plan de Desarrollo Municipal es muy escueto en este aspecto, pues sólo registra la existencia de 11 bibliotecas y una Casa de Cultura en el Municipio, situación totalmente desproporcionada con respecto a la cifra que ellos mismos indican como el total de habitantes (3 millones).

2.4.7 Comercio y abasto

El Anuario Estadístico de 1999 del Estado de México, indica la existencia en este territorio de 4 tiendas CONASUPO, 144 tianguis, 117 mercados públicos, 3 rastros y una Central de Abasto. Estas cifras difieren con las que aparecen en el Plan de Desarrollo Municipal, que contabiliza para 1996 la existencia de 188 tianguis, 123

mercados públicos y 7 en construcción, 9 tiendas CONASUPO y 69 lecherías del sistema LICONSA.

Asimismo en este territorio se han instalado recientemente algunas plazas comerciales como Plaza Aragón, Plaza Ecatepec y Plaza Center.

La Central de Abasto ubicada al noreste del municipio, tiene una capacidad anual de almacenamiento de 350 mil toneladas de productos alimenticios. La infraestructura total asciende a 25,466m2, de los cuales, 5,363 m2 se destinan a bodegas y lugares de venta de mercancías, el resto está constituido por áreas para movimiento de transporte y peatonal, áreas verdes y espacios de reserva. Ecatepec es el único de los tres casos revisados que cuenta con infraestructura alimentaria de este tipo.

2.4.8 Deporte y recreación

La carencia de infraestructura para la práctica del deporte, es otro de los problemas que tiene este municipio, las instalaciones deportivas se encuentran en su mayoría, en pésimas condiciones y resultan insuficientes.

Entre los centros deportivos destacan: Siervo de la Nación, Emiliano Zapata, Alfredo del Mazo, Valle de Santiago, Granjas Valle de Guadalupe, San Agustín, Las Vegas, Alfredo del Mazo Vélez y Villas de Guadalupe Xalostoc.

En cuanto al total de instalaciones deportivas, el Plan de Desarrollo documenta que hay 132 módulos deportivos, un lago artificial, 17 campos de fútbol, 42 canchas de básquetbol, 19 canchas de voleibol, 2 pistas de atletismo, 1 ring de box, 4 canchas de tenis, 11 canchas de frontón, 1 alberca y 6 unidades deportivas grandes.

El Plan Municipal también reconoce escasa actividad turística en el municipio; como atractivos únicamente encontramos la Casa de los Virreyes que actualmente funciona como el Museo de Morelos, otro sitio interesante es la Catedral de Ecatepec (hay un edificio histórico y otro recientemente inaugurado), también está el Cerro de la Cruz y el reloj de sol construido en el siglo XIX, que se encuentra frente al palacio de gobierno.

Como centros recreativos están dos jardines en la cabecera municipal y dos parques ecológicos (el Siervo de la Nación, ubicado en Tulpetlac y el Emiliano Zapata, en la colonia Chamizal), sin embargo, la gestión 1997-2000 creó un Centro Interactivo de Educación Ambiental (esta obra fue una de las más promocionadas durante la gestión de Jorge Torres Rodríguez).

Asimismo, el anuario estadístico de 1999 refiere la existencia de 11 hoteles, de los cuales: uno es de cuatro estrellas, 5 de tres estrellas, 3 de dos estrellas, 1 de una estrella y uno de otra categoría.

Por otra parte, esta misma fuente no indica la existencia de salas de cine, museos y teatros.

2.4.9 Seguridad pública

Para 1995, los delitos más denunciados ante la agencia del ministerio público, fueron: violación, con 297 casos, despojo, 233 casos, y otros delitos como fraudes, amenazas y otros, con un total de 5,434 delitos, mismos que corresponden a un 12% del total estatal. Pese a tratarse de un problema de gran magnitud, es poco lo que se aborda al respecto en el Plan de Desarrollo Municipal.

2.4.10 Suelo urbano y vivienda

El Plan Municipal de Desarrollo presenta los siguientes usos del suelo para el caso de Ecatepec:

Cuadro 2.10

Usos del Suelo en Ecatepec, 1993

Uso o destino	Superficie (Has.)	Porcentaje
Zona de preservación agrícola	1,890	12.00
Zona agrícola	1,720	11.00
Zona pecuaria	117	.01
Cuerpos de agua	873	.06
Subtotal zona no urbana	4,582	30.00
Zonas habitacionales	6,107	39.20
Zonas comerciales y de servicios	1,228	7.80
Vialidades principales	620	4.00
Industrias	1,091	7.00
Infraestructura hidráulica (canales)	448	3.00
Otros	1,473	9.00
Subtotal zona urbana	10,967	70.00
Total	15,549	100.00

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 26

Como se observa, del total de la superficie del municipio, el 70% corresponde a usos urbanos y el restante 30% a zonas con otros destinos.

Con respecto a la vivienda, el Plan de Desarrollo Municipal destaca un serio problema y que es la especulación y ocupación ilegal de terrenos, especialmente en la Sierra de Guadalupe; también estima un déficit de 225,000 viviendas.

Del total de las viviendas, sólo el 15% se encuentra en condiciones funcionales para ser habitadas; el 80% requiere de reparaciones y el 5% ya no es funcional. Predominan las casas de tabique con un 84%, adobe, 9%, madera, 2% y de otros materiales, 5% (Ibid. p. 62). Este diagnóstico incluye una explicación muy superficial de la situación de la vivienda en el municipio, se limita a enumerar una serie de problemas, como son: que la mayoría de éstas son habitadas antes de su terminación; y que el crecimiento de los asentamientos irregulares retrasa las medidas para dotar de servicios públicos a los domicilios.

Este Plan establece que hay problemas de regularización de la tenencia de la tierra en 106 colonias populares, éstas son atendidas dentro de un programa específico diseñado por las dependencias públicas autorizadas para ello: CRESEM y CORETT. De los tres casos estudiados, en Ecatepec existe una fuerte problemática en materia de regularización de la tenencia de la tierra.

Por otra parte, el Anuario Estadístico de 1999, incluye las siguientes cifras con respecto a la situación de la vivienda en Ecatepec: hay 307,139 viviendas habitadas, de las cuales, 307,118 (99%) son particulares y 21, colectivas; en cuanto a los ocupantes, de un total de 1,457,124 habitantes, 1,457,124 viven en viviendas particulares y 325 en colectivas, el promedio de ocupantes por vivienda es de 4.7 para ese año.

En lo que respecta a los servicios, de un total de 306,372 viviendas particulares habitadas, 305,167 (99%) disponían de energía eléctrica, 843 no tenían ese servicio y 362 se ubicaban en un rango no especificado.

Por otra parte, el servicio de agua potable se atendía en ese año de la siguiente manera: de un total de 306,372 viviendas, 177,017 (57%) tenían agua dentro de la vivienda; 104,653 (34%), tenían agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno; 3,078 (0.1%) se surtían de llave pública o hidrante; 21,312 no disponían de agua entubada y 312 estaban en un rubro no especificado. Es decir, se detectó un problema en la dotación de agua potable, no así en la cobertura de energía eléctrica.

El censo del 2000 indica la existencia de 364,741 viviendas con 1,618,975 ocupantes y un promedio de 4.44 habitantes por vivienda, como se observa existía una diferencia abismal con las estimaciones del Plan de Desarrollo Municipal que contemplaba 3 millones de habitantes, es decir, casi el doble.

2.4.11 Organización social

Esta variable es importante, ya que se relaciona con uno de los supuestos básicos de este trabajo sobre la importancia de las asociaciones y organizaciones sociales

que van a formar redes con incentivos importantes para que los sujetos participen y se involucren en acciones políticas.

En el municipio existían 164 organizaciones sociales de todo tipo, de acuerdo con el texto sobre Organizaciones Sociales en el Estado de México.[58]

2.5 El Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento legal que de acuerdo con la normatividad, contendrá los principales lineamientos y políticas que se aplicarán durante cada gestión gubernamental. Es obligación del Ejecutivo local la presentación de este plan al inicio de su gestión.

El Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec, contiene un diagnóstico de las demandas de la población que fueron presentadas durante la campaña política hacia la presidencia municipal. Durante esa consulta, se recibieron 3,047 demandas que se clasificaron en 13 sectores los cuales fueron:

a) Desarrollo urbano y obras públicas (dotación de agua potable y alcantarillado, obras de urbanización; b) seguridad pública; c) infraestructura educativa; d) regularización de la tenencia de la tierra y vivienda; e) desarrollo industrial y comercio; f) turismo; g) salud; h) comunicaciones y transportes; i) ecología; j) desarrollo agropecuario.

El sector que presentó mayores demandas fue el de desarrollo urbano y obras públicas con 1,245 peticiones (fundamentalmente de dotación de agua potable y alcantarillado y diversas obras de urbanización), esto representó el 40.8% del total de demandas; en segundo término, el área de seguridad pública el 22.6% con 650 demandas. El tercer rubro que registró mayores demandas fue el reforzamiento de la infraestructura educativa, con 655 peticiones (el 21.8%).

En otro orden de importancia, se presentaron propuestas para la regularización de la tenencia de la tierra y vivienda, desarrollo industrial y comercio; turismo, salud, comunicaciones y transportes; ecología y desarrollo agropecuario (Plan de Desarrollo Municipal, 1997, p. 12).

[58]El Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública elaboró en 1999 un diagnóstico sobre las organizaciones sociales de diverso tipo que tienen como sede el territorio del Estado de México, para esto se utilizaron censos elaborados por instancias gubernamentales, éstos se validaron con visita de campo y se realizó una encuesta para conocer más profundamente las motivaciones, estatutos e información referente a estas organizaciones, los datos contenidos en este apartado se obtuvieron de esa fuente, para la referencia completa, ver la bibliografía final.

En el Plan las demandas se agruparon de acuerdo con los criterios establecidos por la Dirección General de Planeación del Gobierno del Estado de México; las líneas que esta instancia estableció fueron: 1) estructura ambiental y recursos naturales, 2) economía; 3) estructura territorial y bienestar social; y 4) administración y gestión del territorio municipal. Con base en estos criterios, el Plan reagrupó las demandas ciudadanas estableciendo también la prioridad de éstas en varios rubros: muy alta, alta, media y baja. De todas las demandas planeadas, el Subsistema 3 de estructura territorial y bienestar social, concentró el mayor porcentaje de éstas con un 70.3% y un total de 2, 144 peticiones.

De forma más específica, los sectores donde se identificaron más peticiones son: educación y cultura con 665; agua potable, drenaje y alcantarillado, 377, y regularización de la tenencia de la tierra, uso del suelo y vivienda con 163. Por otra parte, dentro del subsistema 4, de administración y gestión del gobierno municipal, el área que presentó mayor demanda fue seguridad pública con 502, de un total de 690 peticiones que se presentaron en todo el subsector. En síntesis, a nivel de demandas puntuales, las que tuvieron mayor presencia en esta etapa de la consulta fueron: 1) educación, 2) seguridad pública; 3) drenaje y alcantarillado, (ver cuadro 2.11 y gráfica 2.1).

En relación con los sectores que presentaron mayor déficit, detectados en el plan, destaca el rubro de agua potable, donde el ayuntamiento reconoció serias deficiencias. Asímismo, se señaló la existencia de una gran cantidad de asentamientos irregulares. También se identificaron serias deficiencias en la educación, tanto en la infraestructura existente, como en la capacitación de los docentes. Otros problemas que se observaron son la carencia y falta de servicios en materia de salud y la semaforización en las vialidades, y en materia de seguridad pública sí bien se presentan cifras, no se reconoce la magnitud de los problemas.

De estos sectores, de acuerdo con las atribuciones de los gobiernos locales, al municipio le corresponde lo que tiene que ver con la planeación e infraestructura urbana, no así con los servicios de salud y educación que corresponden a otro ámbito de gobierno.

Este diagnóstico coincide, en parte, con las demandas presentadas y sistematizadas por el mismo programa, aunque no se aprecia como una de las principales, las acciones en materia de vivienda. Esta información se contrastará posteriormente, con las medidas que implementó el ayuntamiento en materia de desarrollo urbano, en lo que tiene que ver específicamente con las acciones del Ramo 33 (ver apartado 2.10.6).

Cuadro 2.11

Demandas por sector del Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec

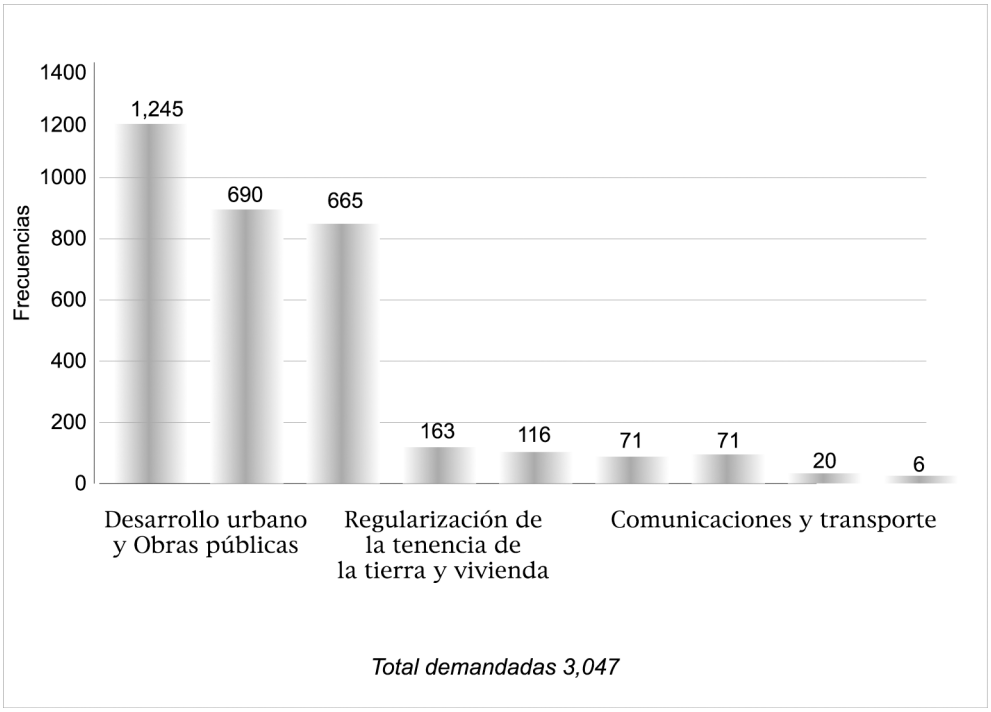
Demandas por Sector

Sector	Frecuencia	Porcentaje
Desarrollo urbano y Obras Públicas	1,245	
Seguridad Pública y Procuración de Justicia	690	22.65
Educación y Cultura	665	21.82
Regularización de la Tenencia de la Tierra y Vivienda	163	5.34
Desarrollo industrial, Comercio y Turismo	116	3.81
Servicios de Salud	71	2.33
Comunicaciones y Transportes	71	2.33
Ecología	20	0.66
Desarrollo Agropecuario	6	0.2
Total	3,047	100

Fuente: Unidad de Planeación e Informática del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos.

Gráfica 2.1

Demandas por Sector del Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec



Fuente: Unidad de Planeación e Informática del H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos

El resto del Plan de Desarrollo de Ecatepec incorpora un diagnóstico integral del municipio, considerando los rubros marcados por el Estado de México, en la parte que se refiere a la administración y gestión del gobierno municipal, incluye un apartado sobre la participación social donde se marcan los objetivos, entre los que destaca la integración de los Comités de Desarrollo Social y de los Consejos de Participación en las labores propias del desarrollo local, así mismo, se contempla que estas figuras y otras, como los delegados municipales, tendrían actividad en lo que respecta al combate a la pobreza y en labores de preservación ecológica.

Este Plan también contempló algunas acciones de fortalecimiento a la gestión pública y a la participación social. En la parte final del documento y aborda el tema de su instrumentación, se hace una breve referencia al Consejo de Desarrollo Municipal y su intervención en lo que respecta a determinar las obras que considere prioritarias para el municipio. Situación que no se produjo en esta gestión, como se verá en el apartado correspondiente.

2.6 Los resultados electorales de 1996

El primero de diciembre de 1996 se realizaron elecciones en el Estado de México para renovar a los 122 ayuntamientos, ya desde esos tiempos se notaba que el PRI estaba perdiendo fuerza, sobre todo en los municipios que forman la zona conurbada. En esas elecciones, el PRI perdió municipios importantes como Atizapán de Zaragoza, Coacalco, Cuautitlán Izcalli, Tlalnepantla y Naucalpan, territorios donde venció el PAN. En esa ocasión, el PRD ganó los ayuntamientos de Nezahualcóyotl, La Paz y Texcoco, y también se adjudicó el triunfo en varios municipios rurales.

De los 122 municipios que conforman el Estado de México, en las elecciones de 1996: el PRI ganó 74, el PRD , 25 y el PAN, 23, y sí bien en esa ocasión el PRI conservó gran parte de los municipios de la entidad, aquellas áreas urbanas donde se concentra la mayor parte de la población pasaron a poder de la oposición y, por vez primera, gobiernos distintos al PRI, gobernaban Tlanepantla y Nezahualcóyotl. En el municipio de Ecatepec, en la elección de 1996, el PRI triunfó con poco más del 33% de la votación total y los otros dos partidos con representación en el municipio obtuvieron las siguientes cifras: el PAN, casi el 27% y el PRD el 24%, es decir, sí bien el PRI ganó con una diferencia de 6 puntos porcentuales sobre el partido político que le siguió, no fue un triunfo con una tendencia marcada, de igual forma, los otros dos partidos políticos tuvieron muy poca diferencia entre ellos, en esta elección, el PVEM obtuvo más del 6% de la votación, con lo que se aseguró una regiduría de representación proporcional.

Cabe resaltar que en el caso de Ecatepec, el abstencionismo electoral fue muy alto y acudió a votar el 33% del total de posibles votantes, de una lista de más de 778 mil

habitantes, sólo acudieron a las urnas alrededor de 268 mil (ver cuadro 2.12).
La baja participación electoral es un hecho importante que se presentó en los tres municipios analizados, sólo en Tlalnepantla alcanzó casi el 40%, en Nezahualcóyotl, el 38%, y en Ecatepec, el 33%.

Cuadro 2.12

Resultados Electorales en el Municipio de Ecatepec en 1996

	Partido Político								
	PAN	PRI	PRD	PC	PVEM	PT	PPS	PDM	PPM
Ecatepec	67,680	84,318	60,663	10,293	16,488	8,628	1,635	2,518	1,599

Votos				
No Registrados	Validos	Nulos	Totales	Lista Nominal
223	254,045	13,481	267,526	778,764

Fuentes: Instituto Electoral del Estado de México; Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM Iztapalapa.

Por el Partido Revolucionario Institucional triunfó Jorge Torres Rodríguez, Licenciado en Derecho por la UNAM y militante de este partido desde hace 30 años. Entre otros cargos de elección que había obtenido anteriormente, fue Síndico del mismo municipio y Diputado Local suplente por el distrito XXXIII. Se trató de un joven, proveniente de la nueva generación de políticos de ese instituto, formado en los grupos del Estado de México que se encargan de capacitar y preparar a sus miembros para estos cargos de elección popular que implican una responsabilidad pública.[59]

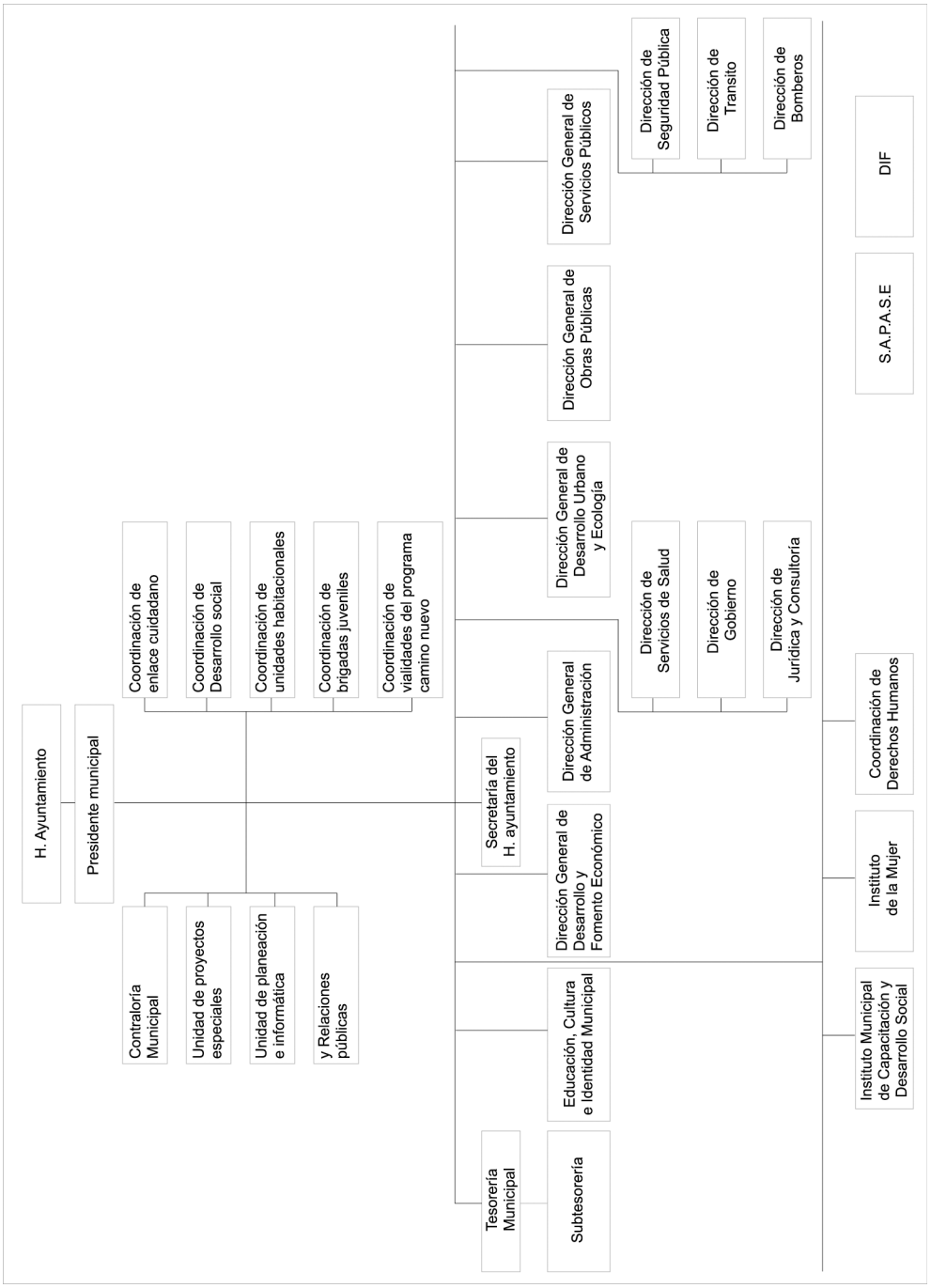
2.7 La participación ciudadana en la administración del Ejecutivo local

En este municipio, el Ayuntamiento ocupó el primer nivel, tal como lo señala la ley, seguido por un conjunto de coordinaciones que dependen directamente del Presidente Municipal: Enlace Ciudadano, Desarrollo Social, Unidades Habitacionales, Brigadas Juveniles, y de Vialidades del Programa Camino Nuevo. En el mismo nivel se encontraban la contraloría municipal, la unidad de proyectos especiales, la unidad de planeación e informática y la oficina de comunicación social y relaciones públicas. En este caso, la Secretaría del Ayuntamiento dependió directamente del alcalde y se encontraba casi al mismo nivel de las direcciones que se crearon como: Tesorería y subtesorería municipal; Educación, Cultura e Identidad Municipal; Desarrollo y Fomento Económico; Administración; Desarrollo Urbano y Ecología; Obras Públicas; Servicios Públicos; Servicios de Salud; Gobierno; Jurídica y Consultiva; así como Seguridad Pública, Tránsito y Bomberos (ver organigrama, gráfica No. 2.2).

[59]Entre los cargos ocupados por Jorge Torres Rodríguez, destacan: Actuario de la PROFECO, Jefe de Estudios Especiales de la Secretaría particular del gobernador del Estado de México, Coordinador ejecutivo de la Unidad de Consulta Popular del Gobierno del Estado de México, Secretario particular del presidente Municipal de Ecatepec, Secretario del H. Ayuntamiento, Secretario Particular Auxiliar del Procurador de Justicia del Estado de México, Agente del Ministerio Público Auxiliar, asesor del gobernador del Estado de México y gerente de los programas sociales de leche industrializada CONASUPO. Información obtenida de la página en Internet del municipio, www.ecatepec.gob.mx

Gráfica 2.2

H. Ayuntamiento Constitucional de Ecatepec



En Ecatepec también se crearon tres organismos desconcentrados: el Instituto Municipal de Capacitación y Desarrollo Social, el Instituto de la Mujer (Ecatepec fue la única de las tres gestiones en contar con una dependencia de este tipo) y la Coordinación de Derechos Humanos; también existían dos órganos descentralizados: el SAPASE y el DIF.

De los tres casos analizados, Ecatepec presentó la estructura más compleja con: 13 direcciones generales, incluyendo a la tesorería municipal, 5 coordinaciones, 4 unidades de proyectos especiales (incluyendo a la contraloría y a la oficina de comunicación social); 3 órganos desconcentrados y 2 órganos descentralizados, todo con el fin de gobernar un territorio muy extenso y con una complejidad enorme.

Este Ayuntamiento, de los tres considerados, fue el que padeció un mayor grado de inestabilidad en los más de tres años de la gestión. El asunto de la estabilidad nos interesa porque de acuerdo con Robert Putman, este es un indicador del funcionamiento adecuado de las instituciones gubernamentales (Putman, 1994, p. 82). Si consideramos la anterior afirmación, Ecatepec fue un caso extremo, donde de los directores que iniciaron la gestión, muy pocos se mantuvieron hasta el final del período. De tal forma, sólo 11 de los funcionarios clave de las oficinas principales (direcciones, coordinaciones, etc.), se mantuvieron en sus puestos, las demás sufrieron las siguientes variaciones: hubo dos Secretarios del Ayuntamiento, contralores municipales, directores de desarrollo y fomento económico; servicios públicos, seguridad pública, tránsito municipal, desarrollo social, unidades habitacionales y directoras del Instituto de la Mujer. En las direcciones de gobierno y en el SAPASE hubo tres titulares distintos y obras públicas tuvo cuatro directores. El caso más extremo fue la dirección de administración donde hubo cambios en cinco ocasiones.[60]

En la estructura administrativa de Ecatepec se presentaron otra clase de modificaciones en la estructura originalmente planteada, por ejemplo, durante el primer año se tenía contemplada una dirección de administración urbana que posteriormente desapareció, asimismo, la dirección general de seguridad pública, tránsito, bomberos y protección civil, se dividió en tres direcciones diferentes y, en el último año de gobierno, se crearon varias dependencias como: Enlace Ciudadano, Coordinación de Vialidades del Programa “Camino Nuevo”, Brigadas Juveniles, Instituto Municipal de Capacitación y Desarrollo Social y la Coordinación de Derechos Humanos.

Durante esa administración, la presencia de mujeres en los primeros niveles fue prácticamente inexistente, contando sólo con la dirección del Instituto de la Mujer y

[60]El caso de Ecatepec es el único donde en los directorios figuran más de una persona en cada informe, en el caso de la Dirección de Administración, por ejemplo, durante el primer año aparece el nombre de tres personas diferentes. En la secretaria particular del presidente también hubo cambios en diversas ocasiones.

en el último año con una Coordinadora de Brigadas Juveniles, en este sentido, se mantiene una estructura tradicional, con pocos espacios para las mujeres en las áreas principales de dirección.

2.7.1 El Reglamento Interior de la Administración

El Reglamento Interno de los municipios, es el instrumento que regula el funcionamiento de las principales direcciones y dependencias que configuran la administración municipal. En él se establecen el número y clase de direcciones, coordinaciones y otra clase de instancias que, de acuerdo con el Ejecutivo, funcionarán durante su administración. Este instrumento debe ser aprobado por el cabildo al inicio de la gestión. De este reglamento analizamos el discurso utilizado y los objetivos que cada gestión priorizó, como parte de la estrategia comparativa en los tres municipios estudios de caso: Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl.

En este caso, el Reglamento Orgánico de la Administración Pública del municipio de Ecatepec de Morelos, señalaba, en primer término, las atribuciones del Presidente Municipal, entre las que se encuentran: crear las dependencias necesarias para la ejecución de programas (art. 3); resolver dudas sobre la competencia de las dependencias administrativas (art. 5); nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias con la aprobación del ayuntamiento (art. 6); también contemplaba, como en otros casos, la institucionalización del servicio civil de carrera (art. 9).

Este mismo ordenamiento indicaba las comisiones y consejos que deberían crearse para apoyar al Ayuntamiento en el eficaz cumplimiento de sus funciones:

I. Consejo Municipal de Protección Civil
II. Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal
III. Comisión de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público
IV. Contraloría Social Municipal
V. Consejo Municipal de Seguridad Pública
Las demás comisiones que apruebe el Ayuntamiento (art. 8)

Se señalaban también, los requerimientos para ser titular de las dependencias municipales y se indicaba la obligatoriedad de contar con un manual de organización en cada una de éstas, el cual “deberá estar permanentemente actualizado”. En los artículos 17 al 23, se apuntan algunas de las obligaciones de los titulares de las diferentes dependencias administrativas.

En el cuadro 2.13 se indica la estructura general de la administración en Ecatepec, el número de funciones propuestas para cada dependencia, y cuáles de éstas

contemplan la promoción de la participación ciudadana de acuerdo con los indicadores propuestos en la introducción.

Cuadro 2.13

La participación ciudadana en las direcciones de la estructura municipal de Ecatepec

Si indican como tarea la participación ciudadana		No indican como tarea la participación ciudadana	
Dirección	Número de funciones	Dirección	Número de funciones
Dirección de Gobierno	13	Secretaría del Ayuntamiento	21
Desarrollo Urbano y Ecología	24	Tesorería Municipal	30
Obras Públicas	13	Jurídica y Consultiva	15
Servicios Públicos	13	Servicios de Salud	14
		Administración	28
		Desarrollo y Fomento Económico	16
		Educación, Cultura e Identidad Municipal	15
		Administración Urbana	8
		Seguridad Pública	12
		Bomberos y Protección Civil	9
Unidad de Proyectos Especiales	5	Tránsito	10
		Contraloría	14
		Planeación e Informática	14
		Comunicación Social y Relaciones Públicas	19
		Coordinación Municipal de Derechos Humanos	11
		Unidades habitacionales	10
		Desarrollo social	18
		Apoyo a la mujer	9
		Apoyo a la juventud	12

*La Dirección de Administración Urbana desapareció durante el segundo año de gobierno.
Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, 1999-2000.

Como se observa, del total de dependencias involucradas, en muy pocos casos (cinco), hacía referencia a la función de promover la participación ciudadana, este tema, no fue prioritario en este gobierno, de acuerdo con el Reglamento de la Administración Municipal.

En el caso de Ecatepec, la Secretaría del Ayuntamiento cumplió con las funciones de índole política propias de este cargo, tareas como: levantar las actas de cabildo, autorizar documentos del ayuntamiento, dar fe de los actos del mismo y resguardar el archivo general. Entre sus actividades más importantes se encontraban: atender los asuntos del orden político interno, cumplir y hacer cumplir políticas, acuerdos y demás disposiciones que determine el Presidente Municipal, proporcionar asesoría

jurídica a las dependencias municipales, así como elaborar, revisar y actualizar el censo de población del municipio.

Esta figura, en el caso de Ecatepec, no intervino en funciones administrativas y sus labores fueron limitadas a lo que tiene que ver con el cabildo, en esto se distingue del caso de Nezahualcóyotl, donde el Secretario del Ayuntamiento poseía un poder casi ilimitado sobre las áreas política y administrativa del municipio.

En Ecatepec, es escasa la referencia dentro de la administración a lo que tiene que ver con la participación ciudadana, y eran contadas las direcciones donde alguna de sus funciones tenia que ver con este tema, prácticamente sólo la dirección de gobierno y la coordinación de desarrollo social, mantenían algún tipo de relación con las organizaciones sociales y los consejos de participación.

De acuerdo con el Reglamento de la Administración Municipal, la Dirección de Gobierno "tiene como función apoyar al Presidente municipal en su relación con las autoridades y órganos auxiliares" (art. 34). Entre sus principales funciones se encuentran:

I. Apoyar a la Secretaría del Ayuntamiento en la conducción de la política interior del municipio
II. Organizar y coordinar la participación ciudadana en los Programas de Desarrollo Municipal, a través de los Consejos de Participación Ciudadana y Delegados Municipales y Jefes de Manzana.
III. Organizar el proceso de elección de los Consejos de Participación Ciudadana y Delegados Municipales, además de proponer al Presidente Municipal a los candidatos a Jefes de Manzana.
IV. Coordinar y apoyar la actuación y gestión de los Consejos de Participación Ciudadana y Delegados Municipales, turnándolos a las dependencias de la administración pública municipal competentes.
V. Mantener actualizados los directorios de los partidos políticos, organizaciones sociales, asociaciones civiles y de servicios, así como de personajes distinguidos en la vida pública del municipio
VI. Llevar el registro de las colonias, así como de las asociaciones que se integran por los ciudadanos del municipio (art.34, resumido).

El resto de las dependencias de la administración municipal en Ecatepec tienen muy poco que ver con la participación ciudadana, de acuerdo con su reglamento interno, de tal forma que la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología tenia como una de sus funciones **"promover la participación de la ciudadanía** en la formulación, revisión y control de los planes, programas y proyectos de ordenamiento urbano, así como atender las solicitudes en casos de reclamaciones por incompatibilidad de usos del

suelo u otros problemas similares y proponer conforme a derecho las acciones correctivas correspondientes" (art. 40, VIII).

A la *Dirección General de Obras Públicas* le correspondía **"promover la organización de grupos de vecinos y Consejos de Participación Ciudadana** en la ejecución de obras de interés social" (art. 42,I), asimismo, tenía como una de sus funciones el "establecer una coordinación con los Diputados Locales en la ejecución de la obra pública que se realice con la participación de la comunidad" (art. 42, VI).[61]

Continuando con el tema de la participación en las diferentes áreas de la administración, a la *Dirección General de Servicios Públicos* le correspondía **"promover la organización y participación ciudadana** en los trabajos y obras colectivas que contribuyan a mejorar los servicios públicos municipales" (art. 43, IV). En tanto a la Unidad de Proyectos Especiales se le asignó la tarea de "asesorar al C. Presidente Municipal en las demandas ciudadanas y canalizarlas a las dependencias que correspondan para su atención, sobre proyectos especiales" (art. 49, IV). Con lo anterior observamos que al menos en el discurso, a ésta gestión municipal no le interesó definir lo que podría entender por participación ciudadana, ni tampoco especificar de qué manera la impulsaría.

Por otra parte, del resto de las dependencias gubernamentales, la *Unidad de Comunicación* era responsable de tareas que no tenían que ver propiamente con la participación ciudadana pero que, en cierta forma, permitían acercamientos con la ciudadanía, como el hecho de "llevar campañas de orientación ciudadana que sean de interés para el ayuntamiento o realizar encuestas sobre opiniones y necesidades de la población, referidas al desempeño y funciones de la administración municipal", esta unidad cumplía la función de "promover la difusión del Bando Municipal y los otros reglamentos de administración municipal", asimismo, era una especie de censor al cumplir con la tarea de "vigilar la veracidad de la información, de los diferentes medios de comunicación, sobre las actividades del ayuntamiento".

Cabe afirmar que nunca se conoció realmente la actividad concreta de la oficina de comunicación social, ya que no había un documento informativo generado por esta dirección, al parecer, al inicio de la gestión se emitieron algunos números de una gaceta, pero el resto del tiempo, la labor de esta dirección se limitaba a emitir boletines de prensa de las actividades del alcalde.[62] Es decir, este gobierno no promovió la información y captación de las demandas ciudadanas, de acuerdo con los indicadores propuestos.

[61]Este es el único reglamento de los tres casos contemplados que considera la participación de los Diputados Locales en coordinación con las autoridades municipales

[62]En los informes de gobierno se afirma la publicación de varios textos de difusión sobre el municipio, también se enumeran actividades como conferencias de prensa y asistencia a programas radiofónicos, sin embargo, la labor de esta oficina nunca fue relevante.

Por otra parte, este es el único caso donde se creó una Coordinación Municipal de Desarrollo Social cuyos objetivos estaban casi exclusivamente dirigidos a dar seguimiento a las actividades que se derivaban como resultado de la aplicación de los recursos del ramo 26. Así, a esta coordinación le correspondía "dar seguimiento y evaluar la programación, promoción documentación y ejecución de las obras de los programas Escuela Digna, Fondos Municipales y Estímulos a la Educación", estos programas formaban parte del Ramo 26 que existió hasta 1997.

A esta coordinación también le correspondía "promover programas de solidaridad social, así como dar seguimiento a las acciones de gestoría social que emprenda el H. Ayuntamiento", también "instrumentar y vigilar la correctaaplicación de los lineamientos establecidos por los gobiernos federal y estatal, para la aplicación de los recursos del ramo 26 en el municipio", así como "promover la integración de los Comités de Solidaridad" (art. 54), el resto de sus funciones tenían que ver con la organización de todo lo concerniente a los Comités de Solidaridad. Cabe señalar que con el cambio del Ramo 26 a Ramo 33, la Coordinación siguió funcionando como la encargada de la distribución de los recursos, aunque en el reglamento respectivo no se realizó la adecuación necesaria, incluso, como se observa, a las formas organizativas se les seguía llamado "Comités de Solidaridad".

Esta administración también creó una Coordinación Municipal de Apoyo a la Mujer y otra de Apoyo a la Juventud, en ambos casos, estas dependencias formaban parte de la administración municipal de primer nivel.

En la última parte de la gestión, se crearon una *Coordinación de Enlace Cudadano*, la cual pretendía "establecer mecanismos de enlace con grupos organizados legalmente, para promover y desarrollar acciones en torno a demandas no cubiertas", una Coordinación de Vialidades del Programa Camino Nuevo, un Instituto de Capacitación y Desarrollo Social, y un Instituto de la Mujer, multiplicándose con ello la cantidad de instancias existentes en el gobierno municipal. En el caso del tema de la participación, se creó esa nueva instancia de Enlace Ciudadano en lugar de fortalecerse la labor de la Dirección de Gobierno, la cual tenía contacto directo con las organizaciones sociales existentes en el municipio.

2.7.2 El Bando Municipal

Como parte de la investigación, también se consideró el análisis del discurso y de los principales planteamientos establecidos en el Bando Municipal, porque éste es un documento clave en las gestiones municipales. El Bando es el instrumento legal donde cada gestión fijará los ordenamientos más importantes de la administración, por lo que es posible encontrar diferencias sustanciales en los tres casos analizados.

El Bando Municipal de Ecatepec, consta de 9 títulos,[63] en la primera parte se exponen aspectos generales del municipio y se señala, en particular, como uno de los fines de la autoridad municipal: "estimular la participación ciudadana en el desarrollo de los planes y programas municipales".

El artículo 23 del Bando Municipal establece que el H. Ayuntamiento está facultado para organizar a los vecinos en Consejos de Participación Ciudadana o en cualquier forma prevista por la Ley Orgánica Municipal.

Igualmente, se indican las Comisiones que funcionarán con los demás integrantes del Cabildo:

a) De gobierno, seguridad pública, tránsito, protección civil, cuyo responsable será el Presidente Municipal.
b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del Presidente Municipal;
c) De hacienda, que presidirá el primer síndico;
d) De agua, drenaje y alcantarillado,
e) De mercados, centrales de abasto y rastros;
f) De alumbrado público;
g) De obras públicas y desarrollo urbano;
h) De fomento agropecuario y forestal;
i) De parques, jardines y panteones;
j) De cultura, educación pública, deporte y recreación;
k) De turismo;
l) De preservación y restauración del ambiente;
m) De empleo;
n) De salud pública;
o) De población;
p) De revisión y actualización de la reglamentación municipal;
q) De desarrollo social;
r) De reclutamiento;
s) De organismos representativos;
t) Las demás que determine el H. Ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del municipio (art. 28).

En el Título IV, titulado, "Del ejercicio de la administración pública municipal", uno de los capítulos (II), trata sobre las atribuciones del municipio en materia de desarrollo urbano y ahí se aborda que "en concordancia con la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de México, se ratifica la creación del Comité de Prevención y Control del Desarrollo Urbano Municipal" (art. 49); en este mismo título, el capítulo V, plantea el

[63] I. Del municipio como entidad política y jurídica; II. De los derechos y obligaciones de las personas; III. De la organización y funcionamiento del H. Ayuntamiento; IV. Del ejercicio de la administración pública municipal; V. De los derechos humanos; VI, Del equilibrio ecológico y la protección al ambiente; VII, De la participación ciudadana; VIII, Del patrimonio municipal; y IX, De las actividades de los particulares.

tema de la Integración y bienestar social, y se establece como obligación del municipio "fomentar la participación ciudadana en programas de asistencia social llevados a cabo en el municipio" (art. 66, IX).

Respecto a las manifestaciones o mítines políticos se señala: "podrán llevarse a cabo con estricto respeto a las garantías individuales de los ciudadanos, siempre y cuando no se atente contra la dignidad e integridad de las personas, de los bienes muebles e inmuebles públicos o privados; y se realicen en forma ordenada y pacífica, haciéndose acreedores a las sanciones que señalan las leyes en caso de incumplimiento" (art. 76).

El Bando Municipal de Ecatepec contiene un Título (el VII), exclusivo de la Participación Ciudadana Municipal, este se divide en varios capítulos: I. De los Consejos de Participación Ciudadana y II, De los Delegados Municipales; en lo que respecta a los Consejos de Participación, el Bando sólo reproduce las atribuciones que se contemplan en la Ley Orgánica Municipal del Estado (ver cuadro No. 1.8) y sólo añade en el artículo 94 que "el H. Ayuntamiento promoverá la participación individual y colectiva en programas de servicio social voluntario".

Respecto a los delegados municipales, se recuperan algunas de las atribuciones señaladas en la ley orgánica respectiva y se añaden otras, como la de "auxiliar al secretario del ayuntamiento con la información que requiera para expedir certificaciones", también se les obliga a informar anualmente a sus representados sobre la administración de los recursos que se les encomienden, asimismo se les prohíbe cobrar contribuciones municipales y autorizar licencias de construcción, así como detener a las personas, sin el conocimiento de las autoridades municipales.
En otro apartado se consideran a los Jefes de Sección y de Manzana, los cuales tienen las mismas atribuciones que señala la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Como otra de las figuras de participación ciudadana, se contempla a la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal la cual, "se integrará con ciudadanos distinguidos del municipio, representantes de los sectores público, social y privado, así como de las organizaciones sociales del mismo; también podrán incorporarse miembros de los Consejos de Participación Ciudadana designados por el H. Ayuntamiento a propuesta del presidente municipal" (art. 100), las atribuciones del COPLADEMUN, serán las mismas que determine la Ley Orgánica Municipal.

Finalmente, dentro de este mismo título, se incluye un capítulo referente a los estímulos y reconocimientos a la participación ciudadana, con un sólo artículo (102), en el que se contempla distinguir a aquellas personas físicas o morales que se destaquen por

sus actos u obras en beneficio de la comunidad. Esto es todo lo que aborda este instrumento jurídico interno en lo que tiene que ver con participación, y como se observa, es mínima la importancia que se le concede.

Durante esta gestión también se aprobó un Reglamento Interno de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, la cual es también una figura que involucra a diversos sectores de la población en el proceso de gestión urbana local (aunque ésta quedó fuera de nuestras unidades de observación). El reglamento consta de 39 artículos y tres transitorios, aquí se establece la integración de dicha Comisión, en la cual tomarían parte el Presidente Municipal, el Secretario del Ayuntamiento, el Director de la Unidad de Planeación e Informática y varios vocales, entre los que se encuentran el Noveno Regidor como representante del sector público, así como un representante del sector social, uno del privado y miembros de los Consejos de Participación Ciudadana, todos designados por el alcalde (art. 8).

Entre algunas de las finalidades de esta Comisión está el proponer al Ayuntamiento los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación del Plan de Desarrollo Municipal, entre algunas otras (art.12), asimismo, como una de sus facultades está "convocar a reuniones de la Comisión de Planeación a los H. Consejos de Participación Ciudadana y demás representantes de los sectores público, privado y social del municipio" (art. 13), esta Comisión también podía proponer programas de trabajo a los Consejos de Participación Ciudadana.

El reglamento también establece las atribuciones de cada uno de los miembros de la Comisión, y una que tienen los vocales es "promover la participación ciudadana en apoyo a los programas que determine la Comisión y apruebe el H. Ayuntamiento" (art. 16, VI).

Esta misma Comisión podría auxiliarse de varias subcomisiones existentes en el municipio, las cuales estarían obligadas a coordinarse entre sí. En la parte final del Reglamento, se abordan las sanciones a las que se hacen acreedores los integrantes de la Comisión.

Si bien esta figura no es una de las unidades de observación consideradas para este estudio, es importante señalar su presencia en el caso particular de Ecatepec, ya que es el único de los tres casos, donde el Cabildo aprobó un reglamento específico para esta Comisión.

2.7.3 La participación ciudadana en el discurso oficial

Como una de las fuentes básicas de datos sobre la gestión, se decidió utilizar los informes de gobierno que cada alcalde tiene la obligación de presentar anualmente.

Es de suponerse que este documento contendrá las acciones más importantes realizadas durante cada año, por lo que resulta valioso analizar el discurso utilizado. En el caso de Ecatepec, los cuatro informes presentados por el Ejecutivo local presentan la misma estructura y en todos ellos se destinó un espacio para señalar las acciones en torno a la participación ciudadana que se realizaron durante el año. A este capítulo le denominaron "Revalorización de las iniciativas ciudadanas" y presentaba las acciones más relevantes del gobierno en su relación con los órganos de participación ciudadana municipal. Así mismo, se enumeran las demandas de obra pública presentadas por los habitantes del municipio al ayuntamiento y la canalización de éstas, a las diferentes direcciones de la administración, en una acción que el gobierno municipal interpretaba como "participación social en la planeación del desarrollo". Aquí observamos como esta gestión entendía a la participación como la presentación de demandas y no como el involucramiento real de los ciudadanos en los procesos decisorios que afectan su calidad de vida.

Los temas generales que tratan estos informes se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.14

Temas abordados en los Informes de gobierno, Ecatepec 1997-2000

Primer Informe 1997	Segundo Informe 1998	Tercer Informe 1999	Cuarto Informe 2000
Democracia participativa	Democracia participativa	Democracia participativa	Democracia participativa
Revalorización de las iniciativas ciudadanas	Revalorización de las iniciativas ciudadanas	Revalorización de las iniciativas ciudadanas	Revalorización de las iniciativas ciudadanas
Gobierno y reforma municipal	Gobierno y reforma municipal	Gobierno y reforma municipal	Gobierno y reforma municipal
Fortalecimiento de la seguridad pública	Fortalecimiento de la seguridad pública	Fortalecimiento de la seguridad pública	Fortalecimiento de la seguridad pública
Principio de equidad	Principio de equidad	Principio de equidad	Principio de equidad
Reactivación de la economía municipal	Reactivación de la economía municipal	Reactivación de la economía municipal	Reactivación de la economía municipal
Urbanismo social	Urbanismo social	Urbanismo social	Urbanismo social
Abastecimiento de agua y saneamiento	Abastecimiento de agua y saneamiento	Abastecimiento de agua y saneamiento	Abastecimiento de agua y saneamiento
Dignificación de la familia	Dignificación de la familia	Dignificación de la familia	Dignificación de la familia
Expansión de los servicios públicos	Expansión de los servicios públicos	Expansión de los servicios públicos	Expansión de los servicios públicos
Gestión de la obra pública	Gestión de la obra pública	Gestión de la obra pública	Gestión de la obra pública
Comunicación con la sociedad	Comunicación social	Comunicación social	Comunicación social
Perspectiva del futuro			

Fuente: H. Ayuntamiento Municipal de Ecatepec de Morelos, 1997-2000, Cuatro informes de gobierno.

Respecto a las acciones que esta gestión considera como componentes de la participación ciudadana, tenemos que en el Primer Informe se enfatizó la realización de varios Foros de Consulta Popular donde se recibieron 3,047 demandas sociales, asimismo, se abordó el tema del entonces existente Consejo de Desarrollo Municipal que era el órgano de planeación del Fondo de Desarrollo Social Municipal, que "decide democráticamente el destino de los recursos, como responsable de la selección, programación, control, seguimiento y evaluación de las acciones del Fondo.", También se informó que se constituyeron 207 Comités de obra, "producto de asambleas democráticas y plurales, los cuales realizaron obras en materia de educación, equipamiento urbano, agua potable y alumbrado, entre otras, con una inversión de 37 millones de pesos" (p. 15).

Se trataba del Consejo de Desarrollo Municipal que funcionó durante la gestión anterior (1994-1997) y que era el organismo encargado de decidir el uso de los recursos del Ramo 26,[64] en este mismo informe destacan como acciones en materia de participación de este gobierno, las audiencias otorgadas (no necesariamente públicas), las giras de trabajo, los desayunos comunitarios y las reuniones con estudiantes en el municipio.

En la concepción del gobierno acerca del tema de la participación, ésta era referida a las demandas presentadas al ayuntamiento y no respecto a la intervención de los individuos como representantes de intereses particulares.

En el *segundo informe*, se destacan como acciones de participación ciudadana, la convocatoria a Delegados, Subdelegados, Jefes de Sector, Sección o Manzana, Consejos de Participación Ciudadana y organizaciones sociales representativas, a participar en la elaboración del Programa General de Obras y Servicios Públicos de 1998.

También se señalan como acciones: las audiencias y giras de trabajo, asimismo se diseñó el Programa "Crecer Contigo" para "mantener comunicación con los vecinos con la creación de un Código Ciudadano" (que era simplemente un listado de objetivos), el cual se entregó a los habitantes de Ecatepec.

Una forma peculiar de comunicación con la ciudadanía fue que previamente al Informe General de Gobierno, se acudió en compañía del Cabildo a siete foros en diversos puntos del territorio municipal (H. Ayuntamiento de Ecatepec, 2o. informe de Gobierno, 1998). Sin embargo, se desconoce la forma como fueron llevadas a cabo las reuniones y sí efectivamente implicaron acciones participativas.

En el *Tercer informe*, de 1999, se resaltó que se convocó a las organizaciones sociales del municipio y a los Consejos de Participación Ciudadana para la elaboración del Programa de Obra Pública 1999, y las peticiones, de acuerdo con dicho documento, "fueron jerarquizadas en el seno de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal para su inclusión en diversos programas institucionales". Ese mismo año, se propuso la creación del Instituto Municipal de Capacitación para el Desarrollo Social, cuyo propósito era: "conjugar y coordinar esfuerzos entre el gobierno municipal y la sociedad; para promover que sean los diferentes actores sociales los que

[64]Dicho Consejo, formado por alrededor de 70 ciudadanos del municipio, dejó de funcionar cuando a principios de 1998, el alcalde, haciendo uso de las facultades que le otorga el Manual de operación del Ramo 33, lo eliminó, lo grave de esto es que aún cuando debía dirigirse, de acuerdo con la normatividad, a los Consejos Participación Ciudadana para decidir el destino de los recursos, esto no se hizo así.

propongan, elaboren y ejecuten sus propios planes, programas y proyectos de desarrollo social" (p. 16).[65]

Con base en lo anterior, descubrimos que en el discurso manejado se ponía énfasis en la incorporación de las demandas de los Consejos de Participación Ciudadana para la obra pública a desarrollar, las cuales, de acuerdo con lo expresado en los informes de gobierno, eran jerarquizadas y presentadas al Cabildo con el objeto de decidir qué obras eran las prioritarias y hacia las cuales se destinarían los recursos necesarios. Hecho que resultó completamente alejado de la realidad como lo constatamos en la investigación.

En todos los informes del caso de Ecatepec, se destaca una relación cercana con el Ejecutivo federal, situación posible, conociendo la afinidad política del alcalde con el Presidente de la república y su partido. Ernesto Zedillo visitó Ecatepec en 11 ocasiones durante los casi cuatro años de la gestión y los dos gobernadores del Estado de México, César Camacho Quiroz y Arturo Montiel, fueron varias veces, situación que sólo en este caso se presentó, ya que tanto Nezahualcóyotl como Tlalnepantla, fueron municipios donde el Ejecutivo federal nunca apareció y el estatal sólo lo hizo en contadas ocasiones. Ecatepec sin duda constituía hasta antes de las elecciones de julio del 2000, un importante espacio de poder para el sector tradicional priísta, espacio que fue perdido ese año.

En los cuatro informes presentados por Jorge Torres Rodríguez, destaca la incorporación de un capítulo sobre las acciones del DIF y las obras realizadas por el Instituto de la Mujer, al respecto, cabe resaltar que de los tres casos analizados, la gestión municipal de Ecatepec fue la única en consolidar una entidad que diera atención particular a las mujeres del municipio, mediante cursos y acciones de capacitación, para incorporar a este sector de la población a la vida productiva con programas como "Capacítate en tu hogar", "Todos a comer nutritivo y barato", "La mujer y su salud" entre otros. No obstante y sin conocer a fondo los logros de estos programas, es de suponerse que se trataba de acciones con un corte más bien asistencialista y que no consideraban el verdadero desarrollo político de las mujeres.

Como puede notarse, el tema de la participación durante la gestión de Jorge Torres Rodríguez, tiene que ver con la propuesta de obras de infraestructura urbana de los ciudadanos a las autoridades. En el discurso se enfatizó la atención a las demandas y su incorporación a los programas de obra pública, sin embargo, de acuerdo con la estrategia propuesta, en realidad los Consejos de Participación no tuvieron que ver

[65]Esta vez, los gobierno municipales duraron tres años y 8 meses por lo que los alcaldes tuvieron que emitir un Cuarto informe de gobierno, el cual contenía las mismas características que los anteriores. En esta ocasión, Jorge Torres Rodríguez, incluye datos sobre la jornada electoral del 2 de julio del año 2000.

con la realización de obras, no tenían influencia, ni fueron consultados. La relación fue más bien autoritaria y vertical, resultando beneficiadas principalmente aquellas organizaciones y grupos sociales que gozaran de la simpatía del alcalde.

No obstante, vale la pena destacar, que el ayuntamiento de Ecatepec pretendió ser un ejemplo de apertura a las formas de participación ciudadana, cuando, en 1999, lanzó una convocatoria pública para postular a personas que reunieran los requisitos para ser propuestas por el Ejecutivo al Comité de Consulta y Participación, para ocupar los puestos de Director de Seguridad Pública y Director de Tránsito.

En la convocatoria que circuló en las instalaciones del palacio municipal, se especificaban las bases de la misma, una de las cuales era "someter a la voluntad popular de sus vecinos, la facultad de proponerse personas para los cargos mencionados". También se enlistaba una gran cantidad de requisitos[66] y se explicaba el procedimiento a seguir, la convocatoria estaba firmada por el Presidente Municipal y el Secretario del Ayuntamiento.

De los tres casos analizados, fue el único donde se presentó una propuesta de este tipo para un cargo a nivel de dirección, en este sentido, la convocatoria constituyó un hecho inédito y marcó un precedente para otras administraciones municipales, sin embargo, durante las entrevistas realizadas prevaleció un proceso amañado que finalmente resultó en una elección tradicional, realizada directamente por el Ejecutivo local.

En el cuadro 2.15 presentamos la relación entre el discurso oficial y las instancias existentes en Ecatepec. Como se recordara las figuras consideradas como unidades de observación eran las siguientes (para una referencia completa ver cuadro 1.7):

a) Regidores Municipales
b) Delegados
c) Subdelegados
d) Jefes de Sector, Sección o Manzana
e) Organizaciones Sociales
f) Consejo Municipal de Protección Civil
g) Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal
h) Comité Ciudadano de Control y Vigilancia
i) Consejos de Desarrollo Municipal
j) Comité Comunitario

[66]Entre estos se encontraban: edad entre 30 y 55 años, no tener antecedentes penales, escolaridad mínima de licenciatura, conocimiento de áreas vinculadas al sistema legal de la entidad, ser casado, no tener familiares procesados por delitos dolosos, estatura mínima de 1.65, no tener tatuajes en el cuerpo, no ser cónyuge o tener parentesco consanguíneo hasta 4o. grado con los integrantes del cuerpo edilicio o titulares de las dependencias administrativas, presentar un programa municipal de seguridad pública o tránsito. Una condición particular era "firmar carta compromiso en que se compromete que se sujetará a la facultad discrecional del presidente municipal de proponerlo o no al cabildo para su designación aún en caso de reunir los requisitos".

Cuadro 2.15

Cuadro Resumen. Instancias de participación ciudadana en Ecatepec, 1997-2000

Participación Política				
Figura	1997	1998	1999	2000
Regidores	Se indican las principales acciones del cabildo	Se indican principales acciones	Se indican principales acciones	Se indican principales acciones
Participación vecinal				
Delegados y Subdelegados	Se indica su elección. 256, delegados	Se indica su participación en el programa de obras	Se indica su participación en el programa de obras	Se indica su participaciÛn en el programa de obras
Participación ciudadana				
Jefes de Sector, Sección o manzana	Se establece un programa de nombramientos	Se indica su participación en el programa de obras	Se indica su participación en el programa de obras	Se indica su participación en el programa de obras
Consejos de Participación Ciudadana	Se indica su elección. 265 consejos	Se indica su participación en el programa de obras	Se indica su participación en el programa de obras	Se indica su participación en el programa de obras
Consejos Municipales de Protección Civil	No se señala	Se indica su participación en la evaluación del Atlas municipal de riesgos	Se indica su participación en la evaluación del Atlas municipal de riesgos	Se indica su participación en la evaluación del Atlas municipal de riesgos
Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)	Se indica su participación en el programa de obras	Se destaca su participación en el programa de obra pública	Se destaca su participación en el programa de obra pública	Se indica su participación en el programa de obras
Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN)	Se indica su existencia como órgano de planeación del Fondo de Desarrollo Social Municipal	No se señala (desapareció ese año)	No existió	No existió
Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (CICICOVI)	60	80	350	350 (En total se constituyeron 934)
Comités Comunitarios	244	No se señala	244	244
Participación social				
Organizaciones sociales	Se indica su participación en la gestión gubernamental	Se indica su participación en el programa de obras	Se indica su participación en el programa de obras	Se indica su participación en el programa de obras

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Informes de Gobierno 1997-2000.

Como se observó en el discurso, poco es lo que se rescató en torno al tema de la participación, con acciones meramente formales y aunque se alentó la intervención para algunos de los procesos de gestión urbana, esto sólo se consideró al nivel de presentación de demandas y no de la intervención directa en los procesos. Esto, de acuerdo con nuestra conceptualización, no es participación ciudadana porque los individuos no deciden, ni se involucran en los mecanismos de resolución de los problemas públicos.

2.8 La participación ciudadana en el Cabildo

La segunda unidad de observación seleccionada fue la actuación del Cabildo, ya que esta instancia está conformada por los representantes que la ciudadanía eligió a través del voto directo, además, a los Regidores Municipales les corresponde como una de sus funciones en el Estado de México, la "promoción de la participación ciudadana", de acuerdo con la Ley Orgánica respectiva.

El Cabildo en el municipio de Ecatepec se conformó por un total de 3 síndicos y 19 regidores, de los cuales, tenían representación política: el PRI con dos síndicos, el PAN con el tercer síndico y respecto a los regidores, la distribución era la siguiente: 11 del PRI, 3 del PRD, 3 del PAN, 1 del PVEM y 1 del PT.

Los regidores del PRI, provenían de diferentes sectores de este partido, como el magisterial y el juvenil; respecto a los regidores del PRD, éstos, en algunos casos, tenían trabajo conjunto con algunos grupos políticos de Nezahualcóyotl, dada la cercanía de ambos territorios. Un hecho a destacar es que durante esta gestión, dos regidores que inicialmente formaban parte del PAN, se pasaron a las filas del PRD, al ser convencidos del trabajo político de este partido.

Respecto a la estructura por género, en este Cabildo participaban únicamente cinco regidoras en una proporción que sólo alcanza el 20%, del Cabildo en su conjunto, la presencia femenina en los partidos políticos era la siguiente: del PRI, 2; del PAN, 1; del PRD, 1 y del PT 1, aunque una de las regidoras del PAN pasó a formar parte del cuerpo del PRD. Lo anterior demuestra la desigual proporción por género.

Sobre las Comisiones desempeñadas, destaca la conformación de las siguientes:

Cuadro 2.16

Comisiones en el municipio de Ecatepec, 1997-2000

Comisión	
Gobierno, seguridad pública, tránsito, protección civil, planeación para el desarrollo	Turismo
Hacienda	Preservación y restauración del ambiente
Patrimonio municipal	Empleo
Agua, drenaje y alcantarillado	Salud pública
Mercados, centrales de abasto y rastros	Población
Alumbrado público	Revisión y actualización de la reglamentación municipal
Obras públicas y desarrollo urbano	Desarrollo social
Fomento agropecuario y forestal	Reclutamiento
Parques, jardines y panteones	Organismos representativos[67]
Cultura, educación pública, deporte y recreación	

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Primer Informe de gobierno, 1998.

De estas Comisiones, el Presidente Municipal presidía las más importantes: Gobierno, Seguridad Pública, Tránsito, Protección Civil y Planeación para el Desarrollo; el Primer Síndico, la Comisión de Hacienda, el Segundo, de Planeación, y el Tercer, de Patrimonio Municipal.

Cabe destacar en este Cabildo, la actuación del Tercer Síndico, proveniente de las filas del PAN, se trató de un joven político con sólida formación académica y una trayectoria de varios años en el partido, formaba parte del grupo político ligado a la corriente predominante en otros municipios de la ZMCM y que había realizado un fuerte trabajo a través de los comités creados por su partido en las diversas colonias del municipio. Este miembro del Cabildo, realizó el inventario del patrimonio municipal y fue propuesta suya la idea de reglamentar ese rubro.

Sin duda el trabajo político realizado fue fundamental para el triunfo del PAN en las elecciones del 2 de julio del 2000, también lo fue el contacto logrado con organizaciones panistas de los municipios de Tlalnepantla y Naucalpan que registraban avances en ese terreno.

Se puede afirmar, por lo tanto, que este partido político ha venido realizando un trabajo intenso y no muy visible (hasta las elecciones del 2000) en varios municipios de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, el hecho de haber gobernado en varios ocasiones en Naucalpan y extender su gobierno a municipios vecinos, es prueba evidente de ello.

Respecto al trabajo realizado en el Cabildo, las entrevistas realizadas permiten sustentar que fue precisamente el Síndico panista quien representó un contrapeso a las propuestas del alcalde; otro regidor opositor, del PRD, también fue de los miembros del Cabildo que cuestionó las iniciativas del Presidente Municipal, mientras que el resto tuvo una postura más bien pasiva.

Este cabildo realizó durante los más de 3 años de gestión, un total de 152 sesiones, las cuales se distribuyeron de la siguiente manera:

Cuadro 2.17

Distribución de Sesiones de Cabildo en Ecatepec

Año	Sesiones Ordinarias	Sesiones Extraordinarias	Acuerdos	Solicitudes al Cabildo
1997	46	2	141	500
1998	37	3 Públicas y abiertas	210	400
1999	38	0	118, 113 unanimidad y 5 por mayoría	880 a sindicaturas y 1900 a comisiones
2000	25	4	188, 165 por unanimidad y 25 por mayoría	956 peticiones

68

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, 1°, 2°, 3° y 4° Informes de gobierno 1997-2000

Respecto a las formas directas de participación ciudadana, este Cabildo sólo sesionó en forma pública pocas ocasiones y para actos muy específicos, el resto de las reuniones tenían un carácter cerrado y había que hacer solicitud especial para asistir, regularmente tenían periodicidad semanal y se realizaban los martes.

Este Cabildo no funcionó con un reglamento interior, y de los tres casos analizados, sólo en Nezahualcóyotl se contó con un instrumento de este tipo por lo que es conveniente evaluar sobre la conveniencia y los beneficios que reporta el que un cuerpo colegiado tenga un reglamento que regule y norme su actividad.

Durante la gestión de Jorge Torres Rodríguez, el Cabildo aprobó una serie de reglamentos, los cuales se publicaron en la *Gaceta Municipal*, en septiembre de 1997 (Cuadro No. 2.18).

[67]Resulta sintomático que en este ayuntamiento no exista una Comisión de participación y sí una de organismos representativos, de acuerdo con la estructura administrativa propuesta.

Cuadro 2.18

Reglamentos aprobados en Ecatepec, 1997-2000

Reglamento	Año de aprobación
Interno de la Comisión Interinstitucional de Salud Pública	1997
Bando municipal	1997
Adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimientos y almacenes	1997
Orgánico de la administración pública	1997
Consejos de participación ciudadana y autoridades auxiliares de la administración pública municipal	1997
Protección civil	1997
Interno de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal	1997
Seguridad pública, tránsito y bomberos	1997
Protección al medio ambiente	1998

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec, Gaceta Municipal, Periódico Oficial del Municipio de Ecatepec de Morelos, Año 1, Núm. 1, septiembre de 1997.

En otros apartados se han formulado comentarios sobre algunos de estos reglamentos como el Bando Municipal, el de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal y el Orgánico de la Administración Pública Municipal, y a continuación se hará lo propio con el de los Consejos de Participación Ciudadana por la importancia que tiene para el análisis subsecuente.

2.8.1 Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana y Autoridades Auxiliares

En el municipio de Ecatepec, el Cabildo aprobó un reglamento que trataría de regular la actuación de los Consejos de Participación Ciudadana y las otras figuras existentes: Delegados Municipales y Jefes de Sección o de Manzana.

Este reglamento contiene cinco títulos:[69] El artículo 2 establece que los vecinos que integran los Consejos de Participación Ciudadana son "órganos de promoción y gestoría social, quienes coadyuvarán en el cumplimiento de los planes y programas municipales". Se señala también, que estos Consejos y las demás autoridades auxiliares "se constituyen en elementos de apoyo del H. Ayuntamiento en las funciones relativas a mantener la tranquilidad, el orden y la seguridad de los habitantes dentro de sus respectivas circunscripciones territoriales" (art. 3).

[68]Los informes de gobierno de Ecatepec son los únicos que sistematizan la información del trabajo del Cabildo, los otros dos casos sólo indican algunas acciones importantes.

Este reglamento señala también, que una vez que los Consejos y autoridades tomen posesión, "debían ser presentados por el Presidente Municipal ante los demás funcionarios de la administración para que éstos les proporcionaran las facilidades necesarias para el mejor desempeño de su cargo" (art. 7).

Respecto a los **Consejos de Participación Ciudadana**, sus atribuciones son las siguientes:

"I. Auxiliar al H. Ayuntamiento en la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales;
II. Promover la participación ciudadana en la realización de los planes y programas municipales, así como coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los mismos;
III. Como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades;
IV. Fortalecer los lazos de solidaridad vecinal y el espíritu cívico social." (art. 8).

El resto del título que aborda el tema de los Consejos de Participación Ciudadana, destaca lo relativo a la integración de éstos y sus facultades, atribuciones y obligaciones.

Entre los requisitos que se contemplan para formar parte de un Consejo de Participación Ciudadana está el no ser parte de dos planillas ni haber sido integrante propietario del Consejo de Participación Ciudadana o Delegado en el período pasado (art. 13), ese mismo requisito aparece también, en el caso de Tlalnepantla.

Así mismo, se establece como prerrogativa del Ayuntamiento, poder convocar a la elección de un nuevo Consejo cuando a su juicio o por irregularidades comprobadas, éste no cumpla con sus atribuciones y responsabilidades.

El tercer capítulo es clave ya que aborda una serie de obligaciones y atribuciones de los Consejos que son muy vastas y variadas, como: el vigilar que en su sección se cumplan los planes y programas municipales; elaborar diagnósticos de las necesidades de vivienda, equipamiento e infraestructura urbana, proponiendo además, posibles soluciones; participar en la elaboración de programas de mejoramiento urbano; promover medidas para una más eficiente prestación de los servicios públicos; presentar informes respecto al estado del transporte urbano; informar al ayuntamiento en forma trimestral sobre las gestiones efectuadas por el Consejo, así como de la aplicación y manejo de sus fondos; someterse a auditorias; denunciar la obstrucción de la vía pública; reportar los lotes baldíos que existan en su comunidad; promover el establecimiento de centros de alfabetización; promover

el establecimiento de centrales de abasto; solicitar al H. Ayuntamiento autorización para la realización de aquellas actividades que les permitan recaudar fondos destinados a obras de beneficio colectivo, entre otras funciones, que, en este caso, sobrepasan las atribuciones establecidas en la ley orgánica municipal estatal y comprenden una gran intervención en la gestión urbana municipal, de acuerdo con lo que entendemos por ésta.

También se señalan las obligaciones de cada uno de los integrantes de los Consejos: Presidente, Secretario, Tesorero, Vocales y de las comisiones que se formen en los Consejos, entre estas funciones, el Presidente deberá "rendir un informe público anual ante los habitantes de su localidad el primer domingo del mes de noviembre de cada año, respecto a las gestiones realizadas del manejo de la aplicación de los fondos"[70] (art. 22).

A estos Consejos se les prohíbe actuar como ejecutores o administradores de los servicios públicos que presta el Ayuntamiento, así como ejercer facultades atribuidas a la Tesorería municipal en materia de recaudación. (art. 27). Esta disposición implicaba, en el fondo, la intención de evitar que los Consejos se conviertan en prestadores de servicios y que obtengan ingresos por sus gestiones, al parecer el Ayuntamiento conocía algunos de los vicios de estas figuras que, sin embargo, no se atacaron de raíz.

Por otra parte, las autoridades auxiliares del ayuntamiento son los **Delegados Municipales y los Jefes de Manzana**, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, éstas autoridades "tienen como finalidades coadyuvar con el H. Ayuntamiento para mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos conforme lo establecido por la ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal, este reglamento y por el H. Ayuntamiento" (art. 29). Por otra parte, en el artículo 36, se establecen los requisitos para ser Delegado Municipal y Jefe de Sección o de Manzana.

Los **Delgados Municipales**, tienen como funciones principales las siguientes: organizar y vigilar las instalaciones a su cargo; organizar el archivo de la delegación; coordinar acciones de vigilancia con los jefes de manzana; vigilar los horarios de los establecimientos comerciales; vigilar el cumpliendo del Bando Municipal; colaborar en la elaboración y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal; elaborar los programas de trabajo para las delegaciones (art. 40).

[69]I) Disposiciones generales; II) De los Consejos de participación Ciudadana; III) De las autoridades auxiliares; IV) De las prohibiciones y V) Título y capítulo único.
[70]El Reglamento no especifica a qué fondos hace referencia, podemos suponer que se trata de los fondos federales de ataque a la pobreza.

Por otra parte, a los **Jefes de Manzana** les corresponde elaborar y actualizar un censo de población; apoyar las actividades de gestión y promoción de obras que realicen los Consejos de Participación Ciudadana; organizar a los vecinos en comisiones permanentes en defensa de sus intereses en coordinación con los Consejos de Participación Ciudadana; realizar consultas populares entre los vecinos, cuando menos una vez al mes; asistir a las reuniones convocadas por el Consejo de Participación Ciudadana; realizar campañas de limpieza en coordinación con los Consejos de Participación Ciudadana; atender los informes de los vecinos sobre problemas de agua, drenaje, vigilancia y demás servicios públicos, haciéndolo del conocimiento de los Consejos de Participación Ciudadana (art. 41).

El reglamento también establece una serie de prohibiciones para los Consejos de Participación y las demás autoridades auxiliares como: la autorización de licencias de construcción y alineamiento o para la apertura de cualquier tipo de establecimiento; autorizar inhumaciones o exhumaciones; aprehender o arrestar a los presuntos responsables de la comisión de infracciones o delitos; realizar investigaciones policíacas de cualquier naturaleza; imponer sanciones económicas en especie; actuar como ejecutores o administradores de los servicios públicos que presta el ayuntamiento; ejercer facultades de la Tesorería municipal; autorizar permisos para la celebración de cualquier tipo de festejo; autorizar la instalación de puestos fijos y semifijos; autorizar el cierre de vialidades, entre otras (art. 42). Con estas disposiciones el Ayuntamiento trata de frenar prácticas irregulares de los Consejos.

Por otra parte, dada la complejidad del territorio de Ecatepec, la gran cantidad de colonias, fraccionamientos, pueblos y unidades habitacionales que lo conforman, el primer artículo transitorio establece que las unidades habitacionales en régimen de condominio, quedan exceptuadas del reglamento, en virtud de que la ley les permite la creación de su consejo de administración en condominio.

Las tres instancias (**Consejos de Participación, Delegados, Jefes de Manzana**) tienen un gran número de funciones las cuales, en algunos casos, se sobreponen unas con las otras, por ejemplo en las tareas de vigilancia de la gestión urbana, Consejos, Delegados y Jefes de Manzana, actuarían, de acuerdo con este reglamento, cumpliendo la misma clase de labores. Recordemos además, que en el caso del Estado de México existe la figura de los COCICOVI como órganos de control, pero también intervienen en tareas de supervisión de la gestión urbana pero de obras y servicios realizados con recursos federales.

Así, tenemos una multiplicidad de figuras las cuales teóricamente debían cumplir tareas similares, pero no existe constancia de que así sucediera durante la gestión de Jorge Torres en Ecatepec, al menos esto no se constata en el cuadro 2.15, también,

resulta incongruente que la única gestión que elaboró un reglamento para los Consejos de Participación y las Autoridades Auxiliares, de las tres analizadas, sea el que menos atención pusiera a este asunto.

2.8.2 Los Regidores y la participación ciudadana

En Ecatepec se cubrió esta unidad de observación entrevistando a tres miembros del Cabildo: un Regidor del PRI, uno del PRD y el Síndico de PAN.[71]

Sobre el tipo de demandas que se les presentan y la forma de promover la participación ciudadana desde las regidurías, por parte del PRI, el Regidor afirmó que llegaban asuntos relacionados con todos los temas: deportes, juventud, alumbrado público, servicios públicos, etc. "A esas demandas tratamos de darles seguimiento y que tengan un beneficio, al menos que tengan una respuesta". Las personas que colaboran con él, también miembros jóvenes del partido, se encargan de realizar las diferentes gestiones de acuerdo con las capacidades y preparación de cada uno.

Para este joven político, el regidor es el enlace entre la ciudadanía y la administración pública,

"tratamos de ser el conducto, el enlace, el intermediario en las demandas al Ejecutivo municipal que es la administración pública y la ciudadanía. Si la ciudadanía viene y hace su gestión ante la administración pública, puede que se le atienda, pero a lo mejor lo que trata es de buscar un respaldo, un apoyo, con el fin de que sus demandas se vean realmente atendidas y pronto"

Por otra parte, la posición de los otros partidos políticos respecto al tema de la participación ciudadana es similar: la realización de gestiones y demandas a las autoridades correspondientes. No obstante, tanto el Regidor del PRI como el Síndico panista representan las posturas críticas en el Cabildo en torno a la actuación del gobierno de Jorge Torres Rodríguez.

En el caso del PRD, se afirma que la gente se acerca a los regidores para pedir apoyo en todos los rubros, "desde asesoría jurídica hasta la realización de una obra en su comunidad, entonces nosotros los canalizamos a las diversas instancias de acuerdo con las competencias y cuando se trata de obras gestionamos con el gobierno municipal la liberación de recursos, la consideración en el programa de obras del gobierno, pero podría decir que sólo el 30% de las demandas que nosotros encauzamos se llegan a realizar".

[71]Los perfiles y formación académica de los regidores son muy variados: el Regidor del PRI es el miembro más joven del Cabildo con 29 años y estudiante de derecho en la UNAM, que había sido dirigente juvenil de este partido en Ecatepec y militante desde los 16 años; los dos Regidores del PRD, uno de ellos con licenciatura en educación primaria, que además era secretario de la directiva del Consejo Estatal de este partido, y el Síndico panista, también un joven egresado de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM.

Por su parte, el Síndico panista mostró una actitud crítica respecto a la actuación del gobierno municipal priísta en Ecatepec, para él, "este municipio había sido asiento de caciques célebres y además había tenido una estructura social corporativa, derivada de la misma estructura socioeconómica e historia del municipio".

Aún cuando como Síndico no tiene como facultad "promover la participación ciudadana", como en el caso de los regidores, también a las sindicaturas acude la gente para que se les apoye en trabajo de gestoría, que como en los casos anteriores, también es de diverso tipo: "obras públicas, servicios públicos y, en un lugar menor, juicios de orden penal, lesiones, asaltos, violaciones. Como mucha gente vive irregularmente, se le orienta en la regulación de su propio terreno, licencias de construcción, alineamientos, apegos y deslindes".

En esta primera parte se observa, que en el Cabildo se entiende como "promover" la participación ciudadana, el hecho de atender y facilitar las gestiones que los ciudadanos presentan ante ellos, sin un involucramiento real de los sujetos.

2.8.3 Los regidores y los Consejos de Participación Ciudadana

Respecto a los Consejos de Participación Ciudadana, la opinión del político priísta era que el Ayuntamiento "ha tenido muy buena relación con éstos ya que no podría hacer ninguna obra si no fuera a través de los Consejos y éstos a su vez, no podían mejorar las colonias sin la ayuda del ayuntamiento...me parece que la respuesta ciudadana ha sido buena, si bien es cierto que tal vez los recursos no han alcanzado para satisfacer las necesidades de todo el municipio".

Cuando se le cuestionó respecto al Reglamento de Participación Ciudadana que existe en este municipio, la respuesta fue evasiva y nos remitió al Bando Municipal, "rige en algunos artículos a los consejos y delegados". El Reglamento de Participación, según este político, no funciona en el sentido que a veces surgen problemas que no están contemplados en ese documento y hay que buscar la forma de solucionarlos y tomar decisiones.

Los presidentes de los Consejos de Participación, según este testimonio, acuden con mucha frecuencia con los regidores a plantear la problemática de los vecinos, "entonces ellos tienen que ver cómo resolverlo y la necesidad de estar viendo al Ayuntamiento para que se les ayude a resolver todas estas situaciones".

En relación con el Ramo 33, al cuestionarse por qué el gobierno había decidido desaparecer al CODEMUN, la respuesta fue que se tuvo que adecuar a la normatividad del Ramo 33 que marcaba la existencia de los Comités de Obra, "no se podía tener dos comités o dos agentes, o dos órganos vigilando o haciendo la misma

obra, se tenía que hacer los comités de obra o permites que el Consejo de Desarrollo Municipal lo siguiera haciendo".

Las experiencias exitosas sobre participación se han dado en este municipio, a través de la conformación de grupos que vigilan la seguridad pública, programa que fue implementado por algunos ciudadanos, con particular involucramiento de los jóvenes del municipio. Este programa después fue retomado por el Ayuntamiento e implementado a nivel de los Consejos de Participación, de acuerdo con este joven político.

El Regidor del PRD tiene una postura contraria al PRI sobre los Consejos de Participación Ciudadana, la postura de este político es que éstos están subordinados en su mayoría al PRI, "son gente priísta, pues pocos Consejos de Participación son los que tienen tendencia de oposición o que son consejos realmente ciudadanos, pero estos consejos están marginados y excluidos de la política de desarrollo del gobierno municipal".

Ecatepec, además tenía la particularidad que para el asunto de los recursos del Ramo 33, no formó un Consejo de Desarrollo Municipal y eran los mismos Consejos de Participación quienes se encargarían de vigilar esta asignación de recursos, sin embargo, las cosas no funcionaron de esta manera en el caso de Ecatepec, de acuerdo con los testimonios de los regidores de oposición.

En este caso, el CODEMUN, sólo sesionó una vez en 1997 y después desapareció, desde entonces los comités de vigilancia o COCICOVI están estrechamente relacionados a los seccionales del PRI, "los recursos del Ramo 33 están canalizados exclusivamente a fortalecer la estructura política del PRI, es a través de estos seccionales que tienen el control de dichos COCICOVI para la aplicación de los recursos del Ramo 33, lo que es un atropello a la normatividad" (PAN).

En Ecatepec, el mecanismo para la obtención de los recursos federales, era únicamente a través de la presión de la gente y las organizaciones sociales, apoyadas, en algunos casos, por algún regidor. De acuerdo con diversos testimonios, no hubo ningún argumento para eliminar al Consejo de Desarrollo Municipal. De acuerdo con el regidor perredista:

"el gobierno no ha sido capaz de implementar una política de desarrollo comunitario democrático, o sea, no ha ido al encuentro de los problemas de la gente sino más bien ha estado aquí con la bolsa de los recursos y él decide que peso soltar y a dónde ¿no? El que me pide más, el que me presiona más, pues le doy un poquito y así, a tal grado que si la gente no aprende a organizarse y a presionar, esa gran bolsa de recursos son para utilizarse de manera libre y arbitraria por parte del Ejecutivo municipal destinándolo en obras suntuosas... pero que

finalmente no resuelven el problema de fondo de la alta marginación que existe en las comunidades de la Sierra de Guadalupe de la zona norte del municipio, de la zona de ciudad Cuauhtémoc, de la zona de la región de la cañada, y del abandono en el mantenimiento de los servicios que se tiene en la quinta zona" (PRD).

El Síndico panista tiene una postura similar en torno a los Consejos de Participación, la percepción que se tiene es que éstos están muy ligados a la estructura priísta y hay una relación constante entre estos Consejos y los seccionales del PRI:

"… la gran mayoría de los Consejos están controlados directamente a través incluso de la propia Dirección de Gobierno que tiene una área que se llama organismos representativos … En algunas áreas operativas como son servicios públicos, obras públicas, en fin, le dan mucha preferencia a los consejos que tienen denotadamente y connotadamente identificados como priístas, o bien, que vengan apoyados por firmas y sellos de seccionales del PRI y a la oposición pues hasta nos hacen a un ladito. Tuvimos el caso de una director que tenía las carpetas de la oposición, por un lado, y los del PRI, por otro lado, y así daba las asesorías…" (PAN)

Respecto a la forma de asignación de recursos con el Ramo 33, sobresalió la cuestión del anterior CODEMUN, que "era un organismo representativo sólo de nombre ya que estaba manipulado y quienes participaban eran connotados líderes priístas y algunas otras organizaciones que no alcanzaban a tener presencia", el Síndico percibe que hubo una serie de fraudes "amparados por los propios funcionarios menores de las administraciones". Con el cambio en la normatividad, "los COCICOVI son unos comités de obra pequeños que funcionaban como un paralelo a los ayuntamientos o a las administraciones de filiación contraria al PRI" (testimonio del Síndico panista).

En síntesis, en Ecatepec, la participación ciudadana "sigue siendo restringida, clientelista, corporativa, dentro de un sector básicamente popular y, a través de ello, cumple con el efecto legaloide, pero que, en los hechos, cumple perfectamente con ser célula de control partidista" (Ibíd.).

Se llegó, en algunos casos, al extremo de que los propios Consejos de Participación apoyaran a algún candidato del PRI, al ignorar que se trata de figuras diferentes los Consejos y las estructuras priístas.

Este miembro del PAN asume que no hay Consejos con su misma tendencia política en Ecatepec, sin embargo, el Consejo de Villa Guadalupe Xalostoc, se formó con ciudadanos de la colonia y generaron recursos a través de las diversas actividades que desarrollaron, sin solicitar ningún tipo de apoyo por parte del ayuntamiento, pero esta clase de ejemplos es escasa.

En torno a las experiencias de participación que pretendió implementar este gobierno, el caso de convocatoria a la Dirección de Tránsito y Seguridad Pública fue abordado:

"Es un gobierno que no consulta, es un gobierno que ha hecho a un lado y ha marginado la participación ciudadana y, bueno, como siempre ha tenido sus comparsas que le avalan determinadas acciones, es decir, por ejemplo, entre comillas se constituyó un consejo ciudadano para elegir al director de tránsito y seguridad pública y está peor la seguridad pública y tránsito en Ecatepec, y ahí actuaron este diversas personalidades que con todo respeto, para mi en lo personal, sólo avalaron la designación propia que ya tenia el presidente con el aval del gobernador" (PAN)

Este síndico realizó durante su trabajo en Ecatepec, informes de gobierno que se hicieron públicamente ante las comunidades del municipio, lo que es una experiencia poco frecuente en estos niveles de gobierno.

2.8.4 Los regidores y el Ejecutivo local

La última cuestión que se abordó con los políticos miembros del Cabildo, fue su postura respecto al gobierno municipal en su conjunto. En esta ocasión, también las posiciones fueron diversas: según el PRI, el presidente ha tenido problemas con algunos directores que han sido incapaces de resolver los problemas que se les presentan. El gobierno ha trabajado mucho pero el Plan de Desarrollo Municipal no se cumplió por la situación del crecimiento acelerado del municipio, pero "en términos generales, el Ayuntamiento cumplió con todo lo que le correspondía, al menos las obras la gente hoy las nota y camina por ellas, la gente puede hablar de que se hizo un poco más de obras que en otros ayuntamientos, aunque vuelvo a insistir, que me parece que esto fue en gran parte por el presupuesto asignado" (PRI).

Por otra parte la evaluación que se hace desde el PRD, de la actuación del gobierno municipal en Ecatepec durante la gestión 1997-2000, es bastante negativa: los directores se caracterizaron por su incompetencia: "hubo un caso muy patético del director de servicios públicos que es 'amigazo' del presidente y es un intocable, aunque sólo venga a calentar el asiento aquí a la Dirección de Servicios Públicos y así podemos citar a varios" (PRD).

Asimismo, se afirma que las organizaciones sociales del PRD fueron "amedrentadas, atosigadas, reprimidas", durante esta gestión, para este político, la percepción del gobierno es que fue represor y no alentó las formas ciudadanas de participación (PRD).

Sobre el mismo tema de la percepción del gobierno municipal por parte de los miembros del Cabildo, el Síndico panista también sostuvo una posición crítica:

"Yo creo que Jorge Torres ha sido el menos malo de los presidentes que ha tenido Ecatepec porque antes tenía incluso en fomento al deporte a luchadores ¿no? y cosas bien folclóricas en el municipio. Hasta esta administración se le intentó dar desde la entrada una imagen

diferente. No creo que lo hayan logrado porque más que de forma había que hacer cosas de fondo que no se realizaron y yo te refiero, yo creo que para el propio Jorge el PRI era un lastre pero no se puede defender…Aquí en Ecatepec mira a lo mejor este hombre quiso hacer transformaciones y esto incluso le costó broncas al interior de su partido…" (PAN).

De estas entrevistas se desprenden varias cuestiones: en primer lugar, la participación ciudadana se sigue viendo como un asunto de mera gestión y trámite de los asuntos que los vecinos presentan ante los miembros del Cabildo. En este caso, los síndicos y regidores sólo son el conducto para tramitar las peticiones que los habitantes presenten a sus autoridades, sin que esto sea una garantía de que las demandas serán resueltas, la participación, vista como la intervención en las decisiones públicas, no se produce.

Por otra parte, si bien se reconocen algunas virtudes de la gestión de Jorge Torres, la postura de los partidos opositores fue que predominó la discrecionalidad a la hora de nombrar funcionarios y que las organizaciones sociales opositoras fueron minimizadas.

Con respecto a los Consejos de Participación y el destino de los recursos públicos, se corrobora que éste fue un proceso poco claro, donde no hubo intervención de quienes deberían ser consultados en este proceso, en este caso, los COPACI.

En síntesis, este Cabildo no cumplió la función asignada legalmente de "promover la participación ciudadana" y, como cabildo, reglamentó algunas actividades, incluyendo las de los COPACI, pero no se dio seguimiento a este trabajo, ante la gran cantidad de demandas que se les presentaron derivadas de las particularidades del territorio municipal.

2.9 Los Consejos de Participación Ciudadana

En Ecatepec, la Dirección de Gobierno cumplía la función de enlace con las organizaciones sociales, también coordinaba los eventos cívicos que se realizaban. A diferencia del caso de Tlalnepantla, donde esta misma dependencia es clave en la administración, en Ecatepec no tenía un peso principal en la estructura administrativa, ya que sus funciones eran limitadas. Esta dirección contaba con dos subdirecciones: 1) gobierno y 2) organismos representativos.

La Subdirección de Gobierno tenía como función principal la investigación de la problemática general del municipio y conciliar las diferencias entre particulares, con una persona encargada de cumplir estas tareas que contaba con un equipo auxiliar. Por otra parte, la Subdirección de Organismos Representativos estaba a cargo de una sola persona, con un equipo auxiliar muy básico que se encargaba de la relación

Gráfica 2.3

Ubicación de los Consejos de Participación Ciudadana en la estructura administrativa del Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos

con los Consejos de Participación, los Delegados y Subdelegados, los Jefes de Manzana y en general, con todas las instancias de participación existentes en el municipio.

En esta Dirección de Gobierno también se encontraba un departamento de acción cívica que era el que se encargaba de la supervisión de las festividades en el municipio, las reuniones de la comunidad, y de los actos cívicos y sociales que se realizan en Ecatepec (Gráfica 2.3).

La dirección no contaba con planes o programas específicos y su personal guardaba recelosamente cualquier clase de información.[72]

2.9.1 Perfil de los funcionarios, planes y programas

En Ecatepec, el encargado del trabajo de los Consejos de Participación era una persona militante del PRI desde 1960, contaba con una instrucción media y había ocupado en gestiones anteriores otros cargos políticos y administrativos:[73]

Esta subdirección sólo cubría el papel de contactar a los diferentes Consejos pero sin contar con un plan específico, un programa o menos aún, de algún tipo de evaluación. A los consejos en Ecatepec no se les proporcionó ningún tipo de capacitación y a la Dirección de Gobierno sólo acudían a presentar sus demandas las cuales se canalizaban a la dirección respectiva.

Asimismo, esta dirección y particularmente la Subdirección de Organismos Representativos, se encontraba completamente separada de las acciones que se realizaron con recursos del Ramo 33, lo que se centralizaba en la Coordinación de Desarrollo Social, situación que resulta anormal ya que en Ecatepec no existía Consejo de Desarrollo Municipal y, por lo tanto, los Consejos de Participación tenían que verse involucrados en la gestión y definición de las obras que se habían de realizar y, sin embargo, en la Dirección de Gobierno no tenían ninguna información al respecto, por lo que esta dirección y sus funciones con respecto a la participación ciudadana eran meramente emblemáticas.

[72]En esta dependencia no se obtuvo ningún documento escrito a pesar de las varias solicitudes que se enviaron y de las que se conserva el oficio respectivo, asimismo, el directorio de los presidentes de Consejos de Participación fue negado con el argumento que era material confidencial, esto en víspera de las próximas elecciones. Este directorio se obtuvo posteriormente a través de un regidor del PRD.
Se tiene noticia que al arribar el gobierno panista después de las elecciones de julio del 2000, una de sus tareas era auditar todo lo que tenía que ver con los Consejos de Participación.

[73]Primer Síndico en los periodos 76-78 y 82-84, así como Jefe de la oficina de patrimonio municipal durante 1991-93. Además, era reconocido por su "actuación en el gobierno municipal" y gozaba de plena autonomía para el desarrollo de sus funciones.

Resulta revelador que se le denominara Subdirección de Organismos Representativos y que una sola persona centralizara la información de todas las figuras institucionalizadas de participación. De acuerdo con el encargado, sus principales funciones en su puesto eran; "coordinación de los Consejos de Participación Ciudadana; apoyo en las gestiones que realizan y orientación de sus funciones para el mejor desempeño de sus obligaciones". De esta persona dependían alrededor de veintiséis empleados cuyas funciones básicas eran coordinar por zona a los diferentes Consejos y Delegados, dada la complejidad del territorio de Ecatepec.

Esta Subdirección nunca contó con un plan o programa específico para los Consejos, sólo se señalaba que se canalizaban sus gestiones que eran básicamente en varios rubros: seguridad pública, servicios públicos y equipamiento urbano.

En Ecatepec hay 260 Consejos de Participación y 40 Comisiones de Vecinos[74] que realizan las mismas funciones que los Consejos, de estos, el encargado afirmó que alrededor del 90% acudían con él para su atención.

Asimismo, de la escasa información proporcionada, se rescata un diagnóstico sobre la militancia y las preferencias políticas de los Consejos, de tal forma que en Ecatepec, existían las siguientes tendencias:

Cuadro 2.19

Filiación política de los Consejos de Participación Ciudadana en Ecatepec

Partido	PRI	PRD	PAN	Total Consejos
Consejos	221	26	13	260
Porcentaje	85	10	5	100

Fuente: Diagnóstico del Subdirector de Organismos Representativos en Ecatepec, 2000.

Por otra parte, en Ecatepec, la Coordinación de Desarrollo Social era la instancia que decidía lo concerniente a la aplicación de los recursos del Ramo 33, la constitución de los Comités Comunitarios y de los COCICOVI. Como en el resto de la administración de Ecatepec, en esta coordinación también hubo cambios por lo que es difícil establecer un perfil de los encargados de las tareas principales.

El último coordinador era un biólogo con experiencia en las labores de desarrollo social, pues había laborado durante la operación del PRONASOL. De acuerdo con la versión de este funcionario, en Ecatepec había existido un Consejo de Desarrollo

[74]Esta es una figura que no contempla la Ley Orgánica.

Municipal que decidía la asignación de los recursos, sin embargo, ésta instancia se había vuelto obsoleta y conflictiva dado que al estar constituido por alrededor de 40 personas, las sesiones eran muy complicadas y la decisión para aplicar los recursos se había vuelto prácticamente imposible, fue por este motivo que el nuevo alcalde, haciendo uso de sus atribuciones, decidió eliminar este Consejo y trabajar con los Consejos de Participación Ciudadana.

No obstante, en esta dirección el trato hacia los representantes de las diferentes comunidades y los vecinos del municipio era directo, y de entre quienes acudían a presentar sus demandas, algunos, y no se sabe con qué criterios, eran canalizados hacia el área de desarrollo social.

Esta coordinación, a diferencia de otros casos, no tenía otra función que trabajar con lo que tenía que ver con los recursos federales. Aquí no se pudo conocer el número exacto de empleados que laboraban en esta área, y respecto a los planes o programas, durante el transcurso de la investigación no se obtuvo información más allá de un programa especial para los regidores, es decir, se destinaba una partida para las demandas de los integrantes del Cabildo.

En el último año de la gestión se creó también, una oficina de *Enlace Ciudadano*[75], la que operó un programa llamado "Camino Nuevo", con fin de pavimentar las calles en las zonas donde hiciera falta.

Para esto, los vecinos debían organizarse y presentar una solicitud a la oficina respectiva para formar un Consejo de Aportación, posteriormente se firmaría un convenio entre este Consejo y las autoridades para comenzar el programa, los vecinos aportarían $12.50 por cada metro cuadrado que se pavimentara y el Consejo debía cubrir el 50% del importe total al inicio de los trabajos.

Se trató de una instancia nueva de participación que funcionó unos meses y que venía a crear otra figura al margen de los comités comunitarios y los Consejos de Participación Ciudadana, que no fueron considerados para esta nueva tarea.

Se convirtió así, en una administración que duplicó y fragmentó las funciones y no atendió, en forma prioritaria, a los Consejos de Participación Ciudadana.

Por otra parte, la oficina de comunicación de este municipio, no tuvo un trabajo relevante durante esta gestión aunque sólo al principio de la administración generó algún tipo de material informativo, y las publicaciones oficiales como la gaceta y los

[75]A esta oficina también se le solicitó información sobre las actividades que se realizaban y tampoco se obtuvo respuesta, conservamos copia del oficio respectivo.

reglamentos municipales, no fueron puestos a disposición del público aunque recientemente se creó en el municipio una biblioteca y centro de documentación municipales. De los tres casos estudiados, sólo en Ecatepec se conoce una iniciativa de este tipo, es decir, crear dentro de las instalaciones del palacio municipal, un centro de información para estudiantes e investigadores.[76]

2.9.2 Actividades de los Consejos de Participación

De la gran cantidad de Consejos de Participación que hay en este territorio, nada se conoció a través de los canales oficiales y para indagar más acerca de sus actividades, recurrimos a la entrevista con dos presidentes de Consejos, de las colonias Granjas Independencia e Izcalli Santa Clara, ubicadas ambas en la zona limítrofe con el municipio de Nezahualcóyotl. A través de estos Consejos se indagó sobre el grado de atención que recibían por parte del ayuntamiento y del cumplimiento de las funciones que se establecen la Ley Orgánica Municipal y el Reglamento de Consejos de Participación Ciudadana, aprobado por el Cabildo al inicio de la gestión.

Respecto a la forma de elección, fue a través de una convocatoria mediante los Consejos de Participación salientes:

"a ellos les llega la convocatoria, ellos le indican a los vecinos que querían participar, se hace una asamblea donde los vecinos dijeron quienes... se hizo una asamblea donde se conformó la planilla, después se registro la planilla, se registraron dos, la de nosotros y otra, y se inició la elección ocho días después, en la cual, la verdad, esta colonia esta muy politizada, aquí la gente participa mucho, en aquella ocasión, hace tres años, hubieron 900 votos divididos entre dos planillas, nosotros tuvimos 550 y la otra 350 aproximadamente, la gente participa mucho, le interesa el consejo, porque los Consejos de Participación Ciudadana en esta colonia siempre se han manejado como un ayuntamiento pequeño, aquí vienen a solicitar todos sus problemas, aquí vienen, aquí recurren a solucionarlos, de cualquier tipo, de servicios, de problemas hasta familiares..." (Izcalli Santa Clara).

Sin embargo, los dos presidentes de los Consejos de participación que en aquella ocasión confesaron abiertamente su simpatía por el PRD, reconocen que el ayuntamiento se encargó de bloquear la elección y establecer mecanismos que de alguna manera favorecieran a este partido, lo cual propicio que varios consejos en esta zona, se unieran en "bloques de consejos", en esta ocasión, 8 consejos conforman esta sección.

"Si, mira, lo que sucede es que nosotros nos dimos cuenta desde un principio que un Consejo por sí solo no avanza, necesita uno por fuerza, así como la colonia se organiza, también los

[76]El centro de información municipal "Ernesto Zedillo Ponce de León" inició sus funciones en febrero del 2000.

Consejos se tienen que organizar para hacer una fuerza mayor, nosotros formamos una Coordinadora de Consejos de Participación Ciudadana y empezamos a trabajar como Coordinadora... "(Ibíd).

Los presidentes de los Consejos reconocen que éstos se han unido o afiliado a los partidos políticos, con la intención de que sus demandas fueran escuchadas:

"Sí, de hecho, las organizaciones sociales de diferente filiación partidista tienen Consejos de Participación porque los mismos Consejos se dieron cuenta que solos no podían, tenían que pertenecer a alguna; todas las organizaciones sociales empezaron a juntar a los Consejos, y sí, la mayoría de los Consejos pertenecen mínimo a algún partido" (Granjas Independencia).

También se reconoce el hecho de que esta misma división partidista generó mayor involucramiento de los Consejos de participación que anteriormente eran usados como instrumentos políticos del PRI:

"Antes de que naciera el PRD en 1989, aquí el PRI era el rey del municipio y era a través de los seccionales, los seccionales también pasaban a ser los eternos Consejos de Participación, eran Consejos de Colaboración Ciudadana que, en ese tiempo, pasaban de la esposa al esposo y del esposo a la hija y así estaban, hasta que en el 89 llegó el PRD en una forma más organizada y empezó hacer las cosas diferentes, de hecho aquí en mi colonia éramos priístas nada más que anterior a este consejo que presidí estuvo uno del PRD pero después volvió a ganar el PRI y ahorita ganamos, esperemos que nos mantengamos con esta misión, lo fundamental aquí, es que queremos el beneficio colectivo..."(Izcalli).

Respecto a la capacitación en su función como Consejeros, los dos presidentes afirman que ésta no existió, sólo se les dio una charla, aproximadamente a los tres meses de que fueron electos, que versó sobre los derechos y obligaciones de los consejos, más aún, el reglamento de los Consejos de Participación se publicó seis meses después de la elección y no se difundió públicamente.

En lo que tiene que ver con sus actividades como Consejos, se afirmó que: ser el "enlace entre el gobierno y la población", vigilar que los programas lleguen a las colonias, y "llevar", a través de los oficios, las necesidades prioritarias que tenemos dentro de nuestra colonia"; oficios que, sin embargo, se quedan en eso, al no ser atendidos por las autoridades.

En forma particular, el Consejo de Izcalli Santa Clara, realiza una labor importante en esa colonia: administra un espacio público donde se imparten clases de diversas actividades, y se sostiene con las aportaciones de los habitantes, sin embargo, reconocen que más que el Consejo, fue la organización social la que logró tales beneficios.

Estos dos Consejos no cumplieron con las actividades que señala la Ley Orgánica Municipal y menos aún, con el Reglamento aprobado por Cabildo, el cual asigna un gran número de funciones a esta instancia (véase apartado 2.8.1).

Respecto a la forma de trabajo de estos dos Consejos, en ambos casos fue muy irregular, en uno, "se realiza una reunión mensual entre la comunidad y otra extraordinaria" sin embargo, el presidente reconoce la división que se ha dado por las preferencias partidistas de los integrantes y que han provocado, que cada fracción tenga su propio programa y realice sus actividades sin coordinarse con su contraparte (Izcalli). El otro Consejo (Granjas Independencia) también funciona sin seguir una periodicidad.

En esta ocasión, los Presidentes de los Consejos al formar parte de organizaciones sociales, reconocen que, como tales, era más fácil captar la atención de las autoridades que como miembros de esa figura.

"Y realmente es cuando la colonia ha crecido, se hizo este salón, tenemos el deportivo, tenemos nuestra área cultural, se puede decir que nuestras escuelas están trabajando perfectamente bien y también hemos tenido injerencia de las escuelas para tratar de ser gestores, ellos también y sí se ha logrado, afortunadamente, pero vuelvo a repetir, eso no fue a través como Consejo porque como Consejo es imposible, hay que buscar siempre la organización, ser más fuerte..."(Izcalli Santa Clara).

Finalmente, apareció el tema de la aplicación de los recursos del Ramo 33 y, en ambos casos, se reconoció que el Ayuntamiento dispuso de éstos sin consultar a los Consejos y más aún, rechazando sus propuestas.

"Mira en lo que es Desarrollo Social es donde llegan los recursos del Ramo 33, sabemos que ahí tienen que estar los llamados consejeros, los que van a participar, los que dan las propuestas, ahí nos cerraron las puertas, nosotros queríamos participar también con algunos compañeros, nos cerraron las puertas, únicamente quedó para la gente que el presidente dijo que sí y se quedaron, entonces el ramo 33 se distribuyó porque es cierto, se tenía que gastar, para eso era, pero no fue como nosotros habíamos planeado, que fuera más equitativo, que le llegara realmente a la gente más necesitada sino ahí se maneja a través de la cuestión política y para nosotros no fue un trabajo que se hubiera visto en todo Ecatepec..."(Ibíd.)

En síntesis, en los dos casos ocurrió el aislamiento de la figura del Consejo en la administración municipal, sobre todo con lo que tiene que ver con la distribución de recursos, también se constata que la Dirección de Gobierno no tenía planes o programas específicos y tampoco, formas de evaluación del trabajo de los Consejos. Asimismo, de las 19 actividades que contempla el reglamento aprobado por el Cabildo, éstas no se cumplían, había desconocimiento del mismo y prácticamente en ninguna

acción el gobierno los tomó en cuenta. Los logros en las colonias han sido más bien producto de la organización social que como miembros de un partido político.

Por otra parte, estos Consejos reconocen que, en general, la figura que tiene mayor presencia en este territorio es la del Delegado Municipal, sin embargo, el caso de Izcalli Santa Clara es atípico, ya que aquí, es el Consejo el que tiene mayor presencia, además de que se trata de una organización que trabaja con recursos propios y administra un centro social, lo cual no es función de los Consejos, pero que aquí es producto del involucramiento con un partido político, no obstante, ésta es una experiencia poco común.

Aquí, los Consejos de Participación Ciudadana reconocen que el gobierno decidía obras y planes y sólo se les llamaba para informarles de acuerdos que ya habían sido tomados de antemano, y ratificados en el Cabildo, en este caso, no había ninguna clase de participación –como nosotros la entendemos- ya que los ciudadanos o los miembros de estos Consejos no intervenían en las decisiones sobre obras o servicios urbanos.

2.10 La distribución de fondos federales y la participación ciudadana [77]

En este municipio no existió un Consejo de Desarrollo Municipal en el seno del cual se decidieran las obras que habrían de realizarse con los fondos federales ya que el propio manual de operación del Ramo 33 establece que el gobierno municipal podrá apoyarse en los Consejos de Participación o crear un CODEMUN (véase cuadro 1.9).

Aquí se optó por la primera modalidad y aunque ya existía un CODEMUN que funcionó durante la gestión anterior, el nuevo gobierno decidió eliminarlo y utilizar el otro mecanismo permitido.

No existe claridad en torno a los criterios seguidos por este gobierno para la asignación de los recursos, por un lado, la escasa información proporcionada por las autoridades es una limitante para el análisis, y por otra parte, existe confusión en la información oficial sobre este tema.

Tomando como base los informes de gobierno se intenta un acercamiento sobre la manera cómo en Ecatepec se decidió la asignación de los recursos federales.

[77]En la presentación de este apartado, las fuentes básicas fueron los cuatro informes de gobierno, así como material proporcionado por la Coordinación de Desarrollo Social Municipal, dada la poca disposición para proporcionar información que caracterizó a esta gestión.

2.10.1 Demandas presentadas[78]

En primer lugar, en todos los informes existe un apartado denominado "Revalorización de las iniciativas ciudadanas, donde se hace un recuento de las principales demandas planteadas por la ciudadanía al ayuntamiento e incluso se clasifica a éstas en varios rubros, de tal manera que se proporcionan los siguientes datos:[79]

Cuadro 2.20

Demandas planteadas al Ayuntamiento de Ecatepec, 1997-1998

Areas consideradas	1997	Areas consideradas	1998
Desarrollo urbano y obras públicas	1,225 (40.48%)	Administración y gestión	5,191
Seguridad pública	690 (22.6%)	Desarrollo urbano y obras públicas	4,804
Infraestructura educativa	690 (21.8)	Servicios públicos	1,876
Otras demandas*		Ecología	567
		Seguridad pública	441
		Educación	382
		Salud	126
Total demandas	3,047**	Vivienda	85
		Regularización de la tenencia de la tierra	17
		Comunicaciones y transportes	12
		Total demandas	13,523

*Regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, desarrollo industrial y comercio, turismo, salud, comunicaciones y transportes, ecología y desarrollo agropecuario.
** En otra parte del informe se afirma que se han recibido "21, 000 nuevas demandas, mismas que se han priorizado y atendido mediante los programas de gobierno"

Cuadro 2.21

Demandas planteadas al Ayuntamiento de Ecatepec, 1999-2000

Areas consideradas	1999	2000
Obras y servicios públicos	9,030	3,761
Desarrollo social	2,511	1,173
Administración y gestión	2,040	785
Desarrollo económico-administrativo	1,492	690
Seguridad pública y protección civil	888	329
Total de demandas en el año	15, 961	6,738
Total de demandas hasta ese año	33,658	42,309

Fuente para los dos cuadros: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Informes de gobierno 1997-2000.

[78]Las cifras presentadas en este apartado se obtuvieron de los informes de gobierno, documentos donde se detectaron algunos errores y cifras que no coinciden, los datos son textuales.
[79]Los datos se presentan en cuadros diferentes porque la sistematización que aparece en los informes de gobierno sigue distintos formatos, de igual forma, en cuanto a las demandas de obra pública, no existe ese dato para 1997.

Como se observa en los cuadros anteriores, las demandas en el primer año de gobierno (1997), se concentran en el rubro de **desarrollo urbano y obras públicas**; en 1998, en **administración y gestión**; en 1999 y 2000, se regresa al área de **obras y servicios públicos**, aunque en este ámbito no se precisan los aspectos más demandados que pueden ser agua, vivienda u otros. No obstante, a excepción del segundo año donde la administración y gestión aparecen como problemas fundamentales, en los otros años, lo relativo al desarrollo urbano tiene mayor peso. Por otra parte, en los mismos informes se señalaba que cada año se lanzaba una convocatoria al Programa Anual de Obra Pública, para lo cual se recibirían las solicitudes y éstas se canalizarían al área respectiva. Con esta información, se programaban las necesidades de la comunidad y el cabildo era la última instancia de decisión que aprobaba este programa.

El mecanismo era el siguiente: se recibía la demanda, se confrontaba con los registros existentes en el sistema de información municipal, se ponderaba la demanda y se incluía (dado el caso) en el programa anual de obra pública que posteriormente era aprobado por el Cabildo. En este programa se incluían tanto las obras a realizarse con recursos municipales como las que tenían participación estatal y federal, incluyendo los fondos del Ramo 33.

Estas demandas se sintetizan en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.22

Demandas al Programa de Obra Pública en Ecatepec

Areas consideradas	1999	2000
Obras y servicios públicos	9,030	3,761
Desarrollo social	2,511	1,173
Administración y gestión	2,040	785
Desarrollo económico-administrativo	1,492	690
Seguridad pública y protección civil	888	329
Total de demandas en el año	15, 961	6,738
Total de demandas hasta ese año	33,658	42,309

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Informes de gobierno 1998-2000.

Al cuestionar al encargado de la relación con los Consejos de Participación Ciudadana sobre la el nivel de intervención de éstos en los procesos decisorios sobre la obra pública a realizar, la respuesta era que éstos no eran considerados y que era la Coordinación de Desarrollo Social la que se encargaba de dar seguimiento a las demandas que se presentaban, por lo que, si no existía un CODEMUN, en este caso, y los COPACI, no eran considerados, la pregunta que cabe plantearse era

¿quiénes y con base en qué criterios decidían las obras a realizarse con los recursos federales?.[80]

Regresando nuevamente a la información vertida en los órganos oficiales, respecto a las obras realizadas con recursos del Ramo 33 y con el fin de establecer una relación entre éstas y las demandas ciudadanas, registramos los siguientes datos.

2.10.2 Realización de obra pública 1998

Para 1998, cuando empezó a fluir dicho recurso, la cantidad total que recibió Ecatepec fue de $ 147,573,064.00, de los cuales el 64.9% correspondieron a **obra pública**, el 5.9% al fortalecimiento de la seguridad pública, el 4.3% para apoyo a la educación y nutrición familiar, el 24.7% para pago de pasivos y el 0.2% para apoyo a la contraloría.

Cuadro 2.23

Ayuntamiento de Ecatepec, recursos y acciones del Ramo 33, 1998

Ecatepec

Fondo de Infraestructura Social Municipal		Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	
1998			
Urbanismo Social	15,000,000.00	Agua potable y alcantarillado	40,700,000.00
Agua potable y alcantarillado	8,900,000.00	Colector Nuevo Laredo y San Carlos...	34,700,000.00
Educación	9,500,000.00	Captación pluvial	1,600,000.00
Programa de apoyo a la educación	4,900,000.00	Urbanismo social	17,100,000.00
Alumbrado público	1,900,000.00	Pavimento hidráulico	2,100,000.00
Despensas	1,400,000.00	Obras al DIF	2,400,000.00
		Seguridad pública	9,700,000.00
Total	$41,600,000.0	Total	$108,000,000.00

H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, 1997-200, Primer Informe de Gobierno.

El informe desglosa el destino de estos fondos en las siguientes acciones: se recibieron 39.9 millones provenientes del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y 107.6 millones del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal. Esto se ejerció de la manera siguiente: 46.7% en **urbanismo social**, 33.6 para **agua potable y alcantarillado**, 13.1% en **educación** y 6.6% en **seguridad pública**.

Entre las obras más importantes realizadas con dichos recursos se encuentran: con el primer fondo, **construcción de aulas y núcleos sanitarios; abastecimiento de**

[80]En el organigrama existía una Dirección de Planeación e Informática que al parecer daba seguimiento a las demandas planteadas, sin embargo, los regidores entrevistados afirmaron que se trataba de un proceso de negociación directo donde aquellos grupos que hacían presión eran los que veían satisfechas sus demandas.

agua potable y alcantarillado, con los cuales se construyó un colector en San Andrés de la Cañada y el equipamiento del pozo de agua potable de Llano de Morelos.

En el renglón de urbanismo social la inversión fue de 15 millones que se aplicaron básicamente en la **construcción de pavimento hidráulico** en San Andrés de la Cañada; **pavimento asfáltico** en las colonias Guadalupe Victoria, La Joya, Renacimiento de Aragón y Héroes de la Independencia; así como 13 obras de electrificación en el mismo número de localidades.

En otras acciones, se destinaron 4.9 millones para el Programa de Apoyo a la Educación beneficiando a 17,500 becarios; también se destinaron 1.9 millones para alumbrado público y 1.4 millones para el Programa de Despensas, que permitía otorgar mensualmente una despensa familiar a 3,510 alumnos en 151 planteles educativos.

En el FAFM, se declaran obras de **agua potable y alcantarillado** con los colectores Nuevo Laredo y San Carlos, también se realizaron obras de captación pluvial y la construcción de bases para 58 tanques provisionales en el circuito Solidaridad.

En el mismo rubro de urbanismo social se informa de 17.1 millones destinados a diversas obras como **pavimento asfáltico** en diversas colonias, **pavimento hidráulico** con valor de 2.1 millones en la zona de Ciudad Cuauhtémoc, en una superficie de 37.761 metros cuadrados; obras de apoyo al DIF, destinadas a la rehabilitación y ampliación de centros de desarrollo comunitario y estancias infantiles. También se incluyen en este fondo, acciones de seguridad pública con la construcción de módulos de vigilancia y la adquisición de 50 vehículos entre patrullas, motocicletas y camionetas, (H, Ayuntamiento, 1998, p. 36-37).

En síntesis, para 1998, el sector más beneficiado con los dos fondos federales fue, con el FISM, el **urbanismo social**, mientras que el menos beneficiado, el rubro de despensas; con el FAFM, el sector más favorecido fue **agua y alcantarillado** y el menos, la captación pluvial, lo cual se aprecia en el cuadro siguiente:

Cuadro 2.24

Ecatepec de Morelos: montos máximos y mínimos de inversión con recursos del Ramo 33, 1998

Ecatepec				
Concepto	Fondo de Infraestructura Social Municipal		Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	
	Sector beneficiado		Sector beneficiado	
	1998		*1998*	
Valor mínimo	1,400,000.00	Despensas	1,600,000.00	Captación pluvial
Valor máximo	15,000,000.00	Urbanismo social	40,700,000.00	Agua y alcantarillado
Total	41,600,000.00		108,300,000.00	

Fuente: elaboración propia con base en los informes de gobierno.

Por otra parte, el destino de estos mismos fondos se vuelve a colocar en el programa de Obra Pública de ese año, el cual contemplaba una inversión total de 198.5 millones de pesos que se destinarían a un total de 763 obras.

El programa Anual de Obra Pública de 1998, se integraba por 5 grandes vertientes de financiamiento: 16.86% del FISM, el 31.34% de FAFM, el 2.94 del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE) y el 48.86% de recursos propios del municipio (véase cuadro 2.25).

Cuadro 2.25

Programa anual de obra pública 1998 en Ecatepec

Origen de los recursos	Inversión
Fondo de Infraestructura Social Municipal	33,481
Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal	62,221
Total Ramo 33	95,702
Recursos Propios	97,012
Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas	5,832
Gran total	198,546

Tomado de: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, 2do. Informe de gobierno. P. 75

De acuerdo con los datos presentados en el informe de gobierno, la principal obra pública realizada fue en los siguientes sectores: a) **Educación**,[81] b) **Urbanismo social**;[82] también existió un Programa de Apoyo a Comunidades en el que la ciudadanía aportaba mano de obra y en algunos casos, materiales; así se realizaron diversas obras: guarniciones y coladeras pluviales, acciones de apoyo al DIF, remodelación de diversas oficinas, infraestructura de abasto social y obras varias entre las que se incluye la construcción de oficinas para el H. Consejo de Participación Ciudadana de Jajalpa.[83]

Otros rubros donde se invirtió fueron: salud, seguridad pública y abastecimiento de agua potable y alcantarillado.

En este Programa de obra pública que se presentaba en forma anual, se incluían todas las acciones realizadas tanto con presupuesto municipal como federal, es el único de los tres casos contemplados donde en los informes se consideran las obras y acciones de ambos fondos, lo cual se presta a confusión ya que, en la primera parte, se indica el presupuesto total del Ramo 33 de ese año y, en la segunda, la obra pública total considerando diversas fuentes de los recursos. En ninguno de los dos casos era claro el criterio de asignación de recursos ni la intervención de la ciudadanía en el proceso.

2.10.3 Realización de obra pública 1999

Para 1999, se recibieron $290,457,474 millones, los cuales se distribuyeron de la siguiente manera: el 67.1% a **obra pública**, el 2.3% a educación y nutrición familiar, mediante becas y despensas, beneficiando a 4,550 alumnos; el 19.5%, se ejerció para el **pago de pasivos** de diversas obras municipales emprendidas en 1998 y el 11.1% se utilizó para la compra de una máquina recicladora de pavimento asfáltico y una planta recicladora y compactadora de residuos sólidos.[84] (Ibíd., 1999, p. 19).

En cuanto a las principales obras realizadas con los dos fondos, el 59.1% se destina a **urbanismo social**, el 20.2% a **infraestructura hidráulica**, el 19.5% a **educación** y el 1.2% para seguridad pública (ver cuadro No. 2.26).

[81]Aulas y núcleos sanitarios, juegos infantiles, bardas perimetrales, impermeabilización de escuelas, módulos deportivos y asta bandera de la explanada del palacio municipal

[82]Pavimentación con asfalto, pavimentación hidráulica, repavimentación, remodelación y ampliación del palacio municipal, remodelación del Centro Histórico, puentes peatonales, electrificación, bloquera (planta productora de bloques de concreto), fuentes y monumentos, y la construcción del centro interactivo de educación ambiental.

[83]Información tomada del 2do. Informe de gobierno, se desconoce el motivo por el que este Consejo de Participación, de los 260 existentes, fue beneficiado con la construcción de una oficina propia con recursos municipales.

[84]Estas dos adquisiciones fueron las más sonadas de toda la gestión y a las que se les dedicó un gran presupuesto y amplia difusión.

Cuadro 2.26

Ayuntamiento de Ecatepec, recursos y acciones del Ramo 33, 1999

Concepto	Cantidad	Volumen de las Ventas	Valor de las Ventas
Usuarios del servicio eléctrico	281,359	1,320,937	315,499
Industriales	6,944	829,002	183,864
Residenciales	257,240	290,943	56,110
Comerciales	16,931	96,368	38,495
Agrícolas	38	8,564	1,035
Alumbrado público	25	23,683	14,458
Bombeo de aguas	181	72,377	21,537

H. Ayuntamiento constitucional de Ecatepec de Morelos, 1997-2000, segundo informe de gobierno.

Dentro de las acciones realizadas con el primer fondo, en educación se invirtieron 7.2 millones de pesos para la construcción de núcleos sanitarios. Para **infraestructura hidráulica** se destinaron 12 millones de pesos, con los cuales se edificó el colector Piedra Grande y obras de captación pluvial en Nuevo Laredo, Barranca de las Venitas y Ejido Xalostoc.

En el FAFM, destacan las obras de **educación**, con una inversión de 39.4 millones de pesos en aulas y bardas (34.5 y 2.6 millones respectivamente). En **urbanismo** social destacan las obras de pavimento asfáltico con una inversión de 40.6 millones de pesos y la adquisición de la repavimentadora y la planta recicladora de desechos sólidos con inversiones de 25.0 y 37.5 millones de pesos respectivamente. En **infraestructura hidráulica** destaca la construcción y equipamiento eléctrico del cárcamo de alivio de San Agustín, con una inversión de 32.1 millones de pesos (Ibíd., p. 36).

En cuanto a los sectores de mayor y menor inversión, se descubrió que dentro del FISM, el rubro más favorecido fue nuevamente **urbanismo social** y el menos, educación. Con respecto al FAFM, la parte que tuvo mayores recursos fue el **sector no especificado**[85] y la de menores inversiones, la repavimentadora que adquirió el ayuntamiento, como se aprecia en el cuadro siguiente:

[85]Como se observa, es una cantidad considerable de la que no se sabe exactamente a qué se destino.

Cuadro 2.27

Ecatepec de Morelos: montos máximos y mínimos de inversión con recursos del Ramo 33, 1999

Ecatepec				
Concepto	Fondo de Infraestructura Social Municipal		Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	
		Año		*Año*
	Sector beneficiado	1999	Sector beneficiado	1999
Valor mínimo	Educación	7,200,000.00	Repavimentadora	25,000,000.00
Valor máximo	Urbanismo social	25,600,000.00	No especificado	64,400,000.00
Total		59,600,000.00		239,000,000.00

Fuente: elaboración propia con base en los informes de gobierno.

Por otra parte, al igual que el documento anterior, el tercer informe de gobierno presenta el Programa Anual de Obra Pública, que contemplaba una inversión de 278.4 millones de pesos. De las fuentes de financiamiento en 1999, el 17.8% correspondieron al FAIS, el 40.9% al FAFM, el 0.62% al Programa de Inversión Estatal (PIE) y el 41.3% de recursos propios del municipio como se observa en el Cuadro No. 2.28.

Cuadro 2.28

Presupuesto de obra pública en Ecatepec 1997-1999

Origen de los Recursos	1997	1998	1999	Total
CODEM	5.0			5.0
CDS	27.1			27.1
FAIS		32.9	49.5	82.4
FAFM		63.6	112.2	175.8
PIE			1.7	1.7
Total de recursos federales y estatales	32.1	96.5	163.4	292.0
Recursos propios	70.9	87.5	115.0	273.4
Total general	103.0	184.0	278.4	565.4

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, 3er. Informe de gobierno, 1999, p. 71

En este informe se especificaba el origen de los recursos y las principales acciones realizadas durante los primeros tres años de gobierno municipal, en este sentido, se observa que es a partir de 1997 cuando aparecen los fondos federales del Ramo 33, con los cuales el municipio de Ecatepec resultó altamente favorecido, ya que durante 1998 y 1999, fueron superiores sus ingresos con las partidas federales que los recursos propios, mientras que el presupuesto estatal fue mínimo, sin embargo, cabe aclarar, que en cuadro anterior sólo figura lo que se destino al rubro de obra pública. Con un presupuesto total de más de 500 millones de pesos durante tres años, el Ayuntamiento de Ecatepec destinó esa cifra a diversas obras concentradas en varios sectores donde destacan: educación, urbanismo social, agua potable y alcantarillado. En todas estas obras es difícil observar algún nivel de intervención de la ciudadanía

involucrada debido a que la única forma organizativa que, por normatividad, forzosamente tenía que atestiguar la construcción y operación de las obras realizadas con los fondos federales, eran los COCICOVI, mientras que los Consejos de Participación Ciudadana no tenían presencia.

2.10.4 La obra pública en el año 2000

En el último año de la gestión municipal (2000), el total proveniente del Ramo 33 fue de 340.2 millones de pesos, divididos en los dos Fondos: FISM, 75.3 y 264.9 para el FAFM. Estos se dividieron en los siguientes sectores: 77.8% para cubrir el pasivo de 1999, el 19.6% a obra pública y el 2.6 para educación y nutrición de los escolares, mediante becas y despensas que beneficiaron a 18,264 alumnos. (H. Ayuntamiento de Ecatepec, 4o. Informe de Gobierno, 2000, p. 24).

En este último año, el Programa de Obra Pública contempló una inversión de 143.5 millones de pesos y respecto a las fuentes de financiamiento, el 37.8 provino del Ramo 33 y el 62.2 restante de los recursos propios del municipio (Ibíd. p. 79).

Si bien todas los datos aquí citados aparecen en los informes de gobierno, esto no se hace de una manera ordenada y sistemática, ya que los presupuestos se citan en tres partes: en la primera, cuando se especifican los cálculos de ingresos y egresos; en la segunda, cuando se explicitan las obras a realizarse en el ramo de desarrollo social y; en la tercera, cuando estos datos aparecen en el rubro de obra pública anual, por lo que es necesario analizar con cuidado las cifras que aparecen en este documento.

Además de lo anterior, un hecho constante es que, en ningún caso, se cita la presencia de los Consejos de Participación Ciudadana que deberían, de acuerdo con la normatividad, supervisar y participar en la realización de las obras, al menos las que se realicen con los fondos federales, hecho que no sucedió y donde únicamente se constituían COCICOVI para supervisar las obras, esta figura desaparecía una vez terminado el proyecto, por lo que su presencia no fue de largo alcance.

Aunado a esto, la decisión sobre qué obras se realizarían, era tomada a nivel de las direcciones involucradas: Planeación e Informática, Desarrollo Social y Desarrollo Urbano, aquí, la Dirección de Gobierno y, sobre todo, la subdirección de organismos representativos, no tenía ningún tipo de intervención en las decisiones y prácticamente no existía ninguna relación entre ésta y las instancias de decisión sobre los aspectos clave del proceso de gestión urbana. La labor de la Dirección de Gobierno, si bien cubría el aspecto político del ayuntamiento, tenía poco o nada que ver con el proceso decisorio en torno a la obra pública y los procesos de gestión urbana, en este sentido, operó una relación vertical con las organizaciones sociales.

2.10.5 La obra pública y desarrollo social

Del total de obra pública realizada con recursos del Ramo 33, sólo sé tenia claridad de su distribución en la Coordinación de Desarrollo Social municipal, que era la instancia encargada de entregar los recursos a las personas que lo habían solicitado, incorporando sus peticiones en los programas de obra pública anuales.

Con las reservas del caso debido a la poca información obtenida, se puede constatar en el Programa Anual del Obra Pública del año 2000, diseñado por la Coordinación de Desarrollo Social de Ecatepec, que estas acciones eran destinadas a algunas zonas y sectores del municipio, donde un representante (que en algunos casos era el Presidente del Consejo de Participación Ciudadana y, en otros, se desconoce su posición), eran quienes recibían materiales suministrados por el Ayuntamiento, que consistían en cemento, grava y arena. Por otra parte, las regiones beneficiadas con este apoyo fueron las siguientes: La Cañada, San Cristóbal Centro, Ciudad Cuauhtémoc-Central de Abasto, y Sierra de Guadalupe-Tulpetlac.

En el rubro de pavimento hidráulico, no se especifican las zonas beneficiadas, pero fueron las colonias La Garita, Ejidal Emiliano Zapata, Lomas de San Carlos y Ampliación San José Xalostoc. En el rubro de guarniciones y banquetas, también resultaron beneficiadas las regiones de La Cañada, Sierra de Guadalupe, Ciudad Cuauhtémoc-Central de Abasto.

Por otra parte, dentro de este mismo Programa Anual de Obra 2000, había una partida especial destinada a los regidores, quienes, aunque se desconoce el destino de estos materiales, recibieron cada uno 100 toneladas de cemento, 145 metros cúbicos de arena y 177 metros cúbicos de grava. Es el único caso, de los tres considerados donde un regidor resulta directamente beneficiado con un programa de obra pública.

La Coordinación de Desarrollo Social también operó el Programa de Estímulos a la Educación Básica, que consistía en becas y despensas para alumnos de escuelas públicas del municipio, esto se realizaba también como parte del Ramo 33 y la información que se nos proporcionó al respecto arroja los siguientes resultados:

Cuadro 2.29

H. Ayuntamiento de Ecatepec, Programa Estímulos a la Educación Básico

Institución	Derechohabientes	Usuarios	Médicos
Seguridad social	535,890	501,523	750
IMSS	388,831	354,374	649
ISSSTE	126,225	126,225	76
ISSEMyM	20,924	20,924	25
Asistencia social	-	262,830	341
ISEM	-	217,728	297
DIF	-	45,102	44
Total	535,980	764,353	1,091

Fuente: H. Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos, Coordinación de Desarrollo Social, junio 2000.

Sin embargo, nuevamente no fueron claros los criterios de asignación de estas becas y al no existir una instancia de intermediación como el CODEMUN lo que parece haber ocurrido, es que estas se determinaban siguiendo el criterio de la relación personal y de ninguna manera existió un proceso participativo y abierto hacia la ciudadanía del municipio.

2.10.6 La obra pública y las demandas ciudadanas

En este apartado, intentamos sistematizar la información proporcionada en torno a las demandas ciudadanas y la inclusión de éstas en el proceso de decisorio en torno a la construcción de obras y servicios públicos.

En la primera parte de este capítulo, se analizaron las principales demandas de la población, tomando como base el mismo diagnóstico elaborado por el ayuntamiento en el Plan de Desarrollo Municipal. Ahí se observó que las principales demandas de los ciudadanos eran tres: 1) **educación**, 2) **seguridad pública** y 3) **agua potable y alcantarillado**. No obstante que en el mismo Plan se habían considerado otros sectores problemáticos como la *regularización de la tenencia de la tierra y la infraestructura en salud, éstos no aparecieron en la consulta pública realizada*.

Por otra parte, cada informe de gobierno presenta una sistematización de las demandas presentadas en ese año, de tal manera que en este municipio, aparecen como los sectores más requeridos: 1) **desarrollo urbano y obras públicas**, 2) **administración y gestión**; 3) **servicios públicos**.

Es interesante observar que la educación no se aprecia a primera vista como demanda fundamental como sí lo fue el Plan de Desarrollo, no obstante, esta clasificación es muy general y no es posible apreciar en forma detallada cada demanda. Por otra

parte, es necesario reconocer que esta gestión fue la única de los tres casos, en que en los informes de gobierno aparece un apartado relativo a las demandas ciudadanas. En un intento de contrastar estos datos con la información que el mismo ayuntamiento proporcionó en torno a los principales sectores atendidos, realizamos algunos descubrimientos que pueden servir para calificar a la actuación gubernamental.[86]

En el primer y segundo años de gobierno, los sectores más atendidos con recursos federales (FISM y FAFM) fueron el urbanismo social[87] (FISM y FAFM,1998 y 1999) y el agua y alcantarillado (FISM, 1998), pero en 1999 aparece como el sector que más recursos recibió del FAFM, un sector no especificado, por lo que se desconoce el destino concreto del uso de los recursos en ese año, además de que se trata de una cifra muy alta. Con esto se recalca que esta gestión se caracterizó por la poca claridad de la información, además de que se desconocen los criterios de la asignación de los recursos y el nivel de involucramiento de los ciudadanos fue prácticamente inexistente.

Las demandas ciudadanas y los sectores más atendidos se resumen en el siguiente cuadro:

Cuadro 2.30

Demandas ciudadanas y respuestas del Ayuntamiento en Ecatepec de Morelos

Demandas ciudadanas Plan de Desarrollo Municipal	Demandas ciudadanas Informes de gobierno	Demandas al programa de obra pública 1997-2000	Sector más favorecido con el FISM 1998 y 1999	Sector más favorecido con el FAFM 1998 y 1999	Sector más favorecido con el programa de obra pública*
1. Educación	1.Desarrollo urbano y obras públicas 1997	1. Urbanismo social	Urbanismo social 1998	Urbanismo social 1999	Educación 1998
2. Seguridad pública	2.Administración y gestión 1998	2. Educación	Agua y alcantarillado 1998	Sectores no especificados 1999	Urbanismo social 1998
3. Agua potable y alcantarillado	3. Obras y servicios públicos 1999 y 2000	3. Agua y alcantarillado			

Fuente: elaboración propia con base en los informes de gobierno y el Plan de Desarrollo Municipal.
*No hay datos para los otros años.

[86]Nos basamos para esta tarea, en la información oficial que aparece en los informes de gobierno, además, nos centramos en lo que tiene que ver con los recursos federales del Ramo 33, por lo que las interpretaciones en este sentido, se circunscriben a esas fuentes.
[87]Con el calificativo de urbanismo social está gestión agrupó todo lo que tenía que ver con asentamientos humanos, desarrollo urbano, vivienda y ecología, se trata de una concepción demasiado general, donde no es posible apreciar el destino particular a un sector, por ejemplo, la vivienda.

No obstante, hay diversos elementos que provocan confusión en torno a la utilización de los recursos del Ramo 33 en Ecatepec ya que, por un lado, las cifras no coinciden, en algunos casos, en el texto y cuadros de los informes, además de lo anterior, se entremezclan constantemente los datos sobre la obra pública en general y la realizada con los recursos del Ramo 33, y respecto a éste último rubro, las cifras no son claras ya que se observa que en los tres años de funcionamiento en esta gestión: 1998, 1999 y 2000, el primer sector favorecido fue la obra pública y en segundo lugar aparece, en todos los casos, el pago de pasivos, rubro al que se destinaba un recurso muy elevado.

Asimismo, no hay una explicación clara sobre lo que denominan "urbanismo social", ya que, por ejemplo, en algunos casos engloba lo que tiene que ver con pavimento hidráulico (1998), pero, en otros (1999), lo relacionado con la pavimentación aparece en otro rubro, al margen del urbanismo social, por lo que es difícil establecer con precisión los sectores más favorecidos.

Con lo anterior, de la evaluación sobre el nivel de correspondencia con las principales demandas ciudadanas, concluimos que fue a medias ya que sí se atendieron sectores que aparecieron en los diagnósticos como agua potable e infraestructura educativa, pero no se atendió la seguridad pública.

Por otra parte, el grado de participación ciudadana en la gestión urbana en esta gestión fue totalmente inexistente, se siguió más bien un modelo de gestión de tipo autoritario y clientelar, si tomamos como referencia los indicadores de las tres unidades de observación presentados en el primer capítulo.

2.11 Reflexiones finales de la gestión en Ecatepec

A continuación presentamos las primeras conclusiones de cada una de las unidades de observación utilizadas:

2.11.1 La administración del Ejecutivo local

Con respecto a la primera unidad de observación, se puede afirmar que se trata de una gestión de tipo presidencialista donde el Ejecutivo conservaba el peso absoluto de las decisiones y con una mínima injerencia del resto de políticos involucrados.

En la estructura administrativa propuesta se observa un gran número de direcciones y coordinaciones, algunas de las cuales se fueron creando en el transcurso de la gestión y, entre éstas, no había una relación clara.

Se trata de una estructura donde el peso de la participación recaía en dos direcciones: Gobierno y Desarrollo Social, aunque éstas no se vinculaban entre sí. En menor medida se encontraba esta función en otras direcciones, pero la participación ciudadana no fue una tarea importante para esta gestión.

Asimismo, percibimos una alta inestabilidad en el gabinete y la inexistencia de una concepción de género en las tareas de gobierno.

Con una estructura burocrática enorme, la atención hacía la ciudadanía fue mínima, percibiéndose duplicidad de funciones en las diversas direcciones y desconocimiento de unas áreas con respecto a otras.

No existieron canales de comunicación hacia el exterior u órganos de información a la ciudadanía sobre las acciones del Ejecutivo, instrumentos como periódicos y gacetas no trascendieron, y la labor de la oficina de comunicación social se centró solamente en la elaboración de algunos boletines informativos con escasa difusión.

2.11.2 El Cabildo

Esta gestión reglamentó algunos de los aspectos de la vida municipal, sin embargo, esta información también fue de difícil acceso a la ciudadanía por la falta de canales adecuados de comunicación hacia el exterior.

No existieron instancias alternativas de recepción de demandas como Cabildos abiertos o consultas ciudadanas, y se reglamentaron las labores de los Consejos de Participación pero esta clase de información fue escasamente divulgada debido a la poca atención otorgada a estas figuras.

Por otra parte, la actuación de los regidores se concentró casi exclusivamente en labores de gestión al servicio de ciudadanos involucrados en tareas partidistas, así, de acuerdo con los testimonios recabados, se entendía la participación ciudadana como sinónimo de gestión de demandas de diversa índole, es decir, el ciudadano solicita y el regidor es el encargado de transmitir y canalizar su petición a la dirección respectiva, no existe un involucramiento real del sujeto.

Los regidores percibían a esta gestión como autoritaria y carente de comunicación con los partidos políticos, sin embargo, también existía un reconocimiento al Ejecutivo por su intento de mejorar la situación, la opinión que prevalecía es que se trataba de una administración que heredó vicios y problemas de gestiones anteriores.

Por otra parte, los regidores poco o nada tenían que ver con las otras instancias de participación como los COPACI, y existía muy poca vinculación en este municipio, entre las demandas de los Consejos y las tareas de los regidores y menos aún, con las formas de canalización de recursos para la solución de las demandas.

2.11.3 Los Consejos de Participación

Durante esta gestión, la Dirección de Gobierno cumplió una tarea de control y sometimiento de las instancias de participación existentes, los Consejos fueron ignorados, controlados y olvidados por parte del Ejecutivo y de los directores de gobierno. La subdirección de organismos representativos cumplía la función de fiscalizar qué Consejos eran afines al PRI y cuáles eran contrarios. No hubo ninguna clase de acercamiento con esta instancia de representación, no se les capacitó ni se les informó acerca de las tareas que debían realizar, los Consejos fueron instancias olvidadas por la administración y, por lo tanto, sin ningún peso en las labores de gestión urbana.

Estos Consejos no cumplieron las tareas señaladas en la Ley Orgánica Municipal, como informar periódicamente a los ciudadanos o participar en la elaboración del plan de gobierno, su presencia fue meramente de contemplación de los procesos, y existe consenso en que el gobierno favoreció, de alguna manera, a los Consejos de Participación afines con el partido político que gobernaba (PRI).

Por otra parte, para la aplicación de los recursos federales, el Ejecutivo tuvo el control absoluto, existió una amplia discrecionalidad hacia los rubros donde éstos se destinaron. Al no existir un CODEMUN o COPACI verdaderamente involucrados con la gestión urbana, el destino de los recursos fue incierto y los propios informes de gobierno presentan lagunas en torno a este tema.

Por lo anterior, este gobierno se acerca más a las gestiones de tipo autoritario y clientelar, planteadas en el primer capítulo, donde la presencia ciudadana no existe y es el Ejecutivo quien tiene el control absoluto de las decisiones en todos los aspectos de la vida local y, particularmente, en los que tienen que ver con la gestión urbana.

CAPÍTULO 3

LA GESTIÓN GERENCIAL: TLALNEPANTLA

3.1 Breve historia del municipio

Tlalnepantla tiene una historia que se remonta a la época prehispánica cuando a fines del siglo XI y principios del XII, se produjeron migraciones de las tribus del Valle de México hacia el norte, buscando mejores condiciones para la sobrevivencia. Una de esas tribus era guiada por el rey Xólotl, caudillo chichimeca que fundó un imperio en el territorio de Teoloyucán.

Este grupo se establece en el cerro del Tenayo y funda ahí la ciudad de Tenayucán, y esta población es el primer antecedente de lo que hoy constituye Tlalnepantla (Ayuntamiento de Tlalnepantla, mimeo, s/p).

Durante la época colonial, arribaron diversos grupos religiosos, entre otros los franciscanos con Fray Pedro de Gante. Estos grupos se dieron a la tarea de la evangelización de los indígenas de Tenayucán y Teocalhueyacan, quienes eran de origen náhuatl y otomí.

En una acción que estaba destinada a conciliar las diferencias entre los dos grupos antagónicos, entre 1554 y 1578 se erigió el convento de Corpus Chisti en el poblado de San Francisco Tlalnepantla, sitio de reciente fundación. Con este hecho, Tlalnepantla cobró mayor importancia y se convirtió en cabecera de distrito, con los barrios de Tenayucán y Teocalhueyacan como parte de su territorio. Además de ser espacio evangelizador, Tlalnepantla desempeñó el papel estratégico de ser punto de entrada y de distribución regional de los productos que llegaban del norte del país (Trujeque, 1995, p. 48).

Ya en la etapa independiente, después que Agustín de Iturbide fue derrocado y se instaló el Congreso Constituyente, el país se dividió en 19 estados y cinco territorios. Entonces se creó el Estado de México y fue Melchor Múzquiz su primer gobernador (Bonilla y López, 1994, p. 2).

En la Constitución Política del Estado de México formalizada el 14 de febrero de 1827, se consideraba una organización administrativa del Estado basada en Ayuntamientos y, por encima de estos, en las llamadas prefecturas.

En 1824 el Estado de México se dividió en ocho prefecturas y en una de éstas, la de México, se ubicó a Tlalnepantla, junto con Tlalpan, Texcoco, Teotihuacán, Zumpango, Cuautitlán y Chalco (Ibíd. p. 94).

Para 1825, por decretó, Tlalnepantla pasó a ser cabecera de partido y quedó con varios pueblos bajo su jurisdicción: Tlalnepantla, Tultitlán, Acapuzaltongo, Jilotzingo, Huixquilucan y Naucalpan. Para 1833, aumentó a 11 el número de prefecturas en el Estado de México, en esta ocasión, Tlalnepantla junto con Cuautitlán, Zumpango y Tlalpan formó la prefectura del oeste de México, (Ibíd. p. 95).

Con la implantación del régimen centralista durante la presidencia de Santa Ana, desaparece el Estado de México y surge el Departamento del Estado de México cuya autoridad recaía en un Jefe de Gobierno. Cuando se restableció del régimen federal, el Estado de México se dividió en ocho distritos, con Tlalnepantla como sede de uno de ellos.

Dada su cercanía con la capital del país, el actual municipio de Tlalnepantla se vio involucrado en constantes disputas por el territorio y varias ocasiones formó parte de la capital del país, la última vez que esto sucedió fue en 1876.

El municipio de Tlalnepantla, en tal calidad jurídica, surge el 11 de octubre de 1848 cuando la legislatura del Estado de México decreta su fundación.

Los primeros años del siglo XIX marcaron el inicio de una etapa de industrialización en el Estado de México contando para ello, con el apoyo del Gobierno Federal y el capital de algunos extranjeros. En ese momento, el territorio de Tlalnepantla empezó a ocupar un sitio estratégico por su cercanía con la capital del país.

Es a mediados del siglo XIX cuando surgen las primeras industrias textiles en los territorios de Tlalnepantla y sus alrededores, entre las más importantes: La abeja, La Colmena, Barrón, San Ildefonso y San José Río Hondo (Ibíd. p. 112). Además de estas industrias, se desarrolló también la producción de loza y sal, el aguardiente, cerveza y tabaco, y se estableció una fábrica de gas (Ibíd. p. 115).

Durante el régimen porfirista se impulsó a la industria en el Estado de México y se dictaron numerosas disposiciones encaminadas a la protección de éstas, y durante el gobierno del General Fernando González esta clase de apoyo se hizo más notoria (Ibíd. p. 121).

Un momento importante en la historia de este municipio se da con el establecimiento de las vías férreas que atravesarían al municipio hacia el norte del país. El tren Paso del Norte pasaba por Tlalnepantla y el Ferrocarril Nacional atravesaba este Distrito en dos direcciones: una de México a El Salto y otra hacia Toluca (Ibid. p. 128). La importancia de estas líneas de transporte fue sin duda trascendental en la historia del municipio, ya que permitió el desarrollo del comercio en la zona e implicó cambios en la estructura urbana y en la forma de vida de los habitantes. Todo esto terminó de integrar al municipio a la organización urbana y territorial de la Ciudad de México.

A fines del siglo XIX, se construyeron varias obras importantes en el municipio: el Hospital de Tlalnepantla, en 1872; el teatro Zubieta en 1886; el mercado, en 1898, así como el Palacio Municipal en 1910 (Ibíd. p. 132).

Después de la Revolución Mexicana, comienza una nueva etapa en la historia del país. En el Estado de México, el gobernador Filiberto López, (1929-1933), inició una política orientada a favorecer a la industria y, en marzo de 1931, presentó la exposición de motivos de la Ley de Protección a la Industria. Se puede afirmar que este fue despegue de una etapa de industrialización acelerada en el municipio, donde se aprovechó la infraestructura de comunicaciones existente para su beneficio, lo que hoy se refleja en la gran cantidad de fábricas que se asientan en este territorio.

Los siguientes gobernadores Isidro Fabela y Alfredo del Mazo, continuaron esta política en Tlalnepantla, la cual vivió un gran auge durante esas gestiones.

En Tlalnepantla la urbanización tuvo características particulares, donde los habitantes, originarios o no del municipio, se vieron beneficiados por el establecimiento de industrias y con los servicios que se les proporcionaban a éstas.

Si bien se trata de un territorio heterogéneo y dividido por accidentes geográficos, la parte central de éste se urbanizó en forma total y homogénea y actualmente presenta estándares de vida muy aceptables.

3.2 Dinámica sociodemográfica [88]

La evolución del crecimiento de la población en el caso de Tlalnepantla siguió una dinámica acelerada en las décadas de 1950 a 1980, para después descender, dando saldos negativos en la década de 1980 a 1990.

[88]Para este apartado se tomó como principal fuente de información la que el Ayuntamiento de Tlalnepantla presentó durante la gestión 1997-2000 en la página en Internet que tenía el municipio (www.tlalnepantla.gob.mx), esta página fue modificada por la siguiente gestión. La otra fuente fue el Anuario estadístico del Estado de México 1999.

Este municipio experimentó entre las décadas de 1950 a 1980, las cifras más altas en su historia, con una tasa de 13.72%, entre 1950 y 1960; de 13.80%, entre 1960 y 1970 y de 7.53% para los años comprendidos entre 1970 y 1980, sin embargo, entre 1980 y 1990, la tasa, descendió hasta –1.04%. (CONAPO, 1995).

Sin embargo, información proporcionada por el Ayuntamiento, presenta cifras diferentes: se asegura que durante las décadas 50-60 y 60-70, Tlalnepantla fue un municipio de atracción elevada, con tasas de crecimiento social de 8.78% y 8.21% respectivamente, para la década 70-80, el municipio disminuyó su tasa de crecimiento tanto social (3.47%), como natural, (3.15%), sin embargo, se siguió considerando como polo de atracción elevada, (H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, op. cit, s/p).

Las altas tasas de población registradas en las últimas tres décadas convirtieron al municipio en uno de los receptores más importantes de población en la ZMCM, sin embargo, en la década 80-90, la tasa de crecimiento media anual cayó a –1.0%, convirtiéndolo en un municipio de rechazo moderado. Para el Ayuntamiento, esta tasa no refleja la situación experimentada en este municipio ya que, según esta fuente, la saturación territorial aún no llegaba a su límite, además de que la construcción de fraccionamientos y unidades habitacionales no se detuvo. Aún más, se discuten los resultados del censo de 1980 que introdujo un "abultamiento artificial" en las cifras lo que repercutió en las poblaciones esperadas para la población en el ámbito nacional e incluso municipal.

De acuerdo con esta fuente, en el conteo de 1995 realizado por INEGI, se registra para Tlalnepantla una población de 713,143 habitantes, con una tasa de crecimiento de 0.292% entre 1990-1995, lo que significa un aumento mínimo y ubica al municipio con una dinámica poblacional que se considera en equilibrio.

De acuerdo con datos del XI Censo General de Población y Vivienda del INEGI, en Tlalnepantla había para 1990 una población de 702,807 habitantes, donde 358,833 eran mujeres y 343,974, hombres, es decir, el índice de masculinidad era del 0.48. Para 1995, INEGI reporta 713,143 habitantes, de los cuales, 363,973 son mujeres y 349,170, hombres con un índice de masculinidad semejante a 1990.

Para 1995, el segmento de la población de 0 a 14 años era de 207,119 habitantes (29.04%); de 15 a 64 años, la cifra era de 479,490 habitantes (66.81%), mientras que los mayores de 65 años, eran 27,688 habitantes (3.88%); como "no especificados" se registran 10,808 (0.25%) del total. La edad promedio de la población en 1995 era de 24 años.

Por otra parte, el censo del 2000 indica que en el municipio de Tlalnepantla viven 720,755 habitantes, incrementándose ligeramente la población registrada en 1995, de este total, 348,068 son hombres y 372,687, mujeres.

Respecto a la densidad poblacional, en 1990 era de 8,229 habitantes por kilómetro cuadrado, la densidad bruta urbana en Tlalnepantla en 1990 fue de 10,618 habitantes por Km2 y la densidad bruta habitacional de 31,858 habitantes por km2.

En Tlalnepantla, la población para 1990 se asienta en dos porciones geográficas: la Zona Poniente que contaba con 544,675 habitantes, representando el 77.5% y la Zona Oriente con 158,131 residentes conformando el 22.5% restante; para 1995, en la Zona Poniente vivían 551,397; es decir, el 77.3% y en la Zona Oriente, 161,745, es decir, el 22.7% del total (H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, op. cit.).

Durante las últimas tres décadas este municipio funcionó como polo de atracción poblacional muy elevada. En 1990, el 56.1% de la población no era originaria del municipio; el 65.4% de ésta provenía del Distrito Federal, a continuación se ubicaba el 6.16% como originaria del Estado de Guanajuato; Hidalgo aportaba el 6%; Michoacán el 5.2%; y Veracruz un 4.3%.

De acuerdo con el INEGI, durante la última década Tlalnepantla se convirtió en un municipio de rechazo moderado y la consolidación territorial del mismo lo convirtió durante la década 1990-2000 en un municipio en equilibrio.

Para 1995 habitaban en Tlalnepantla 8,821 personas que hablaban lengua indígena que representaban el 1.23% de la población total; respecto a los indígenas que hablan español, estos suman 8,721 habitantes, es decir, el 98.86%. La principal legua indígena es el náhuatl.

Finalmente, de acuerdo con los índices elaborados por CONAPO en 1993, Tlalnepantla tiene un grado de marginación municipal muy bajo.

3.3 Aspectos socioeconómicos

El municipio de Tlalnepantla de Baz se ubica en la parte norte de la ZMCM, tiene una superficie de 85.40 kilómetros cuadrados, que representan el 0.39% de la superficie total del Estado de México, está constituido por dos porciones territoriales: zona oriente y poniente. La zona poniente es la superficie territorial más grande, con una extensión de 63.70 km2, mientras que la zona oriente tiene una extensión de 21.70 km2.

La zona poniente representa el 74.6% de la superficie del territorio y limita al norte con los municipios de Cuautitlán y Tultitlán; al sur, con la delegación Azcapotzalco y el municipio de Naucalpan de Juárez; al este, con la delegación Gustavo A. Madero; y al oeste, con Atizapán de Zaragoza. En su zona oriente, que representa el 25.4% de su territorio, limita al norte y este con Ecatepec y al sudoeste con la delegación Gustavo A. Madero. (H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2000.), (véase mapa No. 5).

La división política municipal de este territorio es muy heterogénea, y el total de localidades se agrupan en 13 delegaciones: 11 en la zona poniente y 2 en la zona oriente. Las 223 jurisdicciones existentes se congregan en 90 colonias, 19 pueblos, 68 fraccionamientos y 46 unidades habitacionales, además, el Bando Municipal registra la existencia de 15 zonas o fraccionamientos industriales.

Tlalnepantla es un municipio que vio incrementada su producción económica a partir de la década de los cincuenta, y este territorio tiene una importante presencia de industrias que se fueron asentando como parte de una política de desarrollo implementada durante esos años.

Datos del municipio afirman que Tlalnepantla aporta poco más de 3% del ingreso a nivel nacional y más del 21% del PIB del Estado de México.
En Tlalnepantla la PEA en 1990 era de 237,649 personas, es decir, el 45.7% de la población de 12 años y más, por otra parte, la PEI era en 1990 de 272,460 habitantes (ver cuadro No.3.1).

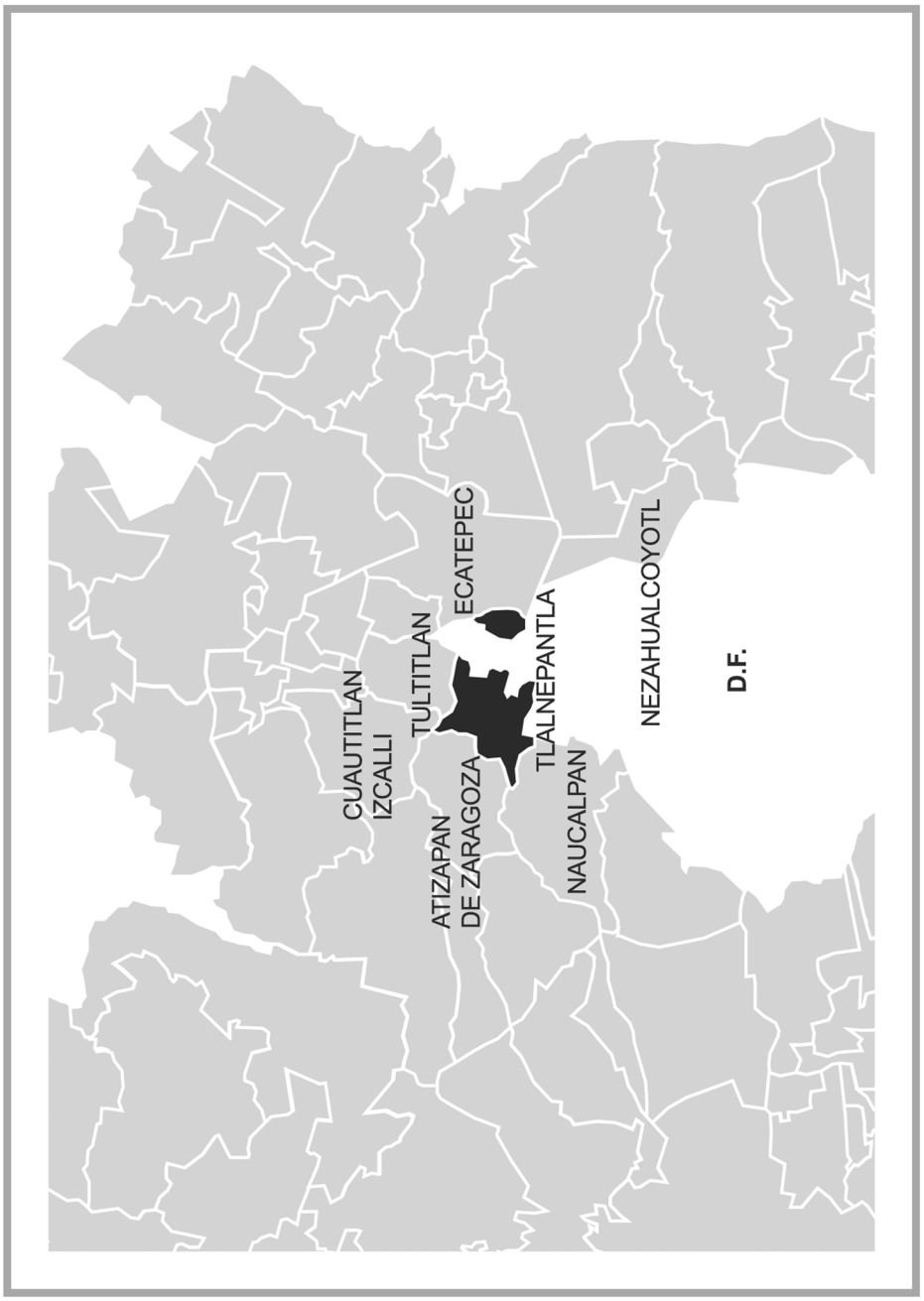
Cuadro 3.1

Población y actividad en Tlalnepantla, 1990

Concepto	Ocupados	Desocupados	Hogar	Estudiantes	Otros	Total
Población Económicamente Activa	230,915	6,734	135,294	116,521	40,289	519,774
Porcentaje Tlalnepantla	44.43	1.30	26.03	20.49	7.75	100
Porcentaje Edo. de México	42.13	1.28	29.57	19.53	7.48	100

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2000.

En Tlalnepantla, el 54% (82,748 hombres y 45,404 mujeres) de la PEA se ubica en el sector terciario; el 37.6% (121,151 habitantes) en el sector secundario, mientras que sólo el 0.3% (633 hombres y 57 mujeres) en el sector primario.



Mapa 5
Municipio de Tlalnepantla

Como se observa, es un municipio que pese a su gran desarrollo industrial, presenta tasas elevadas de ocupación en el sector terciario, lo que para las autoridades locales es un indicador del papel del municipio como centro de servicios regionales metropolitanos.

Respecto a los niveles de ingresos, la población con un salario mínimo o menos es de 44,849 habitantes, es decir, el 19.4%; de 1 a 2 salarios mínimos se encuentran 101,123 habitantes que representan el 43.7% de la población total; de 2 a 5 salarios mínimos, 61,209 habitantes, es decir, el 26.5% de la población; por otra parte, los que perciben ingresos de más de 5 salarios mínimos son 23,734, o sea, el 10.4% de la población que trabaja en este municipio.

Con lo anterior observamos que el grueso de la población se ubica en los tres primeros rangos de hasta 5 salarios mínimos, con el porcentaje más alto en el rango que va de 1 a 2 salarios. Sin embargo, un porcentaje significativo (más del 10%), posee un ingreso importante de más de 5 salarios, esto marca una diferencia significativa con Nezahualcóyotl y Ecatepec, donde el nivel de ingresos es menor.

Tlalnepantla es también un municipio con una actividad industrial muy importante por lo que incluimos datos sobre ésta en dicho territorio.

Para 1997, se encuentran los siguientes tipos de establecimientos comerciales (cuadro 3.2):

Cuadro 3.2
Tipo de establecimientos en Tlalnepantla, 1997

Tipo de Establecimiento	Porcentaje
Micro-industria	44.9
Industria pequeña	36.1
Industria mediana	12.3
Industria grande	6.7

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlanepantla, 2000, s.p.

Asimismo, la estructura industrial de Tlalnepantla en 1997 se distribuye en el siguiente orden de importancia:

Cuadro 3.3

Principales actividades económicas en Tlalnepantla, 1997

Establecimientos Industriales por actividad	Porcentaje
Productos metálicos, maquinaria, equipo y autopartes	31.9
Química, caucho y plástico	17.2
Otras industrias	13.0
Papel, imprenta y editorial	9.4
Industria de la madera y sus productos	6.7
Industrias metálicas básicas	6.7
Textiles y prendas de vestir e industria de cuero	6.0
Minerales no metálicos	3.5
Eléctrica y electrónica	3.5
Alimentos, bebidas y tabacos	3.1

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlanepantla, 2000.

Como se observa, predominan las industrias pequeña y mediana, y en cuanto a los rubros más favorecidos, el que ocupa el porcentaje más alto es el de productos metálicos, maquinaria, equipo y autopartes.

El sector manufacturero en el Estado de México contabilizaba en 1993, 22,616 unidades económicas, de este total, el municipio de Tlalnepantla contaba con 1,907 unidades (8.4% con respecto al total estatal), con el 18% de la participación del ingreso total estatal, empleando a 79,421 personas (el 18% del personal manufacturero estatal).

En el sector servicios, el Estado de México contempla 69,846 unidades económicas, de las cuales, 5,839 se ubican en Tlalnepantla (8.35%), ocupando a 30,178 personas (4.41% del total respecto al Estado de México).

Dentro del sector comercial, Tlalnepantla cuenta con 8,616 unidades comerciales (5.85% respecto al Estado), empleando a 35,948 personas (11.33% del estatal). Estos datos muestran la importancia de este territorio en toda la entidad.

La actividad económica principal en este municipio recae en el sector de la manufactura, seguido por el comercio y en tercer lugar, se encuentran los servicios. Nos encontramos ante un territorio con intensa actividad industrial y comercial y con un aporte significativo a las finanzas estatales y nacionales, por tales condiciones, las autoridades municipales consideran a Tlalnepantla como un sitio de atracción para las inversiones y localización geográfica de negocios.

3.4 Condiciones de vida

En este apartado se resumen las características más importantes en materia de calidad de vida como: acceso a los servicios públicos, infraestructura básica y aspectos de seguridad, recreación y cultura.

3.4.1 Agua y drenaje

De acuerdo con datos del Ayuntamiento, la infraestructura de Tlalnepantla cubre la mayor parte del área urbana, con los siguientes porcentajes:

Cuadro 3.4
Porcentaje de cobertura de infraestructura

Servicio	Agua Potable	Drenaje	Electricidad
Cobertura	97%	96%	95%

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2000, s.p.

En cuanto al agua potable, la cobertura es de un 97% en el municipio. Este sistema de abastecimiento tiene dos fuentes generales: la externa que se enmarca dentro del suministro de agua a toda el área metropolitana y proviene de los sistemas Cutzamala, Barrientos, Presa Madín y Chiconautla, estos aportan el 75% del suministro municipal de agua potable.

También hay un sistema interno que se compone de fuentes propias de abastecimiento con 25 pozos profundos operados por el Organismo Público Descentralizado Municipal (O.P.D.M), por está vía se obtiene el 25% del suministro.

Las autoridades reconocen que a pesar de contar con estas fuentes, se presentan problemas en la dotación de agua potable debido, principalmente, a la existencia de fugas en la red ocasionadas por el mal estado en que se encuentran las tuberías, lo anterior provoca que, en algunas zonas, no se reciba el servicio durante horas y aún durante días. Otro problema es que algunos de los tramos de la red secundaria no tienen la capacidad requerida por lo que se hace necesario el tandeo para garantizar el suministro de agua.

Respecto a la distribución de agua potable, el 80% es para consumo doméstico, el 14% para usos industriales y el 6% para uso comercial y de servicios.

En el rubro de drenaje y alcantarillado, la cobertura en el territorio municipal es del 96% y cuenta con una red de 724 kilómetros distribuidos en varias subredes: atarjeas, colectores, subcolectores y emisores. Esta red cubre un total de 130,300 descargas

domiciliarias, en las que se capta un volumen total de 178,200 metros cúbicos al día. Este territorio posee la particularidad de ser atravesado por varios ríos que forman parte del sistema de drenaje natural de la zona poniente y norte del área metropolitana de la Ciudad de México, se trata de los ríos Tlalnepantla, San Javier, De los Remedios y la Zanja Madre. Aquí también las autoridades reconocen ineficiencia en el desalojo de aguas residuales.

3.4.2 Electricidad

En el renglón de la infraestructura de electricidad, se tiene una cobertura del 95% y en alumbrado público hay un 95% de dotación del servicio, el número de usuarios se ha incrementado progresivamente llegando a un total de 183,032 servicios para 1995, de los cuales casi el 90% era para uso doméstico, mientras que a la industria, comercio y servicios se destinaba el 10% restante.

Tlalnepantla representa una zona de particular importancia por su ubicación hacia el norte de la Ciudad de México y es el paso obligado hacia el norte, centro u occidente del país, también es sitio de tránsito hacia las zonas industriales del municipio y la terminal norte del Distrito Federal, asimismo, este territorio es transitado por una gran cantidad de trabajadores que se desplazan cotidianamente entre los municipios del norte y poniente del área metropolitana y el Distrito Federal.

Las autoridades reconocen serios problemas en el renglón de estructura vial y las atribuyen a varias causas. Por un lado, la división del área urbana de Tlalnepantla que se encuentra separada longitudinal y transversalmente por barreras naturales o artificiales lo que, sumado al crecimiento desproporcionado de las colonias, provoca que las vías primarias y secundarias no guarden continuidad, lo que trae como consecuencia, la concentración de los desplazamientos en las vías de trazo continuo, que también son empleadas por el tránsito foráneo, lo que ocasiona congestionamientos, sobre todo, en las llamadas “horas pico”.

3.4.3 Vialidad

Tlalnepantla cuenta con un total de 74.6 kilómetros de red carretera, de los cuales, casi 8 pertenecen al sistema troncal federal y 66.7 son alimentadores estatales, y toda la red carretera, tanto federal como estatal está pavimentada.

En Ayuntamiento reconoció que la comunicación entre las zonas oriente y poniente presenta serias deficiencias.

3.4.4 Servicios Educativos

Se considera que este municipio tiene una cobertura educativa del 98% en los niveles de primaria y secundaria, para 1995 había un total de 613 escuelas públicas distribuidas en los siguientes niveles (cuadro No. 3.5):

Cuadro 3.5

Escuelas en Tlalnepantla, 1995

Nivel Educativo	Escuelas	Alumnos
Preescolar	120	13,900
Primaria	295	89,520
Secundaria	97	34,196
Bachillerato	36	11,713
Capacitación	53	10,310
Profesional medio	12	4,124
Superior	2	705

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlanepantla, 2000, s.p.

Respecto a los niveles de alfabetización, para 1995, casi un 96% de la población era alfabeta y sólo alrededor del 4% era considerada analfabeta, asimismo y con relación a la instrucción recibida, para 1990 el porcentaje de población de 15 años y más que había estudiado más allá de la primaria era del 60.7%.

El conteo de 1995, establecía que la población alfabeta es de 483,323 habitantes y su distribución por sexo era de 237,334 hombres (49.1%) y 245,989 mujeres (50.90%), sin embargo, en el rubro de analfabetas, de un total de 19,742, los hombres conforman el 28.9% y las mujeres, el 71.1%, lo anterior es un indicador de la situación de la mujer y su desventaja porque quien recibe educación es preferentemente el varón (Ibíd.,)

3.4.5 Salud

La cobertura de este servicio en el municipio es muy alta, de acuerdo con el Ayuntamiento se contaba con 53 unidades en 1994, distribuidas de la siguiente manera: el IMSS 9; el ISSSTE con 3 y el ISSEMyN con una, mientras que el Instituto de Salud del Estado de México tenia 20 unidades en el municipio y el DIF también contaba con 20.

En el municipio había un total de 1,179 médicos (uno por cada 604 habitantes), la mayoría concentrados en el IMSS (68%) y en el ISEM (26%).

3.4.6 Cultura

En el municipio de Tlalnepantla hay 22 bibliotecas, así como 32 Casas de Cultura donde se desarrollan diferentes actividades.

3.4.7 Comercio y abasto

El anuario estadístico de 1999 registra en Tlalnepantla 5 tiendas CONASUPO, 55 tianguis, 15 mercados públicos y un rastro, y no hay centrales de abasto. Pero, por otra parte, información del Ayuntamiento establece la existencia de dos rastros, uno particular y otro municipal, mismos que se encontraban en estado deplorable.

El municipio cuenta con varias plazas comerciales de gran magnitud, tal es el caso del Centro Comercial Mundo E.

3.4.8 Deporte y recreación

En el municipio había 5 unidades deportivas, 2 clubes de golf, 6 parques y 10 jardines en un área aproximada de 23 hectáreas (Ayuntamiento de Tlalnepantla, op. cit.).

Respecto a los establecimientos de hospedaje, el anuario estadístico del Estado de México indicaba que en Tlalnepantla había un total de 27 hoteles distribuidos entre varias categorías: uno de cinco estrellas, 6 de cuatro, 11 de tres, 3 de dos, 4 de una y 2 de otras categorías.

De los tres municipios estudiados, Tlalnepantla tiene el mayor número de hoteles y dentro de éstos, las categorías son más altas que en los otros dos casos, tal vez esto tenga relación con la gran actividad económica del municipio, que es sede permanente de negocios, ferias y exposiciones.

Tlalnepantla es un municipio con cierto atractivo turístico; cuenta con un centro histórico importante y una catedral edificada hace varios siglos, asimismo, posee varios edificios de arquitectura notable y alberga los vestigios de varias pirámides: la de Tenayuca, de Santa Cecilia Acatitlán, así como un basamento que se encuentra en la Unidad Habitacional Izcalli Pirámide.

Por otra parte, el anuario estadístico de 1999 informa la existencia de 16 salas de cine y de una unidad de recreación. También, en este renglón, se perciben deficiencias si se toma en cuenta la proporción de la población con la que cuenta el municipio.

3.4.9 Seguridad pública

El Ayuntamiento elaboró un Atlas Criminológico para Tlalnepantla utilizando datos del Anuario Estadístico del Estado de México y de la propia Dirección de Seguridad Pública Municipal, con base en lo anterior en el Estado de México la criminalidad creció considerablemente entre 1988 y 1992. Para ese año existía un promedio diario de 326 averiguaciones previas, de las cuales la mayoría correspondía a robo (33%) y lesiones graves (32%) (H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, op. cit.).

Esta fuente reconoce que la mayoría de los delitos en el Estado de México ocurren en los municipios con mayor volumen de población: Nezahualcóyotl, Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla.

De acuerdo con el Atlas Criminológico de Tlalnepantla, las zonas más conflictivas dentro de las dos regiones que comprende el municipio son las siguientes:

Cuadro 3.6

Tlalnepantla, zonas con mayor incidencia de delitos

Zona Poniente	Zona Oriente
San Lucas Patoni	Lázaro Cárdenas 2a. Sección
El Puerto	Lázaro Cárdenas 3a. Sección
El Tenayo	San Juan Ixhuatepec
La Blanca	Dr. Jorge Jiménez Cantú
Los Rosarios	Lomas de San Juan Ixhuatepec

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2000, s.p.

3.4.10 Suelo urbano y vivienda

Del territorio que conforma al municipio de Tlalnepantla, 6,619.5 hectáreas son consideradas de uso urbano, de este total, la vivienda ocupa 2,206.4 hectáreas, lo que representa el 33.3% del área urbana; por otra parte, las áreas comerciales y de servicios abarcan 1,163 hectáreas, que representan el 17.4%.

En el renglón de la vivienda, el Ayuntamiento establece una clasificación de tres tipos:

Popular: que se desarrolló bajo procesos no formales y progresivos de urbanización, por lo que algunas de ellas presentan problemas de legalidad en la tenencia de la tierra y deficiencias en la cobertura de servicios públicos e infraestructura. En este tipo de vivienda habitan 555,427 personas, aproximadamente 70.15% de la población total en un área de 954.4 hectáreas.

Media: Comprende fraccionamientos con lotes unifamiliares de 120 m2. como mínimo y conjuntos habitacionales con viviendas de 60m2 de terreno. Generalmente no tienen problemas de infraestructura ni de servicios. Este tipo de vivienda cubre un área de 1,050.8 hectáreas y tiene una densidad neta habitacional de entre 120 y 208 habitantes por hectárea.

Residencial: Este tipo de vivienda ocupa 201.2 hectáreas lo que representa el 11.2% del área habitacional, cuenta con vialidades adecuadas, infraestructura y todos los servicios, y están habitadas por aproximadamente 17,000 personas, es decir, el 2.5% de la población (Ver cuadro No. 3.7).

Cuadro 3.7

Características de la vivienda en Tlalnepantla

Concepto	Tipo de vivienda		
	Popular	Media	Residencial
Habitantes	555,427	130,380	17,000
Porcentaje	70.15	28	2.5
Hectáreas	954.4	1,050.8	201.2

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2000, S.P.

Tlalnepantla es el único caso que presenta un estudio minucioso de la situación de la vivienda, como se observa, hay una gran concentración en lo que se considera vivienda popular, pero se trata de un territorio heterogéneo, en las zonas residenciales existen incluso campos de golf, mientras que las zonas populares se encuentran situadas en sitios de difícil acceso. Otra cuestión a considerar es el gran número de unidades habitacionales que conforman el renglón medio de la vivienda, por la problemática que la alta concentración de la población genera.

El XI Censo General de Población y Vivienda de 1990 indica que Tlalnepantla contaba con 144,328 viviendas con una densidad 4.9 habitantes por hogar, para 1995, el conteo registró 160,749 viviendas, es decir un aumento en alrededor de 15, 000; con un promedio de 4.4 habitantes en cada una de estas unidades.

Respecto a la calidad de éstas y los servicios con que cuentan, se incluyen datos del censo de 1990 por ser la fuente que presenta datos más desagregados. Así, tenemos que de las 144,366 viviendas registradas, 101,786 eran propias y 30,359 rentadas. De éstas, 140,463 tenían agua entubada; 137,034, agua entubada y drenaje y 143,370, energía eléctrica (ver cuadro No. 3.8).

Cuadro 3.8

Condición de la vivienda en Tlalnepantla, 1990

Viviendas habitadas	Unidades	Porcentaje de viviendas con el servicio
Con agua	140,463	96.0
Con drenaje	137,034	95.6
Con energía eléctrica	143,370	99.0

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2000.

Por otra parte, el anuario estadístico de 1999, contiene las siguientes cifras con respecto a la situación de la vivienda en Tlalnepantla: existen 160,240 hogares habitados, de los cuales, 160,735 (99%), son particulares y 14 colectivos, en cuanto a los ocupantes, de un total de 713,143 habitantes, 711,712 residen en viviendas particulares y 1,431 en colectivas, y el promedio de ocupantes por vivienda era de 4.4 para ese año.

En lo que tiene que ver con los servicios, de un total de 160,240 viviendas particulares habitadas,159,927 (99%), disponían de energía eléctrica, 138 no tenían ese servicio y 175 estaban en un rango no especificado.

Por otra parte, el servicio de agua potable se cubría en ese año de la siguiente manera: de un total de 160,240 casas, 108,594 (67%), tenían agua dentro de la vivienda; 47,148, (29%), tenían agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno; 2,101 (0.1%) se surtían de llave pública o hidrante; 2,253 (0.1%) no disponían de agua entubada y 144 se ubicaban en el renglón de no especificado.

El Censo del 2000 indica la existencia de 171,657 viviendas con 718,997 ocupantes y un promedio de 4.19 habitantes por unidad.

3.4.11 Organización social

El trabajo elaborado por el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública sobre las organizaciones sociales del Estado de México indica que en el municipio de Tlalnepantla había 85 organizaciones de diverso tipo.

3.5 El Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal de Tlalnepantla en la introducción establece cuatro líneas de acción en torno a las cuales se sujetarían los planes y programas de la administración.

Estas líneas son: 1) Fortalecimiento municipal, 2) Organización de la sociedad, 3) Política de gasto público y 4) Política social. El énfasis está puesto en lograr un "aparato público ágil en la atención, austero en el gasto y eficiente en los resultados". En el discurso, el tema de la participación aparece como un instrumento del que se habría de valer el gobierno para el cumplimiento de sus objetivos.

El resto del Plan de Desarrollo contiene como aspectos importantes: la historia del municipio, los planes que inciden en el Plan de Desarrollo, así como un diagnóstico de las demandas de la población presentadas durante la campaña política de Ruth Olvera Nieto.

Se presentan los objetivos y estrategias del Plan en cinco programas básicos: 1) Fortalecimiento municipal; 2) Seguridad ciudadana; 3) Fortalecimiento de la infraestructura, equipamiento urbano y de las ventajas competitivas municipales; 4) Agua y saneamiento; y 5) Desarrollo integral de la familia, también se aborda al final del Plan, lo relativo a su instrumentación.

Se trata de un documento que aborda los aspectos fundamentales que serían atendidos en la gestión panista en el municipio mediante el diseño de las políticas adecuadas para tal fin.

Respecto al tema de la participación ciudadana, el Plan de Desarrollo aborda dos aspectos: 1) las demandas de la población, obtenidas durante la campaña política a la presidencia municipal (audiencias públicas, foros de consulta, buzón del candidato y 2) realiza un diagnóstico de la actuación de los Consejos de Participación Ciudadana. Respecto al primer tema, las demandas se clasificaron en nueve rubros: 1) obras públicas; 2) seguridad pública y tránsito; 3) servicios públicos; 4) desarrollo urbano; 5) agua; 6) alcantarillado y saneamiento; 7) educación; 8) justicia y 9) salud.

Estas demandas fueron agrupadas en las diferentes delegaciones que componen el territorio municipal, lo cual nos da una idea del tipo de problemática específica de cada zona (cuadro 3.9 y gráfica 3.1).

cuadro 3.9

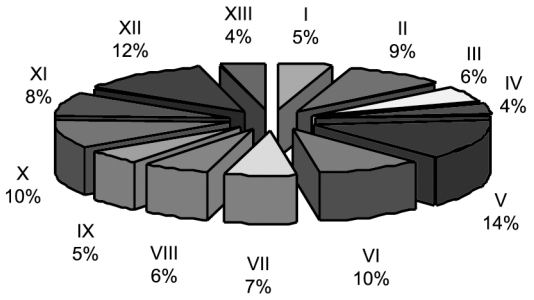
Demandas de la ciudadanía en Tlalnepantla

	Rubros									
Delegación	Obras Públicas	Servicios Públicos	Desarrollo Urbano	Agua Potable y Saneamiento	Seg. Pública y Tránsito	Educación	Justicia	Salud	Otros	Total
I	54	119	89	139	104	20	30	14	65	634
II	104	199	50	184	403	79	20	44	89	1172
III	59	79	69	89	164	129	59	30	45	723
IV	45	59	54	129	85	26	5	10	30	443
V	189	408	129	154	547	154	55	24	109	1769
VI	89	363	45	219	243	139	45	5	59	1207
VII	35	224	24	129	149	74	104	35	40	814
VIII	25	204	19	78	189	134	20	25	89	783
IX	10	174	30	189	124	49	53	15	20	664
X	129	313	79	104	358	59	25	49	124	1240
XI	79	119	49	229	209	164	70	10	70	999
XII	89	503	89	94	478	209	15	30	20	1527
XIII	45	124	35	75	124	31	39	5	60	538
Total	952	2,888	761	1,812	3,177	1,267	540	296	820	12513

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.

Gráfica 3.1

Demandas Ciudadanas por Delegación en Tlalnepantla



[89]Cuyo dirigente Rubén Mendoza Ayala, es el actual alcalde de este municipio.

Del cuadro y gráfica anteriores se desprende que el sector que tuvo mayor demandas fue el de **seguridad pública y tránsito**, seguido por **servicios públicos**; en tercer lugar aparece **agua potable, alcantarillado y saneamiento**. Los sectores con menor porcentaje de peticiones fueron: educación, obras públicas, desarrollo urbano, justicia, salud y otros rubros no especificados.

Estas demandas coinciden en parte con el diagnóstico elaborado por el municipio, donde, por ejemplo, no se detectan carencias graves en materia de salud. Otra

particularidad de esta consulta, es que el sector más requerido fue *seguridad pública y tránsito*, y no obras y servicios públicos como en Ecatepec y Nezahualcóyotl.

No obstante, al hacer el análisis de las zonas del municipio y las demandas presentadas encontramos que el sector que más se involucró en el proceso de consulta pública fue el V, con un total de 1, 769 demandas (14% del total), seguido por el sector XII, con 1,527 (12%) y, en tercer lugar, el X, con 1,240 (10%).

En la V delegación se encuentran colonias como Lázaro Cárdenas, Lomas de San Juan Ixhuatepec y el pueblo de San Juan Ixhuatepec, ubicados en la zona oriente del municipio, catalogada por las mismas autoridades como la zona que presenta las más graves carencias. Por otra parte, la delegación XII, está conformada básicamente por las unidades habitacionales de El Rosario en sus diferentes secciones, así como por otros fraccionamientos de nivel socioeconómico medio, zona que también es considerada como altamente problemática.

Asimismo, la delegación X, está conformada básicamente por fraccionamientos de nivel medio como Electra, Las Rosas y otros.

La delegación que presentó menores demandas fue la IV, donde se encuentran colonias, pueblos, fraccionamientos y unidades habitacionales de nivel medio.

Lo anterior indica un nivel de intervención diferenciado por zonas, donde las que presentaron mayores demandas, fueron precisamente los sectores donde se concentran las carencias más graves de todo el territorio municipal.

3.6 Los resultados electorales de 1996

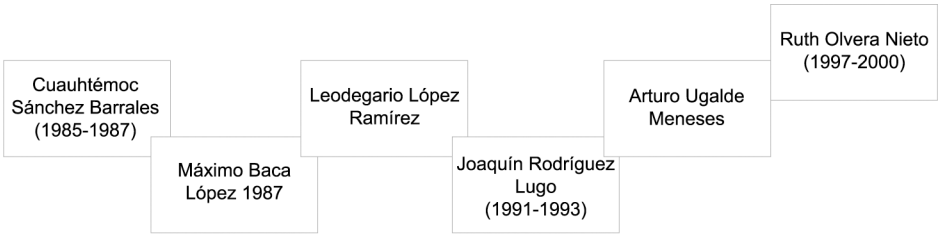
El Estado de México, desde el surgimiento del Partido Revolucionario Institucional, siempre ha tenido gobiernos emanados de este instituto político, de igual forma, los gobiernos municipales, sobre todo de los Ayuntamientos que forman la ZMCM, habían sido tradicionalmente gobernados por el PRI, hasta las elecciones de 1996.

En el caso de Tlalnepantla de Baz, es en las elecciones de 1996 cuando, por primera vez, una mujer de un partido político opositor ocupó la presidencia municipal. Sin duda, factores como la inconformidad de los habitantes hacia el PRI, se manifestaron en esa elección, pero otro factor de gran peso que influyó fue el trabajo realizado por organizaciones vinculadas al Partido de Acción Nacional como el Consejo Cívico de Tlalnepantla.[89]

En la gráfica 3.2 se presenta la lista de los últimos alcaldes que han gobernado a Tlalnepantla.

Gráfica 3.2

Presidentes Municipales de Tlalnepantla desde 1985



Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, mimeo, 1999.

Es en las elecciones de 1996 cuando el PAN, apoyado por la organización lidereada por el entonces diputado Rubén Mendoza Ayala, el Consejo Cívico de Tlalnepantla, gana la alcaldía de este municipio, con una diferencia de más de 6 mil votos sobre el PRI, en esa ocasión, los demás partidos como el PRD y el PVEM, presentaron una diferencia significativa en las votaciones y la verdadera lucha política fue entre PAN y PRI.

En Tlalnepantla sólo dos partidos se vieron involucrados en la disputa por la alcaldía, el resto, obtuvo sólo los votos necesarios para conseguir algunas regidurías de representación proporcional. Sin embargo, es un hecho el alto grado de abstencionismo ya que en Tlalnepantla, de una lista de más de 400 mil posibles votantes, sólo acudió a emitir su voto menos de la mitad, es decir, alrededor de 180 mil personas, lo cual equivale al 39% de la lista nominal de electores.

En Tlalnepantla, el PAN triunfó casi con el 38% de la votación, el PRI se quedo con un 34% y el PRD sólo alcanzó el 17%, del resto de los partidos políticos, sólo el PVEM alcanzó un porcentaje que le permitió obtener una regiduría con el 6% de la votación total (cuadro 3.10).

Cuadro 3.10

Resultados electorales en el municipio de Tlalnepantla 1996

Municipio	Partido Político								
	PAN	PRI	PRD	PC	PVEM	PT	PPS	PDM	PPM
Tlalnepantla	65,680	59,063	29,776	2,512	10,350	3,409	830	1,410	929
	Votos								
	No Registrados		Validos	Nulos		Totales		Lista nominal	
	165		174,124	5,550		179,674		443,229	

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México. Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM Iztapalapa.

3.7 La participación ciudadana en la administración del Ejecutivo local

La alcaldesa Ruth Olvera Nieto, tomó posesión el 1 de enero de 1997 y poco tiempo después, presentó su propuesta de estructura administrativa. En Tlalnepantla, de acuerdo con el organigrama, el primer puesto lo ocupa la presidencia municipal, de ésta depende una coordinación de asesores y una secretaría particular. Entre las oficinas que tienen mayor peso y se subordinan directamente a la presidencia, la Contraloría interna ocupa el primer nivel, enseguida, y en un mismo rango, están la Secretaría del Ayuntamiento y la Tesorería Municipal, en el siguiente nivel aparecen el Sistema Municipal DIF y el Organismo Público Descentralizado.

Las direcciones que conforman la administración son: 1) Gobierno, 2) Seguridad Pública y Tránsito Municipal, 3) Desarrollo Urbano y Obras Públicas, 4) Servicios Públicos, 5) Educación, Cultura y Bienestar Social y Fomento al Deporte; 6) Protección Civil y Bomberos, 7) Administración, 8) Comunicación Social, 8) Jurídica y Consultiva, 10) Ecología y 11) Desarrollo Económico (Gráfica 3.3).

Una situación particular es que Tlalnepantla tiene un territorio fragmentado, y una parte de la Ciudad de México atraviesa su superficie, en esta fracción del espacio municipal existe una Coordinación Fiscal, Administrativa y de Servicios de San Juan Ixhuatepec, Zona Oriente, la que se encarga de administrar esa zona separada del territorio central de Tlalnepantla.

Dentro de esta estructura administrativa, se observa cierto grado de inestabilidad en los puestos,[90] de todas las direcciones y principales dependencias, sólo en Administración, Desarrollo Urbano y Obras Públicas, Dirección jurídica y Consultiva; Comunicación Social, Contraloría Interna, O.P.D.M. y la Coordinación de San Juan Ixhuatepec, es decir, en 7 de un total de 16 dependencias de primer nivel (excluyendo al DIF), hubo estabilidad en los cargos.

En los otros puestos observamos lo siguiente: en la Secretaría del Ayuntamiento hubo estabilidad hasta casi al final de la administración, cuando hubo un cambio, lo mismo sucedió con la Dirección de Gobierno; en la Tesorería Municipal, ocuparon el cargo dos personas diferentes al igual que en Servicios Públicos; Educación, Cultura y Bienestar Social; Seguridad Pública y Tránsito Municipal; Desarrollo Económico; Protección Civil y Bomberos. En la dirección de Ecología hubo tres directores diferentes.[91 y 92]

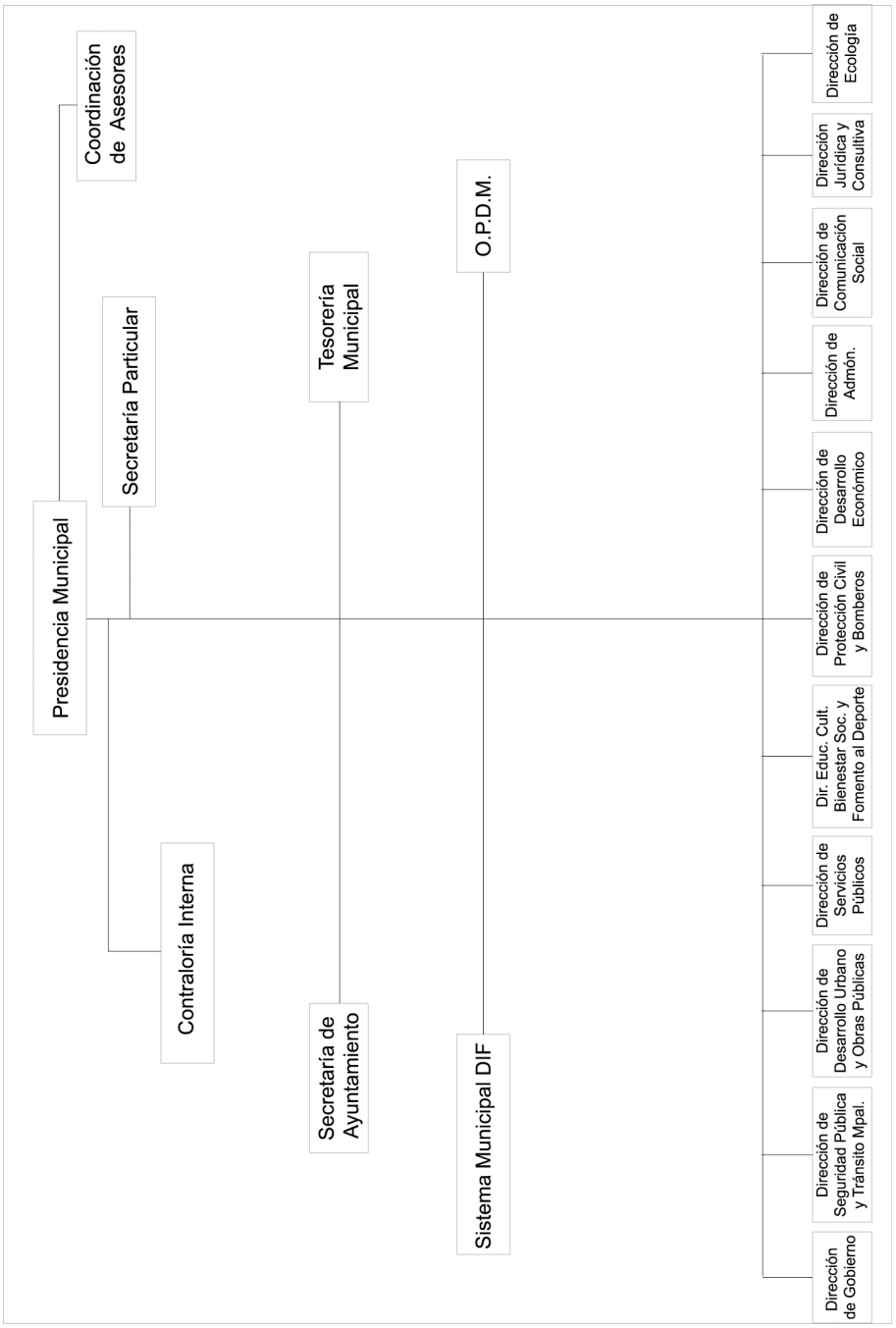
[90]Tomando como principal fuente de información, los directorios de funcionarios de cada uno de los informes de gobierno.

[91]A diferencia de otras administraciones, en todos los directorios de Tlalnepantla aparece el nombre del secretario particular de la Presidente Municipal, lo cual nos da idea del peso de este puesto, al igual que el papel de los asesores quienes sólo en este caso, ocuparon un lugar en el organigrama.

[92]La dirección del DIF municipal la ocupó dos años, la Sra. Nora Bertha Ayala de Mendoza, madre del actual alcalde Rubén Mendoza Ayala. En el último año, otra persona tuvo este cargo.

Gráfica 3.3

H. Ayuntamiento constitucional de Tlalnepantla de Baz, Estado de México



Otra situación fue que el hecho de tratarse de un gobierno presidido por una mujer, no significó una mayor presencia del género femenino en puestos importantes de la administración. En Tlalnepantla fueron muy pocas las mujeres que figuraron en el directorio: en la Secretaria del Ayuntamiento, casi al final de la gestión estuvo la Profesora Guadalupe Mondragón quien en el primer año había sido directora de Educación; la otra mujer que aparece es la Licenciada María Pineda Torres, en Protección Civil y Bomberos; el resto del equipo de trabajo de la alcaldesa Olvera Nieto, incluyendo a la totalidad de los asesores, eran hombres.

En una revisión detallada del directorio de funcionarios, las mujeres aparecen del nivel de subdirectoras hacia abajo, repitiéndose así, el esquema tradicional en donde los puestos de primer nivel son ocupados tradicionalmente por varones. Más aún, las mujeres que figuraron como directoras durante esta gestión lo hicieron por períodos muy cortos, menos de un año, y en dependencias que no son consideradas prioritarias en las administraciones municipales.

Por lo que se concluye, que el hecho que haya una mujer al frente del Ejecutivo local no es necesariamente garantía de que se impulsará una política de género y esto fue lo que sucedió durante la administración de Ruth Olvera Nieto en Tlalnepantla.

3.7.1 El Reglamento Interior de la Administración

Dentro de las disposiciones que regulaban al gobierno de Tlalnepantla, el Reglamento Interno de la Administración Municipal, contemplaba las funciones principales de cada una de las dependencias. Así, tenemos que éste instrumento dispuso que el gobierno de Tlalnepantla de Baz está integrado por un cuerpo colegiado que se denomina Ayuntamiento y un órgano Ejecutivo depositado en el Presidente Municipal, "a quien corresponde exclusivamente la ejecución de las decisiones del Ayuntamiento", (art. 2).

Asimismo, establece la obligación de la Presidencia Municipal de reunirse, por lo menos una vez al mes, con los titulares de las dependencias administrativas (art. 7), de igual forma, fija algunas facultades al Ayuntamiento, las cuales se examinarán en el capítulo respectivo.

Entre las principales atribuciones que tiene el Presidente Municipal, de acuerdo con este reglamento, está la facultad de convenir con el gobierno del Estado, con los municipios o con terceros, la prestación de servicios públicos; el proponer, promover y destituir a los titulares de la administración municipal, previa aprobación del Ayuntamiento; proponer al Ayuntamiento el nombramiento del Coordinador Municipal

de Derechos Humanos, considerando preferentemente a los integrantes de la Comisión de Planeación del Desarrollo Municipal y a los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana.[93]

En el artículo 18 se señalan las facultades y atribuciones comunes a todos los titulares de dependencias, entre las más importantes encontramos que: "atenderán y harán que el personal a su cargo trate de manera respetuosa, cordial y eficiente al público en general; simplificarán los procedimientos administrativos, eliminando documentación, trámites y tiempos innecesarios, relacionados con el público en general"; funcionará en cada dirección un módulo de orientación al público, con personal debidamente capacitado, a fin de que proporcione la información de manera pronta, expedita y eficaz. Estas disposiciones indican el cuidado que puso está gestión en la atención a la ciudadanía.

Todas las disposiciones que se describen a continuación, van encaminadas a elevar la eficiencia del municipio, como una política de este gobierno. Esto se cumplió, en cierto grado, porque aunque no se cubrieron la totalidad de obligaciones señaladas, sí mejoró la atención a la ciudadanía.[94]

El artículo 19 de este reglamento indica las dependencias que conforman la estructura municipal:

I. Secretaría del Ayuntamiento
II. Tesorería Municipal
III. Contraloría Interna

Direcciones:
a) Gobierno
b) Seguridad Pública y Tránsito Municipal
c) Desarrollo Urbano y Obras Públicas
d) Servicios Públicos
e) Educación, Cultura, Bienestar Social y Fomento al Deporte
f) Protección Civil y Bomberos
g) Administración
h) Comunicación Social
i) Jurídica y Consultiva
j) Ecología
k) Desarrollo Económico

[93]Este reglamento también señala que los requisitos para ser titular de las direcciones de la administración municipal son: ser ciudadano mexicano, mayor de edad, de preferencia con experiencia en el cargo a ocupar, en igualdad de circunstancias se preferirá a los ciudadanos residentes del municipio y para los casos de Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal y Contralor Interno, deberán cumplir otros requisitos que marca la ley (art. 16).

Coordinaciones:
A) Asesores
B) Fiscal, Administrativa y de Servicios de San Juan Ixhuatepec, Zona Oriente

Organismos Descentralizados:
a) Organismo Público Descentralizado Municipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
b) Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia

Órganos Auxiliares:
a) Consejo Municipal de Protección al Ambiente
b) Consejos de Participación Ciudadana
c) Consejo Municipal de Protección Civil
d) Consejo Municipal de Protección al Ciudadano
e) Comités Municipales de Desarrollo Social
f) Consejo de Desarrollo Municipal
g) Consejo Ciudadano de Seguridad Pública
h) Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal
i) Comisión de Adquisiciones
j) Comité Consultivo de Seguridad Pública y Tránsito
k) Consejo Consultivo Económico Municipal
l) Comité para el Control y Prevención del Crecimiento Urbano
m) Las demás que apruebe el Ayuntamiento

Asimismo, se señala que el ayuntamiento, para del eficaz desempeño de sus actividades públicas, "podrá auxiliarse de los Consejos de Participación Ciudadana, las organizaciones sociales representativas de las comunidades y las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del Ayuntamiento".

La estructura administrativa daba mayor importancia a tres dependencias: Secretaria del Ayuntamiento, Tesorería Municipal y Contraloría Interna, éstas se organizan de la siguiente manera:

Cuadro 3. 11
Direcciones de administración en Tlalnepantla

Dependencia	Subsecretarías	Coordinaciones	Departamentos	No. de Funciones
Secretaria del Ayuntamiento	3	11, 2 oficialías	7	19
Tesorería Municipal	2	11	23	41
Contraloría Interna	2	0	7	22

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal, 1997.

Las funciones del Secretario del Ayuntamiento se establecen en el artículo 22 del Reglamento y a diferencia del caso de Nezahualcóyotl, donde este puesto atendía una cantidad de labores, en Tlalnepantla, la labor de éste funcionario se enfocó básicamente a la relación y coordinación de funciones del resto del Cabildo. Tareas como convocar a las sesiones, llevar la correspondencia del municipio, conservar los libros con las actas de Cabildo, eran sus actividades más importantes.

Como tareas específicas, el Secretario del Ayuntamiento tiene como obligación integrar un sistema de información que contenga datos de los aspectos socioeconómicos básicos del municipio,[95] en relación con la ciudadanía, una tarea específica era ofrecer atención, recibir peticiones y quejas, dándoles trámite a través de las coordinaciones respectivas a su cargo, además, el Secretario del Ayuntamiento colaboraría en los procesos electorales de acuerdo con la legislación electoral aplicable en el municipio.

La relación de la Secretaria del Ayuntamiento con las dependencias de la administración municipal sólo era en el sentido de solicitar la información necesaria para el "buen despacho" de los asuntos a su cargo, es decir, desde este puesto no había ninguna forma de intervención en las diferentes direcciones de la administración, esto marcó una diferencia con el caso de Nezahualcóyotl, donde el Secretario del Ayuntamiento tenía un poder casi ilimitado sobre las áreas políticas y administrativas del municipio.

La Tesorería Municipal de Tlalnepantla, tenía señaladas una gran cantidad de funciones y era una dependencia de gran magnitud pues contaba con 11 coordinaciones y 23 departamentos, asimismo, cumplía con una gran cantidad de labores, casi todas encaminadas a los recursos y actividades en materia hacendaria. También tenía como una de sus acciones particulares, el generar productos cartográficos y estadísticos para las necesidades de planeación del Ayuntamiento; asimismo, le corresponde la creación y cuidado del acervo informático, estadístico, cartográfico, de indicadores socioeconómicos e históricos, como una tarea particular que sólo en el caso de Tlalnepantla se encontró, la Tesorería elaboraba y diseñaba censos, encuestas y muestreos sobre variables económicas, catastrales y demográficas del municipio.

A esta Tesorería le correspondió un lugar estratégico en el organigrama del municipio, pues en ninguno de los otros casos estudiados en este trabajo, una dependencia como ésta cumplía tantas funciones, y se percibe que la importancia que se le otorga, es debido a que el manejo de los recursos es el punto de partida para la planeación de la administración municipal, de acuerdo con el criterio panista de gobernar (recordar los casos de León y Naucalpan expuestos en el capítulo 1).

[95]Esta información se encontró en la página de Internet del municipio.

La Contraloría Municipal cumplía en este municipio las labores propias de esta dependencia como la realización de auditorías y la atención a las quejas que se presentaran por el uso indebido de los recursos públicos.

El resto de las direcciones del Ayuntamiento de Tlalnepantla y la presencia de la participación ciudadana, se resume en el cuadro siguiente:

Cuadro 3.12

Direcciones de la estructura municipal de Tlalnepantla

Sí indican como tarea la participación ciudadana		No indican como tarea la participación ciudadana	
Dirección	Número de Funciones	Dirección	Número de Funciones
Gobierno	11	Educación, Cultura, Bienestar Social y	20
		fomento al deporte	15
Seguridad Pública y Tránsito Municipal	25	Protección Civil y Bomberos	16
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	20	Administración	11
Servicios Públicos	14	Comunicación Social	17
Ecología	19	Jurídica y Consultiva	24
		Desarrollo Económico	9
		Coordinación de Asesores	11
		CoordinaciónSan Juan Ixhuatepec	

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal, 1997.

Sin contabilizar a la Dirección de Gobierno, el resto de las direcciones de la administración municipal, no contemplaban como una función el promover la participación ciudadana. De acuerdo con la revisión del Reglamento de la Administración, encontramos los siguientes resultados:

A la *Dirección de Seguridad Pública y Tránsito Municipal*, le corresponde "promover el establecimiento de los Comités Vecinales de Seguridad, asimismo, la identificación y confianza entre vecinos y policías" (art. 34, III).[96] Además, "atenderá las peticiones y acciones del Comité Consultivo de Seguridad Pública y Tránsito y del Consejo Ciudadano de Seguridad Pública, de acuerdo con las atribuciones que este reglamento les confiere" (XXII). Y "atenderá, conforme a derecho, las peticiones y observaciones que formulen el Comité Consultivo de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, así como los Comisionados".

La *Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas* es una de las más grandes e importantes de la administración en Tlalnepantla y cumplió una gran cantidad de funciones, tenía cuatro subdirecciones y varios departamentos, sin embargo, entre sus actividades no estaba contemplado el tema de la participación. La única relación

[96]Algunos de los funcionarios entrevistados pusieron como ejemplo de la participación la actuación de los COVESE, sin embargo, esta instancia no fue contemplada como unidad de observación para este trabajo.

que tuvo con la ciudadanía fue en el caso de la Subdirección de Equipamiento Urbano y Programas de Apoyo, que estaba presente en todo lo relacionado con el Consejo de Desarrollo Municipal y los recursos del Ramo 33, como se verá en el apartado respectivo.

En el caso de la *Dirección de Servicios Públicos*, se establece que ésta, "establecerá y coordinará programas con participación de la comunidad para la promoción de los servicios públicos municipales", (art. 40, V).

A la *Dirección de Educación, Cultura, Bienestar Social y Fomento al Deporte*, que de los tres municipios analizados, sólo se encontró en Tlalnepantla, le correspondía "elaborar planes y programas para el desarrollo cívico, educativo, cultural, de bienestar social, deportivo y recreativo de la comunidad municipal", (art. 43, I).

En el caso de *Comunicación Social*, ésta área "promoverá la armonía en las relaciones entre el Gobierno Municipal y los distintos sectores sociales, así como con las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, que mantengan relaciones con el Ayuntamiento y la estructura de la Administración Pública Municipal", (art. 52, IX). Sin embargo, esta dirección tuvo escasa presencia durante la gestión de la alcaldesa Ruth Olvera, ya que no generó material de divulgación para la ciudadanía del municipio y su labor más notable, en términos de impacto hacia el exterior, fue el presentar algunos anuncios de las obras principales en medios como la prensa y televisión, no obstante, no se localizaron materiales como revistas, boletines o carteles informativos.[97]

Por otra parte, a la *Dirección de Ecología* le correspondía "asesorar a los Consejos de Participación Ciudadana y organizaciones sociales intermedias sobre las acciones tendientes a proteger al ambiente y promover la cultura ecológica", (art. 58, IX).

La *Dirección de Desarrollo Económico*: una tarea de la gestión de Ruth Olvera fue darle mayor impulso a esta dependencia, conociendo la situación de gran actividad industrial del municipio, se trataba, con esto, de promover y fomentar el desarrollo de la industria, el comercio y los servicios. Esta dirección tampoco contó entre sus atribuciones con actividades vinculadas a la participación ciudadana.[98] No obstante, esta clase de impulso al sector económico, es característica de los gobiernos gerenciales.

[97]Sólo en el caso de las obras que se realizan con los recursos del Ramo 33 fue posible ubicar con cierta dificultad, la información respectiva, pero hay que hacer notar que, por normatividad, la notificación de los recursos del Ramo 33 debe ser pública, por lo que los ayuntamientos beneficiados estaban obligados a poner los datos a disposición de la ciudadanía.

[98]En el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, se hace una seria crítica a esta dependencia creada durante la gestión de Arturo Ugalde Meneses, se le acusa "de realizar un trabajo poco profesional y carecer de información económica oportuna y estratégica, esto se manifestó en la falta de planes, programas y acciones que atendieran el proceso cambiante en el municipio" (H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Plan de Desarrollo Municipal, p. 30).

Por otra parte, el Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla contemplaba un capítulo sobre los organismos auxiliares, los cuales "tendrán la facultad de promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales en el ámbito de sus respectivas competencias" (art. 68).

Este capítulo comprendía sólo dos artículos y no especificaba a qué clase de organismos auxiliares se refería.

En síntesis, este Reglamento estableció claramente las funciones y atribuciones de cada una de las dependencias de la administración en Tlalnepantla, y se percibe la intención de hacer que el municipio se desarrolle económicamente, asimismo se le restan facultades a figuras como la Secretaría del Ayuntamiento, y, por otra parte, se nota la intención de hacer una administración más eficaz y con menos trabas hacia el ciudadano. De igual manera, con la creación de una Dirección de Gobierno, la intención fue centralizar en una sola dependencia todo lo que tenía que ver con la participación ciudadana.

3.7.2 El Bando Municipal

El Bando Municipal es el instrumento jurídico-normativo que regula la vida interna del municipio, por lo que es importante incluir su análisis en cada uno de los casos estudiados.

En Tlalnepantla éste instrumento se conformó de 11 títulos y 93 artículos.[99] El Bando inicia con las disposiciones generales sobre el municipio: objeto y nombre y escudo. En este mismo título, marca los objetivos generales y el fin esencial del municipio que es "lograr el bien común de sus habitantes" por lo que las autoridades, "con la participación organizada y responsable de sus comunidades", deberán "ordenar su actividad para organizar el conjunto de condiciones sociales, económicas y políticas, en virtud de las cuales, la persona humana individual y socialmente considerada, pueda cumplir sus potencialidades naturales y espirituales" (art. 6, I).

Como otro de sus objetivos esenciales, se establece el propiciar la institucionalización del Servicio Administrativo de Carrera Municipal, *"mediante nuevos métodos y procedimientos en la selección y desarrollo del personal"* (art. 6, IX). Se propone también "*promover la participación responsable de los habitantes del municipio,*

[99] I. Disposiciones generales; II., El municipio como entidad política, jurídica y sus objetivos; III., Del territorio del municipio; IV. De la población municipal; V. De la organización y funcionamiento del gobierno municipal; VI. De los servicios públicos; VII. De las actividades comerciales, industriales y de servicios; VIII. De la hacienda pública municipal y de la tesorería municipal; IX. De la asistencia social y reconocimiento; X. De las oficinas conciliadoras y calificadoras y de la coordinación municipal de derechos humanos, XI. De las verificaciones, infracciones, sanciones y recursos.

mediante la colaboración de los órganos auxiliares, de las asociaciones de colonos, de las organizaciones no gubernamentales, en la autogestión y supervisión de las tareas públicas (XIII), asimismo, "se preservarán en general, los valores cívicos y promoverá la participación democrática" (XIV). Con lo anterior se observa que, al menos en este ordenamiento, la participación ciudadana sí era considerada como uno de los objetivos prioritarios del municipio.

El resto del Bando se refiere a temas como la organización del territorio del municipio donde se establecen las colonias, pueblos, fraccionamientos, unidades habitacionales y fraccionamientos industriales que lo conforman.

El título quinto, relativo a la organización y funcionamiento del gobierno municipal, es el antecedente del Reglamento Interior del Ayuntamiento, ya analizado en el apartado anterior. Dentro de este mismo título, el capítulo IV, se refiere a las Comisiones, Consejos de Participación Ciudadana y otros órganos auxiliares del ayuntamiento, siguiendo en este punto, el mismo esquema de la Ley Orgánica Municipal.

De esta manera, en Tlalnepantla se ubican los siguientes órganos auxiliares del ayuntamiento:

I. Comisiones del Ayuntamiento.
II. Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal.
III. Comisión para supervisar la selección, reclutamiento, alta, capacitación, equipamiento y evaluación de los miembros de Seguridad Pública y Tránsito.
I. Comisión para la revisión y actualización del Plan del Centro de Población Estratégico de Tlalnepantla de Baz.
II. Comisión para la regularización de la construcción.
III. Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público para el período 1997-2000.
IV. Comisión Municipal de Población.
V. Consejos de Participación Ciudadana.
VI. Consejo Municipal de Protección al ambiente.
VII. Consejo Municipal de Protección Civil.
VIII. Consejo Municipal de Protección al Ciudadano.
IX. Consejo de Desarrollo Municipal.
X. Consejo Coordinador de Seguridad Pública.
XI. Consejo Consultivo Económico Municipal.
XII. Consejo Municipal de lucha contra las drogas y la delincuencia.
XIII. Comités Vecinales de Seguridad (COVESES).
XIV. Comité Municipal de Salud.
XV. Comité Municipal de prevención y control del crecimiento urbano.

XVI. Comité ejecutivo de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimiento y almacenes
XVII. Comité para la asignación de becas.
XVIII. Comité Municipal para el ahorro de energía (Bando Municipal, 1999, art. 31)

De todas estas Comisiones y Consejos, se analiza con detalle el funcionamiento de los COPACI y del CODEMUN, sin embargo, se sabe que funcionaron con relativo éxito los Comités Vecinales de Seguridad (COVESES), mismos que fueron reconocidos por el gobierno, y el resto de las comisiones están fuera del universo contemplado en este trabajo.

De acuerdo con este ordenamiento, “el Ayuntamiento podría proponer los órganos auxiliares que considerara necesarios para el buen funcionamiento de la administración pública municipal y el fomento a la participación ciudadana” (art. 32). Ejerciendo sus atribuciones y autonomía municipal, en Tlalnepantla se crearon una serie de Consejos y Comités donde la participación ciudadana sería un elemento importante para darles impulso. En este sentido, rebasan los órganos que la Ley Orgánica Municipal propone y que ya se expusieron en el primer capítulo de este trabajo.

De las figuras propuestas, algunas tenían que ver con la gestión urbana municipal, tal es el caso de los Consejos de Participación Ciudadana y el Consejo de Desarrollo Municipal, los cuales responden a dos normatividades distintas: la Ley Orgánica Municipal y los Manuales de Operación del Ramo 33.

El Bando Municipal sólo regulaba las actividades de los Consejos de Participación Ciudadana y de la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal, los primeros "son órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades municipales". El Ayuntamiento podrá auxiliarse de estos Consejos para la promoción y ejecución de los planes y programas municipales, (art. 34).

Por otra parte, la COPLADEMUN, "estudiará, evaluará y propondrá soluciones a los problemas del municipio. Dependerá del Ayuntamiento y ejercerá las atribuciones que le confiera la Ley Orgánica Municipal y las demás disposiciones legales aplicables” (art. 35).

El resto del Bando Municipal enuncia algunas de las funciones de las diferentes direcciones de la administración, éste ordenamiento no profundizó en temas particulares del municipio.

Por otra parte, como otras figuras que pueden considerarse y que tienen presencia y representatividad entre la ciudadanía local, el capítulo X del título sexto trata sobre el

funcionamiento del Consejo Municipal de Protección Civil que "tendrá la función de órgano de consulta y en él participarán los sectores público, privado y social, para la prevención, adopción de acuerdos, ejecución de acciones y, en general, de todas las actividades necesarias, para la atención inmediata y eficaz de los asuntos relacionados con situaciones de emergencia, desastre o calamidad pública que afecten a la comunidad, de conformidad con las disposiciones legales aplicables", (art. 72).

Asimismo, el único capítulo del título X, aborda el tema de la Coordinación Municipal de Derechos Humanos, la cual "es un organismo autónomo que promoverá el respeto, fortalecerá la práctica e impulsará la protección de los derechos fundamentales del hombre, consagrados en la Constitución General de la República y la particular del Estado", (art. 83).

Sin embargo, al igual que en los casos anteriores, las funciones de estas dos Comisiones no estaban claramente definidas, lo cual se prestó a diversas interpretaciones respecto a la labor que deberían desarrollar.

3.7.3 La participación ciudadana en el discurso oficial

Los informes de gobierno de la administración panista en Tlalnepantla, presentan una estructura un tanto desorganizada y enfatizan sólo algunos aspectos esenciales de la obra pública realizada. No hay una separación por temas, por lo que es difícil hacer un seguimiento puntual de la información, sin embargo, es claro que el asunto de la participación no fue de ninguna manera prioritario en el discurso oficial. El Bando Municipal contempló la creación de varias figuras donde se integra la participación ciudadana, esto está plasmado en los documentos oficiales.
Los principales temas abordados se sintetizan en el Cuadro No. 3.13.

Cuadro 3.13

*Temas abordados en los informes de gobierno de Tlalnepantla**

Primer Informe1997	Segundo Informe1998	Tercer Informe 1999	Cuarto Informe 2000
Plan de desarrollo Municipal	Acciones de Cabildo	Acciones del Cabildo	Presentación
Acciones del Cabildo	Ingresos y egresos municipales	Recuperación de inmuebles	Programa: ** Fortalecimiento Municipal
Integración de los Consejos de Participación Ciudadana	Obras prioritarias	Coordinación Municipal de Derechos Humanos	
Seguridad Pública	Bienestar social	Comunicación social	Programa: Seguridad Ciudadana
Protección Civil	Desarrollo económico	Seguridad pública	
Desarrollo Económico	Protección civil	Protección civil	Programa: Fortalecimiento de la infraestructura, equipamiento urbano y de las ventajas competitivas municipales
Medio ambiente	Seguridad pública	Desarrollo económico	
Infraestructura y equipamiento urbano	Servicios públicos	Ecología	Programa: agua y saneamiento
Patrimonio municipal	Desarrollo urbano y obras públicas	Vialidades	
Política hidráulica	Recursos del Ramo 33	Infraestructura de salud	Programa: Desarrollo integral de la familia
Derechos Humanos	Obras por colonia	Electrificación	
Dirección jurídica y consultiva	Salud municipal	Ramo 33	
Bienestar social	Transporte y vialidad	Servicios públicos	
	Zona oriente del municipio	Zona oriente del municipio	
	Asistencia social y ayuda a la comunidad	Drenaje y alcantarillado Desarrollo comunitario	

*Los informes no tienen índice ni listado de temas, se extrajeron los puntos que nos parecieron relevantes.
**Corresponden a los programas establecidos en el Plan de desarrollo Municipal presentado a inicios de la actual gestión

Del análisis de los Informes de Gobierno derivan algunos datos en torno a la participación ciudadana: en el *primero*, se hace referencia a la instalación de un Cabildo Público. Se reglamentó a los Consejos de Participación Ciudadana, en una acción inédita en el ámbito municipal donde los Consejos tienen escasa presencia. Asimismo, en este Primer Informe se anunció la creación de las siguientes Comisiones y Comités: Comisión de Selección y Reclutamiento, Comités Vecinales de Seguridad, Consejo Municipal de Protección Civil, Consejo Consultivo y Económico de Tlalnepantla, Consejo Municipal de Protección al Ambiente, Comisión Municipal de Transporte y la Coordinación Municipal de Derechos Humanos.

Asimismo, se anunció que "se invirtieron cerca de 7 millones de pesos en materiales de construcción para obras de participación social, que beneficiaron directamente al 90% de las comunidades con mayor rezago en urbanización" (p. 15), aunque no se proporcionaron más datos sobre el tipo de obra y la población beneficiada, así como elementos para definir lo que se entiende por “participación social”.

En el *Segundo Informe*, también se anuncian las principales acciones del Cabildo, así como la creación de otro grupo de Comisiones y Comités: Comité Municipal del Control y Prevención del Crecimiento Urbano, Comité Municipal para el ahorro de energía; Comisión de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Civil de Carrera; Consejo Municipal de lucha contra las drogas; Consejo Consultivo Económico; Comités Vecinales de Protección Civil; Consejo Coordinador Municipal; Comités Vecinales de Seguridad; Comité de Consulta y Participación de la Comunidad.

Se percibe la intención de hacer participar a la comunidad en los Comités Vecinales de Seguridad y a ese tema se le dedicó gran atención en este informe de gobierno. Otro dato que vale la pena resaltar, es que el Ayuntamiento de Tlalnepantla emitió una convocatoria para reclutar personal que vigilara los cruceros del municipio en donde se contempló únicamente la incorporación de mujeres, “pensando que ellas son más honestas y que difícilmente caen en actos de corrupción”. Aunque no se tiene más información sobre la actuación de estos agentes, es el único caso donde se ha presentado este tipo de convocatoria.

En este mismo documento se informó por vez primera, de las acciones de los recursos del Ramo 33, los cuales se destinaron, ese año, básicamente a instituciones educativas, aunque en ningún momento se refirió a la creación del Consejo de Desarrollo Municipal al que le correspondía vigilar la aplicación de estos recursos y cuyas funciones se analizarán en el apartado respectivo.

En el *tercer informe*, que también tenía el mismo formato, es decir presentar los temas aislados y sin seguir un eje temático, son escasos los señalamientos en torno a la participación ciudadana en el municipio. En primer lugar, se indica la labor

desarrollada por el Cabildo respecto a los Consejos de Participación Ciudadana, se señala la capacitación de éstos por medio de: cursos, foros de difusión de los programas municipales y audiencias públicas. También se proporcionó asesoría sobre la gestión a las asociaciones de colonos, la difusión del subprograma de cultura condominal y el seguimiento y evaluación de las demandas de los Consejos de Participación (p. 10).

Asimismo, se señala la creación de 296 Comités Vecinales de Seguridad, "los cuales influyeron para la toma de decisiones, tanto en materia de los operativos como en la resectorización de las zonas de policía" (p. 11).

El *Cuarto informe* de gobierno fue presentado de manera excepcional ya que en esta ocasión la gestión tuvo una duración de 3 años 8 meses. Este Cuarto informe, presentó un formato diferente y expone los resultados generales de los programas establecidos como prioritarios en el Plan de Desarrollo Municipal con que se inició la gestión municipal.

Las referencias al tema de la participación ciudadana fueron pocas y con más énfasis en los resultados de la administración y la obra pública desarrollada.

En torno al tema de la participación, únicamente se mencionó la creación de los Comités Vecinales de Seguridad Pública (COVESE), cuyo objetivo era "ser partícipes en el combate a la inseguridad" (p. 12), asimismo, se manifiesto la existencia del Consejo Municipal de Protección Civil.

Respecto a la obra pública, se exponen los totales invertidos en "materiales de construcción para obras de participación social", aunque no se especificó a en qué clase de obras. En este informe se presentaron una serie de datos en torno a obras realizadas pero no se estableció sí se hicieron con recursos municipales o con los recursos del Ramo 33, tampoco, en ninguno de los informes se contempló la participación del Consejo de Desarrollo Municipal, el cual era una instancia de intervención de la comunidad en las obras sociales municipales.

En síntesis, en los cuatro informes oficiales, era escasa la referencia que se hace a la Participación Ciudadana en el municipio, así como a las instancias contempladas en la normatividad estatal. No se tiene mayor información sobre las labores desarrolladas por los Consejos de Participación Ciudadana y el Consejo de Desarrollo Municipal y sí atendemos únicamente lo que establecen los informes, de algunas figuras no se realizó la menor referencia como se observa en el cuadro siguiente.

Cuadro 3.14

Cuadro resumen. Instancias de participación ciudadana en Tlalnepantla, 1997-1999

Figura	Año			
Participación política	1997	1998	1999	2000
Regidores	Se indican las principales acciones del cabildo	Se indican principales acciones	Se indican principales acciones	No se señala
Participación vecinal				
Delegados y subdelegados	No se señala	No se señala	No se señala	No se señala
Jefes de sector, sección o manzana	No se señala	No se señal	No se señala	No se señala
Participación ciudadana				
Consejos de participación ciudadana	173	No se señala	Se indican algunas acciones de capacitación	No se señala
Consejos municipales de protección civil	Se indica su creación	Se indican algunas acciones	Se indican algunas acciones	Se hace referencia a su constitución
Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)	No se señala	No se señala	No se señala	No se señala
Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN)	No se señala	No se señala	No se señala	No se señala
Comités Comunitarios	No se señala	No se señala	No se señala	No se señala
Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS)	No se señala	No se señala	No se señala	No se señala
Participación social				
Organizaciones sociales	No se señala	No se señala	No se señala	No se señala

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, Informes de Gobierno 1997-2000

3.8 La participación ciudadana en el Cabildo

El cabildo de Tlalnepantla se conformaba durante la gestión de Ruth Olvera Nieto, con un total de 3 síndicos y 19 regidores, era un cabildo grande como corresponde a aquellos con poblaciones cercanas o con más de un millón de habitantes. En este Cabildo, había dos síndicos del PAN y uno del PRI, entre los regidores, la distribución era la siguiente: 11 del PAN; 4 del PRI; 3 del PRD y uno del PVEM.

En este Cabildo, el PAN tenía 3 regidoras y el PRD, 2, es decir, un total de 5 mujeres en un espacio de 22 personas, lo que equivale a casi el 20%, aunque la distribución por partidos es desigual, ya que el PAN con sus 11 integrantes, tenía espacio sólo para dos mujeres, mientras que el PRD, con 3 miembros, contaba con dos representantes del género femenino.[100]

[100]Creemos que la consideración por género también es componente de la participación ciudadana, donde los derechos sociales, políticos y civiles, son los que indican su existencia o ausencia, al respecto, ver el capítulo correspondiente.

Lo anterior muestra una baja representatividad de las mujeres en la vida política local, además, en el caso de Tlalnepantla, el hecho de que gobernara una mujer no marcó cambios significativos en la estructura administrativa ni en la conformación política interna del Ayuntamiento, lo anterior se presta a una seria reflexión sobre el papel de la mujer en los espacios políticos –en este caso, los locales- y la equidad de género.[101]

El Ayuntamiento de Tlalnepantla, durante la gestión de Ruth Olvera contaba con las siguientes comisiones, que aparecen en el Bando Municipal:

Cuadro 3.15

Comisiones del Ayuntamiento de Tlalnepantla

Cargo	Partido político	Comisión Que Preside
Primer síndico	PAN	Ingresos
Segundo síndico	PAN	Egresos
Tercer síndico	PRI	Patrimonio municipal
Primera y sexta regidoras	PAN	Salud pública
Segundo regidor	PAN	Revisión y actualización de la reglamentación municipal
Tercer regidor y decimonovena regidora	PAN, PRD	Empleo
Cuarta regidora y noveno regidor	PAN	Mercados, centrales de abasto y rastro
Quinto y octavo regidores	PAN	Agua, drenaje y alcantarillado
Séptimo regidor	PAN	Cultura, educación pública, deporte y recreación
Décimo regidor	PAN	Obras públicas y desarrollo urbano
Undécimo regidor	PAN	Población
Duodécimo y decimosexto regidores	PRI, PRD	Alumbrado público
Decimotercer regidor	PRI	Fomento agropecuario y forestal
Decimocuarto y decimoctavo regidores	PRI, PVEM	Preservación y restauración del medio ambiente
Decimoquinto regidor	PRI	Panteones
Décimo séptima regidora	PRD	Turismo

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, Bando Municipal, 2000.

De los integrantes del Cabildo, algunos de los miembros del PAN provenían de las corrientes tradicionales de este instituto político, sin embargo otros miembros más jóvenes tenían relación con los grupos de reciente incorporación y relacionados con organizaciones como el Consejo Cívico.

[101]Al respecto, ver la reciente publicación de Alejandra Massolo (1998), sobre Las mujeres que gobiernan municipios, COLMEX; el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" también ha hecho algunos estudios al respecto. Una prueba significativa de que se carece de una cultura política que acepte el papel de la mujer en política, es que en la mayoría de los casos se les denomina en masculino: síndico y regidor a las integrantes del Cabildo, sin considerar que se trata de mujeres. Por otra parte, el femenino de Síndico ni siquiera existe en el Diccionario de la Real Academia Española.

Del resto de los regidores, los miembros del PRI habían tenido participación en gestiones anteriores como parte de la administración municipal, por otra parte, los miembros del PRD también pertenecen a diferentes corrientes políticas como el MOVIDIG y el GAP, aquí nuevamente se manifiesta el problema de este partido, que es la presencia de un gran número de corrientes políticas por lo que sí bien los regidores acordaban lo necesario, las diferencias entre ellos eran evidentes.[102]

En este Cabildo sólo había un espacio para un representante del PVEM, éste al igual que una de las regidoras del PRD fueron los miembros del Cabildo que presentaron fuerte oposición a las iniciativas del alcalde, al igual que una postura crítica frente a la actuación gubernamental. Asimismo, estos regidores formaban parte y asistían con regularidad a las sesiones del CODEMUN.

Respecto a la actuación general de este Cabildo, la información oficial indica que en 1997 se realizaron: 38 sesiones ordinarias, 6 extraordinarias y tres solemnes; en 1998: 45 sesiones ordinarias, 3 extraordinarias y 5 solemnes, y para 1999: 40 sesiones ordinarias, 3 extraordinarias y 3 solemnes; lo que contabiliza un total de 123 sesiones ordinarias, 12 extraordinarias y 11 solemnes durante estos tres años (ver cuadro No. 3.16).

Cuadro 3.16

Tlalnepantla de Baz

Tipo de sesiones	1997	1998	1999
Ordinarias	38	45	40
Extraordinarias	6	3	3
Solemnes	3	5	3

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Informes de gobierno

La única información sobre la realización de un Cabildo Público, fue al inicio de la gestión cuando se instaló el Ayuntamiento, después no se realizaron más reuniones de este tipo.

En este Ayuntamiento, las sesiones eran cerradas, se realizaban normalmente los jueves por la tarde y antes de las reuniones, se llevaban a cabo “precabildos” entre los involucrados, con el fin de consensar más pronto soluciones, aquí tampoco se contaba normalmente con la asistencia de ciudadanos y había que hacer solicitud especial para ello, sin embargo, de acuerdo con los testimonios de los regidores, a veces asistían ciudadanos cuyo asunto se iba a tratar en las mismas.

[102]Este partido tenía presencia en la parte más pobre de la zona oriente y San Juan Ixhuatepec.

Este Cabildo aprobó varios reglamentos entre 1997 y 1998 (ver cuadro No.17).[103]

Cuadro 3.17

Reglamento	Año de Publicación
Consejos de Participación Ciudadana	1997
Interno de la administración municipal	1997
Adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos, mantenimiento y almacenes del municipio	1997
Protección al ambiente	1997
Bando municipal	1997,1998,1999,2000 0
Verificación administrativa	1998
Servicio público de limpia y disposición de desechos sólidos	1998

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 1997-2000, Informes de gobierno.

3.8.1 Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana

Esta gestión municipal, al igual que Ecatepec, formuló un Reglamento que regularía la actuación de los Consejos de Participación Ciudadana, sin embargo, en Tlalnepantla, el reglamento era exclusivo de los Consejos de Participación Ciudadana y en Ecatepec, el Reglamento incluye las funciones de los Consejos y de otras figuras auxiliares: Delegados Municipales y Jefes de Manzana.

De acuerdo con el reglamento de Tlalnepantla, los Consejos tenían entre sus funciones más importantes:

I. "Organizar la colaboración y participación vecinal dentro de su comunidad, para la realización de los programas municipales;
II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
III. Proponer al Ayuntamiento, las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales en su comunidad;
IV. Servir como un canal permanente de comunicación y consulta, entre los vecinos de su comunidad y el Ayuntamiento;
V. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos municipales en su comunidad;
VI. Promover las obras de beneficio colectivo necesarias dentro de su comunidad;
VII. Fortalecer los lazos de solidaridad vecinal, el espíritu cívico e identidad municipal; y
VIII. Las demás que establezca la Ley Orgánica Municipal y otros ordenamientos" (art. 4)

[103]Si bien, el Plan de Desarrollo Municipal señala la importancia de otros reglamentos (Págs. 60-62), no se tiene constancia de su existencia, además de la dificultad que implica la obtención de estos documentos en el municipio. Tampoco se contó con un Reglamento Interior del Cabildo que regulara los acuerdos y la forma de realización de las sesiones, sin embargo, sí se aprobó uno sobre los Consejos de Participación Ciudadana.

Este mismo Reglamento señalaba la forma de integración del Consejo de Participación, y de acuerdo con lo marcado por la Ley Orgánica Municipal, contemplaba la existencia de un Presidente, un Secretario, un Tesorero, y además añade: un Primer Vocal y un Segundo Vocal, así como sus suplentes.

Se establecen también los requisitos para ser parte de ese Consejo de Participación, entre éstos el no haber estado en funciones en el Consejo saliente, con esta última disposición se pretendía acabar con los cotos de poder, que, de acuerdo con el diagnóstico presentado en el Plan de Desarrollo, se habían detectado, cuando miembros de los Consejos pasaban de una gestión a otra.

Este ordenamiento otorgaba al Ayuntamiento la facultad de dividir al territorio municipal en las comunidades que éste determine para la "mejor integración vecinal" de dichos Consejos.

Se establecen también, los mecanismos de convocatoria y el proceso a seguir para la realización de las elecciones, y el artículo 12 indicaba que las votaciones se realizarían en urnas y sólo en caso de que se registre una planilla o no se registre ninguna, la elección se llevaría a cabo mediante una asamblea.

De Igual forma, se señalan los medios de impugnación existentes cuando surjan casos de inconformidad. También se señala que los cargos del Consejo de Participación son honoríficos, no establece la duración de éstos y más bien, se dice que "durarán en su cargo hasta que sean sustituidos en términos de ley" (art. 14).

Estos Consejos de Participación Ciudadana se organizarán y funcionarán internamente, atendiendo, supervisando y gestionando la prestación de los servicios públicos siguientes: I) seguridad pública; II) limpia; III) alumbrado público; IV) vialidades; V) agua potable y alcantarillado; VI) zonas verdes y reforestación; VII) educación, cultura y bienestar; VIII) protección civil; IX) bacheo; X) fomento deportivo; y XI) los demás que sean necesarios para su comunidad, (art. 17).

En la parte final se describen las funciones de los integrantes de los Consejos de Participación: Presidente, Secretario, Tesorero y Vocales. Entre las funciones más importantes, en el caso del Presidente, destacan: "informar al Ayuntamiento del resultado de las asambleas ordinarias y extraordinarias y rendir por escrito y bimestralmente, un informe financiero de las acciones y gestiones del Consejo, a la Dirección de Gobierno Municipal y un informe semestral en reunión pública, ante los habitantes de la comunidad" (art. 18). Del Secretario: "formar parte de las comisiones del Consejo" (aunque el reglamento no indica la formación de estas comisiones), (art. 19). Y del Tesorero: "llevar cuenta y razón de los ingresos que por cualquier concepto reciba el Consejo" (art. 20).

El artículo 22, establece que los miembros del Consejo de Participación podrán ser removidos en cualquier tiempo por el Ayuntamiento, por causa justa, con el voto aprobatorio de las dos terceras partes de sus integrantes y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamará a los suplentes, (art. 22).

Se indican también el tipo de asambleas que celebrarán los Consejos y que podrán ser generales, ordinarias y extraordinarias, asimismo, los Consejos deberían realizar una sesión cuando menos una vez al mes, (art. 23 y 24).

Tales ordenamientos son retomados de la Ley Orgánica Municipal y se añaden, asimismo, otra clase de facultades como la supervisión de los servicios públicos. No obstante, las obligaciones que tienen los Consejos no son tan amplias como en el caso de Ecatepec y además este reglamento no incluye otras formas organizativas.

3.8.2 Los regidores y la participación ciudadana

La siguiente unidad de observación en el esquema de análisis propuesto, es el Cabildo y en particular, la actuación de los regidores en el cumplimiento de una de las funciones que la normatividad le otorga y que es "promover la participación ciudadana". A través del acercamiento con tres miembros del cuerpo edilicio que a su vez pertenecen a diferentes partidos políticos, se indagó el significado de ésta función para ellos.[104]

De acuerdo con el testimonio de estos miembros de partidos políticos distintos, el triunfo del PAN en este municipio se debió, entre otras cosas, al cansancio de la gente por el gobierno del PRI, a las fallas de ese partido político, a que el voto no fue razonado y la gente se lo dio al PAN, además, de acuerdo con el regidor del PAN, "la ciudadanía en la zona conurbada ha tenido mayor desarrollo político y el PAN realizó una campaña con una estrategia democrática y sana".

El tema de la participación ciudadana apareció con la pregunta sobre el tipo de demandas que se les presentan como regidores y la manera cómo las promueven. Respecto a las demandas que se les presentan, el PAN afirmó que son de todo tipo: "servicios públicos, iluminación, agua, drenaje, alcantarillado, seguridad pública, ecología, educación, cultura, bienestar social, deporte, problemas de comunidad y

[104]Para realizar esto, hicimos entrevistas a tres regidores de diferentes partidos políticos, con distintos perfiles y experiencia: del PAN, el regidor era el encargado de la comisión de actualización de la reglamentación y miembro del ala tradicional del partido, con una militancia de más de 50 años, profesor universitario y especialista en cuestiones legales, y quien además había sido candidato a cargos de elección como diputado federal y local. El regidor del PRI, con educación media, militante de este partido desde hace cuarenta años, y que había ocupado cargos en las anteriores administraciones municipales de Tlalnepantla, donde trabajó desde 1964, ocupando el cargo de jefe del departamento de alumbrado público durante 28 años.
También incluimos a una regidora del PRD, joven, egresada de la carrera de economía de la UNAM, con 8 años de militancia en ese partido y que había sido dirigente a nivel municipal.

personales", en este caso, no se tenía una cifra exacta de la cantidad de gestiones que se habían realizado.

Para el PRI, también son de todo tipo: "agua potable, alumbrado, bacheo, de panteones, patios y jardines, limpia y transporte, de todos los servicios que existen en el municipio de Tlalnepantla, de todos vienen aquí y aquí atendemos a todos, sean de la fracción que sean".

Para el PRD, también se presentan todo tipo de demandas, "desde muy complejas, hasta muy sencillas", las "complejas son por ejemplo cuando la alcaldesa decidió cerrar un camino y la gente se opuso y las sencillas son las del agua y predial, eso es más tranquilo".

Es decir, a este espacio los ciudadanos acuden para plantear las más diversas demandas, con el ánimo de ser apoyados por estos miembros del cuerpo edilicio.

3.8.3 Los regidores y los Consejos de Participación

Con respecto al trabajo que desarrollan los Consejos de Participación Ciudadana y el CODEMUN, las opiniones fueron diversas: el PAN afirmó que esta figura había caído en formas de corrupción y que el reglamento aprobado impide a estos Consejos reelegirse lo que garantiza un mejor funcionamiento, mientras que el CODEMUN es un órgano de vigilancia con facultades limitadas pero que ha iniciado un proceso importante de participación.

Para el PRI, los Consejos de Participación Ciudadana "son las gentes que están asignadas para llevar a cabo todas las gestiones de las comunidades, las de gestión social que se nombran en las comunidades para vigilar que se lleven a cabo las obras que se están realizando ya sea tanto con los recursos municipales como con recursos federales del Ramo 33".

Respecto a la actuación del CODEMUN, el regidor era miembro de ese órgano, por lo tanto, debía asistir a las reuniones de éste ya que tenía que "estar al pendiente de todo, hay que ir sin que nos llamen para darnos cuenta, para que después no nos digan: no es eso lo que hicieron, al contrario, para que vean que nos interesa que se lleven a cabo las acciones que propusimos".

La regidora del PRD fue quien tuvo la postura más crítica al respecto, de acuerdo con su testimonio, cuando el PAN convocó como gobierno para la formación de los Consejos, formó sus planillas y les invirtió recursos. Esta estructura de los Consejos tiene una estrecha relación con los Consejos Cívicos, que son una figura paralela que existe en las colonias y que es la forma organizativa a la que le invierten recursos.

"En una colonia hay un Consejo de Participación que es priísta y hay un Consejo Cívico, y a través del Consejo Cívico llegan todos los recursos, todas las gestiones, aunque como Consejo de Participación Ciudadana hagan todos los trámites o hagan las gestiones, nunca se las acreditan a ellos y todas las respuestas van al Consejo Cívico".

En el caso del CODEMUN, "los vocales son personas muy cercanas al PAN y sus propuestas son las de los Consejos Cívicos, ellos imponen sus obras, las nuestras no están incluidas". Según la regidora, las reuniones del CODEMUN no tenían una periodicidad, las fechas se ponían arbitrariamente y se les avisaba a los integrantes un día antes.

Este CODEMUN, se integró con varios miembros de partidos opositores para darle legitimidad, así que están: un regidor del PRI, dos del PRD y uno del PVEM, pero el resto lo integran miembros del PAN incluyendo a la alcaldesa, además en las sesiones "a veces no vale la pena ir para sólo levantar el dedo, pues todo lo tienen ya acordado". De los testimonios recabados, sólo en el caso del PRD, se afirmó, que como tal carácter de regidora, realiza visitas a la comunidad y asambleas públicas, con el fin de conocer las demandas y opiniones de la gente.

3.8.4 Los regidores y el Ejecutivo local

En lo que respecta a la opinión del gobierno municipal, para el PAN, "hay mejores relaciones con todos, con las comunidades y consejos, no hay intención de favorecer al panismo, la iniciativa privada está contenta, la imagen del gobierno municipal es buena, se aprecia, se valora y tiene buena aceptación".

El PRI afirma que existieron cambios con respecto a otros gobiernos anteriores, un problema, según él, fue que los miembros del PRI no tuvieron mucha presencia en esta gestión.

Mientras que la postura del PRD, es que "se favorece al grupo en el gobierno, anteriormente era más fácil la relación con el gobierno, había la atención del Presidente en la cuestión de audiencias con él, de venir con la gente y que él escuchara la problemática y ahora no es así. Lo único que hace es dar apoyo a través de la dirección de gobierno para atender a las organizaciones, pero no hay solución." De acuerdo con este testimonio, "la participación de las organizaciones sociales se ha desmembrado, ha disminuido".

Respecto al tema de la participación ciudadana, aquí nuevamente se entiende a ésta como gestión de los servicios públicos y ayuda a las personas que lo soliciten, no existe una estadística completa de cuántas gestiones son y de qué tipo, porque en los acuerdos de cabildo sólo se presentaron datos globales u obras de gran

importancia, las gestiones normales se resolvían en los diferentes departamentos de la administración municipal y los que se enteraban de los resultados eran únicamente los ciudadanos afectados.

Por lo anterior, resulta prácticamente imposible elaborar una estadística completa de las demandas presentadas, las gestiones realizadas y los resultados obtenidos, debido a que no hay fuentes que sistematicen esa información, sin embargo, el método de la entrevista aplicado nos proporcionó algunos resultados que son posibles de generalizar.

Con respecto al tema de la participación y la existencia de organizaciones sociales, para el PAN y el PRI, la gestión de Ruth Olvera la relación no cambio, mientras que para el PRD la gestión fue poco tolerante y con mínima disposición a promover como una de sus funciones, el asunto de la participación.

Podemos concluir en esta parte, que esta gestión sólo toleró la presencia de las formas organizativas y que los regidores, al igual que en Ecatepec, solamente cumplieron tareas de gestión de servicios, en lo que se entiende como “promover la participación ciudadana”.

3.9 Los Consejos de Participación Ciudadana

Analizáremos a continuación la tercera unidad de observación, donde se contempla que, de las direcciones de la administración municipal de Tlalnepantla, la de Gobierno cumplía la función específica de "promover e impulsar el desarrollo de la participación social, para mejorar las condiciones y los niveles de bienestar de las comunidades". El gobierno municipal diseñó y creó una dependencia para canalizar todo lo relativo a la Participación Ciudadana, al igual que en el caso de Ecatepec y a diferencia de Nezahualcóyotl, donde los Consejos de Participación Ciudadana dependían de la Secretaria del Ayuntamiento.

Esta Dirección de Gobierno se integraba de la siguiente manera, de acuerdo con el Reglamento Interior del Ayuntamiento,:

Dos Subdirecciones:
a) Participación Social
b) Desarrollo Comunitario

Tres Coordinaciones:
a) Unidades habitacionales
b) Estudios de participación social
c) Desarrollo de proyectos productivos

10 Departamentos.
a) Asociaciones de colonos y fraccionamientos
b) Consejos de Participación Ciudadana
c) Organismos No Gubernamentales
d) Jornadas Comunitarias
e) Orientación y Quejas
f) Análisis e investigación
g) Informática y diseño
h) Gestión de la información
i) Capacitación
j) Provivienda

La Dirección de Gobierno en Tlalnepantla, tendría como algunas de sus atribuciones más importantes:

I.Promover e impulsar el desarrollo de la participación social para mejorar las condiciones y los niveles de bienestar de las comunidades.
II. Formular y proponer las acciones a seguir para coordinarse con los Consejos de participación Ciudadana y asociaciones de colonos.
III. Canalizar la promoción de actividades de beneficio social a través de los Consejos de Participación Ciudadana para propiciar el desarrollo comunitario.
IV. Fortalecer los lazos de solidaridad vecinal.
V. Organización y coordinación de la participación ciudadana en los programas de desarrollo municipal.
VI. Coadyuvar en las actividades de las direcciones y órganos auxiliares de la administración pública municipal, en las investigaciones y diagnósticos de beneficio social.
VII. Promover el equilibrio de los intereses de los diversos grupos sociales.
VIII. Coordinarse con las autoridades competentes para la regularización de las acciones en favor de la vivienda y de proyectos productivos.
IX. Participar en la formulación de estudios, diagnósticos, planes y programas de desarrollo para resolver eventualidades específicas que afecten al municipio de Tlalnepantla de Baz.
X. Participar con propuestas en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (art.31).

Tlanepantla es el único caso, entre los tres estudiados, donde existió una Dirección de Gobierno cuya función principal era promover la participación de la ciudadanía que habita en el territorio municipal, también, es el único ayuntamiento donde existía en el reglamento interno, una Subdirección de Participación Social a la que le correspondería atender lo concerniente a los Consejos de Participación Ciudadana, además, esta Dirección de Gobierno canalizaría y pondría atención a las acciones

ciudadanas que directamente tenían que ver con la gestión urbana municipal. Se trataba de una instancia a la que le correspondía el manejo político del municipio.

Aparentemente, este sería un caso notable e innovador por esta clase de disposiciones que resultan muy atractivas, sin embargo, de acuerdo con la metodología propuesta para el análisis de la participación ciudadana en las dependencias administrativas, la Dirección de Gobierno en Tlalnepantla cumplió pero otra clase de tareas que enseguida se mencionan.

La Dirección de Gobierno tenía dos subdirecciones: Participación Social y Desarrollo Comunitario; de la Dirección de Participación Social dependían los departamentos de: Consejos de Participación Ciudadana, Asociaciones de Colonos, Unidades Habitacionales y Organismos No Gubernamentales. A la Subdirección de Desarrollo Comunitario pertenecían los departamentos de: Provivienda, Becas, Capacitación a los Trabajadores, Proyectos Productivos, Traslado de Dominio y Estudios Municipales. Teóricamente ambas subdirecciones dependían del Director de Gobierno (ver Gráfica 3.4).

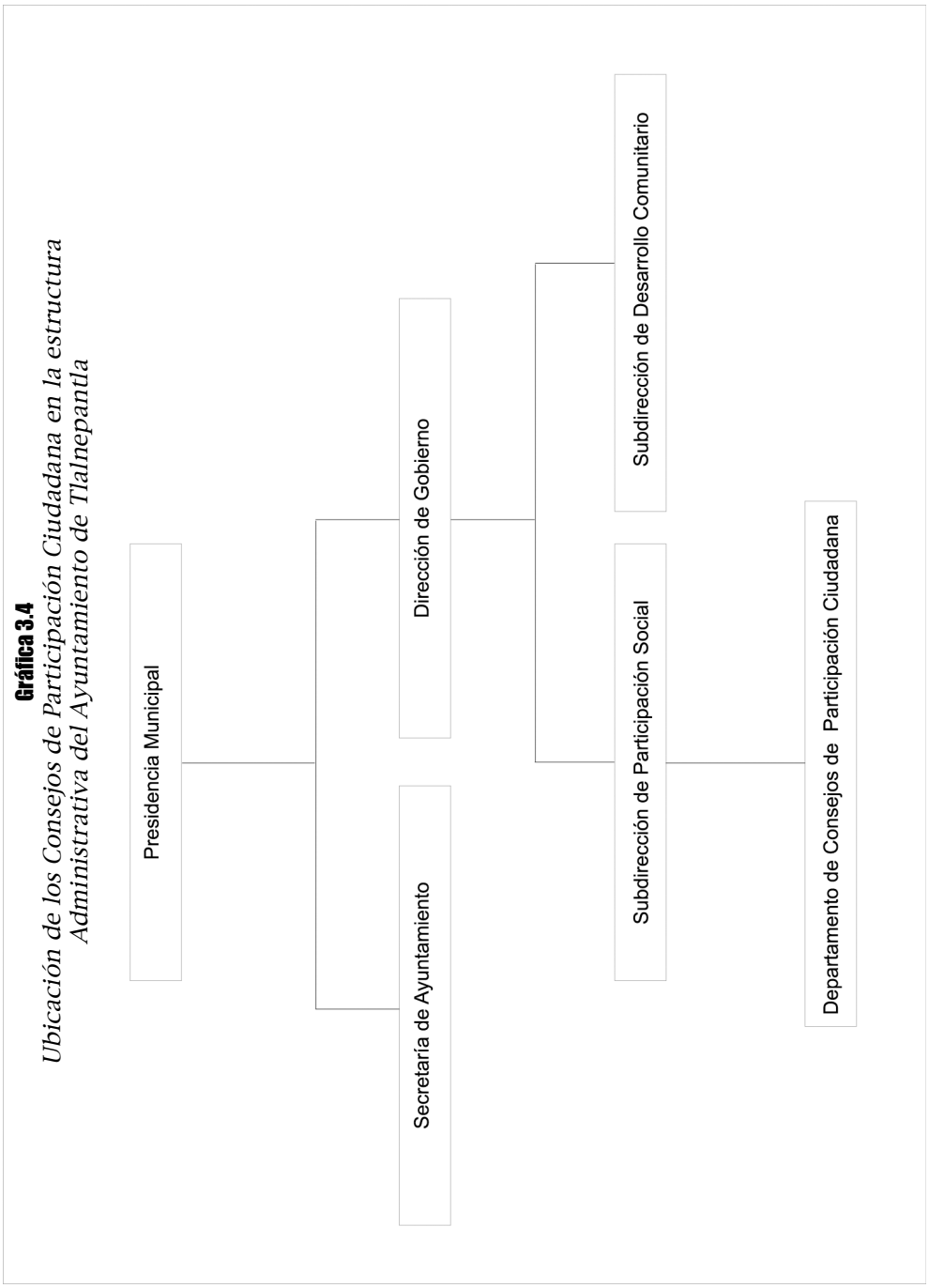
En los hechos, esta Dirección trabajó en forma fragmentada y sin relación entre las dos subdirecciones y entre éstas y el Director de Gobierno, además el puesto de Subdirector de Participación Social fue altamente inestable.

Las dos subdirecciones tenían objetivos y funciones diferentes: mientras a Participación Social le correspondía lo referente a los Consejos de Participación, Asociaciones de Colonos y Organismos No Gubernamentales, la Subdirección de Desarrollo Comunitario tenía como objetivo "elaborar y operar los programas sociales que permitan a la Dirección de Gobierno crear las políticas públicas sobre el costo social entre los diversos grupos político-sociales-económicos que actúan en la sociedad de Tlalnepantla".

Se trataba de apoyar a las organizaciones sociales y a las demás formas representativas que existen en el municipio a través de esas dos subdirecciones, las cuales, durante los tres años de gestión, nunca trabajaron conjuntamente, situación que era ampliamente conocida por el resto de la administración municipal y por los mismos Consejos de Participación.

Gráfica 3.4

Ubicación de los Consejos de Participación Ciudadana en la estructura Administrativa del Ayuntamiento de Tlalnepantla



3.9.1 Perfiles de los funcionarios

El Subdirector de Participación Social[105] tenía como función principal la elaboración de los discursos e informes de gobierno de Ruth Olvera, por lo que sólo cubría el puesto pero desempeñaba funciones muy diferentes y que no se vinculaban con los Consejos de Participación Ciudadana. Si bien se trata de una persona con una sólida preparación académica y política, su labor no estaba al servicio de los ciudadanos integrantes de los Consejos de Participación o de otras formas organizativas, sino de la alcaldesa.

Fue la Subdirección de Desarrollo Comunitario la que trabajó de manera permanente, cumpliendo sus propias funciones y absorbiendo otras de la Subdirección de Participación Social. Esta Subdirección generó diversos productos como diagnósticos de las unidades habitacionales, impulsó a diversos proyectos productivos y apoyo a los vecinos del municipio, para la escrituración y regularización de sus viviendas.

El Subdirector de Desarrollo Comunitario era una persona allegada al Director de Gobierno, se trataba de un funcionario también con una sólida preparación académica que había ocupado otros cargos en administraciones pasadas, en particular, fue el director del Sistema Municipal de Información durante la gestión de Arturo Ugalde Meneses.

Periodista con nivel de maestría, el Subdirector de Desarrollo Comunitario operó varios programas en su área, tendientes, sobre todo, a apoyar a los ciudadanos en la obtención de escrituras, desarrollo de diversos proyectos productivos y algunos estudios y diagnósticos sobre el municipio.

Sin embargo, se trató más bien de un trabajo de tipo personal y no una política del municipio, porque no se reconoció la labor desarrollada por esta subdirección, ni se apoyó a la persona encargada de los Consejos de Participación Ciudadana, quien trabajó sólo y se coordinó con el Subdirector de Desarrollo Comunitario y no con el de Participación Social.

Respecto a la atención a los Consejos de Participación Social, en Tlalnepantla esto no tenía tinte político tan claro como en Ecatepec, sino más bien se encargaba a una sola persona, a un funcionario del personal de base del municipio, quien era el jefe de departamento de los Consejos de Participación Ciudadana.

[105]En esta parte, sólo comentamos el perfil del último Subdirector de Participación Social de Tlalnepantla, egresado de la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM, con diversos cursos de capacitación sobre administración, políticas públicas y desarrollo local, esta persona ocupa el cargo de Coordinador de Asesores del alcalde Rubén Mendoza Ayala.

Apoyado de una persona, este funcionario recibía las solicitudes de los Consejos y se coordinaba con ellos para las diversas acciones municipales a las que se les invitaba, eventos tales como festivales o asistencia a programas de radio o televisión, sin contar con una gran infraestructura o un equipo de apoyo, más bien su labor fue ser el enlace entre los Consejos y las diferentes dependencias de la administración.

3.9.2 Planes y programas

La Dirección de Gobierno de Tlalnepantla presentó al inicio de la gestión una serie de programas los cuales no se realizaron en su totalidad o algunos sólo en forma parcial, debido a la forma en que funcionó esta dependencia.

La Subdirección de Participación Social diseñó los siguientes programas:

- Programa de cultura condominal en unidades habitacionales
- Programa para las asociaciones de colonos
- Programa de organizaciones ciudadanas (ONG)
- Programa de Consejos de Participación Ciudadana
- Programa de Difusión
- Atención permanente a los Consejos de Participación Ciudadana
- Seguimiento de las demandas ciudadanas

Por otra parte, la Subdirección de Desarrollo Comunitario creó otros programas:

- Proyectos productivos
- Vivienda digna
- Fomento a la vivienda para trabajadores del H. Ayuntamiento
- Vivienda de tipo social progresivo
- Regularización de construcción de casa-habitación
- Regularización de la tenencia de la tierra
- Remozamiento de pueblos
- Probecat (Programa de becas de capacitación para trabajadores desempleados)

Respecto a los resultados de estos programas, la Dirección de Gobierno no presentó ningún documento final al respecto y no aparecen señalados en los informes de gobierno. De la información obtenida, presentamos los resultados del Programa de seguimiento de las demandas ciudadanas en el siguiente apartado.

3.9.3 Diagnóstico de los Consejos de Participación

En cuanto al tema de los Consejos de Participación, el Plan de Desarrollo Municipal contenía un interesante diagnóstico donde se advertía que éstos "se perpetúan en el poder, alternándose funciones, heredando los puestos y privilegiando intereses individuales sobre los comunitarios". Entre las situaciones irregulares que se presentaban con estos Consejos se informaba: otorgan permisos para construir, para la venta de productos en la vía pública, para la instalación de ferias y para hacer uso privado de la calle, y administraban recursos materiales propiedad del ayuntamiento.

El Plan contiene un breve análisis de los Consejos de Participación Ciudadana existentes durante el trienio 1994-1996, entre los hechos que se mencionan, es que en las elecciones, de las que derivó el ayuntamiento para dicho período, sólo votaron el 10% de los habitantes que estaban facultados para hacerlo (24,000 de 323,346 ciudadanos).

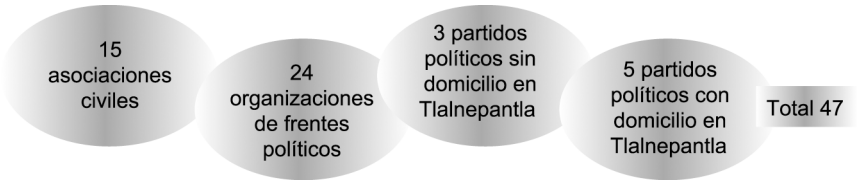
En torno a estos problemas, el gobierno detectó dos clases de respuesta de la población:

1) organización y gestión de sus demandas rebasando a su representación
2) la apatía y la desmovilización"

Otras formas de organización durante ese período fueron: 47 asociaciones de colonos, Comités de Obra de SEDESOL, Comités del DIF y otros grupos:

Gráfica 3.5

Diagnóstico de la organización social en Tlalnepantla



Con base en ese diagnóstico, el Plan contemplaba una serie de acciones para lograr lo que le llamaron, una "auténtica participación ciudadana", fundamentada en una serie de propuestas que formarían parte de la política de la gestión panista.

Es indudable el valor del diagnóstico realizado e incluido en el Plan de Desarrollo y, por entrevistas realizadas a funcionarios municipales, la idea de que los Consejos son una figura rebasada, era una opinión compartida, sin embargo, el Plan no cita fuentes ni especificó cómo se llegó a las conclusiones mencionadas, asimismo, no

estableció una política clara para estos Consejos y más bien, durante la gestión 1997-2000, esta figura fue olvidada por el gobierno municipal.

El resto del Plan establecía, dentro de los programas propuestos, una serie de acciones donde teóricamente se contemplaría la participación ciudadana, sin embargo, no hubo nunca un programa claro en el caso de los Consejos.

Si bien Tlalnepantla creó una Dirección de Gobierno y una Subdirección de Participación Social, esta dirección nunca trabajó en forma coordinada con sus dos subdirecciones y éstas tampoco tuvieron relación entre ellas.

La Subdirección de Participación Social fue, durante esta gestión, sólo un puesto donde se colocaba a gente que no tenía nada que ver que con esa labor y que sólo cubría el cargo, sin promoverse una verdadera política de atención a la participación. En esta gestión, de acuerdo con un funcionario municipal, "los Consejos funcionan de manera irregular, desligados en su mayoría de sus bases comunitarias, falta conocimiento, capacitación y educación en diversos aspectos de la actividad de la administración municipal y se carece de la metodología para el desarrollo de la comunidad y el manejo de grupos".

Sin embargo, el Departamento responsable de dicha labor, lo que sí tenía era un diagnóstico preciso de las tendencias políticas de los Consejos de Participación, de los cuales, se presentan los siguientes resultados:

Cuadro 3.18

Filiación política de los Consejos

Partido	PAN	PRI	PRD	Total Consejos
Consejos	131	31	14	176
Porcentaje	75	17	7	100

Fuente: Diagnóstico del departamento de Consejos de Participación Ciudadana de Tlalnepantla, 2000.

Tal vez debido a la estructura territorial del municipio, el diagnóstico indicaba que los Consejos afines al PAN, tenían presencia en la zona de clase media del municipio: las colonias, fraccionamientos y unidades habitacionales; el PRI, en los pueblos tradicionales de Tlalnepantla, como Santa Cecilia; y el PRD, en la zona oriente, en San Andrés y San Juan Ixhuatepec.

No obstante, los Consejos en Tlalnepantla, "competían" con la estructura creada por el PAN y conformada por los Consejos Cívicos, éstos eran la forma organizativa diseñada en el ámbito municipal, para gestionar las demandas de los habitantes, de bienes y servicios urbanos.

Los Consejos Cívicos funcionaron en algunas colonias, cubriendo casi la totalidad del territorio municipal y, en ciertos sitios, tenían tanta o mayor presencia que los propios Consejos de Participación, a decir de un funcionario municipal:

"durante el término de la gestión 1994-1997, entre 1996-97, fue creado un Consejo Cívico que no fue otra cosa que aglutinar a los ciudadanos descontentos, activistas, simpatizantes y militantes del PRI, así como a unos pocos militantes del PAN, unos cuantos perredistas y ciudadanos independientes, aglutinados en una especie de partido local (instrumental) que permitió canalizar simpatía y operar en comunidades, el apoyo al proyecto partidario del PAN y que logró alcanzar la alcaldía".

Aunque esta investigación se centró en los Consejos de Participación, es importante que un estudio sobre esta nueva forma organizativa que, a decir de los funcionarios y políticos entrevistados, tuvo amplia influencia durante la gestión de Ruth Olvera, como una estructura paralela a los Consejos formalmente establecidos.

A pesar de los esfuerzos de esta gestión panista por lograr un gobierno eficiente y moderno, al estilo gerencial, es indudable la presencia de ciertos rasgos del modelo clientelar en su relación con las organizaciones sociales.

Respecto a la actuación de los Consejos de Participación Ciudadana, existió un programa de seguimiento a sus demandas, el cual dependía de la subdirección de participación social.

De un análisis detallado de las peticiones de los Consejos, se desprenden algunos resultados:[106] por una parte, se registran los 176 Consejos existentes, algunos de los cuales nunca presentaron peticiones (Prado Vallejo, San Antonio y San Felipe Ixtacala, La Ferrocarrilera del Hoyo, Lomas de Lindavista, Constituyentes de 1857, Exejido de Tepoluco, Lomas de Valle Dorado, Jardines de Santa Mónica, Las Margaritas, Valle de los Pinos 1ª. sección, Arcos Electra, Plazas de la Colina, Bellavista Puente de Vigas, La Loma y Rancho San Antonio). De otros, se entiende su participación sólo cómo petición, demandas de diverso tipo: desde regularización de la tenencia de la tierra, construcción de banquetas o pavimentación, hasta avisos de que el Consejo de Participación ya no fungirá como tal y en su lugar lo hará el Comité de Vecinos.

De las demandas presentadas entre 1997 y 1999, los rubros principales fueron: 1) pavimentación y arreglo de calles y banquetas; 2) seguridad en las calles; 3) apoyo económico, ayuda en especie, apoyo técnico o permisos; 4) agua y drenaje; y en

[106]La información se obtuvo del Programa de Seguimiento, Evaluación y Control de los Consejos de Participación Ciudadana que dependía de la Subdirección de Participación Social, de la Dirección de Gobierno de Tlalnepantla.

menor cantidad, alumbrado público y seguridad pública. Un porcentaje de los consejos (5%), nunca presentó peticiones y se desconocen las actividades que realizaron.

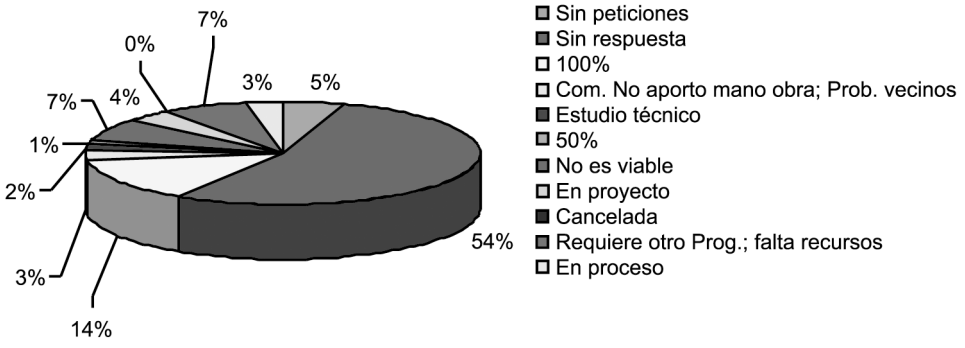
Sobre quién dirigía estas peticiones, en la mayoría de los casos era el presidente del Consejo, pero en otros, algún vecino interesado por intermediación del presidente del Consejo y, en mínimas ocasiones, profesores de escuelas. En el registro obtenido, se observó que los oficios fueron dirigidos a los presidentes de Consejos, a los regidores y a algunos funcionarios de la administración municipal, sobre todo, de la Dirección de Desarrollo Urbano o del área de Gobierno.

Cabe señalar que, en algunos casos, los oficios iban dirigidos a los Consejos Cívicos antes señalados, los cuales efectuaban la petición y recibían respuesta del ayuntamiento, esto sucedió particularmente en los casos de las colonias San Luis Patoni, Ex ejido de Santa Cecilia, San Bartolo Tenayuca, La Comunidad y Tequexquinahuac Pueblo, lo anterior, aunque sucedió sólo en estos casos, constata la presencia adquirida por esta instancia en algunas zonas del municipio.

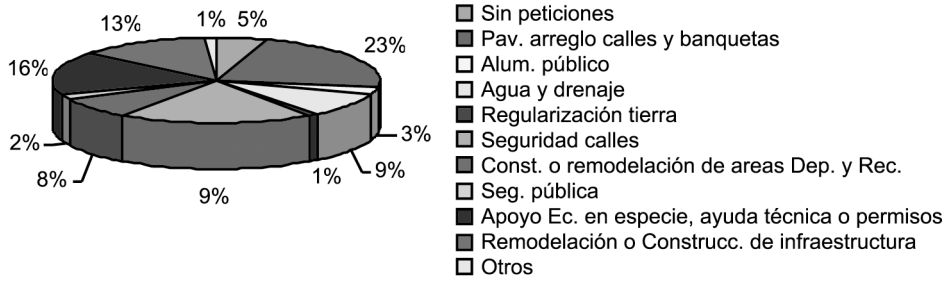
En cuanto a la clase de respuestas que recibieron los Consejos por parte del Ayuntamiento, un gran porcentaje (54%) no obtuvo ninguna y también, en muchos casos, se enfatizó que no existía presupuesto para esa petición; en menor medida, se resolvió en un 100%; y, en contados casos, se especificó que estaba en proyecto, en proceso, requería de otro programa o de una evaluación técnica (ver gráficas 3.6 y 3.7).

Gráfica 3.6

Respuestas a peticiones de los Consejos de Participación Ciudadana en Tlalnepantla



Gráfica 3.7
Demandas de los Consejos de Participación Ciudadana en Tlalnepantla



Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz. Subdirección de Participación Social.

Con lo anterior, quedó claro el papel de los Consejos, que durante esta gestión sólo se limitaron a fungir como simples conductos de las demandas de los ciudadanos del municipio sin que se siguieran los ordenamientos estipulados en la Ley Orgánica Municipal y en el reglamento respectivo.

En Tlalnepantla, durante la gestión de Ruth Olvera Nieto, los Consejos no participaban en la planeación, ni en la elaboración de planes municipales, tampoco existió claridad sobre su funcionamiento, tampoco se sabe si realizaban las reuniones con la periodicidad señalada en la normatividad.

Por otro lado, los Consejos estaban olvidados dentro de la estructura municipal, a pesar que existía una dependencia destinada para su atención, pero que en realidad nunca funcionó, aún más, el tema de los Consejos fue escasamente tratado en los informes de gobierno, con lo que se corroboró la poca presencia de éstos como instancia con poderes reales de decisión o con participación sobre las obras y acciones comprendidas dentro del proceso de gestión urbana local, además, tenían como contraparte, la existencia de los Consejos Cívicos generados por la estructura panista. El testimonio de algunos presidentes de Consejos de participación en Tlalnepantla, ratifica estas apreciaciones.[107]

3.9.4 Actividades de los Consejos de Participación

En Tlalnepantla, el tipo de capacitación impartida a los Consejos de Participación consta en un video de aproximadamente una hora de duración, se trata de un curso

[107]El video en cuestión, contiene un mensaje a los Consejos y sólo en la parte final hace referencia al papel de éstos y a algunas de sus facultades y obligaciones. No aborda temas más explicativos de la función de los Consejos, de las dependencias de la administración o de las tareas que deben realizar.

al que las autoridades titularon “Por una nueva cultura de los Consejos de Participación”.

Además de este curso introductorio, a los Consejos de Tlalnepantla se les consideró casi siempre para eventos sociales y para algunas audiencias públicas que realizó la alcaldesa, de acuerdo con los testimonios de los Presidentes de Consejos entrevistados, y sus labores básicas estaban encaminadas a la gestoría, la atención a la ciudadanía y “ser un enlace entre el gobierno municipal y la ciudadanía para la gestoría y atención de las necesidades propias de la colonia” (presidente del Consejo de Prado Iztacala) o “resolver problemas de la colonia como alumbrado o desazolve” (presidente del Consejo de Colonia Electra).

Los mecanismos del funcionamiento de los Consejos son diferentes, en algunos casos son quincenales, mensuales o cada dos meses o, en otros casos, no se reúnen, lo cual indica que más que seguir una disposición oficial, los Consejos se guiaron por las necesidades de los habitantes o por las disposiciones del presidente.

Los procesos electorales se desarrollaron conforme a lo acordado en el reglamento de los Consejos y aunque en algunos casos hubo impugnaciones, como en Prado Iztacala, la mayoría se resolvieron sin mayores problemas.

Los Consejos canalizaban las demandas de los vecinos a las oficinas de la presidencia y, en algunos casos, llevan un “Plan”, como el caso del Consejo de Prado Iztacala, que es un recuento de las solicitudes al gobierno municipal: “1. Obtención de un terreno para área deportiva; 2. Levantamiento de barda en la calle de Tlalnepantla. 3. Dotar de alumbrado público a esa misma calle. 4. Dotar de pintura amarilla para guarniciones y pintura blanca para postes y topes. 5. Construcción de jardineras en cada esquina de las calles. 6. Poda de árboles en la colonia, entre otras peticiones”. En otros casos, las solicitudes eran de elementos para realizar eventos sociales como bailes y funciones de teatro, a las que el Ayuntamiento otorgaba ayuda como préstamo de sillas, templetes y sonido.

El formato de las reuniones de los Consejos, que en algunos casos era conjunta con la asociación de colonos, era “a través de una mesa en la cual cada participante expone sus necesidades y se aprovechan los planes que el municipio nos da para la comunidad como en el caso de la tramitación de escrituras y testamentos que maneja la Dirección de Gobierno”.

La Dirección de Gobierno entregó a los Consejos, la información respectiva sobre su demarcación territorial: población, número de predios, tipología, tipo de riesgos, distrito electoral local y federal, superficie y límites.

Respecto a su relación con otras instancias como el CODEMUN y los regidores, no es plena pero sí ocurre, en algunos casos, a través de solicitudes de intervención para diversos actos o sobre el beneficio recibido para la remodelación de una escuela (Consejo de la Colonia Electra).

Otra forma frecuente de organización de los Consejos para ampliar su fuerza, fueron reuniones con los Consejos vecinos, con los cuales también coincidieron en eventos organizados por el municipio.

En este caso, el Consejo aceptó haber sido bien atendido y que el gobierno había solucionado algunas de sus demandas, y la única crítica fue particularmente a la Presidenta Municipal, por su falta de acercamiento a las comunidades.

Una de las cosas que cambiaron con la gestión de Ruth Olvera, es que anteriormente los Consejos podían dar su autorización para el establecimiento de algún tipo de comercio, situación a la que estaban acostumbrados, sin embargo, está práctica fue eliminada con la reglamentación aprobada por el Cabildo.

Este tipo de intervención de los Consejos, estaba aún muy lejos de lo establecido en los diversos ordenamientos: Ley Orgánica Municipal y Reglamento de los Consejos de Participación. Los Consejos, en los casos citados, no propusieron acciones para mejorar los planes y programas municipales, aunque, en cierto sentido, sí fueron los canales de comunicación entre los vecinos y el Ayuntamiento y supervisaron la prestación de los servicios públicos.

En la mayoría de los casos, más que proponer, su labor era únicamente la de solicitar obras y servicios, así como el apoyo del municipio para la realización de eventos, lo cual está muy lejos de constituir una verdadera participación porque ellos no deciden qué propuestas habrán de atenderse y cuales no.

Si retomamos el concepto de participación ciudadana, en el caso particular de Tlalnepantla, los Consejos de Participación no proponían ni intervenían en las decisiones de la gestión urbana local. Aunque las entrevistas se limitaron a dos presidentes de Consejos y al análisis del seguimiento de sus demandas, al igual que en el caso de los regidores, podemos afirmar que fue la mínima la presencia de esta figura en las acciones de gestión urbana local.

3.10 El Consejo de Desarrollo Municipal

El Ayuntamiento de Tlalnepantla se inclinó por la elección de un Consejo de Desarrollo Municipal para la vigilancia en la realización de obra pública con recursos del Ramo 33.

Para la votación de los ciudadanos que formarían parte de este Consejo, se decidió, que quedaran preferentemente representadas las zonas caracterizadas previamente como de bajos recursos (zona oriente).

Con estas previsiones, se emitió una convocatoria y resultaron ganadores 12 ciudadanos. Está invitación, si bien fue abierta, se hizo apresuradamente, con la intención de favorecer a algunas personas, en este caso, simpatizantes o miembros de los Consejos Cívicos creados por la estructura panista, de acuerdo con algunos testimonios de actores entrevistados.

Es importante comentar al respecto, que en Tlalnepantla existió una posición contraria a la creación de este CODEMUN, porque algunos funcionarios municipales se pronunciaron en contra de esta figura al considerar que: "cualquier órgano intermedio entre el ayuntamiento y el Estado viola el artículo 115 constitucional, y que el artículo 25 de la Constitución confiere la actividad de la planeación democrática al Estado; de tal manera que la aparición en actividades ejecutivas de cualquier comité o Consejo de Desarrollo Municipal transgrede la Constitución", no obstante, "la participación ciudadana y la organización de la ciudadanía son a todas luces intereses de la administración municipal".[108]

Este asunto fue objeto de un amplio debate y se realizaron diversas reuniones con el objeto de discutir la pertinencia de esta figura y, sí, de alguna manera, ésta vulneraba la autonomía municipal.

Incluso en alguna ocasión se llegó a decidir la eliminación de toda facultad de decisión, supervisión, vigilancia y destino de los recursos otorgados a los Consejos de Desarrollo Municipal y al Comité Comunitario. También se proponía la "elaboración de un reglamento de operación del Ramo 33 para los Fondos para la Infraestructura Social Municipal de Aportaciones, y para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal de carácter municipal, avalado por el Cabildo, debiendo publicarlo en la Gaceta de Gobierno, haciéndose del conocimiento de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado, la contraloría del Estado y el poder legislativo mediante la contaduría general de glosa del Estado".

Sin embargo, "esta última opción implicaría modificar el esquema propuesto por el gobierno del Estado y asimismo, traería consecuencias de índole política que trascenderían en el ámbito nacional, por referenciarlo, estaríamos hablando de una Ley Bartlet con carácter municipal, con las consecuencias que ello pudiera traer".[109]

[108] Citas tomadas de algunos oficios que circularon en la administración cuando se constituyó el CODEMUN.
[109] El documento que discute este tema está fechado el 11 de marzo de 1998, lo firma el Tesorero Municipal y va dirigido a la Presidenta Ruth Olvera. Con este y algunos otros documentos, se constata la oposición de algunos funcionarios a la instalación de este Consejo de Desarrollo Municipal. Se omitieron negrillas del texto original.

En otro documento se sostiene la misma postura y se afirma que el Manual de Operación del Ramo 33 le otorga atribuciones de autoridad a los organismos sociales (Consejo de Desarrollo Municipal, equipo de asesores, Comité comunitario y Comités de control y vigilancia), y se sostiene que las Comisiones, Consejos y Organismos sociales, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, sólo están facultados para coadyuvar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, pero no tiene facultades ejecutivas y sus funciones son: gestionar, promocionar, proponer, participar e informar, por lo que "consideramos flagrante la violación que se hace al artículo 115 Constitucional, fracción primera, párrafo primero". La principal objeción al CODEMUN era que "la Ley Orgánica Municipal no prevé en ningún momento la creación de órganos o comités ciudadanos con atribución de carácter ejecutivo respecto de recursos municipales".

La conclusión a la que se llegó era que: "por las consideraciones antes expuestas creemos que la versión preliminar del Manual de Operación 1998 para el Ramo 33, no debe supeditar la aplicación de los recursos que por este concepto ingresen al Ayuntamiento, a la decisión, control y vigilancia de órganos ajenos al mismo, sino que por el contrario, sean las Organizaciones de Participación Ciudadana cualesquiera que sea su nombre, las que participen activamente proporcionando, sugiriendo, comunicando e informando a la sociedad respecto al destino de los recursos mencionados, pero nunca dotarlos de facultad decisoria para su aplicación, de los contrario sería violatorio del principio de autonomía municipal al que hemos hecho referencia". Con lo anterior se muestra que el CODEMUN fue una figura cuestionada desde sus inicios y tal vez por eso, minimizada en su atención.

Quizá y debido al conflicto anterior, existen dos actas de instalación de este Consejo: la primera, del 19 de febrero de 1998 y la segunda, de abril del mismo año, donde se explica la conformación del mismo (cuadro No. 3.19).

Cuadro 3. 19

Consejo de Desarrollo Municipal en Tlalnepantla

Cargo	Quien lo desempeña
Presidente del CODEMUN	Presidente Municipal
Secretario Técnico	Director de Gobierno
Asesores Técnicos	Tesorero municipal y Director de desarrollo urbano y obras públicas
Representantes del cabildo	Décimo regidor (PAN) / Decimocuarto regidor (PRI) Décima séptima regidora (PRD) / Decimoctavo regidor (PVEM)
12 Representantes Sociales Comunitarios	Electos por votación popular

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, actas de reuniones del CODEMUN

La conformación de este Consejo presentó algunas diferencias respecto con el caso de Nezahualcóyotl, en primer lugar, son 12 los Representantes Sociales Comunitarios contra 25 de éste último, asimismo, la forma de elección en los dos casos fue diferente: en el primero, a través de comunidades localizadas previamente y, en el otro, por distritos electorales.

Otra diferencia fue que los asesores del CODEMUN, en el caso de Nezahualcóyotl, eran todos los directores de la administración municipal mientras que en Tlalnepantla sólo se convocó a dos directores, de las dependencias que tenían un trato más directo con los problemas y objetivos del CODEMUN: Tesorería y Desarrollo Urbano.

En cuanto a los representantes del Cabildo, en Nezahualcóyotl sólo se invitó a un regidor y en Tlalnepantla se procuró que acudieran regidores de los cuatro partidos políticos representados en el Cabildo: PAN, PRI, PRD y PVEM.

Finalmente, la designación de Secretario Técnico de este Consejo recayó en el Director de Gobierno, mientras que en Nezahualcóyotl ese cargo lo ocupó el Director de Desarrollo Social, en ambos casos se trató de personas cercanas a los respectivos alcaldes ya que era un puesto clave y de trato directo con los representantes sociales.

3.10.1 Dinámica de trabajo

En este aspecto se presentaron diferencias sustanciales en los dos casos donde se implementó esta modalidad de gestión urbana. En Tlalnepantla, las reuniones del CODEMUN eran una vez al mes, sin que se avisara cuando se realizaría la siguiente sesión, por lo que, en los 3 años de la gestión, se realizaron alrededor de 27 reuniones, casi todas de carácter ordinario.

Estas sesiones eran cerradas y sólo en algunos casos asistían vecinos cuya problemática iba a ser tratada en la reunión. Asimismo, acudían el Secretario Técnico o un representante designado por él que, en algunos casos, fue el Subdirector de Desarrollo Comunitario, también asistían los miembros del Cabildo invitados, sin embargo, su presencia era irregular, y acudía algún representante de la Tesorería y una Subdirectora de Obras Públicas, quien era la encargada de proponer las acciones y, en la mayoría de los casos, dirigía la dinámica de la reunión.

Respecto a los representantes sociales, se trató de un grupo de 12 personas donde una fue electa Vocal de Control y Vigilancia, de estos integrantes, 10 eran mujeres y sólo dos hombres, todos de mediana edad, y aunque algunos funcionarios y regidores entrevistados afirman la cercanía de estas personas con el PAN, durante la dinámica de las sesiones, no se notaba un trabajo político previo en la mayoría de ellos, aunque sí se detectó una carencia de organización social o redes que antecedieran a este grupo.

Los Representantes Sociales de Tlalnepantla provenían de las siguientes comunidades:

Cuadro 3.20

Representantes Sociales del CODEMUN de Tlalnepantla

Representante	Comunidad
Ma. Del Rosario Moreno Ponce	San Juan Ixhuatepec
Juana Reyes Nieves	Lázaro Cárdenas 3a. Sección
Inocente González Espinoza	Dr. Jorge Jiménez Cantú
Ma. Del Carmen Pérez Morales	San Isidro Ixhuatepec
Ma. Hortensia Herrera Ramírez	La Comunidad
Joel Mauricio Herrera González	Hugo Cervantes del Río
Ma. Luisa Vega Infante	Loma Bonita
Virginia Rosales Ramírez	San Juan Ixtacala
Martina Lugo López	Ampliación Gustavo Baz
Martha Franco Serrano	Izcalli del Río
Ma. Elena Castellanos Cano	Viveros de la Loma
Marina Romero Rodríguez Vocal de Control y Vigilancia	Unidad habitacional Tequexquinahuac

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, actas de reuniones del CODEMUN, 1998-2000.

Las acciones de este CODEMUN fueron sustancialmente diferentes al caso de Nezahualcóyotl: las reuniones no se hacían públicas, la información no trascendía de los espacios donde se realizaban las obras, los representantes tenían escasa participación y no contaban con un espacio propio para la realización de sus gestiones, estas fueron, entre otras diferencias, las que se descubrieron a través de dos caminos: el análisis de las actas de las sesiones y la asistencia a varias reuniones, en un proceso no exento de dificultades.[110]

3.10.2 La participación del CODEMUN en la gestión urbana

Existe un acta donde se notifica la instalación del CODEMUN, en esta reunión se encontraban presentes los integrantes del Consejo incluyendo a la presidenta Ruth Olvera, en la misma se les "exhorta a participar con entusiasmo, respetuosos del compromiso que han adquirido con la ciudadanía de Tlalnepantla, para analizar y proponer, en su caso, las obras que beneficien al municipio, anteponiendo los intereses superiores de la colectividad a los intereses particulares o de grupo", en esta primera sesión de instalación del Consejo, no se discutió ningún otro punto.

[110]En una ocasión, se me pidió retirarme de una reunión porque había que hacer una solicitud especial para estar presente, asimismo, varios Consejeros no accedieron a ser entrevistados y en el caso de la Vocal de Control y Vigilancia, a pesar de se insistió permanentemente en sostener una reunión con ella, en todas las ocasiones se negó. Aunque finalmente se proporcionaron copias de las actas de las sesiones del CODEMUN, esto se hizo con mucha reserva y algunos otros documentos se obtuvieron a través de un regidor que acudía regularmente a las reuniones. Respecto a la información sobre las obras realizadas, se localizaron algunos carteles de 1998 y 1999 donde se sintetizan las acciones efectuadas, sin embargo, no existe una publicación específica que aborde esta cuestión como en el caso de Nezahualcóyotl.

No obstante, existe otra acta donde también el asunto a tratar es la instalación del CODEMUN, por lo que existe confusión respecto a cuándo empezó a funcionar este Consejo, probablemente, esto se debió a la oposición de algunos funcionarios a que el CODEMUN tuviera algunas facultades derivadas de su intervención, en la decisión del destino y uso de los recursos federales.

También, en esa sesión, se realizó la elección del Vocal de Control y Vigilancia, donde se nombró a una sola persona,[111] a diferencia de Nezahualcóyotl donde hay varios vocales.

El CODEMUN de Tlalnepantla, realizó durante los casi dos años que funcionó,[112] alrededor de 22 sesiones ordinarias y 7 extraordinarias, distribuidas de la siguiente forma: en 1998, 7 ordinarias y 2 extraordinarias; en 1999, 9 ordinarias y 4 extraordinarias; y en el 2000, 6 ordinarias y una extraordinaria.

Comparativamente con el CODEMUN de Nezahualcóyotl, el de Tlalnepantla sesionó la quinta parte de las veces, pero la diferencia más notable fue la dinámica y el grado de participación de los involucrados en el desarrollo de las sesiones.

De un análisis de las actas de las sesiones del CODEMUN en Tlalnepantla, se observa el poco grado de intervención o propuesta de los ciudadanos involucrados, ya que en escasas ocasiones tomaron la palabra. La dinámica que se llevaba en el CODEMUN era la misma para todas las sesiones: la presentación de la propuesta de obras por parte de la Subdirectora de Infraestructura y Equipamiento Urbano o la intervención del Tesorero Municipal, la votación de estas propuestas y la discusión de asuntos de generales.

Se trataba de obras que el Ayuntamiento, a través de la Dirección de Desarrollo Urbano, llevaba a discusión al seno del CODEMUN, sin que efectivamente esto sucediera, porque, invariablemente, los Consejeros aprobaban las obras y ellos no participaban en ningún tipo de discusión.

Las escasas intervenciones fueron por parte de los regidores invitados, particularmente los de oposición, así como de algunos funcionarios municipales, los ciudadanos sólo votaban el destino de las obras.

[111]Su elección fue por mayoría de votos, esta persona, a su vez también fungía como presidenta del Consejo de Participación Ciudadana de la Unidad Habitacional Tequexquinahuac, según consta en el directorio de Consejos proporcionado por la Dirección de Gobierno, sin embargo, en los Manuales de Operación no existe ningún impedimento al respecto, por lo que no se violó ninguna disposición legal.
[112]De acuerdo con las actas proporcionadas por la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio.

De las pocas veces que los ciudadanos emitieron su opinión, la Vocal de Control y Vigilancia, solicitó que "en los próximos recorridos se citen a los Comités de obras, con la finalidad de tener un trato más directo para conocer la problemática de las mismas", asimismo, otro consejero solicitó que "se atendieran las demandas que quedaron fuera de la propuesta discutida ese día". Fuera de estas intervenciones, los Consejeros se limitaban a aprobar las propuestas que el Ayuntamiento presentaba. Por su parte, la actuación de los regidores era más notable, particularmente en los casos de los representantes del PRI, del PRD y del PVEM, y aunque en diversas ocasiones discutieron e presentaron propuestas al CODEMUN, no fueron tomados en cuenta en la mayoría de los casos.

Prueba de esa clase de intervenciones son las del regidor del PRI, quien cuestionó acerca de los cambios a una serie de obras que ya se habían aprobado y proponía que "para evitar esos cambios se deberían hacer mejores consensos con las comunidades". En esta misma sesión, el regidor del PVEM, preguntó "que si la dinámica que se está llevando a cabo en la formación de talleres o comités de obra son ciertas".

En otra reunión, el regidor del PRI mostró su oposición a la propuesta de obras hacia varias colonias, sin embargo, el CODEMUN las aprobó y, por ello, en la acta correspondiente, firmó bajo protesta.

La regidora del PRD también mostró su inconformidad en diversas ocasiones, por ejemplo, cuando reclamó que: "los próximos recorridos se programen de acuerdo a un calendario prestablecido y se les haga la invitación correspondiente". Ya que una de las observaciones de esta regidora, al cuestionarla sobre la actuación del CODEMUN, era que nunca se les avisaba con suficiente anticipación por lo que ellos no podían programar su asistencia a las reuniones o recorridos de este Consejo, en la mayoría de las ocasiones se les informaba un día antes de celebrarse la reunión.

Otra protesta del regidor del PRI fue en relación con los dos fondos que maneja el ayuntamiento, se asentó en la acta respectiva: "manifiesta su inconformidad en cuanto a cómo se ha venido manejando la aplicación de los recursos del Fondo para el Fortalecimiento de los Municipios, considerando que no es el espíritu de dicho Fondo, solicitando se le asignen más recursos a seguridad pública". Cabe destacar que este regidor firmó en repetidas ocasiones bajo protesta y fue de las personas integrantes del CODEMUN, la que más intervino.

En cierta sesión, la funcionaria de obras públicas "hace una atenta invitación a los vocales del CODEMUN a que participen y se acerquen para llevar a cabo coordinadamente visitas a las obras, los trabajos a realizar, así como la revisión de los expedientes técnicos de las obras que se autorizan dentro de las sesiones del

CODEMUN, para la aclaración de dudas por parte de los Consejeros y en especial a la Sra. Marina Romero, por tener la función de Control y Vigilancia, y así poder informar periódicamente a los vocales del CODEMUN". Con lo anterior se constata el poco grado de involucramiento de los Consejeros en las acciones de gestión urbana municipal y la presencia de los miembros del Cabildo.

Asimismo, se detectó alta inasistencia por parte de los regidores, por lo que muchas de las actas no están firmadas por ellos, de igual manera, los Representantes Sociales también incurrieron en ausentismo y en muchas actas tampoco aparecen sus rúbricas, por lo anterior, se vuelve a corroborar la hipótesis de su escasa presencia y nula participación en los procesos de gestión urbana. Comparativamente con el CODEMUN de Nezahualcóyotl, existen diferencias significativas, derivadas sobre todo, del grado de involucramiento y participación de los ciudadanos en estas tareas decisorias respecto a las obras y servicios urbanos.

No obstante que en Tlalnepantla existió un CODEMUN que fue electo siguiendo todas reglas implementadas para ello, se trató de una instancia que nunca tuvo la fuerza y la presencia suficiente para actuar en las tareas de gestión urbana local. Su labor era meramente contemplativa y aval de las decisiones que ya estaban tomadas, en palabras de los mismos regidores, ellos afirman que no asistían porque "únicamente vamos a levantar la mano y aprobar obras ya decididas", asimismo, de acuerdo con un funcionario municipal:

"el Ramo 33 funciona regularmente, se capacitó a sus Concejales, sin embargo, desconocen la realidad municipal, el planteamiento de los Comités de Obra o comunitarios…Los Concejales por su desconocimiento sobre la realidad de todo el municipio se convierten en simples avales de las propuestas de los intereses de la Dirección de Desarrollo Urbano, no tienen un peso suficiente en la actividad conjunta de la planeación y definición de los aspectos de obra pública municipal, sus peticiones generalmente son particulares sin vinculación con un entorno mayor, a veces ni zonal, peticiones que son en muchos casos autorizadas con el objeto de no desmeritar la relación interna del CODEMUN".

De un total de 26 actas revisadas de los años 1998-2000, se pueden inferir algunos resultados:

En cuanto a quién proponía las obras, en la totalidad de los casos, éstas procedían de las direcciones de la administración municipal involucradas: la Tesorería Municipal y la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, en ningún caso se perciben en las actas algún tipo de propuesta de los ciudadanos integrantes del Consejo.

Por otra parte, los asuntos que más se trataron fueron en este orden: 1) el presupuesto del Fondo de Infraestructura Social Municipal, 2) el pago de pasivos, 3) asuntos

generales, 4) las propuestas de evaluación o plan de trabajo y 5) la distribución o difusión de recursos o presupuesto. De menor importancia fueron otra clase de asuntos como: la "discusión" del Fondo de Aportaciones para el Fomento Municipal, la autorización del padrón de becas, la discusión de los fondos para la infraestructura a educación y salud, la entrega de normatividad y presentación de proyectos; en general, se trataban los asuntos concernientes exclusivamente a lo que tenía que ver con la distribución de recursos.

Por lo regular, se votaban varios asuntos en una sola sesión, por lo que para elaborar una estadística del tipo de acuerdos, se consideró el total de las reuniones celebradas con las diversas votaciones realizadas respecto a los asuntos antes mencionados. De tal forma, casi en todos los casos la forma usual de resolución fue la mayoría de votos y, en muy pocos casos, fue por unanimidad, y casi siempre quienes se abstenían de votar eran los regidores que asistían a las reuniones.

Por otra parte, la asistencia a las reuniones del CODEMUN era muy irregular, prácticamente en todas las sesiones faltaba uno o más de los ciudadanos involucrados, los regidores o los asesores técnicos, llegando al extremo de que, en algunas ocasiones, faltaron hasta seis representantes sociales (sesión del día 28-12-98) De la totalidad de las asambleas del CODEMUN, sólo en dos o tres asistieron todos los representantes sociales, pero cuando esto sucedía, faltaba algún regidor o el asesor técnico. Esto revela la poca presencia de esta instancia, en procesos de decisión sobre obras de gestión urbana que beneficiarían a la comunidad.

En cuanto a las obras y acciones realizadas por este Consejo, los informes obtenidos nos muestran que se destinaron básicamente a obras de infraestructura educativa, salud, urbanización, electrificación, mejoramiento a la vivienda y otros, al menos en lo que tiene que ver con el Fondo de Infraestructura Social Municipal, ya que el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, se destinaba básicamente a pago de pasivos y seguridad pública, de acuerdo con lo señalado por la normatividad de estos fondos.

En Tlalnepantla no se dio difusión a las obras realizadas, ni existió algún órgano informativo oficial, como el caso de la Gaceta que publicó el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, se trató más bien, de un asunto formal que de una verdadera participación e involucramiento de los ciudadanos.

Si bien existieron algunos programas que se realizaron con estos recursos, éstos no tuvieron un gran impacto, y se sabe que eran promovidos desde las instancias de la administración y los ciudadanos miembros del CODEMUN sólo tenían una presencia meramente formal.

3.10.3 Realización de obra pública en 1998

En cuanto a las obras realizadas, en 1998, el FISM se dividió en siete rubros: 1) urbanización; 2) infraestructura básica de salud; 3) infraestructura básica educativa; 4) electrificación; 5) mejoramiento de vivienda; 6) programa de estímulos a la educación y 7) programa de desarrollo institucional (ver cuadro No. 3.21).

Cuadro 3.21

Tlalnepantla de Baz, montos de inversión del Ramo 33 en 1998

Tlalnepantla			
Fondo de Infraestructura Social Municipal		Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	
	1998		
Urbanización	2,203,844.00	Pasivos financieros	51,166,083.12
Infraestructura básica de la salud	2,054,386.00	Seguridad pública	1,500,000.00
Infraestructura básica educativa	6,869,790.00		
Electrificación	1,525,944.00		
Mejoramiento de vivienda	1,336,772.00		
Programas de estímulo a la educación	4,027,720.00		
Programa de desarrollo institucional	367,724.00		
Total	18,386,180.00	Total	$52,666,083.12

Fuente: H. ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Consejo de Desarrollo Municipal 1998-1999.

De éstos, el sector más beneficiado fue, durante ese primer año, **el programa de infraestructura básica educativa**, con una inversión total de 6, 869,790.00, que se destinó básicamente a obras de rehabilitación general o parcial de diversas escuelas del municipio, las cuales están ubicadas en las zonas más pobres del mismo y donde tenían representantes sociales como: Lázaro Cárdenas, Tequexquinahuac, Jorge Jiménez Cantú, Los Reyes Ixtacala, Santa Cecilia, Lomas de San Juan Ixhuatepec y el Tenayo, entre otras, con un total de 108 acciones realizadas en ese año.

Dentro del **Programa de Estímulos a la Educación**, que fue el siguiente rubro beneficiado, se dieron becas a 2, 144 niños. El siguiente rubro beneficiado fue el de **urbanización** con un total de 11 obras realizadas en diversas colonias del municipio, sobre todo en Lázaro Cárdenas 3a. Sección y Lomas de San Juan Ixhuatepec.

El tipo de obras realizadas fue, sobre todo, de construcción de arroyos, banquetas y muros de contención. Los otros sectores beneficiados fueron el área de **salud**, con obras de rehabilitación a centros de salud y consultorios del DIF situados en diferentes colonias del municipio; también se realizaron en ese año, diversas obras de electrificación y **mejoramiento a la vivienda**. Las obras de **electrificación** se realizaron en las colonias: Dr. Jorge Jiménez Cantú, El Pedregal, San Isidro Ixhuatepec y Tabla Honda, y las de mejoramiento a la vivienda, se destinaron a 5 comunidades

con un total de 200 viviendas y a 15 comunidades con un total de 600 viviendas, todas estas obras se realizaron en la zona oriente del municipio, considerada como la más pobre. El sector menos beneficiado en este rubro, fue el programa de desarrollo institucional (367,724.00).

Por otra parte, al FAFM se le destinó un total de $52,666,083.12, de los cuales sólo se sabe que la mayor parte se destinó al pago de pasivos financieros y una mínima cantidad a seguridad pública. Cabe destacar la gran desproporción entre las obras de urbanización realizadas y que en total sumaron algo más de 18 millones de pesos, es decir, menos de la mitad de lo que se canalizó al pago de pasivos, (cuadro 3.22).

Cuadro 3.22

Tlalnepantla de Baz: montos máximos y mínimos de inversión con recursos del Ramo 33, 1998

Tlalnepantla				
Concepto	Fondo de Infraestructura Social Municipal		Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	
	1998	Sectores beneficiados	1998	
Valor mínimo	367,724.00	Programa de desarrollo institucional	1,500,000.00	Seguridad pública
Valor máximo	6,869,790.00	Infraestructura básica educativa	51,166,083.12	Pasivos financieros
Total	18,386,180.00		52,666,083.12	

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por el CODEMUN de Tlalnepantla.

3.10.4 Realización de obra pública en 1999

Para 1999, el Ayuntamiento de Tlalnepantla destinó el FISM a 10 diferentes rubros: 1) infraestructura educativa; 2) electrificación; 3) infraestructura de salud; 4) urbanización; 5) mejoramiento de vivienda; 6) estímulos a la educación básica; 7) programa de desarrollo institucional; 8) gastos indirectos; 9) contraloría interna; 10) convenios por remanentes; 11) rendimientos financieros (ver cuadro No. 3.23).

Cuadro 3.23

Tlalnepantla de Baz: montos de inversión del Ramo 33, 1998

1999			
Infraestructura Educativa	13,945,884.87	Pago de pasivos	107,769,177.11
Electrificación	1,300,854.00	Seguridad pública	4,990,150.52
Infraestructura de salud	2,000,000.00	Contraloría interna	225,969.59
Urbanización	2,759,642.72	Rendimientos financieros	1,397,705.73
Mejoramiento de vivienda	1,500,000.00		
Estímulos a la educación básica	4,430,140.76		
Programa de desarrollo institucional	548,362.65		
Gastos indirectos	673,244.00		
Contraloría interna	54,840.70		
Convenios por remanentes	211,295.56		
Rendimientos financieros	1,593,405.26		
Total	$29,017,670.52	Total	$114,383,002.95

Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Consejo de Desarrollo Municipal 1998-1999.

En ese año, nuevamente el sector más beneficiado fue el de infraestructura educativa, seguido por el programa de estímulos a la educación básica; en tercer lugar aparece el rubro de urbanización y en cuarto, la infraestructura para la salud. En el último lugar está el presupuesto destinado a la contraloría interna.

Al rubro de infraestructura educativa se le destinó la mayor parte del presupuesto de ese fondo y éste fue canalizado a obras de rehabilitación general e impermeabilización de un gran numero de escuelas situadas en diferentes colonias del municipio; por otra parte, en el programa de estímulos a la educación básica se otorgó beca a 2,144 niños, en 98 escuelas primarias situadas en el territorio municipal.

En el rubro de urbanización, las obras realizadas fueron sobre todo, arroyos, muros de contención, banquetas y pavimento, en colonias como Lázaro Cárdenas y San Juan Ixhuatepec. Por otro lado, en Infraestructura de salud se rehabilitaron diversos consultorios del DIF y centros de salud en varias colonias del municipio. El programa de mejoramiento a la vivienda tuvo acciones en 867 viviendas en 24 comunidades. A la contraloría interna que se ubicó en el último lugar de este presupuesto, le correspondieron $54,840.70.

Finalmente, en el FAFM, la suma destinada excedió en mucho lo establecido para el FISM ya que este último fondo representó alrededor de la quinta parte del total del segundo ($29,017,670.52 y $114,383,002.95, respectivamente). De este segundo fondo, la mayor parte ($107,769,177.11) se destinaron al pago de pasivos y un porcentaje mínimo a seguridad pública y contraloría interna. Con lo que se repite la misma situación de 1998, cuando el presupuesto total para las diversas obras municipales fue menor en comparación con el pago total de pasivos, (ver cuadro No.3.24).

Cuadro 3.24

Tlalnepantla de Baz: montos máximos y mínimos de inversión con recursos del Ramo 33, 1999

Tlalnepantla

Concepto	Fondo de Infraestructura Social Municipal		Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios	
	Sectores beneficiados	1999	Sectores beneficiados	1999
Valor mínimo	Contraloría interna	54,840.70	Contraloría interna	225,969.59
Valor máximo	Infraestructura educativa	13,945,884.87	Pago de pasivos	107,769,177.11
Total		29,017,670.52		114,383,002.95

Fuente: elaboración propia con base en información proporcionada por el CODEMUN de Tlalnepantla.

3.10.5 La obra pública y las demandas ciudadanas

En este apartado intentamos contrastar las demandas de los ciudadanos de Tlalnepantla con los sectores que fueron atendidos con los recursos del Ramo 33, con el fin de hacer una evaluación –que será parcial- de esta gestión.

En primer lugar, las estimaciones realizadas por el mismo municipio señalan como sectores con déficit el **abastecimiento de agua potable** y el **tránsito y vialidad** en algunas zonas del municipio. En el renglón de los servicios urbanos, el municipio tenía una cobertura satisfactoria en drenaje y electricidad, al igual que en infraestructura educativa y salud. Se trataba de un territorio con adecuados niveles de servicios y además, con una actividad económica importante. No obstante, se trata de un sitio fragmentado y dividido en dos zonas claramente diferenciadas: la poniente y la oriente, es en esta última, donde se presentan las mayores carencias.

Por otra parte, el análisis del Plan de Desarrollo Municipal establecía que las demandas de la población eran sobre todo en tres rubros: 1) **seguridad publica y tránsito**, 2) **servicios públicos y** 3) **agua potable, alcantarillado y saneamiento**. Esto ciertamente coincide con las áreas detectadas como deficitarias por el Ayuntamiento.

No obstante, en Tlalnepantla se constató que algunas zonas presentaron mayores demandas que otras, de tal manera que la delegación V, ubicada en la zona oriente y conformada por los sectores con las más graves carencias, fue la que se distinguió por su presencia en esa consulta popular.

Respecto a la respuesta dada por el Ayuntamiento, tenemos que en 1998, los sectores más atendidos por el FISM y FAFM fueron **infraestructura básica educativa**, y el **pago de pasivos**, respectivamente. En lo que tiene que ver con los otros sectores atendidos, destacan el Programa de Estímulos a la Educación, así como diversas

obras de infraestructura en salud. Además se observa, que entre las zonas más beneficiadas, se encontraban aquellos sectores donde la consulta pública tuvo mayor respuesta (Lázaro Cárdenas, Tequexquinahuac, Jorge Jiménez Cantú, Los Reyes Ixtacala, Santa Cecilia, Lomas de San Juan Ixhuatepec y El Tenayo). Sin embargo, resalta también el porcentaje tan alto que se destinó en ese año al pago de pasivos, cifra que superó la destinada a muchos de los programas existentes.

Para 1999, nuevamente el sector más beneficiado fue el de **infraestructura educativa**, seguido por el **programa de estímulos a la educación básica**; en tercer lugar apareció el rubro de **urbanización**, en lo que tiene que ver con el FISM, mientras que en el FAFM, nuevamente fue muy elevada la cantidad destinada al pago de pasivos.

De nueva cuenta los sectores más beneficiados fueron aquellos ubicados en la zona oriente de Tlalnepantla, como las colonias Lázaro Cárdenas y San Juan Ixhuatepec que son: 1) de las más pobres del municipio, 2) las que presentaron mayores demandas durante la consulta pública; 3) las que obtuvieron mayores beneficios con los recursos del Ramo 33.

En el siguiente cuadro se presenta una síntesis de las demandas ciudadanas y los sectores atendidos por el gobierno municipal.

Cuadro 3.25

Demandas ciudadanas y respuestas del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz

Sectores detectados con carencias	Demandas ciudadanas Plan de Desarrollo Municipal	Sector más favorecido con el FISM 1998 y 1999	Sector más favorecido con el FAFM 1998 y 1999
Tránsito y vialidad	1. Seguridad pública y tránsito	Infraestructura educativa 1998	Pago de pasivos 1999
Agua potable y alcantarillado	2. Servicios públicos	Infraestructura educativa 1998	Pago de pasivos 1999
Seguridad pública	3. Agua		

Fuente: elaboración propia con base en los informes del CODEMUN y el Plan de Desarrollo Municipal.

De este análisis se pueden inferir lo siguiente: en primer lugar, se trata de un territorio que comparativamente con Ecatepec y Nezahualcóyotl, presentaba mejores niveles de vida de la población, la cual tiene carencias en un sector muy definido del territorio municipal, mismo que fue atendido con los recursos del Ramo 33.

En segundo término, esta gestión priorizó aspectos del gobierno como: la eficacia, la rápida atención a las demandas y la obra pública de gran magnitud, mientras que la participación ciudadana no tuvo ningún peso, a través de las instancias institucionales

existentes. Tal vez porque se trataba de un espacio social más consolidado y con pocas carencias, donde los ciudadanos no tenían mucha necesidad de intervenir. Se detectó asimismo, la ausencia de organizaciones sociales u otra clase experiencias similares (a excepción de los Consejos Cívicos).

Finalmente, el esfuerzo se dirigió principalmente a obras de gran magnitud, que llamaran la atención de ciudadanos y posibles inversionistas, pero sobre todo, mejoró en forma considerable el grado de atención a la población en direcciones como la Tesorería, así como en la canalización de las demandas ciudadanas.

Este estilo de gestión se asemejó más a una forma gerencial de gobierno, donde se moderniza la administración (ver capítulo 1), se eficienta la atención a la ciudadanía y se crean mecanismos para canalizar sus demandas.

No obstante, la participación fue más bien un compromiso en el discurso que una política específica de las autoridades, aunque un hecho a considerar, es la presencia de rasgos de las formas clientelares, como la existencia del Consejo Cívico, su relación con la gestión de Ruth Olvera y una atención privilegiada a sus miembros, algunos de ellos relacionados con el CODEMUN.

3.11 Reflexiones finales de la gestión en Tlalnepantla

A continuación presentamos las primeras conclusiones de cada una de las unidades de observación utilizadas.

3.11.1 Administración del Ejecutivo local

La gestión de Ruth Olvera Nieto se caracterizó por los intentos de modernizar el aparato administrativo completo, creando nuevas direcciones que impulsaran el desarrollo económico y dando mayor presencia a áreas como la Tesorería y la Contraloría municipal. Lo anterior establece una separación tajante entre las áreas del funcionamiento político y administrativo del ayuntamiento.

Se incrementó la eficiencia de los servicios y se dio mayor atención a las demandas, se estableció una ventanilla donde los ciudadanos presentaban sus solicitudes que eran atendidas en forma eficaz. Asimismo, se percibe una inquietud por eficientar todo el aparato de gobierno y cuidar los perfiles profesionales de los funcionarios de la administración municipal. No obstante, se trató de una gestión con un grado de estabilidad medio, donde hubo cambios en algunas de las principales direcciones de la administración.

A pesar de tratarse de un gobierno presidido por una mujer –el primero en el municipio- no se promovió una política de género, lo cual contradice la postura que afirma que la presencia de una mujer en el nivel ejecutivo garantizará una mayor equidad en los cargos administrativos, el caso de Tlalnepantla demuestra que esto no es necesariamente cierto.

No obstante, esta administración se caracterizó por la gran cantidad de obra pública realizada, como puentes de gran magnitud que resolvieron algunos problemas que aquejaban al municipio desde hacía varios años. Se realizaron otras construcciones de cierta trascendencia, todo esto con una participación mínima de la ciudadanía.
La comunicación con la ciudadanía prácticamente no existió, si bien se contempló una dirección enfocada a esta función, ésta cumplió una labor meramente formal de promover las obras y acciones de la gestión panista.

3.11.2 El Cabildo

El Cabildo, cumplió con sus labores en el plano político y se centró, sobre todo en sus labores propias de reglamentación y gestión de las demandas ciudadanas.
Nuevamente encontramos aquí la interpretación particular hacia las tareas de "promoción de la participación ciudadana" que se contemplan en la legislación local. Al igual que en el caso de Ecatepec, los regidores en Tlalnepantla, gestionan y promueven diversas obras de beneficio social para los ciudadanos que lo solicitan, que son fundamentalmente, miembros de su mismo partido político.

Solicitudes como pavimentación o dotación de servicios públicos, son gestionadas por los regidores, sin que los ciudadanos intervengan en los procesos de decisión sobre qué tipo de obra, cuándo y dónde habrá de realizarse, encontramos que esa supuesta "promoción de la participación ciudadana" no es más que la realización de diversas gestiones ante las autoridades competentes.

Por otra parte, los regidores de partidos opositores percibieron ésta gestión como dedicada a beneficiar a la estructura creada por el panismo local: los Consejos Cívicos.

3.11.3 Los Consejos de Participación Ciudadana

En Tlalnepantla, existió un área encargada exclusivamente de atender los asuntos relacionado con la participación, sin embargo, ésta no funcionó de manera adecuada y nuevamente se repitió el fenómeno de los Consejos relegados a un segundo plano y sólo considerados para actividades de importancia menor.

Aquí los Consejos no opinaron ni participaron en las tareas de planeación del municipio y cumplieron sólo con tareas secundarias. De acuerdo con nuestra concepción de la

participación ciudadana, en Tlalnepantla los Consejos no participaron en las tareas de gestión urbana local.

Aunado a esto, la existencia de una forma paralela de organización, los Consejos Cívicos, resto importancia a estas instancias legalmente establecidas.

Se trató de una administración que cuidó la eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos, pero que no consideró a las instancias organizativas existentes vinculadas con estas tareas.

3.11.4 El Consejo de Desarrollo Municipal

En Tlalnepantla esta forma de participación ciudadana debía vigilar e intervenir en algunas tareas de la gestión urbana relacionadas con la aplicación de los fondos federales, sin embargo, se convirtió en un Consejo que sólo tuvo una mínima intervención. El CODEMUN no se involucró realmente con las tareas de gestión y sólo prevaleció en el plano formal, los indicadores utilizados para medir el grado de intervención de este CODEMUN, así lo indican.

Se realizaron algunas obras con este tipo de fondos pero en áreas de infraestructura social básica con alguna incidencia sobre la calidad de vida de los habitantes del municipio y sólo en ciertos sectores del territorio del mismo, además, de los tres casos considerados, en Tlalnepantla se recibió la menor cantidad de estos fondos. En esta clase de obras, las dependencias gubernamentales decidían hacia qué sectores, los montos y magnitud de las obras, mientras que el CODEMUN y específicamente, los representantes sociales, avalaban las decisiones tomadas de antemano. Sólo algunos de los regidores miembros también del CODEMUN, tuvo un mayor grado de intervención, sin embargo, su presencia tampoco significó cambios en esta instancia.

Nos encontramos aquí con una gestión que tiene ciertas bases del Modelo 1, de la **gestión clientelar** pero en tránsito hacia el Modelo 2, del **estilo gerencial** de gobierno, donde el papel de la participación ciudadana no es específico.

A este gobierno le preocupó principalmente separar las tareas de gobernar y administrar, podemos afirmar que se trató de una **buena administración** (Cfr. Ward, 1996), pero carente de presencia ciudadana en las tareas de gobierno.

CAPÍTULO 4
LA GESTIÓN PARTICIPATIVA: NEZAHUALCÓYOTL

4.1 Breve historia del municipio

Creado el 23 de abril de 1963, en los terrenos situados al oriente del Distrito Federal, este municipio tiene una importante trayectoria en la organización social y lucha por los servicios urbanos básicos.

Su historia se puede situar desde los años veinte cuando los terrenos desecados del Lago de Texcoco fueron puestos a la venta para fines agrícolas y con propósito de amortiguar las tormentas de polvo que afectaban en ese entonces a la Ciudad de México (García, 1999, p. 88).

Después de una serie de operaciones de comercialización, para los años treinta los terrenos son invadidos en las cercanías a la carretera México-Puebla, en los territorios de los municipios de Chimalhuacán, La Paz y Ecatepec. En esos tiempos se tiene conocimiento de las primeras formas organizativas, cuando surgen una serie de juntas para el mejoramiento "moral, cívico y material y promoviendo la independencia política de las colonias". Para mediados de la década de los cuarenta, con la construcción del Bordo de Xochiaca (actual depósito de desechos sólidos) y el Túnel de Tequisquiac, se conforman las primeras colonias: Juárez Pantitlán, México, El Sol y San Juan, (Ibíd. p. 89).

Este fenómeno fue el resultado de la gran concentración de población que estaba generando el Distrito Federal y sus alrededores como respuesta a una serie de políticas que tenían como fin que el centro del país –y su capital-, contaran con mejores servicios públicos. Otro detonador de este proceso de urbanización acelerada fue el auge de la industria que tendía a concentrarse en algunas zonas de la capital y sus alrededores.

No sorprende, por lo tanto, que estas áreas limítrofes con el Distrito Federal, empezaran a atraer población que no podía asentarse en el centro por los altos costos que esto les significaba. Así, el oriente de la ciudad, sitio de un lago desecado, se convirtió en el punto de atracción de los migrantes que llegaban a la ciudad para aprovechar los beneficios que ésta ofrecía.

La revisión de hechos históricos en torno al surgimiento de este municipio, nos muestra que, pese a que se conocían las precarias condiciones de vida de los habitantes de la zona, el gobierno estatal siguió autorizando la urbanización y venta de terrenos en esta región. Algunas fuentes sostienen que fue el Gobernador Salvador Sánchez Colín, quien autorizó los fraccionamientos Segunda Sección de Oriente de Valle de los Reyes; Evolución y Agua Azul. Asimismo, fue durante la gestión del Gobernador Gustavo Baz cuando se construyeron algunas colonias: Metropolitana, Modelo, Xochitenco, Nezahualcóyotl, San Mateito y Reforma.

Indudablemente que estos gobiernos estatales no actuaron para frenar esta urbanización en una zona que definitivamente no contaba con las condiciones adecuadas para ser sitio de vivienda de los migrantes que tenían sus empleos en las industrias y comercios de la Ciudad de México, pero que no podían pagar los altos costos de vivir en ésta.

Sin embargo, la unión de los colonos que se veían obligadas a luchar por la dotación de los servicios urbanos básicos, hace que surja la Federación de Colonos del ex-Lago de Texcoco, la cual presenta una solicitud formal al entonces Gobernador Gustavo Baz, de separarse del municipio de Chimalhuacán aduciendo que sus "80,000 habitantes aspiraban a tener una vida social y política organizada dentro de la autonomía e independencia del municipio de Chimalhuacán", (H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 1998, p. 3).

De tal forma, en febrero de 1963, el Gobernador Gustavo Baz, sometió a la consideración del Congreso local el proyecto para crear el municipio 120 del Estado de México. Esta iniciativa fue aprobada el 3 de abril de 1963 y para el 18 de abril de ese mismo año, se expidió el decreto 93 de la XLI Legislatura por el que se erige el municipio de Nezahualcóyotl. Asimismo, se convocó a las elecciones constitucionales para el mes de noviembre, con el fin de elegir al primer Presidente Municipal de este Ayuntamiento que gobernaría a partir del primero de enero de 1964.

La erección de este municipio favoreció que continuara el crecimiento acelerado de la zona ya que se regularizan y surgen más colonias en este territorio.

Durante el gobierno de Carlos Hank González se introducen algunos servicios públicos y se crean varias comisiones que inician las tareas de regularización de la tenencia de la tierra, tal es el caso del Programa de Regeneración Integral de la Zona Oriente (PRIZO) y el Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). Asimismo, durante el gobierno de Luis Echeverría se creó el Fideicomiso Irrevocable Translativo de Dominio sobre bienes de Nezahualcóyotl con el fin de frenar la venta ilegal de terrenos (García, op. cit. p. 90).

Al iniciarse las obras de regularización, también se inaugura la dotación de obras y servicios como centros de salud, clínicas y escuelas. Se empieza a consolidar el espacio y las obras de urbanización benefician a la mayoría de la población. Lentamente va quedando atrás la imagen de una zona descuidada y peligrosa y el municipio entra en una fase de consolidación.

En todo este proceso, jugaron un papel importante las organizaciones sociales del municipio que fueron de varios tipos: por un lado, estaban las que militaban bajo las siglas del PRI y al amparo de este partido, se beneficiaban con las obras de urbanización; por el otro lado, había las de carácter religioso que con fundamento en la Teología de la Liberación, organizaban a algunos grupos de vecinos en obras básicas y tareas educativas; destacan también las de tipo gremial, como los comerciantes y, sobre todo, los transportistas quienes han desempeñado un papel importante en las luchas sociales del municipio; también los partidos políticos opositores, semiclandestinos en esos años, que actuaban en algunas zonas del municipio y fueron ganando presencia, hasta convertirse en fuerzas opositoras.

Una forma especial de organización, que probablemente sólo existe en Nezahualcóyotl, es la de los grupos de migrantes, en particular de los oaxaqueños, quienes forman un alto porcentaje de la población de este municipio y desde ahí se reúnen y preparan los principales festejos de sus comunidades de origen.

Se trata de una multitud de grupos heterogéneos, con distintas demandas y aspiraciones, pero que sin duda sentaron las bases para que este territorio, presente características particulares y una lucha urbana que crece y se va consolidando en el tiempo.

Se puede afirmar que los habitantes de este municipio, comparten una historia común donde la organización y el enfrentamiento con las autoridades era una constante, por lo que algo que distingue a este territorio, es el alto grado de involucramiento de sus habitantes con los procesos de autogestión y educación cívica.[113]

Nezahualcóyotl es un municipio con características particulares que no se repiten en otras zonas del Estado de México y que necesariamente influyen para que este territorio sea diferente y presente grados importantes de participación ciudadana en los procesos de decisión. En este sentido, Nezahualcóyotl tiene una historia disímil a las otras entidades analizadas; Tlalnepantla y Ecatepec, donde los procesos de urbanización y consolidación del espacio siguieron otros caminos.

[113]Para una historia detallada de estos procesos de organización social, ver Iglesias, Maximiliano, 1999. Otra fuente de información fue las conversaciones con el Lic. Raúl Correa, Coordinador de Asesores del Presidente Municipal y luchador social del municipio.

4.2 Dinámica sociodemográfica[114]

El municipio de Nezahualcóyotl tiene una extensión territorial de 63.44 kilómetros cuadrados, se ubica en lo que fue el antiguo Lago de Texcoco a 9 kilómetros al oriente del centro del Distrito Federal. Sus límites son: al norte, con el municipio de Ecatepec; al noroeste, con la delegación Gustavo A. Madero; al noreste, con la delegación Iztacalco y el municipio de Texcoco; al sur, con las delegaciones Iztacalco e Iztapalapa; al oriente, con los municipios de La Paz y Chimalhuacán y al poniente, con la delegación Venustiano Carranza, (Plan de Desarrollo Municipal, 1997, p. 12), (véase mapa No.6).

El municipio se integra por la cabecera, una unidad administrativa ubicada en la Zona Norte y 85 colonias, de las cuales, 69 se ubican en la zona centro y 16 en la zona norte, estas colonias abarcan un total de 4,574 manzanas.

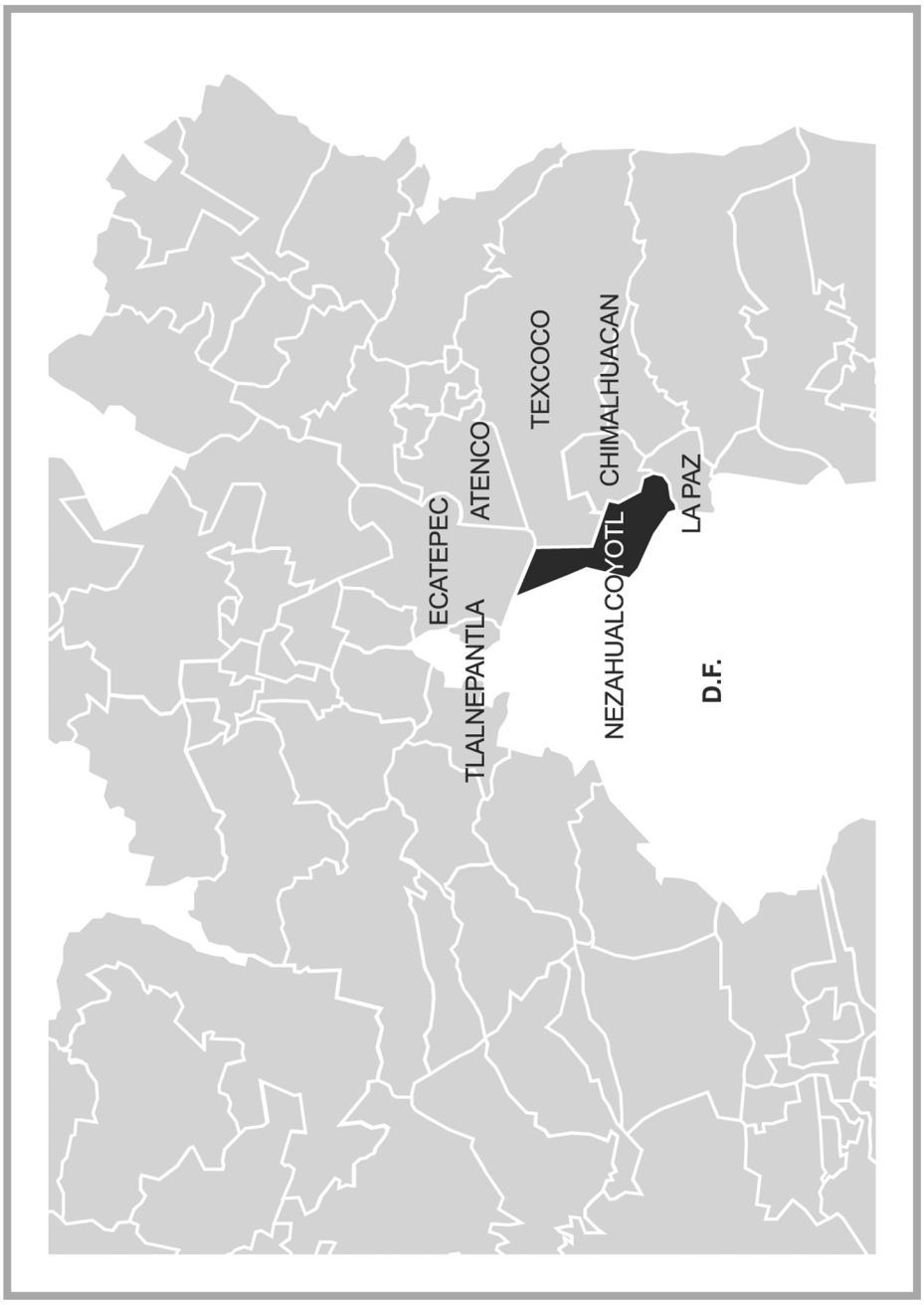
Este municipio, surgido en la década de los sesenta de los territorios de Chimalhuacán, La Paz, Texcoco y Ecatepec, experimentó a partir de entonces, un crecimiento acelerado de la población que, sin embargo, se frenó en los últimos años.

De esta forma, Nezahualcóyotl pasó de una población de 580, 436 habitantes en la década de los setenta, a 1,341,230 en 1980 con un crecimiento del 8.42%, la cual es una cifra muy alta. Sin embargo, el ritmo fue decreciendo y para 1990, presentó tasas negativas al registrar 1,233,868 habitantes, con una tasa de –0.67% (CONAPO, 1995), (cifra que difiere ligeramente con la del Plan de Desarrollo Municipal).

Este descenso en la población probablemente se explique con la migración de los antiguos habitantes de Nezahualcóyotl a municipios vecinos como Chimalhuacán, Chalco y La Paz, que han crecido en las últimas décadas.

La pirámide poblacional elaborada con los datos del conteo de 1995, indicaba que Nezahualcóyotl tenía una alta concentración en los sectores jóvenes de la población, ya que de 0 a 6 años, había 180,520 habitantes, lo cual equivale casi al 15%; entre 6 y 15 años, 289,678, es decir, el 23%; entre 15 y 35 años, 488,588, el 39%; entre 35 y 65 años, 261,749, el 21% y de más de 65 años el 2.83%. Es decir, en el segundo y tercer rango, (6-36 años) se concentra más del 60% del total de la población municipal. De acuerdo con el último censo de población, el municipio de Nezahualcóyotl continúa perdiendo habitantes y para el año 2000 tenía 1,244,924, de los cuales 592,747 son hombres y 632,177, mujeres. La densidad de este municipio es muy alta con aproximadamente 20,259 habitantes por kilómetro cuadrado (la más significativa a nivel nacional).

[114]Las fuentes principales para este apartado fueron: el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, el Atlas mercadológico elaborado por la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl en 1998 y el Anuario Estadístico del Estado de México de 1999.



Mapa 6
Municipio de Nezahualcoyotl

Nezahualcóyotl es un territorio con escasa presencia indígena, ya que tiene 17,582 pobladores que hablan algún tipo de lengua nativa, siendo las más comunes la mixteca y la náhuatl.

Por otra parte, de acuerdo con los índices de marginación municipal elaborados por CONAPO, este municipio presenta grados muy bajos.

4.3 Aspectos socioeconómicos

En Nezahualcóyotl de acuerdo con el Plan de Desarrollo Municipal, del total de habitantes en 1990 (1,256,115), 908,008 conforman la población de 12 años y más; de éstos, la PEA es de 412, 307; la población ocupada de 399, 797, y la población desocupada 12,510 (Cuadro No. 4.1).

Cuadro 4.1

Población de 12 años y más, según condición económica 1990

Concepto	Población Económicamente Activa	Ocupados	Desocupados	Población Económicamente Inactiva	No indicada	Total
Población	412,307.00	399,797.00	12,510.00	482,147.00	13,554.00	908,008.00
Porcentaje del total	45.41	44.03	1.38	53.10	1.49	100.00

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 24.

De acuerdo con esta misma fuente, del total de la población económicamente inactiva, el 34% eran estudiantes; el 56% personas dedicadas al hogar, y menos de uno por ciento, jubilados y pensionados y personas incapacitadas para trabajar, asimismo, más del 8% se dedicaba a otras clases de actividades no registradas.
Por otro lado, de la población económicamente activa, la mayoría se concentraba en el sector terciario ya que en este municipio es escasa la presencia de industria y aún más, de producción agrícola. La concentración era menor en el sector secundario y mínima en el primario (Cuadro No. 4.2).

Cuadro 4.2

Población económicamente activa por sector

	Sector			
Actividad	Primario	Secundario	Terciario	Total
Profesionistas y técnicos	47	6,272	35,499	41,818
Funcionarios y oficinistas	60	10,548	40,764	51,372
Comerciantes	104	8,710	75,394	84,208
Trabajadores agrícolas	582	38	162	782
Trabajadores industriales	136	95,887	37,119	133,142
Servicio público y personal	57	1,361	27,138	28,556
Otros	60	6,469	40,411	46,940
N.E.				12,979
Total	1,046	129,285	256,487	399,797

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 25.

De este total de personas que laboran en alguno de los tres sectores, los niveles de ingresos son muy desiguales, ya que por un lado, el 28% no percibe ingresos y de los que tienen empleo formal, el 35% recibe de 1 a 3 salarios mínimos; el 6%, de 3 a 5 salarios; el 3%, de 5 a 10 salarios mínimos y casi el 10% percibe más de 10 salarios mínimos.

Si revisamos cuidadosamente lo anterior, observamos que más del 60% de la PEA no recibe salario o percibe como máximo tres salarios mínimos. Asimismo, de esa PEA, casi el 43% labora en el municipio, el 41% en el D.F. y el 13.4% en otros del mismo Estado, mientras que casi el 3% trabaja en otra entidad o fuera del país, (H. Ayuntamiento, op. cit. p. 27).

Entre 1985 y 1987 los sectores de actividad económica que presentaron mayores índices de crecimiento fueron el comercio y los servicios. Para 1993, de 36 mil 33 unidades económicas; 20, 608 eran de comercio; 12,047 de servicios y 3,378 industriales, (ver cuadro No. 4.3).

Cuadro 4.3

Actividades económicas en Nezahualcóyotl 1993

	Sectores de actividad económica			
Año	Industrial	Comercial	Servicios	Total
1985	2,165	13,578	6,185	21,928
1988	1,944	14,386	6,843	23,173
1993	3,378	20,608	12,047	36,033

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.

Por otra parte, la actividad económica más importante en el municipio es el comercio, el cual se divide en los siguientes giros:

Cuadro 4.4

Actividades comerciales en Nezahualcóyotl

Ramas de la Actividad Comercial	Porcentaje de Participación
Alimentos, bebidas y tabaco	43.73
Maquinaria y equipo	20.15
Textiles y cuero	11.72
Maderas y muebles	8.72
Papel, imprenta y editoriales	2.99
Químicas y plásticos	6.35
Minerales no metálicos	5.74
Metálica básica	0.47
Otras	0.13
Total	100.00

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.

Como se observa, los giros comerciales más frecuentes en este municipio fueron los que tienen que ver con el rubro de los alimentos, la maquinaria y los textiles, los cuales concentraban la mayoría de los ramos que existen (alrededor del 75%), se trataba de un espacio con escasa diversidad en la actividad comercial.

Por otra parte, el Plan de Desarrollo Municipal registraba la existencia de siete mil establecimientos industriales que se enfrentan a diversos problemas, la mayoría derivados de la falta de territorio para su expansión, falta de nueva tecnología, escasez de mano de obra y ausencia de capacitación empresarial. La industria en este municipio es básicamente a nivel micro y junto con la actividad comercial son las fuentes más importantes de empleo, (H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 1997, p. 16).

4.4 Condiciones de vida

En este apartado se resumen las características más importantes en materia de calidad de vida como acceso a los servicios públicos, infraestructura básica y aspectos de seguridad, recreación y cultura.

4.4.1 Agua y drenaje

Nezahualcóyotl tiene un sistema de dotación de agua potable por bombeo que es de dos tipos: pozo profundo y tanque de rebombeo. Se ubican los siguientes pozos:

No. 3. Col. Vicente Villada
No. 4. Col. Metropolitana Sección II
No. 5. Col. Vicente Villada
No. 7. Col. Vicente Villada
No. 8. Col Metropolitana Sección III
No. 303. Col. Esperanza
No. 329. Condominio Rey Neza
No. 330. Col. Esperanza

Este municipio se abastece de agua potable de fuentes federales, estatales y municipales. En la Zona Norte se conecta a ocho pozos profundos ubicados dentro del Lago Nabor Carrillo, operados por la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento, y en las zonas centro y oriente, se recibe el caudal del tanque La Caldera, abastecido por pozos estatales, (Ibíd. p. 29).

Este territorio presenta serios problemas en la dotación de este servicio debido a varias causas: abatimiento del nivel de los pozos, falta de presión en la red, mal estado del equipo electromecánico y de la red de agua potable, fugas y exceso de población a la cual servir. Son conocidos los problemas que existen en este rubro, sobre todo en algunas épocas del año cuando algunas zonas tardan varios días sin este servicio.

En cuanto al alcantarillado, el 98% de la población cuenta con el servicio de drenaje conectado a la calle, la red es de aproximadamente 960,000 metros de tubería, con cerca de 180,000 descargas domiciliarias.

4.4.2 Electricidad

El servicio de electricidad cubre prácticamente a todo el municipio, con un porcentaje del 99.61% de las viviendas, se informó que de las 85 colonias del municipio, sólo 3 no cuentan con este servicio. No obstante, Nezahualcóyotl cuenta con 24,500 luminarias, de las cuales sólo están en funcionamiento 11,500, es decir, la deficiencia por falta de mantenimiento es muy alta.

Respecto a los usuarios de este servicio, encontramos las siguientes cifras:

Cuadro 4.5

Usos del servicio eléctrico en Nezahualcóyotl

Lugar	Usuarios	Porcentaje
Industrial	3,136	1.18
Comercial	21,242	7.99
Residencial	241,446	90.82
Total	265,824	100.00

Fuente: Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, Atlas Mercadológico, p. . 42

4.4.3 Vialidad

El municipio cuenta con una enorme infraestructura carretera de 1, 026 kilómetros, de los cuales 909.35 km. se encuentran pavimentados, lo que equivale al 88.5% del total, los restantes 316,612 metros sin pavimentar se ubican en zonas irregulares y en algunas calles, que aún presentan este problema (cuadro No. 4.6).

Cuadro 4.6

Nezahualcóyotl. Infraestructura de carretera

Tipo de vialidades	Porcentaje
Asfaltada	88.5
Terracería	11.5
Total	100
Con banquetas y guarnición	88.5
Sin banquetas y guarnición	10.0
Total	98.5

Fuente: Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, Atlas Mercadológico, p. 42

4.4.4 Servicios de Educación

Este municipio cuenta con un total de 504 escuelas en todos los niveles en los sectores público y privado. El Ayuntamiento proporciona las siguientes cifras:

Cuadro 4.7

Servicios educativos en Nezahualcóyotl

Nivel Educativo	Cantidad	Porcentaje
Preescolar	60	11.90
Jardines de niños	32	6.35
Primaria	78	15.48
Primaria para niños en edad escolar	170	33.73
Primaria para adultos	6	1.19
Secundaria general	44	8.53
Secundaria técnica industrial	12	2.38
Telesecundarias	15	2.98
Bachillerato general	18	3.57
Bachillerato tecnológico, industrial y de servicios	2	0.40
Educación media terminal	1	0.20
Profesional técnico	5	0.99
Educación superior	3	0.99
Educación artística	1	0.20
Educación especial	9	1.79
Núcleos educativos no formales	41	8.13
Otras instituciones	6	1.19
Total	504	100.00

Fuente: Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, Atlas Mercadológico, p. 42

El diagnóstico indica que sí bien hay planteles de todos los niveles educativos, algunos de estos requieren reparaciones mayores. Casi todas las escuelas imparten clases en dos turnos y a veces en un mismo plantel se imparten los tres niveles: preescolar, primaria y secundaria.

En este territorio sobresale la existencia de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl donde se imparten carreras de tipo técnico y administrativo, a este plantel, fundado en la década de los noventa, acuden estudiantes de los municipios conurbados de la zona oriente del Estado de México. En el nivel superior también destaca la presencia del plantel Aragón de la UNAM.

4.4.5 Salud

En Nezahualcóyotl se encuentran servicios de salud del IMSS, ISSSTE, ISSEMyM y algunas instituciones de asistencia social. De la población total de derechohabientes, el 51.64% contaba con los servicios del IMSS, en segundo lugar, se encuentran los beneficiarios del ISSSTE y en tercer posición, los que reciben servicio del ISSEMyM. En el municipio en 1996 había 37 unidades médicas del sector salud, la mayoría (29) eran de algún tipo de asistencia social, mientras que IMSS, ISSSTE e ISSEMyM sumaban 8 unidades. Era el Instituto de Salud del Estado de México el que concentraba el mayor número de centros de salud.

El cuadro No. 4.8 indica el total de población derechohabiente.

Cuadro 4.8

Derechohabientes de seguridad social, 1995

Institución	Derechohabientes	Porcentaje del Total
IMSS	122,695	51.64
ISSSTE	86,435	36.38
ISSEMyM	28,467	11.98
Total	237,597	100.00

Fuente: Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, Atlas Mercadológico, p. 42

4.4.6 Cultura

Respecto a la existencia de bibliotecas públicas, el municipio registra 27, pero la investigación de la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, sólo validó la existencia de 11. De tipo especializado, sólo existen las de la ENEP-Aragón y de la UTN.

Existen también 6 auditorios, en cuanto a las Casas de Cultura, la investigación de la UTN validó la existencia de 7 de estos centros, entre casas de cultura popular, municipal, café cultural y sala de lectura. Como se puede deducir, este municipio presenta una deficiencia extrema en esta clase de servicios para la gran cantidad de población que habita su territorio.

4.4.7 Comercio y abasto

El anuario estadístico de 1999 indicaba que en Nezahualcóyotl había en 1998, 6 tiendas CONASUPO, 53 tianguis, 65 mercados públicos y un rastro, este municipio no cuenta con una central de abasto. La mayoría del comercio es a pequeña escala con mercados públicos que se encuentran prácticamente en todas las colonias, asimismo, sólo tenía dos plazas comerciales: una en la Zona Norte y la otra, en las inmediaciones del Estadio de Fútbol Neza.

4.4.8 Deporte y recreación

Entre las más importantes unidades deportivas destacan:

1. La Ciudad deportiva
2. Corredor Bordo de Xochiaca
3. Estadio metropolitano
4. Deportivo Metropolitano
5. Deportivo Nezahualcóyotl
6. Club deportivo la Perla

De cualquier forma, se trata de una infraestructura insuficiente para la cantidad de población con que cuenta Nezahualcóyotl, además de que la mayoría de las construcciones se encuentran deterioradas. Otro tipo de instalaciones se aprecia en el cuadro No. 4.9.

Cuadro 4.9
Instalaciones deportivas en Nezahualcóyotl

Tipo de instalación	Unidades Existentes
Ciudad deportiva	1
Deportivos municipales	7
Canchas y módulos	235
Gimnasios	6

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p. 29.

Este no es un territorio que posea un gran atractivo turístico, sólo cuenta con el Parque del Pueblo como un espacio para el entretenimiento y descanso familiar, sin embargo, es un sitio que se encuentra descuidado.

Por otra parte, el anuario estadístico de 1999, indicaba la existencia de 9 salas de cine, 1 museo y 5 recintos de otros tipos (estadio, plazas), infraestructura que también resulta insuficiente para una población de casi un millón y medio de habitantes.

Esta misma fuente indica que Nezahualcóyotl cuenta con un total de 13 hoteles, de los cuales, 1 es de cuatro estrellas, 6 de dos estrellas y 6 de una estrella, en este rubro, presenta una diferencia significativa respecto a sitios como Tlalnepantla.

4.4.9 Seguridad pública

De la información que se presenta en el Plan de Desarrollo Municipal, se pueden derivar los siguientes datos: para 1994, del total de delitos perseguidos (777), un alto porcentaje, era por robo (210); abuso de confianza (216); y lesiones (182). En menor cantidad se ubicó el homicidio, daño en propiedad ajena, rapto, violación y fraude.

Para 1996 se registraron un total de 3,745 delitos, el más frecuente de éstos fue el robo en vía pública (1,759). Existen algunas diferencias entre los ilícitos cometidos en tres zonas del municipio: la Norte, Centro y la Zona Sur de la Perla, sin embargo, existe coincidencia en que los delitos más frecuentes tienen el siguiente orden: 1) robo en vía pública, 2) robo de automóvil, 3) riñas, 4) robo a casa habitación, 5) robo en comercios, 6) lesiones, 7) homicidios.

Aunque el Plan no ahonda más en este tema (como en el caso de Tlalnepantla), es un hecho que en Nezahualcóyotl se cometen una gran cantidad de delitos y este municipio, junto con Naucalpan, Tlalnepantla y Ecatepec, presentan las cifras más altas del Estado de México.

4.4.10 Suelo urbano y vivienda

En 1986 existían 167 mil 7 lotes, de los cuales; 142,747 se encontraban totalmente regularizados, mientras que 24,260 lotes presentaban diversas causas de irregularidad, (H. Ayuntamiento, op. cit. p. 37).

En el Plan de Desarrollo 1997-2000 se informa que en la administración precedente se regularizaron 3,437 terrenos, a la vez se reconoce como fuentes permanentes de conflictos sociales y políticos en dicho territorio: la invasión y lucha por la regularización, la dotación de servicios en zonas irregulares, las controversias en torno a la posesión de los predios, la especulación con el suelo urbano y los actos fraudulentos con terrenos. Este municipio se ha caracterizado por experimentar esta clase de problemas desde su creación, los cuales se han combatido durante diferentes gestiones.

Esta misma fuente registra que del total de tierra del municipio, el 87.5% es de propiedad privada y el 12.5% presenta tenencia irregular.

Respecto a los usos del suelo, la distribución se aprecia en el cuadro No. 4.10.

Cuadro 4.10

Usos del suelo en el municipio de Nezahualcóyotl

Usos	Area Total (Has.)	Porcentaje
Habitacional	2,694.6	43.2
Comercial	39.5	0.6
Comercial mixto	232.5	3.7
Industrial concentrado	25.0	0.4
Equipamientos y servicios	410.5	6.6
Vialidad	1,617.1	25.9
Baldíos urbanos	85.0	1.4
Zona desocupada no habitacional	1,135.0	18.2
Total	6,240.0	100.0

Fuente: Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, Atlas Mercadológico, p. 12

Como se constata, gran parte del territorio del municipio está destinado a uso habitacional, seguido por el área destinada a las vialidades, en tercer lugar se encuentra una zona ocupada no habitacional. Con esto se comprueba también, el grado de saturación que tiene Nezahualcóyotl.

Respecto a la situación de la vivienda, este es un grave problema en el municipio, en el Plan de Desarrollo se reconoce un rezago acumulado del 50% y la necesidad de rehabilitar un 30% de las existentes, no obstante, no plantea una política específica para atender este problema. Este mismo instrumento informa que de un total de 271,818 viviendas registradas en 1996, 271,788 eran particulares y 30 colectivas. En estas, la distribución de servicios era la siguiente:

Cuadro 4.11

Situación de la vivienda en Nezahualcóyotl

Viviendas habitadas	Unidades	Porcentaje de viviendas con el servicio
Con agua	270,073	99.0
Con drenaje	269,735	99.0
Con energía eléctrica	270,945	99.0
Total		271,818

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000, p.31

En el cuadro anterior se muestra que del total de viviendas, el porcentaje de dotación de servicios es muy alto y sólo se encuentra algún tipo de deficiencia en el sector del drenaje. Sin embargo, el Plan de Desarrollo elude la necesidad de mejorar la calidad de las construcciones en estas unidades.

Por otra parte, el anuario estadístico de 1999, informa las siguientes cifras con respecto a la situación de la vivienda en Nezahualcóyotl: existen 271,818 viviendas habitadas, de las cuales, 271,788 (99%) son particulares y 30 (.001%), colectivas, en cuanto a los ocupantes, de un total de 1,233,868 habitantes; 1,232,839 viven en viviendas particulares y 1,029 en colectivas, el promedio de ocupantes por vivienda es de 4.5 para ese año.

En lo que tiene que corresponde a los servicios, de un total de 271,278 viviendas particulares habitadas; 270,945 (99%) disponían de energía eléctrica, 88 no tenían ese servicio y 245 se ubicaban en un rango no especificado.

En tanto, el servicio de agua potable se cubría ese año de la siguiente manera: de un total de 271,278 viviendas, 156,700 (57%), tenían agua dentro de la vivienda; 113,012 (41%) tenían agua fuera de la vivienda pero dentro del terreno; 361 (0.1%) se surtían de llave pública o hidrante; 955 no disponían de agua entubada y 250 estaban en una situación no especificada.

El censo del 2000 contabilizaba 282,206 viviendas (lo que indica un aumento de alrededor de 11, 000) con 1,223,803 ocupantes y un promedio de 4.34 habitantes por vivienda.

4.4.11 Organización social

En Nezahualcóyotl, de acuerdo con el estudio sobre organizaciones sociales en el Estado de México,[115] existen 206 asociaciones de todo tipo, desde partidos políticos hasta grupos de drogadictos en recuperación. Se trata de un municipio con una importante tradición en organización social. Destacan un gran número de comités de base de apoyo a la vivienda, así como agrupaciones de tipo gremial de transportistas y de comerciantes de diverso giro.

4.5 Plan de Desarrollo Municipal

El Plan de Desarrollo Municipal de Nezahualcóyotl, incluye un diagnóstico de las demandas presentadas durante la campaña a la presidencia municipal de Valentín González Bautista, éstas se clasificaron en: a) administración, justicia y seguridad pública; b) desarrollo urbano y obras públicas; c) educación, cultura y bienestar social; d) desarrollo industrial, comercial, artesanal y turismo; e) comunicación y transporte; f) salud; g) ecología; h) trabajo y previsión social; i) finanzas y planeación; j) atención a grupos específicos, jóvenes y niños (ver cuadro No. 4.12).

Cuadro 4.12

Demandas presentadas al Plan de Desarrollo Municipal

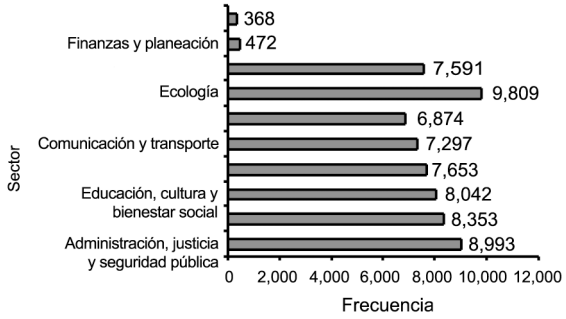
Clasificación de demandas y peticiones por sector

Sector	Número	Porcentaje
Administración, justicia y seguridad pública	8,993	13.71
Desarrollo urbano y obras públicas	8,353	12.71
Educación, cultura y bienestar social	8,042	12.21
Desarrollo industrial, comercial, artesanal y turismo	7,653	11.61
Comunicación y transporte	7,297	11.14
Salud	6,874	10.51
Ecología	9,809	14.91
Trabajo y previsión social	7,591	11.55
Finanzas y planeación	472	0.72
Atención a grupos específicos, jóvenes y niños	368	0.56
Total	65,456	100

[115]Tinoco Rogelio (coordinador), Organizaciones Sociales en el Estado de México, Gobierno del Estado de México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1999.

Gráfica 4.1

Demandas y peticiones al Plan de Desarrollo Municipal



Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Plan de Desarrollo Municipal, 1997-2000.

Como se observa, las demandas se concentran en varios sectores; 1) **ecología**; 2) **administración, justicia y seguridad pública** y 3) d**esarrollo urbano y obras públicas**. El sector menos demandado, fue la atención a grupos específicos, jóvenes y niños. Se trata también de un espacio con alto nivel de participación ya que se recibieron más de 65 mil solicitudes.

Resulta notable que el sector más requerido fue el de la ecología, en un espacio considerado con graves carencias en otros rubros, lo cual puede tener varias explicaciones: por una parte, la mayor preocupación de la población respecto a la problemática ecológica, por otro lado, que se trata de un espacio saturado donde no existen áreas verdes o recreativas para la población infantil y juvenil. La tercera explicación puede ser que las demandas urbanas básicas casi están resueltas, por lo que no aparecen en primer término.

Destaca también el problema de la seguridad, que es muy notoria en este municipio, y el tema del desarrollo urbano y obras públicas también aparece, debido a las características de este tipo de territorio.

Dentro del área de ecología, las demandas principales fueron: 1) recolección de basura; 2) reforestación de las áreas verdes; 3) reducción de la infición del aire; 4) agua potable. En seguridad pública, las peticiones se centraron en aspectos como: 1) delincuencia; 2) impunidad de la autoridad; 3) corrupción.[116]

[116]Se desconoce la metodología empleada para agrupar las demandas debido a que la sistematización está tomada del Plan de desarrollo donde no se aclara este aspecto. Consideramos que basura es más bien un problema de servicios públicos que de ecología, además, la información que se presenta en el Plan, intenta desagregar la información por localidades, pero sólo aparece Nezahualcóyotl y la Colonia Juárez Pantitlán, por lo que no se sabe la localización territorial del total de demandas.

El Plan del municipio de Nezahualcóyotl desarrolla un extenso diagnóstico de la situación del municipio (ocupa gran parte del documento), y para esta exposición sigue la identificación de cuatro áreas básicas: 1) estructura ambiental y recursos naturales, 2) economía, 3) estructura territorial y bienestar social y 4) administración y gestión del gobierno municipal.

En la última parte dedica un breve párrafo al tema de la participación social, donde se señala que se establecerán programas que consideren el apoyo de la ciudadanía, Consejos de Participación Ciudadana y otras instancias, en unos cuantos renglones se expresa una idea muy general de la participación en el municipio. Se exponen a continuación los objetivos, las estrategias, la instrumentación y al final, la programación y presupuestación para cada uno de los subsistemas planteados. En síntesis, puede decirse que este documento careció de un fuerte sustento técnico que vinculara los problemas con programas que contemplen la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios.

4.6 Los resultados electorales de 1996

Apoyado en grupos caciquiles y familias que controlaron las principales actividades económicas de Nezahualcóyotl, el PRI gobernó durante 11 gestiones hasta que en las elecciones de 1996, por vez primera, un partido político de oposición, el Partido de la Revolución Democrática, ganó las elecciones en un proceso muy cerrado.

En años anteriores, partidos políticos de izquierda como el PMS habían tenido una presencia poco notoria en Nezahualcóyotl, y es a partir de 1988 cuando el PRD surge a la escena nacional, que algunas organizaciones y partidos que habían trabajado aisladamente unen sus fuerzas en torno a esta nueva corriente política.
En la gráfica 4.2, se presenta una relación de los alcaldes que han gobernado al municipio desde su fundación.

Gráfica 4.2
Presidentes municipales Nezahualcóyotl

Fuente: H. Ayuntamiento Municipal, Monografía de Nezahualcóyotl, mayo, 2000.

Un hecho que sin duda influyó en este triunfo, fue que el Partido de la Revolución Democrática había ganado fuerza desde las elecciones presidenciales de 1988 y logrado cierta consolidación. También contó el descontento hacia el PRI y, sobre todo, la labor de las principales organizaciones de izquierda (afiliadas al PRD): UPREZ, MOVIDIG y MLN, grupos ligados al movimiento urbano popular y que tenían presencia en un territorio, que como hemos examinado, carecía de servicios básicos y crecía sin ningún control.

Estas organizaciones encontraron en Nezahualcóyotl un terreno fértil para realizar su labor y para que sus principales líderes entraran en un proceso de crecimiento político y aprendieran, en la lucha, a negociar con las autoridades; se trata de un caso notable de existencia de redes y asociaciones secundarias que colaboraron en el proceso de socialización política de los involucrados.

Estos mismos grupos tenían grandes desavenencias que en ciertos momentos obstaculizaban la labor del PRD en Nezahualcóyotl, sin embargo, en la convocatoria para presentar candidato a la Presidencia Municipal en 1996, superaron sus diferencias y presentaron una planilla única donde el candidato era Valentín González Bautista, un luchador social del municipio, de origen oaxaqueño, que formaba parte de una organización popular, la UGOCEM, (la cual no es una de las principales fuerzas del PRD en Nezahualcóyotl), pero en esos momentos logró negociar la titularidad de su candidato.[117]

En el cuadro No.4.13 se observan los resultados del proceso electoral:

Cuadro 4.13

Resultados Electorales el Municipio de Nezahualcóyotl en 1996

Municipio	Partido Político								
	PAN	PRI	PRD	PC	PVEM	PT	PPS	PDM	PPM
Nezahualcóyotl	70,530	86,730	102,096	5,365	22,534	6,453	1,878	2,890	1,824

Votos				
No Registrados	Validos	Nulos	Totales	Lista Nominal
319	300,619	12,105	312,724	796,437

Fuente: Instituto Electoral del Estado de México; Centro de Estadística y Documentación Electoral, UAM Iztapalapa.

[117]Algunos funcionarios y miembros del PRD entrevistados afirmaron que, en este caso, la lucha por elegir candidato a la presidencia municipal no fue de ningún modo "mortal", ya que no se tenía una esperanza real de ganar. Lo mismo sucedió en el caso de los Regidores, cuando los que obtuvieron los cargos, eran los que estaban en la lista principal y no los de representación proporcional, como se podía esperar. Para las elecciones del 2000 ya con posibilidades reales de triunfo, la situación fue opuesta y fue muy difícil elegir al candidato y a la planilla del PRD.

Del cuadro anterior podemos observar que el triunfo del PRD en Nezahualcóyotl se dio con un porcentaje de aproximadamente 34% de la votación, sobre un 29% del PRI, lo cual no muestra un triunfo "arrollador", también es significativo el resultado obtenido por el PAN, abajo del PRI, un poco más de 15 mil votos, con un 23% del total.

Lo anterior resulta extraño tratándose de un municipio donde las organizaciones sociales populares han sobresalido y no el trabajo político de las clases medias, que es donde centra su atención el PAN, en este caso, al parecer, esta votación se concentraba en la zona norte del municipio.

También destaca la votación obtenida por el Partido Verde Ecologista de México que sí bien no tiene un peso decisivo en el resultado final, si resulta suficiente para dar presencia a este partido en el ayuntamiento con un regidor de representación proporcional, el PVEM obtuvo el 6.5% de la votación. De los otros partidos registrados, solo el PT obtuvo más de 5 mil votos, sin alcanzar con esa cifra una regiduría. Cabe resaltar, sin embargo, que se trata de una votación con un alto grado de abstencionismo, ya que del padrón total existente para esa elección, sólo votó menos de la mitad, por lo que al hacer una evaluación de los resultados, se debe tomar en cuenta esta situación.

4.7 La participación ciudadana en la administración del Ejecutivo local

El nuevo Presidente Municipal tomó posesión el primero de enero de 1997 y una de sus primeras tareas fue el nombrar un equipo de trabajo que respondiera adecuadamente ante los requerimientos y retos de un gobierno opositor a los gobiernos estatal y federal. El equipo principal del alcalde se conformó pensando más en los perfiles que se requerían que en cubrir cuotas con las organizaciones sociales, lo que generó fuertes críticas a Valentín González.

La estructura administrativa presentada por el nuevo gobierno, corresponde a una estructura "tradicional" de los municipios. Existe una Secretaría del Ayuntamiento, encargada de los asuntos políticos del municipio y varias direcciones y coordinaciones.[118]

A la pregunta expresa de cómo integro su equipo de gobierno y qué perfiles buscaba el Presidente Municipal Valentín González contestó:

[118]En otros municipios, por ejemplo, Tlalnepantla y Ecatepec, existe una Dirección de Gobierno, con una estructura y peso similar a la Secretaría del Ayuntamiento. Las funciones de esta dirección se analizarán cuando se analice la actuación de las gestiones en dichos municipios.

"Bueno, ahí tuvimos una cuestión muy enérgica y muy responsable. Yo en la campaña dije, que de ganar la Presidencia Municipal entregaría la Presidencia Municipal con mejores hombres y mujeres y eso ha de haber sonado así como cuento ¿no?, generalmente es así. Y lo hicimos así, a pesar de la resistencia y la oposición de nuestros propios compañeros de partido… Entonces la primera demanda que recibí y la primera petición de los miembros del partido es que yo soy la fuerza "X" del partido y me corresponde entonces un porcentaje, tal parte de la administración y hubo quien me pidió direcciones, subdirecciones, departamentos, etcétera,… Lamentablemente no había experiencia... Entonces lo que hice fue invitar a compañeros profesionistas que tuvieran ese perfil y me fue muy bien".

En la designación de directores, se contó con la presencia de un funcionario, el Director de Desarrollo Urbano, con militancia anterior en el PRI. Un caso notable fue la designación de un Contralor panista, hecho reconocido por los demás directores y miembros del cabildo.

Vale la pena resaltar dos características de este gobierno: la primera, la incorporación de varias mujeres a puestos directivos clave y, la segunda, el grado de estabilidad de todos los directores.

En cuanto a la designación de varias mujeres como directoras en algunas áreas de importancia, como: la Tesorería Municipal, la Dirección de Administración, Comunicación Social y la Dirección de Educación y Cultura, era un hecho pocas veces visto en las administraciones urbanas donde tradicionalmente han sido varones los funcionarios que ocupan los puestos de primer nivel.

Lo anterior era justificable porque en el PRD existe una norma que señala un porcentaje del 30% de mujeres en cargos de elección popular, lo cual se aplica en el caso de la designación de los integrantes que conformaron la planilla que contendió por la alcaldía. No sucede así en el caso de los funcionarios, cuando es el Presidente Municipal quien hace el nombramiento, sin embargo, esto nos hace suponer que el criterio de buscar equidad de género en la nominación de directores, trascendió en este caso, hacia la esfera de decisiones del Ejecutivo, quien designó a estas funcionarias en las direcciones mencionadas.

Acerca de su actuación particular, el análisis de su desempeño trasciende los objetivos de este trabajo, pero un caso a destacar, es el de Comunicación Social, que se abordará posteriormente.

Respecto a la estructura administrativa que se decidió seguir, el organigrama establecía la existencia de las siguientes direcciones: 1) Jurídica; 2) Educación y Cultura; 3) Tesorería; 4) Contraloría; 5) Desarrollo Urbano y Obras Públicas; 6) Administración; 7) Servicios Públicos; 8) Seguridad Pública; 9) Comunicación Social;

10) Desarrollo Social y 11) Ecología. Además de la Secretaría del Ayuntamiento (de la cual depende la Coordinación de Participación Ciudadana); la Unidad Administrativa de la Zona Norte del Municipio, el ODAPAS y el DIF Municipal, (Ver Organigrama, Gráfica 4.3).

Asimismo, el Bando Municipal contemplaba la existencia de las Coordinaciones de Participación Ciudadana, las Oficialías Conciliadoras y Calificadoras; la Unidad de Protección Civil, y de Planeación Municipal.

En cuanto a la estabilidad en los cargos, una revisión de los directorios del principio y final de la gestión, nos muestra que de los 13 directores y la Secretaria del Ayuntamiento, sólo hubo cambios en tres casos: en la Dirección de Servicios Públicos el titular fue sustituido por otro funcionario que anteriormente se hacía cargo de la Zona Norte; en la Dirección de Seguridad Pública, hubo cambios en dos ocasiones y en la Unidad Administrativa de la Zona Norte, donde el primer director pasó a ocupar Servicios Públicos y se nombró a uno nuevo, estas variaciones se dieron casi al inicio de la gestión. El resto, incluyendo las cuatro mujeres, permanecieron los más de tres años (que duro la gestión) en sus puestos, hecho sin duda notable ante la tradicional movilidad que se registra en las administraciones municipales.

Un asunto que tuvo que enfrentar la nueva administración fue el exceso de personal heredado de gestiones anteriores, así como una administración saliente que se había acostumbrado a tener un poder casi ilimitado, al respecto, el alcalde afirmó:

"La encontré en un estado de descomposición y de abandono, una anarquía enorme, nos dejaron una administración sin recursos, sin un sólo centavo en la Tesorería, nos descompusieron el sistema para poder cobrar los impuestos, no teníamos con qué escribir, no había donde sentarse… Tuvimos que romper cerraduras, tuvimos que tomar por la fuerza áreas y tomarlas bajo nuestro resguardo. Una serie de acciones que se antojan increíbles... Anteriormente, no tenían ni horario, no había control, de cuántos trabajadores estaban en un área, para acabar pronto, había cerca de 1,500 aviadores que nada más venían a cobrar y los que estaban pertenecían a un grupo político de un jefe de una administración que es de un grupo político, que no obedece al presidente obedece a su grupo político. Al día siguiente, al ver esta situación decidimos terminar olvidándonos de que había existido una administración anterior y que pudiéramos rescatar algo de bueno. Dimos ordenes en lo más mínimo y creo que vamos a entregar una administración ordenada. Con racionalidad."

Antes de concluir su administración, la gestión precedente acordó con el sindicato la basificación de alrededor de 600 empleados (Duhau y Schteingart, 1999, p, 22), de los cuales, es muy difícil decir quienes laboraban de verdad en el Ayuntamiento y quienes sólo se presentaban a cobrar.

Gráfica 4.3
H. Ayuntamiento de Nezahualcóyolt

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyolt Dirección de Administración, Febrero, 2000

En los informes de gobierno del alcalde Valentín González Bautista se proporciona la cifra: para 1998 había 3, 450 empleados, de los cuales, 1,488 eran sindicalizados y mil 962 de confianza, lo cual significó una reducción del 3.9% con respecto a principios de 1998. Sin embargo, para 1999, el informe refiere a 4 mil 61 trabajadores, además del personal del DIF que era de 400 y el del Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento, que era de 668 empleados (Ver cuadro No. 4.14).

Cuadro 4.14

*Número de empleados en el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl**

Tipo de puesto	Año		
	1997	1998	1999
Sindicalizados	1,617	1,488	---
Confianza	1861	1,962	---
Total	3,478	3,450	4,061**

* De acuerdo con la encuesta municipal aplicada por el CEDEMUN y el INEGI en 1995, en la gestión municipal anterior al PRD, el número de empleados era 3,780, de los cuales, 1,480 eran de base y 2,300, de confianza.
**Además de 400 empleados del DIF y 688 de Agua Potable y Alcantarillado.
Fuente: H. Ayuntamiento Municipal de Nezahualcóyotl, Primer Informe de Gobierno, 1998.

Aunque en los informes se aseguraba que el número de personal disminuiría, el cuadro anterior registra un aumentó respecto de la cifra que se tenía del primer año, puede ser que ante los retos del nuevo gobierno, se abrieron nuevas plazas, pero también, que éstas se generaban para beneficiar a los integrantes del partido político que gobierna.

4.7.1 El Reglamento Interior de la Administración

Respecto a las funciones de las principales direcciones que están vinculadas con la participación ciudadana, éstas se establecen en el Reglamento Interior de la Administración que fue aprobado por el Cabildo en febrero de 1999 (ver cuadro No. 4.15).

Cuadro 4.15

Direcciones de la estructura municipal de Nezahualcóyotl

Sí indican como tarea la participación ciudadana		No indican como tarea la participación ciudadana	
Dirección	Número de Funciones	Dirección	Número de Funciones
Secretaría del Ayuntamiento	28	Tesorería Municipal	39
Desarrollo Urbano y Obras Públicas	19	Jurídica y de Gobierno	16
Desarrollo Social	24	Educación y Cultura	15
Servicios Públicos	16	Administración	30
Comunicación Social	7	Seguridad Pública Municipal	27
Ecología	16		
Contraloría Municipal	15		
U.A.Z.N.	36	Tránsito Municipal*	----------

*La Dirección de Tránsito era una propuesta que no se llegó a concretar.
Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal, 1999.

De acuerdo con la información anterior, las direcciones que tenían más facultades, además de la Secretaría del Ayuntamiento, eran la Tesorería y la Dirección de Administración, que llevaban todo lo relacionado con las finanzas y administración locales, aparentemente serían las direcciones con mayor importancia y peso en el organigrama, sin embargo, la Dirección de Desarrollo Social cumple una función muy importante y conviene detenernos en el trabajo de la Dirección de Comunicación Social durante esta gestión, la cual sólo tenía señaladas siete actividades, lo que no refleja la intensa labor que desarrollo.

De acuerdo con el Reglamento Interior de la Administración, las principales instancias son:

a) *la Secretaría del Ayuntamiento* a la que le corresponden, principalmente las siguientes funciones: conducir los asuntos de orden político del municipio; cumplir y hacer cumplir las disposiciones del Ayuntamiento; colaborar con todas las dependencias de la administración pública municipal para el cumplimiento de sus funciones; organizar el archivo municipal; convocar a los miembros del Ayuntamiento a las sesiones de Cabildo; colaborar con la Contraloría Municipal en la implementación de programas de modernización; proyectar la planeación del desarrollo municipal; convocar a los Consejos de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados cuando lo solicite el H. Ayuntamiento; promover y ampliar la participación de la comunidad; coordinar e integrar el informe anual de gobierno; *participar en el proceso para la elección de los Consejos de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados municipales; efectuar estudios y análisis económicos, políticos y sociales; otorgar el debido seguimiento y atención a las*

peticiones presentadas por la ciudadanía a través del Despacho de Consulta Popular; entre otras, (art. 12).

A esta dependencia le correspondían un gran número de funciones que tienen poco que ver entre sí, como efectuar estudios sociales y, al mismo tiempo, prestar servicios funerarios a los habitantes que lo requieran. De igual manera, se trataba de una entidad que desempeña un papel central en las esferas política y administrativa del municipio, ya que, por un lado, coordina la labor de las sesiones del Ayuntamiento y, por otro, organiza y colabora con todas las direcciones de la administración municipal, particularmente con la Contraloría y la Dirección de Administración. Aquí cabe cuestionarse, sí una sola dependencia es capaz de cubrir todas esas labores, o si se trata de una centralización excesiva del poder.[119]

b) La *Coordinación de Participación Ciudadana*: durante esta gestión esta dependencia se ubicó como una instancia sujeta a la Secretaría del Ayuntamiento a la que le debe informar de las actividades que realiza, aunque esto se analizará con detalle en el apartado concerniente a esta oficina.

c) A la *Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas* le correspondía: ejercer las atribuciones en materia de planificación urbana y zonificación que asigna la fracción V de la Constitución federal; difundir el contenido de planes, programas, leyes y reglamentaciones urbanísticas entre la población, asociaciones profesionales; instituciones y otras agrupaciones; vigilar la observancia de los planes de desarrollo urbano; *promover la participación organizada de grupos de vecinos en la formulación, revisión y control de los planes, programas y proyectos de ordenamiento urbano*; así como atender solicitudes de vecinos en caso de reclamación por incompatibilidad de usos del suelo u otros problemas similares y proponer conforme a derecho, las acciones correctivas correspondientes; coordinar y organizar programas de regularización de la tenencia de la tierra.

Esta dirección fue clave en el funcionamiento de un municipio con las características de Nezahualcóyotl y cumplió un gran número de tareas, además, al menos en la reglamentación, se contempló la participación ciudadana como un punto de atención entre las múltiples tareas que realiza.

Continuando con la revisión de la estructura administrativa, el reglamento interno también contemplaba las funciones que debería cubrir la Unidad Administrativa de la

[119]En algunas entrevistas se coincidía en que durante esta gestión, el Secretario del Ayuntamiento tenía un poder excesivo y compartido con el alcalde Valentín González.

Zona Norte, la cual se encuentra separada del territorio central de este municipio y comprende 17 colonias[120]

d) En la *Dirección de Servicios Públicos*, la participación se "alentará para el mantenimiento de parques y jardines" y "se promoverá a efecto de hacer eficiente el servicio de limpia".

Por otra parte, la *Contraloría Municipal* debe "supervisar las gestiones realizadas por los Consejos de Participación Ciudadana en el manejo de fondos que tengan los mismos a su cargo, así como llevar a cabo las auditorías a los mismos respecto al manejo de los recursos a su cargo".

Finalmente, a la *Dirección de Comunicación Social* le correspondía "coadyuvar en el fomento de la identidad municipal entre los habitantes; mediante la adecuada promoción de los valores culturales; establecer y fortalecer relaciones cordiales entre la Administración Pública Municipal y la población del municipio, mediante el enlace con los representantes de las diversas organizaciones sociales".

e) Atención aparte merece la *Dirección de Desarrollo Social* por su labor de contacto y atención directa a las necesidades de la población de Ciudad Nezahualcóyotl. Esta dirección tenía las siguientes atribuciones: “promover programas de solidaridad social, así como dar seguimiento a las acciones de gestoría social que emprenda el H. Ayuntamiento; coordinar y fomentar las actividades deportivas; coordinar y supervisar la administración de los establecimientos de salud pública que la federación y Estado descentralicen a favor del municipio; brindar la prestación de servicios materno-infantil; la tercera edad, planificación familiar y salud mental; dirigir y coordinar los programas de fomento y promoción económica del municipio; fomentar la creación de fuentes de empleo; coordinar y dirigir la política de abasto alimentario; dirigir y vigilar la operación de la ventanilla única de gestión”.

Se trata de una oficina clave en el organigrama municipal, debido a que le corresponden tareas de política social municipal, las cuales se han tratado de impulsar en esta gestión, sin embargo, probablemente la labor más importante del funcionario que tiene a su cargo esta dirección, es la de ser el Secretario Técnico del Consejo de Desarrollo Municipal, lo cual se analizará en el capítulo respectivo.

[120]Las colonias que conforman la Zona Norte fueron de urbanización reciente y presentan características socioeconómicas diferentes a otras del municipio. Existe entre los colonos, la propuesta de separar esta zona del municipio de Nezahualcóyotl y crear así el municipio 123 del Estado, sin embargo, esta iniciativa, de acuerdo a lo que marca la Constitución Política del Estado de México, debe provenir del Ejecutivo estatal.

En torno a las labores que cumple y el perfil del director encargado, se trató de un militante perredista, muy cercano al Presidente Municipal al que conoce desde sus inicios en la lucha social.[121]

Respecto a las funciones de esta dirección, contaba con una plantilla de personal de 285 miembros, de los cuales, 50 pertenecen a la orquesta sinfónica. De las 230 personas restantes, el 50% es personal de confianza y el 50 % sindicalizado. El equipo cercano al director lo conformaban alrededor de 20 personas donde destaca el perfil profesional de los economistas.

Al principio de la gestión, existía en ésta área una Dirección de Educación y Cultura, la que posteriormente se separó para convertirse en otra dirección en la estructura municipal, asimismo, a Desarrollo Social de Nezahualcóyotl le concernía todo lo que tiene que ver con los Recursos del Ramo 33 y al Director el propio alcalde lo nombró Secretario Técnico del Consejo de Desarrollo Municipal.

Esta dependencia cubría un gran número de actividades en el municipio que van desde la orquesta sinfónica municipal al manejo de los recursos del Ramo 33, constatándose otra vez, la centralización de labores en una sola instancia. Para cumplir con sus funciones contaba con varias subdirecciones: Salud, Bienestar Social, Ramo 33, Desarrollo Económico y Programas y Proyectos Especiales. La labor de esta última es muy importante porque realizaba estudios de factibilidad sobre algunos proyectos municipales, por ejemplo: el rastro municipal y la construcción de una central de abasto.[122]

En síntesis, era una dirección que prestaba un servicio muy importante a la comunidad, pero que desgraciadamente, como sucede en otros casos, era muy amplia la cantidad de funciones que debía atender, siendo la más importante -a nuestro juicio- la de revisar, coordinar y rendir cuentas de todo lo que tienen que ver con los recursos del Ramo 33. Cabría aquí la reflexión sí los Consejos de Participación Ciudadana se encontrarían mejor ubicados en la estructura administrativa de esta dirección y no de la Secretaria del Ayuntamiento como actualmente sucede.

f) Otro caso es la *Dirección de Comunicación Social,* esta dependencia realizó una enorme tarea de difusión y contacto con la ciudadanía. Entre algunas de las actividades que ha efectuado, fue la publicación en un solo texto, de los Reglamentos

[121]El Director de Desarrollo Social era un economista de origen oaxaqueño con amplia experiencia en otros puestos similares en la SEDESOL y otras dependencias federales, vinculado siempre a las políticas sociales y con su primera experiencia como funcionario de un gobierno local.
[122]Entrevista al Director de Desarrollo Social de Nezahualcóyotl, 6 de diciembre de 1999.

Municipales vigentes y del Bando Municipal. También editó varias revistas como: la Nueva Gaceta de Ciudad Nezahualcóyotl, que era el órgano informativo del Ayuntamiento; “Neza hoy”, que era la revista del Ayuntamiento y el boletín “Agenda 33”.

La primera publicación fue el órgano oficial donde se difundieron: el Plan de Desarrollo Municipal, los Informes de Gobierno y los Acuerdos de Cabildo; la segunda, era una revista de divulgación general sobre lo que acontece en el municipio y la tercera, era el órgano oficial de los recursos del Ramo 33, ahí se publicaron los datos relacionados con el manejo de los fondos federales: cifras y obras principales, de igual manera, sobre ese mismo tema, se difundió periódicamente un cartel donde se anunciaron las acciones principales del CODEMUN.

Además de esta información, la Dirección de Comunicación publicó varios libros: la memoria del encuentro "Hacia la libertad de expresión, para qué y para quiénes", celebrado en junio de 1998; "Testimonios Históricos", que se editó en 1999. También ha publicado material de difusión general, como una monografía de la historia del municipio, otra de la conformación del Ayuntamiento y un tríptico con los datos de todos los integrantes del Consejo de Desarrollo Municipal. En este sentido, el municipio mantuvo una comunicación abierta facilitando materiales donde se concentra importante información, lo cual marcó una gran diferencia con las otras dos gestiones.

Una tarea realizada por esta misma Dirección, fue la de colocar buzones para solicitar la opinión de la ciudadanía sobre algunos tópicos del municipio, así como su opinión sobre el trabajo desarrollado; la posibilidad de integrarse a los trabajos de beneficio de la comunidad; las quejas o demandas que les gustaría que fueran atendidas, así como la posibilidad de mantener contacto entre el vecino y el gobierno municipal.

No obstante este mecanismo de consulta no tuvo éxito ya que según un funcionario de esta dirección, "la gente destruía los buzones o escribían groserías y las depositaba". En el tercer informe de gobierno, se anunció que se colocaron 45 buzones en las diferentes dependencias municipales y se imprimieron 72,000 cuestionarios, y en este documento se reconoce que la respuesta fue mínima y se consideró la posibilidad de reforzar este tipo de tareas.

Esta dirección se responsabilizaba de nueve programas: 1) Generación de información, 2) Atención a medios informativos, 3) Síntesis informativa, 4) Materiales gráficos y videos, 5) Redes de información, 6) Asignación de publicidad, 7) Desarrollo periodístico, 8) Estrategias de difusión y 9) Producción de publicaciones, (H. Ayuntamiento, 2do Informe de Gobierno, pág. 60).

En síntesis, Comunicación Social en Nezahualcóyotl funcionó como una dirección que emprendió una tarea de gran magnitud en un municipio donde, según algunos testimonios, no se había visto una experiencia de ese tipo.

Las criticas a esta labor pudieran ser en el sentido de que se gastó mucho en un municipio que tenía otras prioridades, sin embargo, nuestra postura al respecto es, que en un momento histórico que tiende a la globalización, es fundamental que los gobiernos locales desarrollen una política de comunicación con la ciudadanía y hacia el exterior, ya que los municipios urbanos están en el primer nivel de observación nacional y lo que hagan es noticia en el escenario político, además de que el asunto de la transparencia de la información está por legislarse.[123]

4.7.2 El Bando Municipal

El Bando Municipal era un documento que, entre otras cosas, reconocía la existencia de instancias de organización social, así como de instrumentos y modalidades del funcionamiento jurídico del Cabildo, y es el órgano de mayor importancia del gobierno municipal ya que regula la vida interna del mismo.

Este documento se dividía en once títulos:[124] En la primera parte de este ordenamiento, se presentaba el panorama general del municipio: sus fines y símbolos; en el título segundo, se señala la superficie y las colonias que integran el territorio municipal; el tercero, establecía las facultades y obligaciones de los originarios, vecinos, habitantes y visitantes. Mención aparte merece el título cuarto, que regula al gobierno y a la administración pública municipal. En esta parte, se estipulaba, entre otras cosas, que las sesiones del Ayuntamiento serán públicas, salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas (art. 24). Se indicaban las facultades y obligaciones de los miembros del ayuntamiento: síndicos y regidores, siguiendo los ordenamientos que marca la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Asimismo, se señalaba que, en todos los casos, la presidencia de los consejos, comités y comisiones quedará a cargo del Presidente Municipal, excepto en los Consejos de Participación Ciudadana; y en aquellos que, por sugerencia del Gobierno del Estado o la Federación, así lo soliciten: "Los consejos, comités y comisiones

[123]La mayor parte de la información analizada en este documento se obtuvo en la Dirección de Comunicación Social la cual proporcionaba datos a todo el que lo solicitara, esto facilitó, enormemente, las tareas de recopilación, lo cual no sucedió en los casos de Tlalnepantla y Ecatepec.

[124]I. Del municipio; II. Del territorio municipal; III. De la población; IV. Del gobierno y la administración municipal; V. Del desarrollo urbano, obras y servicios públicos municipales; VI. De la protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; VII. De la hacienda pública municipal; VIII. De las actividades de los particulares; IX. De la moralidad pública; X. De la seguridad pública. XI. De la justicia municipal.

enumeradas, serán de consulta, asesoramiento, promoción y gestión social, asimismo fomentarán entre los ciudadanos Jornadas de Participación Popular, con el objeto de colaborar sin remuneración alguna en las tareas que el municipio y el Gobierno del Estado de México vienen realizando", (art. 31).

Respecto a las Comisiones creadas por la actual gestión, el seguimiento y análisis de sus actividades sobrepasan los alcances de este trabajo, sin embargo, de acuerdo con una revisión de las acciones de gobierno señaladas en los informes anuales, no se encuentra mayor referencia a éstas, lo que nos lleva a suponer, su escasa presencia en la vida municipal (a excepción del CODEMUN y los COPACI, que serán analizados posteriormente). Además de esto, el hecho que sea el alcalde quien los presida, nos vuelve a hablar del enorme poder de esta figura que cumple un gran número de funciones.

En este mismo Bando Municipal, se indicaba en el capítulo VII, un apartado sobre las comisiones vecinales: "A iniciativa de los vecinos y previa valoración del H. Ayuntamiento y/o a invitación del Ayuntamiento, se integrarán comisiones de vecinos para elaborar planes, programas, estudios, recomendaciones y cualquier otra actividad similar que tienda a hacer más eficiente el cumplimiento de los fines del municipio", (art. 32). De igual forma, este Bando, en el artículo 33, refiere a los Consejos de Participación Ciudadana, en los mismos términos de la Ley Orgánica Municipal del Estado.

Respecto a la figura de las Comisiones de Vecinos, no se tuvo noticia de su funcionamiento, ni se mencionan sus actividades en los Informes de Gobierno, por lo que se infiere que sólo quedaron en meras propuestas. Asimismo, las facultades que el Bando les otorga, se sobreponen en parte, con las que tienen los Consejos de Participación.

Este mismo Bando contemplaba que en el municipio se establecerá el Servicio Civil de Carrera, para lo cual se crearía un organismo de coordinación y asesoría, "cuyas atribuciones quedarán señaladas en el reglamento correspondiente". Sobre esta cuestión, no se tenían noticias y en la revisión de la reglamentación vigente tampoco existía ningún ordenamiento de este tipo.

Otra de las acciones donde se consideraba la participación, es en el artículo 97 que establece: "se concede acción popular para denunciar ante la autoridad municipal o estatal cualquier hecho que atente contra la Hacienda Pública Municipal". Se trata de lo que en otros términos se conoce como denuncia popular (al respecto ver apartado 1.5 sobre las diferentes modalidades de la participación).

En el cuadro No. 4.16, se presenta una síntesis de los instrumentos de participación generados por los dos documentos más importantes en la vida local: el Bando Municipal y el Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana.

Cuadro 4.16

Cuadro Resumen. Instancias de participación ciudadana generadas por el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl

Bando Municipal	Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana
Consejo Municipal del Deporte	*Consejos:* Seguridad pública
Consejo Municipal de la Juventud	Ecología
Consejos de Participación Ciudadana	Del uso del suelo
Consejo Municipal de Protección Civil	Planeación para el desarrollo
Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal	Educación
Comisión Municipal de Evaluación y Reconocimiento del Servicio Público Municipal	Prevención a la farmacodependencia
Coordinación Municipal de Derechos Humanos	Vialidad y transporte
Consejo Municipal de Protección al Ambiente	Desarrollo económico
Comité Municipal de Prevención y Crecimiento Urbano	Cultura
Comisión Municipal de Alimentación; Nutrición Familiar y para el Bienestar y la Incorporación del Desarrollo de las Personas con Discapacidad	*Otros instrumentos:*
Consejo de Desarrollo Municipal	Derecho de petición
Consejo Municipal de Población	Audiencias públicas
Consejo Coordinador Municipal de seguridad pública	Iniciativa de anteproyectos de reglamentos municipales
Consejo Municipal de Lucha contra las Drogas y la Delincuencia	Referéndum a reglamentos municipales

Fuentes: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Bando Municipal Reformado 1999; y Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana, 1999.

4.7.3 La participación ciudadana en el discurso oficial

Una fuente valiosa de datos son los informes de gobierno que el Presidente Municipal tiene que presentar el primero de diciembre, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal. Si bien, el contenido y los temas que se deben cubrir no están especificados, cada gobierno elabora su propio documento, obteniendo la información respectiva de las diferentes direcciones. Teóricamente, éste informe debería concentrar las acciones más importantes de cada año en las gestiones. Sin embargo, hemos encontrado algunas diferencias entre los tres casos analizados

Cabría la pregunta sí este informe de gobierno es verdaderamente un documento destinado a establecer un canal de comunicación con la ciudadanía o es un mero trámite que los presidentes se sienten en la obligación de cubrir.

Con estas reflexiones, en este apartado revisamos los temas y el discurso manejado en los informes de gobierno, poniendo énfasis nuevamente, en los aspectos

relacionados con la participación ciudadana y los mecanismos del gobierno tendientes a cumplir las disposiciones establecidas formalmente, como son los Consejos de Participación, el COPLADEMUN, los Consejos Municipales de Protección Civil y los COCICOVI, (ver capítulo uno).

Para facilitar este análisis, presentamos primero, los temas principales que aparecieron en cada informe, para observar los cambios en el discurso y la incorporación o no del tema de la participación, (ver cuadro No.4.17).

Cuadro 4.17

Temas abordados en los Informes de Gobierno de Nezahualcóyotl

Primer Informe1997	Segundo Informe1998	Tercer Informe 1999	Cuarto Informe 2000
Administración	Participación ciudadana	Participación ciudadana	I. Gobernabilidad
Recursos humanos	Desarrollo social	Desarrollo social y económico	II. Administración pública
Justicia y desarrollo social	Servicios públicos	Desarrollo integral de la familia	III. Finanzas públicas
Comunicación social	Obras públicas y desarrollo urbano	Educación y cultura	IV. Servicios públicos
Patrimonio municipal	Unidad Administrativa Zona Norte: principales acciones y programas	Ecología y medio ambiente	V. Ecología
Contraloría	Administración pública municipal	Tesorería municipal	VI. Seguridad pública y protección civil
	Desarrollo económico	Unidad Administrativa Zona Norte: principales programas y acciones	
	Seguridad pública	Contraloría municipal	VII. Desarrollo urbano y obras públicas
Desarrollo económico y sustentabilidad	Agua potable, alcantarillado y saneamiento	Desarrollo urbano y obras públicas	VIII. Agua potable, alcantarillado y saneamiento
	Comunicación social: acciones de información, difusión y publicaciones	Comunicación social: programas de información; programas de difusión	
		Servicios Públicos	IX. Desarrollo social
		Agua potable, alcantarillado y saneamiento	X. Sistema para el desarrollo integral de la familia
		Administración municipal	XI. Educación y cultura
		Seguridad pública.	XII. Contraloría

Fuente: H. Ayuntamiento Municipal de Nezahualcóyotl, Informes de gobierno 1998-2000.

A primera vista se observa que el Primer Informe se elaboró de forma apresurada y no incorporó el tema de la participación ciudadana en su discurso, de la que sólo mencionó la elección de los 94 Consejos de Participación (pág. 3) y la formación de 25 COCICOVI para el Programa de Inversión Estatal y el Convenio de Desarrollo Municipal (Pág. 5). En los dos casos sólo se señalan las cifras sin enfatizar la importancia o el lugar que ocupan estos mecanismos en la obra municipal.

Un tema que aparece en este Primer Informe, es que el gobierno contemplaría la integración de Comisiones Ciudadanas como órganos auxiliares del Ayuntamiento para resolver la problemática de la inseguridad pública, (pág. 8).[125]

Otra de las acciones tendientes a favorecer la participación ciudadana de este gobierno, fue la promoción del Primer Foro Municipal de la Mujer, "con el fin de promover la participación ciudadana por medio de la consulta popular y abrir un espacio de atención a ese sector", (pág. 12).

También en este informe se hace referencia por primera vez al Consejo de Desarrollo Municipal, el cual se integró con 26 ciudadanos "quienes decidieron qué obras y en qué comunidades era necesario aplicar esos importantes recursos", (pág. 17).

Por otra parte, se informa de la incorporación de los ciudadanos del municipio a las tareas de las "Jornadas Comunitarias" que eran acciones destinadas a rehabilitar algunas zonas del municipio, con la colaboración de los habitantes, (pág. 19).

Se trató de un discurso aún desarticulado que señalaba algunas acciones a desarrollar en los próximos años; en el mismo, el tema de la participación aparece de manera aislada y expresada sólo en términos formales, por lo menos en el primer año de la gestión.

En el segundo Informe de Gobierno, el tema de la participación ciudadana apareció como un apartado independiente, con el que inicia el informe. En este caso, los temas principales que aparecen son la conformación de 99 Consejos de Participación Ciudadana (en el primer informe, se señalaron 94); la designación de 526 Jefes de Manzana; y la creación de los Consejos de Desarrollo Municipal, Educación, Cultura, Salud, Deporte, Protección Civil, de la Juventud, y Seguridad Pública.[126] Asimismo,

[125]Estas Comisiones, de acuerdo con el Informe, deberían cubrir los siguientes requisitos: se constituirían democráticamente en cada diez manzanas del territorio municipal, contarían con tres promotores: uno de seguridad pública, uno de protección civil y otro de derechos humanos. Los integrantes deberían tener por lo menos 15 años de residencia en el municipio, con un modo honesto de vivir y reconocida probidad, amplia disposición para colaborar, de 40 a 50 años de edad, de preferencia ser pensionados, jubilados o tener alguna profesión y no pertenecer a ningún partido político. Al parecer estas comisiones, sí se formaron y funcionaron, aunque no existe una evaluación sobre sus acciones realizadas.

[126]En estos materiales se invita a la ciudadanía a formar parte de los comités, que estarán integrados por: un presidente, un secretario y entre 4 a 8 vocales. Asimismo se indican las bases jurídicas y los requisitos para formar parte. Se indican también las bases jurídicas de ésta instancia de participación que, según este documento, son la Ley Orgánica Municipal, el Bando Municipal y los reglamentos establecidos. "Los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad tienen su base jurídica en los artículos 10,11,12,13,14 y 4º transitorio del Acuerdo del Ejecutivo Estatal por el que se crea el Consejo Coordinador Estatal de Seguridad Pública de fecha de 24 de mayo de 1996, así como en el acuerdo dado en el Salón de los Gobernadores de la sede del Ejecutivo, en sesión ordinaria del Consejo Coordinador de Seguridad Pública, de fecha 12 de diciembre de 1997, en el cual se ordena la integración de Comités de Consulta y supervisión de la Seguridad Pública".
En el capítulo segundo, al revisar el marco jurídico de la participación ciudadana institucionalizada en el Estado de México, no se encontró en la Ley Orgánica Municipal, el señalamiento respectivo. Al momento de realizar este capítulo sobre el caso de Nezahualcóyotl, no disponíamos de información sobre este Consejo.

se anuncia la creación de varios Comités: de prevención y control del crecimiento urbano; de alfabetización, de protección al ambiente, de prevención y atención del SIDA, y de protección al consumidor. También se destaca el trabajo de un promedio de 400 organizaciones sociales en el municipio que representaban a diversos sectores del mismo, (pág. 6).

Se dedica un apartado completo a las acciones de la Coordinación de Participación Ciudadana, las cuales se describirán en el subcapítulo correspondiente.

En el apartado sobre participación, se contempla el trabajo realizado por el Cabildo durante el segundo año de gobierno: los reglamentos aprobados, los acuerdos y el trabajo de las comisiones. Finalmente, se hace referencia a las manifestaciones sociales.

En este Segundo Informe, destaca el tema de la política social y de las acciones de la Dirección de Desarrollo Social, también se mencionan muchas de las obras y acciones realizadas con recursos del Ramo 33 (donde tuvo una actuación fundamental el CODEMUN).

Respecto a las instancias de participación ciudadana institucionalizada, se consolida el Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública, el cual "se encuentra formado por 125 Comités de Consulta y Participación de la Comunidad. En cada colonia se conformó uno o varios comités de este tipo, cuyos miembros auxilian a las autoridades en la prevención de la inseguridad pública", (pág. 31).

Por otra parte, en este segundo año, se conformaron 240 COCICOVI, con el fin de supervisar las obras realizadas con los recursos del Ramo 33 (pág. 53).

En el tercer informe de gobierno, el tema de la participación ciudadana, también aparece en primer lugar iniciando el discurso. Se indican las audiencias y asambleas realizadas por la autoridad municipal, las acciones de la Coordinación de Participación Ciudadana; las acciones del Cabildo como instancias representantes de la ciudadanía y las manifestaciones sociales realizadas, (39, en ese año).

El discurso repite el formato del informe anterior y sólo cambian las cifras presentadas. En este examen se destacan en todos los apartados, las obras realizadas con los recursos del Ramo 33 prácticamente, en todas las direcciones que integran el aparato administrativo.

Respecto a las instancias de participación que aparecen en el discurso oficial, está nuevamente el Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública de

Nezahualcóyotl. Cabe señalar que este Consejo, elaboró materiales de difusión general, para dar a conocer su existencia entre los habitantes del municipio . Asimismo, en el apartado de la Contraloría Municipal, se informó de la creación de 170 COCICOVI.

En el *cuarto informe* de gobierno no se abordó el tema de la participación ciudadana. En el cuadro No 4.18, se presentó una síntesis de las instancias institucionalizadas de participación y su referencia en los documentos oficiales.

Cuadro 4.18

*Cuadro Resumen. Instancias de participación ciudadana en Nezahualcóyotl. 1997-1999**

Figura**	Año			
	1997	1998	1999	2000
Participación política				
Regidores	No se señala	23 miembros. Se indican principales acciones	Se indican principales acciones	Se señala un total de 51 sesiones y 223 iniciativas
Participación vecinal				
Delegados y subdelegados	No se señala	No se señala	No se señala	No se señala
Jefes de sector, sección o manzana	No se señala	526	875	Se señala su designación, no da un número
Participación ciudadana				
Consejos de Participación Ciudadana	94	99	99	96
Consejos Municipales de Protección Civil	No se señala	No se señala	No se señala	No se señala
Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)	No se señala	No se señala	No se señala	No se señala
Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN)	26 integrantes. Era el anterior CODEMUN	Se aborda en el apartado de obra pública	Se aborda en el apartado de obra pública	No se señala
Comités Comunitarios	No se señala	No se señala	No se señala	No se señala
Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVIS)	25	240	170	Da un total de 429
Participación social				
Organizaciones sociales	No se señala	400	500	700

*El Ayuntamiento creó un Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública que se coordina con los Comités de Consulta y Participación de la Comunidad. Las acciones de esta instancia aparecen en los informes de gobierno.
**Ver apartado sobre las instancias de Participación Ciudadana Institucionalizada en el Estado de México.
Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Informes de Gobierno 1997-2000.

4.8 La participación ciudadana en el Cabildo

En este apartado se aborda la actuación del Cabildo y el cumplimiento de las funciones que le asigna la Ley Orgánica Municipal, entre éstas, la *promoción de la participación ciudadana.*

Al respecto vale la pena hacer algunas consideraciones: la primera, es que en la Ley Orgánica Municipal, las tareas que se asignan a los Regidores son mínimas. Si bien la facultad reglamentaria es la prioridad de los regidores, esto no se especifica ni en la Constitución estatal ni en la Ley Orgánica Municipal, (Cfr, capítulo 1, apartado 1.8.4).[127]

De acuerdo con la legislación del Estado de México, el Regidor cumple algunas tareas que no tienen que ver con la legislación, una de éstas, es la "promoción de la participación ciudadana", situación que creemos, es única del marco legal de este Estado, (ver cuadros 1.8 y 1.9).

Lo importante es que el regidor es un representante político, que se incorpora a través de un proceso electoral en el que participan los partidos, en la figura del regidor la ciudadanía decide su participación a través del voto.

Al respecto consideramos que el espacio político de los regidores está subvalorado y subutilizado, ya que esta figura representa un potencial enorme, y en los hechos, se ve relegada a un segundo plano, sometida a las decisiones del Ejecutivo municipal y cumpliendo tareas básicamente de gestión.

El Ayuntamiento de Nezahualcóyotl está integrado por el Presidente Municipal, tres síndicos, dos del PRD y uno del PRI; 19 regidores, de los cuales, el PRD se encuentra representado con 11, el PAN, con cuatro, el PRI, con tres y el PVEM, con uno.[128]

En la conformación del Ayuntamiento se destaca:

a) la presencia de algunas mujeres en éste, una síndica y tres regidoras, todas parte del PRD en el municipio, lo que nos da un total de cuatro mujeres en una planilla de 14 integrantes, incluyendo al alcalde.

[127]Queda pendiente una revisión minuciosa de las leyes orgánicas municipales de otros estados, para constatar esta idea.

[128]Lo anterior no refleja la distribución de la votación en el municipio, ya que el triunfo del PRD fue con poco más de 30% de los votos y con esto ganó la gran mayoría de los lugares asignados a los regidores; sin embargo, este es un problema no contemplado en el código electoral estatal y prevalece en la forma de elección a nivel de los ayuntamientos.

Esto debido a que en los estatutos del PRD, es obligatoria la presencia de un mínimo de 30% de mujeres para los cargos de elección popular, en este caso, se cubrió la cuota y se permitió el ingreso de varias mujeres a estos cargos, tradicionalmente ocupados por varones. En Nezahualcóyotl la política de equidad de género apareció en la parte política (Cabildo) y en la administrativa (funcionarios).

b) la conformación de esta planilla fue el resultado de una larga disputa entre los miembros del PRD y las principales organizaciones sociales del municipio: UPREZ, MOVIDIG y MLN. Aquí, las principales organizaciones sociales buscaban representatividad y un lugar en el Ayuntamiento, por lo que éste se conformó de la siguiente manera: de los dos síndicos, uno se identifica con el MLN y el otro con el MOVIDIG. De los once regidores, dos son miembros de UPREZ; dos, de MLN; dos de MOVIDIG; dos de MS; uno de MSD y dos independientes. Lo anterior dio como resultado un ayuntamiento dividido entre las principales organizaciones sociales del municipio y el alcalde que iba propuesto por otro grupo político (UGOCEM), el cual, según algunos actores locales, no forma parte del PRD (Cuadro 4.19).

En la integración de este Ayuntamiento, se reflejó el conflicto que en el ámbito nacional ha caracterizado al PRD, que es la pugna entre los diferentes grupos que lo componen, esto, en un espacio local de la diversidad de Neza, ha sido factor de enfrentamiento entre los regidores, los síndicos y el alcalde, más que entre el PRD y los otros partidos políticos con más fuerza (PRI y PAN).[129]

En este sentido, es un Ayuntamiento que no funcionaba como un cuerpo colegiado, ya que se dieron una gran cantidad de luchas internas, sobre todo, entre los grupos antagónicos como UPREZ y MOVIDIG. Un ejemplo de esta clase de enfrentamientos, fue durante la designación de los funcionarios de primer nivel, cuando varios regidores del PRD sintieron afectados los intereses de sus organizaciones.

Por disposición de la Ley Orgánica, el Presidente Municipal podrá auxiliarse para el mejor cumplimiento de sus tareas, de las Comisiones del Ayuntamiento, las cuales están claramente señaladas en este mismo ordenamiento.

Estas Comisiones estaban señaladas en el artículo 69 y se integraban por un Presidente y de entre dos a cuatro vocales, el alcalde Valentín González Bautista presidió varias: Gobernación y legislación; Protección Civil; Seguridad, Tránsito y Transportes, y Planeación para el Desarrollo Municipal. Ante esta situación, cabría

[129]Esto es un fenómeno que los propios militantes y funcionarios del PRD reconocen, a tal grado que para solicitar las entrevistas con los regidores, la pregunta obligatoria era: a qué organización pertenecía.

preguntarse sí es adecuado que una sola persona, en este caso el alcalde, además de todas las responsabilidades que tiene que cumplir, presida varias comisiones, de gran importancia para el desarrollo municipal o tal vez, su actuación sea sólo simbólica y quienes realizan realmente el trabajo son los regidores asignados como vocales.[130]

En el cuadro No. 4.19 se presentan las comisiones que se formaron en este Ayuntamiento, así como los grupos políticos a los que pertenecen los regidores.

Cuadro 4.19

Ayuntamiento de Nezahualcóyotl. Comisiones y grupos políticos

Cargo	Organización Política	Comisión que Preside
Presidente Municipal	PRD-UGOCEM	Gobernación y legislación, Protección civil, Seguridad, Tránsito y transportes, Planeación para el desarrollo Municipal
Primer síndico	PRD-MLN	Hacienda
Segunda sindica	PRD-MOVIDIG	Desarrollo urbano y obras públicas
Tercer síndico	PRI	Patrimonio municipal
Primer regidor	PRD-UPREZ	Mercados, centrales de abasto y rastros
Segundo regidor	PRD-MLN	Parques y jardines
Tercer regidor	PRD-MOVIDIG	No preside Comisión
Cuarto regidor	PRD-MSD	Desarrollo económico y turismo
Quinto regidor	PRD-MS	Alumbrado público
Sexta regidora	PRD-MS	Educación cultura y bibliotecas
Séptimo regidor	PRD-Independiente	Preservación y restauración del medio ambiente
Octavo regidor	PRD-MLN	Población
Novena regidora	PRD-MOVIDIG	Empleo
Décima regidora	PRD-UPREZ	Asistencia y desarrollo social
Undécimo regidor*	PRD-Independiente	No preside Comisión
Duodécimo regidor	PRI	Relaciones intermunicipales
Decimotercero regidor	PRI	Salud pública
Decimocuarto regidor	PRI	Administración pública
Decimoquinto regidor	PAN	Contraloría
Decimosexto regidor	PAN	Publicaciones
Decimoséptimo regidor	PAN	Mérito y reconocimiento público municipal
Decimoctavo regidor	PVEM	Obras y servicios públicos
Decimonoveno regidor	PAN	Derechos Humanos

Fuente: la información de las organizaciones políticas a las que pertenecen los regidores fue proporcionada por un militante del PRD y funcionario municipal, la de las Comisiones se encuentra signada en el Acuerdo de Cabildo No.129.
*El Undécimo regidor es el representante del cabildo ante el CODEMUN (ver apartado respectivo).
Estos datos son válidos para el momento que se realizó el trabajo de campo (agosto de 1999) ya que las organizaciones cambian de nombre y de miembros constantemente.

[130]El trabajo de estas comisiones no quedó registrado en los informes de gobierno, y hacer un análisis detallado requeriría un análisis minucioso de las Actas de Cabildo, lo que sobrepasaba las posibilidades de este trabajo. La fuente de información de las Comisiones es el Acuerdo de Cabildo No. 129, que modifica las Comisiones Permanentes del Cabildo, Nueva Gaceta de Ciudad Nezahualcóyotl, Núm 12, Julio de 1999.

Sin duda, una de las principales tareas que realizó ese Cabildo fue la formulación de varios reglamentos municipales y la actualización de otros, este hecho es reconocido incluso por miembros de partidos políticos opositores como se puede apreciar en las entrevistas realizadas.

Resulta difícil de creer que un municipio de las dimensiones de Nezahualcóyotl, no tenía reglamentados hasta 1997 algunos de los servicios básicos. Al parecer, este era un aspecto que importó muy poco a los gobiernos precedentes y, por lo mismo, de acuerdo con testimonios recabados, predominaba la anarquía y la discrecionalidad al momento de solicitar un servicio que no estaba contemplado en ningún reglamento, lo anterior, quedó explicado en el modelo 1 de la participación clientelar.

Los instrumentos aprobados en la gestión de Valentín González se observan en el cuadro No. 4.20.

Cuadro 4.20

Reglamentación generada y reformada en el municipio de Nezahualcóyotl, 1997-1999

Reglamento	Año
Bando Municipal	1997,1998,1999
Patrimonio municipal	1998
Ecología	1998
Vía pública	1998
Seguridad pública	1999
Promoción y fomento a la Participación Ciudadana	1999
Mercados	1999
Rastro	1999
Servicio de limpia	1999
Cuerpo de bomberos	1999
Protección civil	1999
Tianguis	1999
Tortillerías	1999
Oficialías conciliadoras y calificadoras	1999
Panteones	1999
Administración, uso y funcionamiento de unidades e instalaciones deportivas	1999
Interior de cabildo	1999
Orgánico de la administración pública municipal	1999

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Compilación legislativa municipal de Nezahualcóyotl, Nueva Gaceta de Ciudad Nezahualcóyotl, marzo 1999.

Por la importancia que reviste para los objetivos de este apartado, vale la analizar el Reglamento Interior del Cabildo. Esta es la primera vez que en este Ayuntamiento, el

Cabildo contaba con una reglamentación específica en torno a sus funciones y capacidad de decisión en aspectos que involucran a la gestión municipal.[131]

Este reglamento se integraba por cinco títulos,[132] un total de 92 artículos y cuatro transitorios. En él se define al Cabildo como "el Ayuntamiento reunido en sesión", (art.2). Se especifica también, el tipo de acuerdos y resoluciones que tendrá este órgano colegiado. En el primer título se señalan algunas disposiciones generales y en el segundo, se precisa el carácter de las reuniones de Cabildo, el procedimiento de la convocatoria, el desarrollo de las sesiones y las funciones de los miembros de esta instancia.

En el título tercero se establece el derecho a la iniciativa: "Los ciudadanos mexicanos, en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos, podrán promover ante el Cabildo proyectos de acuerdos y resoluciones por sí o por conducto de las organizaciones sociales reconocidas por la ley", (art. 44). Es decir, se establece la posibilidad de que cualquier ciudadano presente una iniciativa en lo concerniente a la reglamentación municipal. Lo anterior, también se contempla en el Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana, donde se *establecía el derecho de petición, la iniciativa de anteproyectos de reglamentos municipales y el referéndum a los mismos*.

Sin embargo, los tiempos tan breves de los gobiernos locales, limitan la posibilidad de que estos instrumentos se lleven a la práctica. El reglamento se discute en cabildo, se aprueba y se publica en un lapso de tiempo que hace imposible que la mayoría de la gente lo conozca y pueda opinar sobre el mismo, aunado a este factor, también tenemos que la gente no está acostumbrada a estos instrumentos.

Regresando al Reglamento del Cabildo de Nezahualcóyotl, los otros títulos abordan el trabajo de las Comisiones, las funciones de sus integrantes y las tareas de las mismas. Finalmente, este ordenamiento establece las sanciones y los recursos a los miembros del Cabildo.

Un hecho a resaltar en este ordenamiento, es que se emitió el 22 de febrero de 1999, es decir, a dos años del funcionamiento de este Ayuntamiento, por lo que su vigencia fue muy breve y, por lo tanto, fue limitada la evaluación de sus resultados.

[131] De acuerdo con el regidor panista entrevistado, esta fue una propuesta del grupo de regidores del PAN, que siguieron el modelo de otros municipios que han realizado esta clase de propuestas como el es el caso de Tijuana.

[132] I. Disposiciones generales. II. De las sesiones del cabildo. III. Del procedimiento en cabildo. IV. De las comisiones; V. De las sanciones y recursos.

Este Cabildo, tuvo en 1998, 45 acuerdos, de los más importantes, la generación de tres reglamentos: Protección ambiental, Vía pública, y Patrimonio. Para 1999, el Cabildo incluyó 45 acuerdos, que se suman a los 102 aprobados entre 1997 y 1998, "dichos acuerdos se refieren principalmente a la aprobación de reglamentos, presupuestos de egresos, obras de inversión municipal, programas de desarrollo social, los calendarios de las campañas de regularización del estado civil y los programas de subsidio en el pago del predio para contribuyentes de escasos recursos", (H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 2do. Informe de Gobierno, p. 15).

Otro hecho que hay que señalar, es que sí bien en el Bando Municipal se establece que las sesiones de Cabildo serán públicas, en el Reglamento de Cabildo, esto no se contempla, más bien, se establece la posibilidad de realizar "sesiones secretas" (art. 29), cuando existan elementos suficientes para ello y en ocasiones especiales. Se estableció también, que "el recinto oficial del Ayuntamiento es la Sala de Presidentes ubicada en el Palacio Municipal. Podrán celebrarse sesiones de Cabildo en cualquier otro lugar del municipio, siempre que haya sido declarado previamente recinto oficial para tal efecto". Sin embargo, en este reglamento no se contempla lo relativo a un "cabildo abierto".

Cuando el alcalde Valentín González solicitó licencia para postularse para un cargo de elección popular en las elecciones del 2 de julio del 2000, el Presidente Municipal Interino que fue el Primer Regidor, estableció la modalidad de Cabildo Abierto, todos los miércoles en el exterior del Palacio Municipal, asimismo, realizó audiencias públicas en la Zona Administrativa Zona Norte, los miércoles y en el auditorio del palacio, los viernes. También se realizaron diversas *Jornadas Comunitarias* los sábados; éstas tenían como fin realizar diversas obras de mejoramiento urbano. Se trató de una experiencia efímera de dos meses aproximadamente.

En cuanto a la periodicidad de las sesiones de Cabildo, el reglamento establecía que las ordinarias se deberían realizar cuando menos dos veces al mes, sin embargo, en palabras de los propios regidores, " la ley dice que debía sesionar una vez a la semana, pero el cabildo funciona cada vez que se le ocurre convocar al Presidente, cada que haya asuntos que tienen que salir" (PRD); "aproximadamente una vez al mes. No hay fecha exacta, debe ser una vez a la semana, pero aquí el Ejecutivo no llama, solamente en promedio una vez al mes" (PRI); "no tenemos fechas, así se convoca" (PAN).

El otro instrumento clave para el análisis fue el reglamento que regularía las manifestaciones sociales en el territorio.

4.8.1 Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana.

Este ordenamiento fue elaborado durante la gestión de Valentín González en un intento de dar mayor apertura a los instrumentos de participación ciudadana que no existían en este territorio, se trata de un caso especial entre los tres estudiados ya que abordó el tema de la participación en general y proponía algunos instrumentos para lograrla. No contiene disposiciones especiales en torno a los Consejos de Participación Ciudadana como los casos de Tlalnepantla y Ecatepec y se centra en la creación de otro tipo de figuras.

Este reglamento tiene cinco capítulos,[133] en total está conformado por 21 artículos y dos transitorios. Entre las principales disposiciones se establece que el ayuntamiento promoverá el fomento de la participación ciudadana a través de los siguientes mecanismos: **I. Derecho de petición; II. Audiencias públicas; III. Iniciativa de anteproyectos de reglamentos municipales; IV. Referéndum a reglamentos municipales**, (art. 5).

También se señala que el Presidente Municipal convocará a los habitantes del municipio a la celebración de una audiencia pública, la cual se celebrará una vez al mes y en la que los vecinos interesados expresarán libremente sus peticiones, propuestas y quejas relacionadas con la administración pública municipal (art. 9).

Se establece la creación de un Consejo Municipal Ciudadano, "con funciones de órgano de consulta y participación de los sectores sociales, siendo encabezado por el Presidente Municipal", (art. 16). Estos Consejos Municipales Ciudadanos, podrán ser de varios rubros y se regirán por un reglamento interior específico (art. 19).

El artículo 20 de este mismo ordenamiento, contemplaba la creación de un Consejo Municipal de Protección al Ciudadano, "el cual será un órgano protector de los derechos de la población ante las autoridades municipales, siendo su función: recomendar a éstas, las medidas necesarias para que la prestación de los servicios públicos se realicen con eficiencia, honestidad y oportunidad", (art. 21).

Tanto el Bando Municipal como el Reglamento de Promoción a la Participación Ciudadana prevén la creación de una serie de instancias en el nivel local, las cuales colaborarían con el alcalde en las labores de gobierno, de esta forma, ambos ordenamientos contemplaron la creación de diversos Consejos para atender a sectores específicos como deporte, juventud o protección civil.

[133] I. Disposiciones generales; II. De las obligaciones y prerrogativas; III. De la promoción y fomento a la participación; IV. De las acciones para la participación y el fomento de la corresponsabilidad social; V. De la responsabilidad social de ciudadanos y organizaciones.

Sin embargo, en los hechos sólo algunos de estos Consejos funcionaron y varias de las acciones propuestas en el Reglamento de Fomento a la Participación Ciudadana no se concretaron, tal es el caso del referéndum, así como las comisiones de vecinos propuestas en el Bando Municipal.

Asimismo, se detectó duplicidad de funciones en algunos de los Consejos propuestos ya que, por ejemplo, el Bando Municipal proponía un Consejo Municipal de Protección al Ambiente, y el Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación, un Consejo Municipal de Ecología.

De igual forma, el Bando Municipal plantea una serie de acciones como las Jornadas de Participación Popular, de las cuales no se especificó su dinámica ni su función. Resta agregar que si bien no es objetivo de este trabajo realizar una revisión puntual de cada una de estas instancias y acciones, no se tiene información sobre la realización de éstas y sólo quedaron, en su mayoría, como propuestas del gobierno.

4.8.2 Los regidores y la participación

Este capítulo se basa en entrevistas a los regidores de los partidos políticos con mayor presencia en el Cabildo: PRD, PRI y PAN.[134]

La primera cuestión que se abordó, fue cómo consideraban que desde las regidurías se "impulsaba la participación ciudadana", en este caso, las respuestas fueron diversas:

En el caso del PRI, se dijo que lo importante es cumplir en las comisiones como regidor y atender las demandas de la comunidad, sin importar la pertenencia política. "Yo pienso que aquí estamos para atender a toda la ciudadanía de Ciudad Nezahualcóyotl, ese es el trabajo que tenemos aquí, más aparte los Cabildos que aprueban los presupuestos de ingresos y egresos y la obra pública".

Las demandas de la comunidad fueron de todo tipo: fugas de agua en la calle, falta de lámparas, baches, carencia de agua en los domicilios y falta de vigilancia, ante esto expresa que:

[134]a) El del PRI, con grado escolar medio, más de 30 años militancia en el PRI, y había ocupado diversos cargos en administraciones anteriores. Entre los puestos de elección popular, había sido diputado local suplente.
b) El del PAN, Licenciado en Administración de Empresas, es el actual dirigente de este partido en el municipio y fue candidato a diputado local en las elecciones de 1993 y en las de julio del año 2000.
c) El regidor del PRD, pasante de la carrera de economía de la UNAM y profesor de secundaria, es miembro de este partido desde hace más de diez años, y forma parte de la UPREZ. Fue dirigente del PRD a nivel municipal y Presidente Municipal Interino durante la licencia de Valentín González Bautista.

"Nosotros aquí, cuando llega alguna persona que tiene un problema de esos, de inmediato giramos un oficio a la dependencia correspondiente y hemos obtenido respuesta, lo hemos resuelto de esa forma".

En esta regiduría, no se tiene una idea de cuantas personas acuden a solicitar apoyo para diversas gestiones.[135]

El regidor del PAN, era un representante que actuaba fundamentalmente en la Zona Norte del municipio, donde se registraba una población con nivel sociocultural medio o alto. Su posición respecto a la participación ciudadana es que sea "autogestiva", que no se reciba todo del ayuntamiento. Desde la regiduría, “se está tratando de organizar a la gente desde sus colonias para que hagan cooperativas de abasto popular”.

En este sentido, “se trata de captar las demandas de la gente y organizarlas para que acudan a las instancias correspondientes y se organicen para el mejoramiento de las colonias”. Añadió que el PAN ha integrado la Asociación de Colonos de Nezahualcóyotl, "luchando en contra de los antros de vicio, por una ciudad pública y por espacios equitativos, esta asociación fundó dos escuelas".

En cuanto a las demandas principales por las que acudía la gente a la regiduría, la primera, es la falta de empleo, buscan un trabajo o una recomendación, la segunda demanda, es la falta de seguridad pública y en tercer lugar, la falta de servicios públicos. Asimismo, el tipo de demandas hacia los regidores del PAN se enfocó básicamente a: pago de predio y agua, asesoría jurídica, hacienda y obra pública, construcción de planos y licencias de todo tipo.

En un principio, los regidores del PAN trataron de organizarse por áreas: una atendía solamente obras públicas, la otra predios, otra más, cuestiones de agua y otra, asuntos jurídicos y legales; pero ante la demanda de la gente, tuvieron que cambiar el esquema y proporcionar todo tipo de servicios.

De acuerdo con el regidor, a él acude gente simpatizante del PAN y según su testimonio:

"su estilo es diferente al del PRD o al PRI, donde obligan a afiliarse a cualquier persona que acude a solicitar asesoría, como aquí no tenemos este estilo, cualquier gente llega y ya. Nos preciamos de tener un estilo diferente al cacicazgo que tienen el PRI y el PRD, eso es lo que nos da diferencia".

[135] Al momento de realizar la entrevista, una persona acudió al regidor para solicitar una carta de recomendación para un empleo, por lo que se verificó que efectivamente las demandas eran de todo tipo.

Para este regidor, su papel era cumplir tres funciones: elaborar reglamentos, hacer gestiones para la gente y representar a la autoridad en eventos cívicos y sociales. De estas tres actividades, la que más se hacía, afirmaba, era la gestión, más que reglamentar o representar. En esta regiduría, contabilizaba, se atiende un promedio de cien a ciento cincuenta personas al mes.

Finalmente, en torno al tema de la participación ciudadana, el regidor del PRD sostuvo siempre una postura crítica en contra del alcalde y las instancias oficiales de gobierno. De acuerdo con su opinión, una de las tareas que iba a impulsar este gobierno era promover la participación ciudadana y la conformación de su equipo iba a ser de por ciudadanos. Esto provocó el primer enfrentamiento entre las organizaciones perredistas que conforman en cabildo, al convocar a personas que no eran originarias del municipio.

Todo esto dentro de una dinámica de confrontación permanente entre los miembros del cabildo y las diferentes organizaciones sociales que conforman al PRD en el municipio, ante esta situación:

"el Presidente empieza a articular con la mayoría de los regidores y empieza a acotar, de alguna manera, las funciones de los que no coinciden con él, todas estas contradicciones hicieron que no se planteara un proyecto serio de participación ciudadana, como es el planteamiento del PRD".

Ante este panorama los regidores del PRD empezaron a trabajar en "subgrupos":

"Yo hago un trabajo político, primero fue abierto, pero al ver que había una pugna permanente, me senté a hacer un trabajo más de organización. De igual forma, las organizaciones sociales con presencia en el municipio (UPREZ, MOVIDIG, MLN), logran imponer a algunas personas simpatizantes en los Consejos. Respecto a estos Consejos de Participación, el regidor opina que éstos "han funcionado de manera sectaria, partidista, no ha sido una participación abierta a la ciudadanía".

De acuerdo con el regidor, a su oficina acuden fundamentalmente miembros de su organización para plantear sus demandas que, al igual que en los casos anteriores, son de todo tipo: "desde la atención de un funeral hasta el pago de impuestos; predio, agua, apertura de un negocio, pago de vía pública. Lo que hacemos es gestionar ante el departamento correspondiente" También ahí ocurrió un enfrentamiento entre los regidores y los funcionarios que pertenecen a grupos políticos diferentes: "como hay un control de los departamentos, algunos que 'pertenecen' al "Secretario del Ayuntamiento, pues lo que hacemos es presionar para que se agilice. Si tenemos una contradicción el Presidente y yo, pues los puntos se quedan trabados hasta que yo convenza a la gente y ésta venga y presionemos para que políticamente se resuelva".

4.8.3 Regidores y Consejos de Participación Ciudadana

Respecto a los Consejos de Participación Ciudadana, en opinión del regidor priísta, la gente acude para sus gestiones en iguales términos ante los Consejos o ante el cuerpo de regidores. Debido a su experiencia como funcionario en gestiones anteriores, el regidor sabe a qué instancias acudir para la resolución de las diversas demandas.

El CODEMUN, para el regidor priísta, se trata de un Consejo manipulado, donde las obras propuestas son para el beneficio de alguien en particular y las propuestas de los regidores no son consideradas por el Consejo.

La postura del PAN frente a estos Consejos fue: el Coordinador es una persona capaz y honesta "con deseos de trabajar aunque a veces la burocracia le impide hacer más". Sin embargo, esta Coordinación se organizó:

"como cotos de poder para los partidos, principalmente del PRD, tomando estos Consejos de Participación Ciudadana como espacios de poder político, no como espacio de desarrollo comunitario y eso es lo que no los deja crecer porque hay pugnas entre los dirigentes de esos Consejos. Lo que se requiere es dar libertad a la sociedad para que se organice, con un liderazgo claro pero con libertad, para que se deje de hacer política partidista a través de esas instancias".

Para el regidor que forma parte del PRD y de la UPREZ, han habido grandes disputas entre estos Consejos y el CODEMUN, para mostrar cual de las dos tiene el control. En el CODEMUN cada organización tiene sus propios representantes, no hay una participación abierta:

"el presidente tiene sus consejeros, UPREZ los suyos, MOVIDIG, también tiene representantes. El presidente no tiene libertad, lo que hace es tratar de lograr mayorías con algunos de ellos, esto también inhibe la participación, se da una cuestión de tipo clientelar en torno a lo que es el Ramo 33 y empieza nuevamente la contradicción, se sigue avivando y hasta la fecha no hay una real participación ciudadana".

4.8.4 Regidores y Ejecutivo local

La tercera cuestión que se abordó con los regidores, fue su percepción sobre la actuación del gobierno del PRD. Las respuestas también reflejaron las diferentes posturas:

Para el PRI, el gobierno gastaba mucho en publicidad, "en comunicación social se gastaron más de cinco millones de pesos, y para las escuelas, dos millones, para el bacheo, dos millones también".

Para el PAN, "el PRD, al igual que el PRI, se maneja por cacicazgos, por grupos de poder. No ha habido diferencias, no ha habido verdaderos canales que se establezcan con la ciudadanía libre, sin partido, se requiere más apertura".

Sin embargo, ha mejorado en la organización administrativa que se ha ido profesionalizando. En el aspecto administrativo se ha ido avanzando pero no en el aspecto político.

Para el PRD: se lograron algunas innovaciones en términos de controles administrativos, se implementó la ventanilla única y se está atacando la corrupción. Sin embargo, en su testimonio enfatizó los conflictos en el ámbito político que se han dado con el alcalde.

De las afirmaciones anteriores podemos formular comentarios en torno al papel del regidor como promotor de la participación ciudadana. Si bien no existe ningún ordenamiento legal que estipule y reglamente cómo se va a dar esa participación, lo que observamos, es que aquí se entendía participación como gestión de las demandas de la gente.

En efecto, los ciudadanos únicamente presentan sus demandas y el regidor con la gente que colabora con él, se dan a la tarea de canalizar éstas a la instancia respectiva. No hay un involucramiento real de la gente y sólo cuando es necesaria su presencia para presionar por la resolución, se les convoca.

Los regidores atienden y canalizan demandas variadas, pero su apoyo se dirigió básicamente a la gente que pasa por dos filtros: uno, ser miembro del mismo partido político que el regidor y dos, ser parte de la organización a la que pertenece o con la que simpatiza. Si bien, ellos afirman que atienden a todas las personas, sin distinción partidaria, es muy difícil que un ciudadano se presente ante un regidor que no conoce para hacer una petición, así, la primera tarea del ciudadano era investigar a qué regidor puede acudir para presentar sus demandas.

En el caso particular de los regidores del PRD en Nezahualcóyotl, la situación era aún más complicada, por la gran cantidad de grupos políticos en que se dividieron las regidurías, las direcciones de la administración, los Consejos de Participación y el Consejo de Desarrollo Municipal. Para avanzar en la solución a sus demandas, se vieron forzados a establecer alianzas y conciliar entre los grupos para ver atendidas sus peticiones.

En síntesis, el Cabildo fue una instancia de gestión que operó en un contexto de labores partidistas en el municipio.

4.9 Los Consejos de Participación Ciudadana

Para el análisis de la participación ciudadana en la gestión urbana local, se consideraron como unidades de observación: los Consejos de Participación Ciudadana y el Consejo de Desarrollo Municipal, por el hecho de que en estas dos instancias constatamos la presencia de los habitantes del municipio, quienes a través de ellas, se involucran y toman parte en los procesos de decisión.

Ambas instancias se encuentran reguladas por una serie de ordenamientos jurídicos, los cuales son analizados en otra parte de este trabajo.

Si bien en el gobierno local de Nezahualcóyotl había una serie de instancias donde la ciudadanía se involucraba en los procesos de decisión, éstas abarcaban varios aspectos de la gestión gubernamental que no necesariamente se relacionaban con la gestión urbana local.
En este municipio, las instancias que más trabajaron en este aspecto son, en este orden: el CODEMUN, los Consejos de Participación y los Regidores.

En este apartado, se examina el papel de los Consejos de Participación, considerando para ello, los indicadores descritos en el capítulo I.

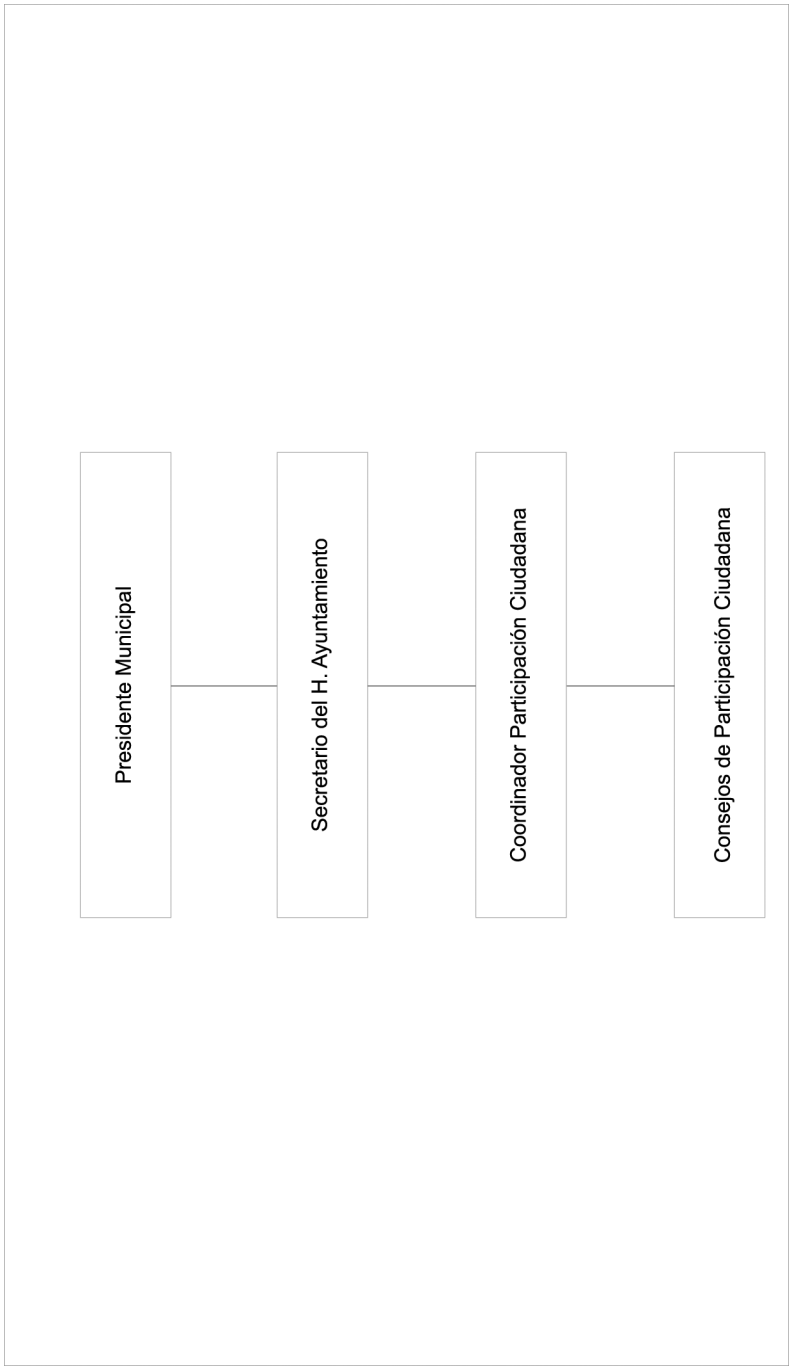
Los Consejos de Participación tenían una serie de atribuciones, las cuales estaban indicadas en la Ley Orgánica Municipal del Estado y el Bando Municipal emitido por el Ayuntamiento. Estas tareas consistían en la promoción de la participación, el apoyo a los planes y programas de gobierno, y la propuesta de acciones y la supervisión de las obras municipales (Cfr, cap. 1; 1.8.4).

Estas labores eran compartidas y, en cierta forma, rebasadas por las nuevas instancias creadas a raíz de la distribución de recursos federales (CODEMUN y COCICOVI). En el caso particular del municipio de Nezahualcóyotl, las tareas de los Consejos de Participación, se limitaron a atender algunos aspectos de la gestión urbana que abordaremos a continuación.

Se sabe, por otros trabajos, que la figura de los Consejos de Participación apareció en la Ley Orgánica del Estado en 1994, anteriormente, desde 1988, existían los Consejos de Colaboración “dependientes” del Presidente Municipal.

De acuerdo con algunos autores, los Consejos de Participación en este municipio, habían sido órganos de escaso reconocimiento social surgidos a través de elecciones poco participativas. Esta figura no funcionó en términos de alentar la participación de la gente, “pues se habían utilizado para el lucimiento personal del alcalde”, (Vázquez, 1998, p.322).

Gráfica 4.4
Ubicación de los Consejos de Participación Ciudadana en la estructura administrativa del Ayuntamiento de Nezahualcóyotl



Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Organigrama, Reglamento orgánico de la Administración Pública Municipal 2000 y Manual de Operación de la Coordinación de Participación Ciudadana

De igual forma, estos comités carecían de actividad durante administraciones precedentes y su elección se realizaba mediante los mecanismos de cooptación utilizados por el PRI, sin ninguna participación real por parte de los vecinos, (Duhau y Schteingart, 1999, p. 32).

Sin embargo, es durante la gestión del PRD en Nezahualcóyotl, cuando esta figura aparece con cierta presencia, aunque aún lejos de cumplir con sus funciones.

La *Coordinación de Participación Ciudadana* en Nezahualcóyotl dependía de la Secretaría del Ayuntamiento del municipio, no funcionaba como una dirección autónoma y era una instancia más, de las tantas que tiene asignada esta dependencia (ver gráfica 4.4).

Uno de los múltiples conflictos que se presentó al inicio de esa gestión fue la designación del encargado de esa Coordinación, el funcionario durante los primeros meses intentó trabajar con un estilo similar al de los gobiernos priístas anteriores y pretendía convertir la oficina en un Comité de base del PRD. Este hecho provocó que la convocatoria para la renovación de los Consejos se emitiera hasta marzo de 1997, es decir, a tres meses de iniciada la gestión.

Para la renovación de los Consejos, se reformó la estructura que anteriormente había sido por distritos electorales para hacerla por colonias y en los casos donde las colonias eran muy grandes, se eligieron varios Consejos (por ejemplo, en la colonia El Sol). Con esta reforma se pretendía cambiar la costumbre anterior cuando los Consejos y los Distritos Electorales estaban empatados, lo que beneficiaba las labores partidistas del PRI.

En la convocatoria emitida por el Ayuntamiento, se establecía un mínimo de 100 firmas de los vecinos para el registro de su planilla, además de que se prohibió a los partidos políticos intervenir en el proceso con actos de proselitismo. La votación era de acuerdo con el padrón electoral vigente y se les solicitaba a los votantes su credencial de elector para poder emitir sufragio. Se trató de la primera vez que de en el municipio se seguía un proceso de este tipo, en la elección de un órgano de representación ciudadana auxiliar del ayuntamiento.

Sin embargo, la elección no fue un proceso exento de problemas ya que a pesar de la prohibición, los partidos políticos, básicamente el PRD y el PRI, trabajaron en sus colonias para que los candidatos y militantes de estos partidos resultaran electos, lo anterior, a juicio del coordinador: "fue bueno en su momento y a la larga ha resultado perjudicial en el trabajo de participación ciudadana".[136]

[136]Entrevista al Coordinador de Participación Ciudadana de Nezahualcóyotl, agosto de 1999.

En estas elecciones, en un 80% de los Consejos hubo competencia entre varias planillas, en el 20% restante, se presentó una sola planilla que fue declarada ganadora. Un hecho cierto, es que surgieron varios conflictos en todo este proceso ya que varios consejos (6 ó 7), de los 99 que existen en el municipio, fueron impugnados y tuvo que intervenir el tribunal de lo contencioso para emitir un fallo. Una vez superado este proceso, los Consejos empezaron a trabajar con la Coordinación que el Ayuntamiento designó.

4.9.1 Perfil de los funcionarios

Al frente de la Coordinación de Participación Ciudadana se encontraba un antropólogo, militante del PRD en el municipio desde hace varios años, pero que ha realizado trabajo académico en la UNAM y la ENAH.

Se contaba con un equipo de apoyo al coordinador que constaba de dos sociólogos, una abogada, un auxiliar de cómputo y varias secretarias. Había también varios encargados de las diferentes zonas del municipio, y de la zona norte de éste, donde existían 21 Consejos. Con este equipo de trabajo, la coordinación atendía las demandas de los 99 Consejos de Participación y de más de 300 Jefes de Manzana que acudían a solicitar apoyo.

Esto pese a no contar con condiciones de infraestructura adecuadas como era la falta de teléfono, debido a que se trabajaba en unas oficinas improvisadas que carecían de las comodidades para el desempeño de su trabajo.

4.9.2 Planes y programas

Esta Coordinación elaboró un Manual de Organización donde se especifican las bases legales de los Consejos de Participación, la misión y objetivos de éstos en la administración municipal; la estructura orgánica general, un organigrama de puestos y la descripción de éstos. Para cada uno de los cargos se especifican: el perfil, las funciones y actividades a realizar.

Las labores de la Coordinación en los primeros meses (de la que no se tenía precedente en el municipio), fueron de todo tipo: desde campañas de reforestación, hasta vacunación de animales domésticos. Una labor que se desarrolló durante el primer año, fueron las *Jornadas Comunitarias* en las cuales se involucró a los Consejos, en estas Jornadas se trabajaba sobre las necesidades básicas de las colonias, sin embargo, este programa finalizó y la Coordinación instrumentó otro mecanismo que se llamó *Jornadas Médicas Ciudadanas*; para realizarlo se invitó a la Subdirección de Salud y consistía en llevar servicio médico a las colonias y recibir las peticiones de la gente sobre los servicios públicos del municipio.

Posteriormente, con asesoría de la PROFECO, se trabajó en las Colonias en tecnologías domésticas y más tarde con el INEA, en labores de alfabetización; con todos estos apoyos iniciaron las Jornadas Integrales Ciudadanas, que fueron el programa rector de esta coordinación.

Fue una labor que lentamente se fue haciendo más extensa y en la que se trató de involucrar a los Consejos de Participación, por medio de invitaciones a asistir y con el trabajo de éstos, cuando se trataba de hacer obras de beneficio para las colonias.

La Coordinación operó tres programas básicos: las *Jornadas Integrales Ciudadanas*, las *Asambleas Ciudadanas* y los *Miércoles de la Salud*; estos programas fueron elaborados por el Coordinador y el Subcoordinador de Participación Ciudadana.

Respecto a las *Jornadas Integrales Ciudadanas*, su objetivo era "apoyar a los Consejos de Participación Ciudadana llevando algunos servicios básicos a las diferentes colonias como una forma de fortalecer y motivar la organización participativa y democrática de los vecinos e integrantes de los Consejos".

Durante estas Jornadas, se trabajaba con el apoyo de la Subdirección de Salud Pública Municipal y el Centro de Control de Fauna Nociva; además de la Procuraduría Federal del Consumidor, los Centros de Integración Juvenil y farmacias locales, con el fin de difundir sus actividades y ofrecer algunos servicios, también se contaba con biblioteca itinerante y un módulo del Centro de Atención a la Mujer del municipio.

El Programa de las *Asambleas Ciudadanas* especificaba que ésta es una "reunión conjunta, con el fin de estrechar una relación de comunicación y participación democrática entre las partes involucradas y así solucionar conjuntamente los problemas que aquejan a los ciudadanos en general".

Esta Asamblea era una práctica novedosa en el municipio que se realizaba en cada colonia con el Consejo o Consejos de Participación involucrados y los responsables de algunas de las dependencias municipales: Desarrollo Urbano y Obras Públicas; Servicios Públicos; Seguridad Pública; Ecología y Desarrollo Social.

En esas reuniones, los presidentes de cada Consejo, invitaban a los vecinos de la colonia a asistir, el secretario redactaba el informe de las actividades de la asamblea y el presidente fungía como moderador. Sin embargo, únicamente cinco personas de cada colonia, las cuales habían sido electas por el presidente del Consejo, podían presentar demandas. En este sentido, no se trataba de sesiones donde todos los vecinos podían expresarse, más bien eran dirigidas.

Respecto al otro programa *Miércoles de la Salud*, el objetivo era "apoyar a los Consejos de Participación Ciudadana, a los Jefes de Manzana y a la ciudadanía en general proporcionándoles atención médica general y oftalmológica, así como medicamentos (a las personas de la tercera edad y de bajos recursos) de forma gratuita; además la realización de ultrasonidos y de armazones, lentes bifocales y monofocales a bajo costo".

La Coordinación realizó otra clase de tareas como la asesoría jurídica a las personas que acudían, sea miembros de Consejos de Participación o ciudadanos del municipio. No obstante, las oficinas de esta Coordinación también sirvieron para canalizar las gestiones de los presidentes o miembros de los Consejos. Ellos acuden a las oficinas para que ahí se elaboren sus oficios y se canalicen a las dependencias respectivas, la Coordinación llevó un seguimiento de esas demandas que son: 1) *agua*, 2) *servicios públicos y* 3) *obras públicas*.

En este sentido, la Coordinación cumplió con un gran número de funciones en atención a los Consejos de Participación: desde proporcionar servicios médicos, actividad que realizaban otras instancias del municipio, hasta la gestión y asesoría sobre obras y servicios urbanos.

Una reflexión formulada al respecto, es que no existe en el Estado de México un instrumento que regule y defina el tipo de funciones deberán realizar las oficinas de cada Ayuntamiento que trabajan con los Consejos de Participación Ciudadana.
Si bien, los Consejos tenían atribuciones definidas en la Ley Orgánica, existían diferencias muy profundas en las diferentes gestiones analizadas. Por lo tanto, era facultad del Ejecutivo local, decidir qué haría (y cómo) cada entidad de atención a los Consejos de Participación Ciudadana.

En el caso particular de Nezahualcóyotl, los Consejos no cumplieron con las funciones que les asignaba la Ley Orgánica Municipal, ya que no supervisaban, proponían planes o informaban a la ciudadanía de sus acciones. En algunos casos promovieron la participación, pero centrada en las obras y propuestas de la Coordinación. Asimismo, por decisión de la autoridad, estos Consejos quedaron fuera de las acciones de gestión urbana local, función que cumplía en este municipio, el Consejo de Desarrollo Municipal (instancia que se analizará más adelante).[137]

En Nezahualcóyotl, se avanzó respecto al trabajo que desarrollan los Consejos de Participación. Si se compara con gestiones anteriores, es indudable que mejoraba el

[137]Al cuestionar al alcalde por esa decisión, él contestó que se pretendía que más ciudadanos se incorporaran a las tareas y no centralizar el trabajo en los COPACI. Sin embargo, a principios del 2000, surgió un conflicto con algunos de los consejeros del CODEMUN y entonces el alcalde convocó a varios Consejos de Participación para que se incorporaran a las labores del CODEMUN, sin embargo, al solucionarse el conflicto, los Consejos de Participación dejaron de tener presencia en esta actividad.

trabajo y la relación con los ciudadanos, sin embargo, aún se estaba lejos de una gestión que pueda considerarse que cumple al cien por ciento el trabajo con los Consejos.

En este municipio, la labor la desarrollaron un equipo de profesionales con buenas intenciones y que se preocuparon por promover la participación de la gente, pero tuvieron en su contra varios elementos como el reducido presupuesto, sus bajos salarios, las deficientes condiciones donde laboraban y un enfrentamiento constante con la Secretaría del Ayuntamiento de la cual dependían. Aún así, su labor fue reconocida por el gobierno, pero lo que deben aceptar las autoridades municipales, es que el asunto de la participación debe ser parte de una política integral y no de buenas intenciones de la gente, que en este caso resultó, pero que en otros municipios no ha sido la tónica a seguir.

Es importante agregar que en los procesos de gestión urbana en Nezahualcóyotl, la Coordinación de Participación Ciudadana tenía un peso similar o menor al trabajo de gestión que realizaron los regidores. La gente acudía a solicitar un servicio y se le canalizaba al área respectiva, sin que esto garantizara que la demanda sería atendida y resuelta. Así, no se puede afirmar que esta instancia tenía un peso decisorio en la gestión urbana local. Era más bien la presión que se ejercía y la comunicación entre Consejo y autoridad lo que definía cuando una demanda sería atendida.

4.9.3 Diagnóstico de los Consejos de Participación Ciudadana

La misma división partidista que se percibió en el Cabildo, existía en los Consejos de Participación, cada partido político tenía Consejos que le son afines, pero eso no es todo, en Nezahualcóyotl, las principales organizaciones de este partido tienen Consejos que le son leales: nuevamente la división UPREZ, MOVIDIG, MLN y otras organizaciones, aparece en el mapa de los Consejos de Participación.

Un diagnóstico realizado por la Coordinación de Participación Ciudadana, registraba los siguientes datos:

Cuadro 4.21

Organizaciones Sociales y Consejos de Participación

Filiación política de los consejos de participación ciudadana				Organizaciones sociales y consejos de participación					
Partido	PRI	PAN	PRD	Organización	MOVIDIG	UPREZ	MLN	M4	Alianzas
Consejos	20	2	51	Consejos	18	12	12	5	4

Fuente: Diagnóstico de la Coordinación de Participación Ciudadana, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, 1999.
Se incluye sólo a 73 Consejos de la zona centro del municipio, hay 26 más en la zona norte.
La información es válida para el momento que se realizó el trabajo de campo (agosto de 1999).

Lo anterior indica que sólo algunos de estos Consejos acudieron a la Coordinación de Participación Ciudadana para presentar sus demandas, el resto eligió a los regidores o a los Consejeros del CODEMUN, que eran quienes influían en las tareas de gestión urbana local.

Otro problema con los Consejos es que de los 73 que tenía la zona centro, la Coordinación trabajaba aproximadamente con 42 y de esos, la mayoría se ha había dividido hasta en tres que no trabajan conjuntamente.

Destacó el trabajo y la amplia respuesta de algunos como el de la colonia El Sol, (que simpatizaba con el PRI); el de la colonia Metropolitana y el de la colonia Modelo. La coordinación trabajó en forma constante con alrededor del 10% de los Consejos que fueron considerados los más activos y participativos.

Respecto a los Jefes de Manzana, si bien la Coordinación colaboró con ellos, no existió un programa especifico para su atención y más bien se les invitaba a las labores de los Consejos de Participación.

Tal vez el problema no sea que los Consejos no participen, sino que acuden a otras instancias para la atención a sus demandas ya que parece haber una competencia -aunque no declarada- entre la Coordinación de Participación Ciudadana, el Consejo de Desarrollo Municipal y el cuerpo de regidores, para ver quien atiende y soluciona la mayor cantidad de problemas. Lo anterior, también derivado de las pugnas entre los diferentes grupos políticos con presencia en este territorio.

La información oficial revela que la Coordinación de Participación Ciudadana había realizado las siguientes acciones (cuadro No. 4.22).

Cuadro 4.22

Acciones de la Coordinación de Participación Ciudadana

Año*	1998	1999
Programa	Asambleas Ciudadanas	Asambleas Ciudadanas
Población Beneficiada	1,500 demandas	2,365 demandas
Programa	Jornadas integrales	Jornadas Integrales
Población Beneficiada	81,028	26,866
Programa	Asesoría jurídica	Asesoría jurídica y psicológica
Población Beneficiada	765	630
Programa	Gestión de servicios públicos	Miércoles de la salud
Población Beneficiada	224,658	3,821
Programa	No existió ese programa	Credencialización del INSEN
Población Beneficiada		816
Programa	No existió ese programa	Alfabetización
Población Beneficiada		450

Fuente: H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Informes de gobierno 1998 y 1999.
*En los informes de 1997 y 2000 no aparecen datos sobre las acciones de la Coordinación de Participación Ciudadana.

4.9.4 Actividades de los Consejos de Participación

De acuerdo con el presidente de un Consejo de Participación, las principales funciones que se cumplen en ese cargo son las gestiones de diversos servicios municipales como pago de servicios, embargos, clausuras y apertura de negocios.

En este tipo de liderazgos, la experiencia para resolver este tipo de gestiones se obtuvo cuando se militaba en el PRI, ya que el partido proporcionaba diversos cursos de capacitación a sus militantes que, a la vez, eran presidentes de Consejo: "éramos unos títeres del gobierno y por eso cambie de partido, porque anteriormente nada más éramos unos títeres de las autoridades municipales y del coordinador, aunque había cosas que hasta ahora no tenemos, por ejemplo, en el pasado nos llevaban a pasear, nos daban cualquier apoyo, había apoyo para nosotros durante los tres años de gestiones y ahora no nos han podido dar nada". Anteriormente se conocía más como seccional del PRI que como Consejo de Colaboración, y ese partido proporcionaba un apoyo a los presidentes de Consejos.

Actualmente, por afinidades políticas, varios Consejos de han unido en "Bloques de Consejos" que trabajan juntos, realizan reuniones y se apoyan en las gestiones que les solicitan sus vecinos, sin embargo, aún se está muy lejos de cubrir las funciones que les atribuye la Ley Orgánica Municipal ya que por diversos testimonios recabados, los Consejos no presentan propuestas al gobierno municipal, ni cumplen con la obligación de dar informes trimestrales a los vecinos que los eligieron, más bien se dedican, como en el caso de los Regidores, a gestionar demandas de los vecinos ante las autoridades competentes o ante el mismo Consejo de Desarrollo Municipal

que se volvió el verdadero interlocutor de las demandas ciudadanas en la gestión urbana en este territorio.

4.10 El Consejo de Desarrollo Municipal[138]

En el municipio de Nezahualcóyotl, durante la gestión perredista surgió un nuevo actor que se encargó de recoger las demandas y tuvo una intervención directa en todo el proceso de gestión urbana local. Se trató del Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN), el cual ya existía en la gestión anterior como parte de los órganos creados por el gobierno estatal para la asignación de recursos del entonces Ramo 26.

Sin embargo, al ganar el PRD la presidencia de este municipio, el alcalde decidió, como parte de las atribuciones que le otorga el manual de operación del Ramo 33, convocar para la renovación de este Consejo y elegir uno nuevo.

De tal forma, se realizaron elecciones el 8 de abril de 1998 y en asambleas comunitarias se eligieron a 25 Comités Vecinales de Desarrollo Social. El Manual de operación no señalaba cuál era el criterio para la elección de los miembros de los Consejos, si era territorial, demográfico u otro, en ese sentido, otorgaba absoluta libertad al gobierno municipal para conformar su Consejo.

En el caso de Nezahualcóyotl, el criterio fue utilizar la demarcación de distritos electorales federales y, a su vez, subdividir a éstos. De tal manera que en este municipio existen cinco distritos electorales federales que se fraccionaron en cinco localidades, lo cual daba como resultado la existencia de 25 comités vecinales y un representante por cada comité.

El proceso fue mediante una convocatoria para que se presentaran planillas y después, por votación, los habitantes eligieran a sus representantes. Sin embargo, a pesar de que fue un proceso aparentemente abierto, algunos testimonios de funcionarios municipales y de los propios miembros del CODEMUN, revelan que la convocatoria se emitió con muy poco tiempo de anticipación, con el fin de que únicamente los que se enteraron en ese momento, pudieran participar en la elección. Esto mismo se observó en el caso de Tlalnepantla lo que nos habla de la persistencia de rasgos de relaciones clientelares en las organizaciones sociales.

La intención del gobierno con esta acción fue restar posibilidades a los miembros de partidos opositores, en este caso, del PRI, de participar en el proceso, al mismo

[138]La información de este apartado tiene como fuentes principales: 1) el análisis de los libros de actas del CODEMUN, 2) asistencia a varias sesiones del Consejo y 3) entrevistas a algunos de los miembros de este Consejo realizadas entre diciembre de 1999 y enero del 2000.

tiempo que se facilitaba la incorporación de los militantes de las organizaciones afines al PRD con mayor fuerza en el municipio. Como resultado de este proceso electoral, de los 25 representantes comunitarios electos, 22 eran militantes del PRD y tres del PAN, en esta ocasión, el PRI no ganó ningún puesto.

Este Consejo quedó conformado por el Presidente Municipal, como Presidente del CODEMUN, un Secretario Técnico que fue nombrado por el alcalde, se trató del director de Desarrollo Social; un equipo de asesores, que integraron los directores de las diferentes dependencias municipales; un representante del Cabildo, que es el Undécimo Regidor y los 25 representantes sociales comunitarios electos (ver cuadro No. 4.23).

Cuadro 4.23

Consejo de Desarrollo Municipal en Nezahualcóyotl

Cargo	Quien lo desempeña
Presidente del Codemun	Presidente Municipal
Secretario Técnico	Director de Desarrollo Social Municipal
Equipo de asesores	9 directores de la administración pública municipal
Representante del Cabildo	11º. Regidor
25 Representantes Sociales Comunitarios	Electos por votación popular

Fuente: Libro de Actas del CODEMUN, 1998.

Teóricamente este Consejo no debe tener ninguna tendencia partidista y su trabajo es hacer el diagnóstico, propuesta y seguimiento de las principales obras de beneficio social que se realizarían en el municipio, sin embargo, el análisis de diversas fuentes de datos, la información obtenida en entrevistas y la asistencia a las reuniones de esta instancia, evidenciaron la fuerte presencia de los partidos políticos y, sobre todo, aparece otra vez la situación que ha caracterizado a la participación ciudadana en este municipio: la lucha por los espacios públicos entre las diferentes organizaciones sociales municipales: UPREZ, MOVIDIG, MLN, que son las más fuertes.

Esto se había enfatizado en el análisis de la composición del Cabildo y en los Consejos de Participación Ciudadana, aquí, nuevamente, ocurre este fenómeno, porque ya estaban en juego una serie de recursos federales que se traducen en obras y servicios de tipo colectivo, es decir, que son parte de la gestión urbana local.

4.10.1 Dinámica de trabajo

Como señalaba la normatividad del Ramo 33, el CODEMUN de Nezahualcóyotl se integraba por Presidente, un Secretario Técnico, un representante del Cabildo, un equipo de asesores y los Consejeros electos. El manual indicaba también que de los

Consejeros, uno debe fungir como Vocal de Control y Vigilancia, quien tiene una serie de funciones encaminadas, sobre todo, a supervisar la correcta utilización de los recursos (cuadro 1.9).

Sin embargo, en este CODEMUN, se optó por establecer algunas variaciones, dada la flexibilidad de este manual de operación. En primer lugar, los mismos Consejeros se propusieron para desempeñar algunas comisiones -como en el caso de los Regidores-, para el mejor cumplimiento y vigilancia de los trabajos, asimismo, en vez de un Vocal de Control y Vigilancia, se nombró a varios de los Consejeros para cumplir esa función.

Este Consejo empezó a sesionar el 15 de abril de 1998 y a partir de ese momento, se reunió en sesiones públicas una vez a la semana cuando había sesión ordinaria o en algunos casos, en otros días, cuando se tenía algún asunto extraordinario que tratar, de tal manera que para agosto del 2000, llevaban realizadas más de cien sesiones de carácter ordinario y alrededor de 30 extraordinarias en los más de dos años que tenía de funcionar el Consejo. Y sin contar las innumerables reuniones que de las Comisiones con algunos de los directores municipales, para atender asuntos específicos.

A las sesiones del Consejo, asistían por lo regular el 90% de los representantes comunitarios e invariablemente acudía el Secretario Técnico y el regidor representante del Cabildo, aunque a veces se presentaban otros regidores, cuando el tema a tratar involucraba a sus Comisiones. En algunas ocasiones, sobre todo en las sesiones donde se trataban los montos presupuestales, también acudía el Presidente Municipal.

A cada sesión se invitaba al director o a funcionarios responsables del tema a tratar en ese día.[139] Se nombró y el Consejo ratificó con su votación, a un Secretario de actas y acuerdos quien tomaba nota de los convenios y elaboraba el acta respectiva. De tal manera que el funcionamiento de este Consejo se asemeja al Cabildo en la realización de sus sesiones.[140]

[139]En algunas ocasiones también se invitaba a los funcionarios de nivel estatal a presentar ante el Consejo, información de algunas de las obras que se desarrollan en el Estado y que pueden afectar a los municipios, por ejemplo, en alguna ocasión se invitó a los funcionarios y académicos de la Universidad Autónoma del Estado de México que están elaborando el Plan del Centro de Población Estratégico del Municipio de Nezahualcóyotl, para que los miembros del Consejo conocieran cómo se iba desarrollando el Plan y expusieran sus dudas.

[140]Al tratarse de sesiones públicas y abiertas, era frecuente la asistencia de vecinos y miembros de organizaciones sociales quienes se presentaban para observar el grado de avance de sus propuestas, también era común ver a los periodistas locales observando la manera como se desarrollaban las sesiones, por lo que no había que hacer ninguna solicitud especial para asistir.

El CODEMUN tiene semejanzas con el Cabildo respecto al funcionamiento y actores involucrados, y se parece a los Consejos de Participación en cuanto al proceso de elección, sin embargo, las diferencias sustanciales que tuvo con estos dos órganos, eran: con relación al cabildo, la función del CODEMUN era dirigida a las obras sociales del municipio, es decir, la misma tarea que cumplen los regidores sobre la gestión de obras públicas, pero con mayores posibilidades de incidencia en las obras. Referente a los Consejos de Participación, la estructura de Comités Vecinales se asemejó a los Consejos y la figura del Representante Social Comunitario fue similar a la de Presidente de Consejo, sin embargo, los miembros de CODEMUN, poseían mayor capacidad de decisión sobre el tipo de obras a realizar y los sitios beneficiados, mientras que los Consejos, se limitan a presentar sus demandas, a veces, ante los mismos integrantes del CODEMUN.

4.10.2 Perfil de los integrantes

En el CODEMUN de Nezahualcóyotl, de los 25 representantes comunitarios, nueve eran mujeres, con una distribución equitativa por género en este cargo, en cuanto a las edades, existe un rango de 25 hasta aproximadamente 50 años,[141] así como una diversidad de oficios y actividades.

Lo característico de este Consejo fue que (excepto los que se identifican con el PAN), todos los que lo conforman, pertenecían a organizaciones sociales y tenían trabajo de gestión social dentro de éstas, por lo que poseían experiencia previa en el trato con las autoridades y en la negociación para la solución de las demandas, es decir, había antecedentes organizativos y de redes sociales previas, lo anterior se observa en el cuadro No. 4.24.

En menor o mayor grado, todos habían desarrollado trabajo político en sus comunidades y aprovecharon la existencia del Consejo en beneficio de sus organizaciones, de igual forma, algunos de estos Consejeros, se postularon en el proceso interno de elección de precandidatos a diputados locales y a regidores por parte del PRD en las elecciones del 2000, por lo que se sostiene nuevamente, que este cargo, recién creado, entraba en competencia con los regidores, porque era, de algún modo, el primer paso hacia la construcción de una carrera política local.

[141] El Consejero más joven, era un egresado de la carrera de historia de la UAM y miembro activo de la UPREZ, que contaba con 25 años.

Cuadro 4.24

Representantes Sociales del CODEMUN de Nezahualcóyotl[142]

Consejero, Distrito y Comité	Ocupación	Comisión	Organización Social a la que Pertenece
Alicia Márquez López Distrito XXIX, Comité 3		Seguridad Pública	UPREZ
Rosa María Rodríguez Distrito XXX, Comité 1	Comerciante	Estímulos a la educación básica; comunicación social	UPREZ
Iván Edgardo Quiroz Distrito XXX, Comité 2	Trabajador social	Servicios públicos	UPREZ
Karina Feria Distrito XXXI, Comité 1	Secretaria	Obras públicas	UPREZ
Antonio Dueñas Durán Distrito XX, Comité 2	Asesor	Mejoramiento a la vivienda; obras públicas y ODAPAS	UPREZ
Blas Sandoval Guijosa Distrito XX, Comité 3	Comerciante	Obras Públicas	UGOCEM
Fidel Cervantes Méndez Distrito XXIX, Comité 1	Comerciante	Obras públicas; estímulos a la educación básica; y seguridad pública	UGOCEM
Antonio Téllez Pelayo Distrito XXIX. Comité 2	Taxista	Obras públicas; comunicación social	UGOCEM
Ma. De Lourdes Váldez Distrito XXX, Comité 3	Enfermera	Mejoramiento a la vivienda; Vocal de Control y Vigilancia	UGOCEM
Serafín Mendoza Distrito XXX, Comité 4	Empleado	ODAPAS	UGOCEM
Miguel Duarte Ortuño Distrito XXVIII, Comité 1	Comerciante	Estímulos a la educación básica	MOVIDIG
Rosario Zamudio Salazar Distrito XXVIII, Comité 5	Comerciante	ODAPAS; Comunicación social; y estímulos a la educación básica	MOVIDIG
Soledad Contreras Distrito XXXI, Comité 4		Mejoramiento a la vivienda; comunicación social	MOVIDIG
Benjamín Ocotitla Distrito XXXI, Comité 5		ODAPAS; estímulos a la educación básica	MOVIDIG
Hilda Galindo Distrito XXX, Comité 5	Empleada	Estímulos a la educación básica; seguridad pública	MLN
Martha Robles Distrito XXXI, Comité 2		Obras públicas; servicios públicos; Vocal de Control y Vigilancia	MLN
Gilberto Buenrostro Carlos Distrito XXVIII, Comité 4	Comerciante	ODAPAS; Seguridad Pública Vocal de Control y Vigilancia	MLN
Rogelio Velázquez Vieyra Distrito XX, Comité 5	Técnico	Seguridad Pública; Comunicación social; Vocal de Control y Vigilancia	GAP
Cenobio Cruz Ortiz Distrito XX, Comité 1	Contador	Seguridad pública; mejoramiento a la vivienda	GAP
Rebeca Noriega Castañeda Distrito XX, Comité 4	Ama de casa	Estímulos a la educación básica; Seguridad pública	PAN
Carlos Alberto Lomas Distrito XXIX, Comité 4	Abogado	Servicios públicos	PAN
Juan Alatriste Rosales Distrito XXIX, Comité 5		Seguridad pública	PAN
Juan M. García Becerra Distrito XXVIII, Comité 2		Seguridad pública; ODAPAS	MOPAVI
José Luis Andrade Soria Distrito XXVIII, Comité 3	Técnico	Obras públicas	M4
Pedro Cacique Distrito XXXI, Comité 3	Herrero	ODAPAS; Mejoramiento a la vivienda	Coordinadora Heberto Castillo

[142]Fuente: Los nombres, las profesiones y las Comisiones de los Consejeros fueron proporcionados por la Dirección de Comunicación Social, los grupos políticos los informaron algunos Consejeros. Con excepción de los tres Consejeros panistas, el resto de los integrantes militan en el PRD y en sus diversas organizaciones.

Del total de ciudadanos que integran el CODEMUN, las organizaciones más representadas son UPREZ y UGOCEM, con cinco miembros cada una, seguidas de MOVIDIG, con cuatro representantes; el MLN tiene tres consejeros y el GAP dos, con un integrante están el MOPAVI, el M4 y la Coordinadora Heberto Castillo, asimismo, el CODEMUN se integró también, con tres miembros del Partido de Acción Nacional.

4.10.3 La participación del CODEMUN en la gestión urbana local[143]

En el CODEMUN, no existían planes o programas específicos, más bien estos se fueron generando, ya que el Manual de Operación en que se sustenta el trabajo, no especificaba este tipo de acciones para el Consejo.

La primera sesión de este Consejo se realizó el 15 de abril de 1998, y en ese momento se instaló dicho órgano, en esa reunión se contempló la posibilidad de tener un reglamento interno para el desarrollo de las sesiones, sugerencia que, sin embargo, no prosperó y el Consejo trabajó bajo las condiciones que ellos mismos se impusieron, pero sin seguir una normatividad más allá de la indicada en los Manuales de Operación.[144]

Durante las primeras sesiones del CODEMUN, se proporcionó a los consejeros, copias del manual de operación recién aprobado, por lo que no existió ninguna capacitación previa al cargo, y más bien, se apeló a la experiencia de los integrantes en sus trabajos de gestión de la comunidad, por el hecho de pertenecer a organizaciones sociales que les habían brindado la oportunidad de conocer trámites y procesos administrativos. Los únicos que recibieron cierto tipo de capacitación fueron los recién nombrados Vocales de Control y Vigilancia, a quienes el mismo gobierno les impartió un curso básico sobre las funciones que habrían que desarrollar, sin embargo, en este caso sólo asistieron tres de los 25 consejeros.

Asimismo, fue dentro de estas mismas reuniones en que se decidió quiénes integrarían las respectivas comisiones del CODEMUN, atendiendo para ello, cuestiones como la experiencia previa y el tipo de trabajo que deseaban desarrollar los Consejeros. De esta manera, a propuesta del mismo Consejo, se integraron las Comisiones que están indicadas en el cuadro 4.24.

[143]Una fuente básica de información sobre las actividades del Consejo, ha sido las actas de cada una de las sesiones realizadas, y sí bien por la cantidad de información contenida en estos documentos, es imposible revisar todas, ahí se encuentran datos valiosos sobre la dinámica, actuación y tipo de obras realizadas por el Consejo.

[144]La misma propuesta de reglamentación existió en Tlalnepantla, situación que tampoco prospero.

Una situación que causaba especial inquietud era si ese trabajo era honorario o los Consejeros recibirían algún tipo de salario, ahí se suscitaron muchas dudas porque tampoco este aspecto estaba claro en la normatividad. Al respecto, se puede argumentar que ningún cargo similar, como es el caso de los Consejos de Participación, reciben salario debido a que se trata de labores honoríficas y de servicio a la comunidad, sin embargo, la postura de este tipo de Consejo era diferente, ya que se asemejaba más a un cabildo, además, los integrantes dedicaban muchas horas al trabajo de diagnóstico de obras y a la realización de diversos recorridos para verificar necesidades y supervisar las obras, además del tiempo que destinaban a las reuniones semanales, por lo que se trataba de un cargo de tiempo completo.

La revisión de las actas no aclara esta duda, ya que en ellas se establecía una "compensación económica para apoyar gastos de transporte", sin embargo, sabiendo que esto es insuficiente, es muy probable que los Consejeros obtuvieran algún tipo de salario del gobierno municipal, pero esto no se pudo comprobar y ante la pregunta expresa, los Consejeros contestaban que tenían un trabajo de medio tiempo o que sus organizaciones sociales los apoyaban con algún tipo de salario. El hecho de que recibieran un salario no es ilegal, porque el manual no indica nada al respecto, sin embargo fue una información que el gobierno municipal manejó con mucha discreción.

En las primeras sesiones se enfatizó que la función de los Consejeros era meramente social y que no tenían capacidad de decisión, situación que provocó uno de los primeros enfrentamientos porque los Consejeros pidieron no ser utilizados únicamente para firmar obras aprobadas de antemano y exigieron tener más capacidad de incidencia sobre éstas. Situación que, en los hechos, fue real, ya que este Consejo tuvo cierto margen de decisión respecto a la realización de las obras.

Respecto de las obras que se atenderían al inicio, la Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, tenía ya elaborado un diagnóstico sobre aquellas que había que priorizar y para las que se ocuparían los recursos del Ramo 33. Nuevamente, los Consejeros intervinieron y sugirieron realizar algunas propuestas para incorporarlas al diagnóstico municipal, esta situación fue aceptada y los 25 Consejeros presentaron sus propuestas al gobierno, conformándose, así, el primer "paquete" de obras.

Se trató de 89 acciones que conformaron la primera etapa, la mayoría de éstas eran trabajos de rehabilitación, construcción de sanitarios e impermeabilización de escuelas, así como la pavimentación de diversas avenidas, construcción de centros de salud y de módulos deportivos. Este primer grupo de obras se aprobó el 23 de mayo de 1998 y formó parte del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Desde un principio y a propuesta del alcalde, se estableció que estas acciones debían realizarse con recursos del Ramo 33 y, en ningún caso, se cobraría por ello a los habitantes del municipio (esta primera propuesta se aprobó con 24 votos de los 25 miembros del Consejo).

Uno de los primeros conflictos que surgieron en el seno del CODEMUN, fue que los miembros del anterior Consejo, seguían realizando funciones, lo cual resultaba ilegal, puesto que al constituirse el actual Consejo, el anterior dejaba de funcionar. Estos exconsejeros, realizaban labores sobre todo en las escuelas del municipio, por lo que fue necesaria la intervención del gobierno para frenar este tipo de acciones.

Lo anterior mostraba el conflicto entre el anterior gobierno de extracción priísta y el nuevo de otra filiación partidaria, sin embargo, el nuevo CODEMUN se integró en abril de 1998, aún cuando el gobierno había tomado posesión en enero de 1997, lo cual indica que durante más de un año el CODEMUN saliente seguía realizando labores sin la oposición de nadie.

Otra de las propuestas surgidas durante las primeras sesiones del CODEMUN, fue la necesidad de que los Consejeros tuvieran oficinas propias, situación que fue discutida en repetidas ocasiones y que, finalmente, fue aceptada. El CODEMUN contó así, a partir de agosto de 1998, con oficinas propias, en un local prefabricado que se construyó con los mismos recursos del Ramo 33. En ese local, donde contaban con apoyo secretarial, los miembros del Consejo atendían las demandas de los vecinos y se reunían tanto por Comisiones como por organizaciones políticas, antes de las sesiones del Consejo, para discutir acerca de las obras y acciones a realizar.

Esta es otra situación inédita ya que no eran empleados municipales, sin embargo, este Consejo iba ganando fuerza y el gobierno atendió su demanda ante la necesidad que ellos tenían para una mejor atención a los vecinos y la disponibilidad para realizar los recorridos que permanentemente se programaban.

Otra situación que se constató en el trabajo del CODEMUN, es que si bien un miembro del Cabildo asistía permanentemente a las sesiones, en contadas ocasiones intervenía para realizar alguna propuesta, más bien se encargaba de testificar lo que ocurría y transmitir la información a los demás integrantes. En otras ocasiones, no obstante, algunos regidores acudieron para solicitar apoyo del CODEMUN para la realización de sus obras, es decir, una instancia de representación popular acudía a otra con las mismas características para solicitar su colaboración y sobre todo, los recursos económicos necesarios.

Este es el caso de la propuesta realizada en la sesión del 24 de junio de 1998, cuando el regidor miembro de la Comisión de Parques y Jardines, pidió: “reconsiderar la reforestación de centros deportivos, el Parque del Pueblo y la ciudad deportiva, así como los jardines y áreas verdes existentes en el municipio”.

En esta ocasión, los Consejeros se opusieron argumentando la falta de agua y el director del organismo responsable de esta tarea, comentó que, de todas maneras, se realizaría la reforestación, lo aprobara o no el Consejo y, en este último caso, se haría con recursos municipales. En este tono se desarrollaron algunas de las sesiones donde los regidores intervinieron.

Otra situación que se presentó y que estuvo a punto de limitar la entrada pública a las sesiones del CODEMUN, fue que al asistir los vecinos de las colonias donde se realizarían obras, se enteraban de éstas y comunicaban los acuerdos a los otros vecinos, de tal manera cuando se presentaba el Consejero a informar, ya había un ambiente que, en ocasiones, obstaculizaba el trabajo a realizar, ya que el Consejero era impugnado por sus propios representados, sin embargo, finalmente, por votación se decidió que las sesiones continuaran siendo públicas aún con los riesgos que esto conllevaba.

Otro de los conflictos detectados en la lectura y análisis de las actas, fue con los Consejos de Participación Ciudadana, esto sucedió particularmente en el caso de la implementación de un programa de apoyo a la vivienda, cuando se les proporcionó información a varios presidentes de Consejos que habían protestado porque en el proceso no se les había considerado. Para evitar un enfrentamiento, el Secretario Técnico del CODEMUN les facilitó los datos necesarios lo que ocasionó que los integrantes del CODEMUN lo amonestaran porque consideraban que eran el único conducto para realizar esta clase de trámites. Este es uno de los momentos donde se siente la fuerza que iba tomando el CODEMUN, sobre todo, ante los Consejos de Participación que prácticamente no tuvieron presencia durante toda la gestión.

Ante la falta de experiencia en una instancia nueva como el CODEMUN, los malos entendidos o enfrentamientos con el Cabildo fueron una constante, ya que si bien el CODEMUN aprobaba las obras a realizar, esto tenía que ser ratificado por el Cabildo lo que ocasionó que, en más de una vez, ambas instancias no estuvieran de acuerdo.

Tal situación se observó en el momento de la elaboración de la carpeta financiera (agosto de 1998), en esa ocasión algunos consejeros manifestaron su inconformidad por no ser tomados en cuenta por el Cabildo. En este caso, intervino la segunda síndica municipal quien: "se comprometió a conseguir una copia certificada de la sección de cabildo con el fin de darla a conocer a cada Consejero, porque en cabildo

se les comentó que el contenido de la carpeta ya había sido aprobado por el Consejo de Desarrollo Municipal y aquí, en la asamblea del Consejo, se menciona que ya fue aprobada por el cabildo" (CODEMUN, acta, 5, agosto, 98, p. 6). Lo anterior constata que estas dos instancias iban ganando presencia y tenían casi un estatus similar ante las autoridades municipales.

Asimismo, se hizo necesaria la presencia de los regidores a las asambleas comunitarias que realizaban los Consejos para que estuvieran enterados del tipo de obras que se proponían. Para establecer un puente de comunicación, se decidió que, en lo sucesivo, se les entregaría copia del acta de cada una de las sesiones del CODEMUN a los regidores y síndicos.

Otra prueba de la presencia que tomaba el CODEMUN, fue que empezaron a ser requeridos por periodistas locales y nacionales para cuestionarles sobre las diversas obras que se realizaban en el municipio. En una ocasión, el Consejo amonestó a una consejera por unas declaraciones hechas a la prensa nacional, por lo que se estableció que cualquier comentario de ese tipo debía someterse a la consideración del Consejo y emitirse por conducto de la Comisión respectiva.

De igual forma, si bien al CODEMUN le correspondió lo que tiene que ver con el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM), dentro de éste existía un fondo destinado al Programa de Desarrollo Institucional que estaba dirigido a fortalecer las áreas operativas involucradas en el Ramo 33. Por normatividad, al CODEMUN no le correspondía opinar sobre el destino de este último fondo, sin embargo, probablemente con el fin de evitar conflictos, las autoridades informaban a la asamblea sobre la canalización de estos recursos.

En esos momentos el CODEMUN ya tenía una fuerte presencia en las decisiones municipales, por lo que era necesario de que contara con su propio órgano informativo, con el objetivo también, de que diputados locales, líderes y regidores no se adjudicaran las obras que se estaban realizando.

De esta manera a la Dirección de Comunicación Social se le destinó parte del presupuesto de este fondo para la realización del material informativo del Ramo 33. Así surgió el boletín “Agenda 33” que contenía exclusivamente datos de las obras realizadas con los recursos de este fondo: los informes presupuestales aprobados por el cabildo, una cronología de los principales actos del CODEMUN y notas diversas sobre el Fondo. Así, el Ayuntamiento hacia pública la información del uso y destino de estos recursos federales.[145]

[145]Asimismo, la Dirección de Comunicación Social elaboró vídeo informativo de las principales acciones realizadas con estos recursos y periódicamente difundió carteles para notificar las principales obras.

En este sentido, el CODEMUN mantuvo una política de comunicación abierta a través de las diversas publicaciones municipales, de varias asambleas y de conferencias de prensa presididas por el propio presidente municipal, y con la asistencia de los consejeros a programas de radio y, sobre todo, con la política de sesiones públicas y abiertas en el palacio municipal.

No obstante, los conflictos más agudos sucedieron a raíz de las elecciones que se celebraron en julio del 2000, cuando algunos de los Consejeros, con la fuerza que habían adquirido, empezaron a hacer campañas políticas aprovechando las obras realizadas. Varios de estos Consejeros estuvieron involucrados en el proceso electoral como candidatos o apoyando alguna fórmula, en este sentido, tenían una presencia fuerte ganada en su actuación como parte del CODEMUN.

Para marzo del 2000, el alcalde decidió que varios de estos Consejeros (sobre todo los militantes de la UPREZ), quedaban fuera del CODEMUN, en un intento por frenar la fuerza que estos habían adquirido. Los Consejeros afectados realizaron entonces una intensa labor de movilización y búsqueda de apoyo, acudiendo incluso a instancias como la Cámara de Diputados federal y a la Presidenta de la Comisión de Desarrollo Social de ésta, Clara Brugada quien es también dirigente de la UPREZ.

En medio de este conflicto, el alcalde invitó por primera vez, a varios Presidentes de los Consejos de Participación Ciudadana, para que los Consejeros del CODEMUN les informaran sobre las acciones que estaban realizando. Se pudo notar entonces el poco vínculo que existía entre ambas instancias ya que los presidentes de Consejos desconocían el trabajo del CODEMUN. Conviene destacar que estas reuniones sólo fueron de tipo informativo, ya que los Consejos de Participación no tuvieron ningún tipo de intervención.

Este conflicto generó una profunda división en el CODEMUN incluso se dejaron de utilizar las oficinas que se les habían asignado. Para abril del año 2000, el CODEMUN se hallaba fragmentado en tres partes: 1) los opositores, 2) los afines a la organización del alcalde y 3) los que no estaban con ninguno de los grupos.

Cuando en abril del 2000, el presidente municipal solicitó licencia para postularse por un cargo de elección popular, un dirigente de la UPREZ que era el Primer Regidor, ocupó la Presidencia Municipal Interina y cambió nuevamente la dinámica del CODEMUN. Los Consejeros se reintegraron y se nombró a otro Secretario Técnico. Esta situación sólo prevaleció unos meses y cuando el alcalde se reincorporó a su

puesto, el CODEMUN volvió a funcionar casi en forma normal, hasta después de las elecciones de julio del 2000.[146]

4.10.4 La obra pública en 1998

Nezahualcóyotl fue un municipio que resultó altamente beneficiado con los recursos federales del Ramo 33, durante la gestión del perredista Valentín González Bautista. La información oficial indica que en 1997 (cuando aún era Ramo 26), recibió 27 millones de pesos; en 1998, 121 millones y en 1999, 240 millones, los cuales se distribuyeron de esta forma: para el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios, $195,486,304.00 millones y para el Fondo de Infraestructura Social Municipal, $44,789,066.00. Para el ejercicio 2000, el presupuesto fue de $280,981,082.00 (cuadro No. 4.25).

Cuadro 4.25

Nezahualcóyotl. Presupuesto Ramo 33, 1997-2000

Año	Presupuesto Asignado	Presupuesto Final*
1997	27 213 924	
1998	121 000 000	135,346,882.72
1999	240 000 000	258,879,120.37
2000	280, 981,082.00	283,079,215.84

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl 1997-2000. *Compendio estadístico por temas de obras y acciones (Agenda 33)*, Dirección de Desarrollo Social, agosto del 2000.
El presupuesto final comprende los intereses generados al presupuesto inicial.

En 1997, la utilización de los recursos fue conforme a la normatividad del Ramo 26 y se destinó a diversas obras de infraestructura educativa, becas a estudiantes y proyectos de inversión productiva. En esta ocasión participó en el proceso, el anterior Consejo de Desarrollo Municipal, que estaba integrado por 26 vecinos del municipio.

En ese año, el presupuesto fue el más bajo de la gestión y además, aún no se contaba con una participación tan activa como la que tuvo el CODEMUN que se formó en 1998, por lo que podemos afirmar que en 1997, el ejercicio del Ramo 26 no contó con una participación ciudadana notable como sucedió en los siguientes años.

El CODEMUN se formó en abril de 1998 y a partir de su creación fue una instancia que participó activamente en la determinación del destino de los recursos asignados

[146]Para septiembre del 2000, el CODEMUN seguía sesionando y ante el reciente triunfo del PRD en el municipio no se sabía a ciencia cierta lo que sucedería, ya que el único sustento que era el Manual de Operación no contemplaba nada respecto a la renovación o fin de actividades del Consejo, situación que quedaba a criterio del alcalde.

como se vio en el apartado anterior. La labor de gestión urbana de esta instancia se constata en la gran cantidad de acciones que se realizaron como parte de su actividad, ramos como educación y cultura, infraestructura urbana, vivienda, salud, entre otros, se vieron favorecidos con estos recursos. En cada una de las obras realizadas, el CODEMUN cumplía un papel importante al validar las obras que se habrían de realizar incluso antes que lo hiciera el Cabildo.

Lo anterior derivaba de un estudio previo de las zonas y de las personas que requerían estos servicios, sin embargo, una variable importante en el caso de Nezahualcóyotl, fue también, la intervención de las organizaciones sociales que tienen presencia en el municipio. Estas organizaciones tuvieron fuertes disputas internas para la asignación de los recursos provenientes del Ramo 33, situación que se fue superando mediante consensos con los diferentes grupos sociales.

No obstante lo anterior, durante la gestión perredista en Nezahualcóyotl, esta clase de recursos fueron utilizados para superar las enormes carencias que aún tenía el municipio y para favorecer algunas áreas que, tal vez no se consideraban prioritarias, pero que han demostrado su importancia en la elevación de los niveles de bienestar de la población, como en el caso del área de educación y cultura.

En el cuadro No. 4.26, se presenta un resumen general de las principales obras y acciones realizadas durante los más de cuatro años de gobierno.

uadro 4.26

H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl 1997-2000
Recursos Federales del Ramo 26, 1997 y Recursos del Ramo 33, 1998-2000.
Resumen de obras y acciones

Concepto	Inversión Total 1997-2000	Porcentaje
Total municipal	704,024,688.77	100.00
Educación y cultura	148,417,660.06	21.98
Pago de obligaciones y pasivos	123,912,243.45	17.60
Presupuesto 2000 por asignar	110,466,516.68	15.69
Urbanización	67,564,771.08	9.60
Parque vehicular	55,392,162.25	7.87
Embellecimiento del municipio	34,264,918.45	4.87
Agua potable y alcantarillado	24,466,459.26	3.48
Equipamiento	11,193,163.51	1.59
Relleno sanitario	10,495,512.07	1.49
Remanente de intereses	8,617,791.39	1.22
Vivienda	7,889,746.63	1.12
Difusión	6,919,022.93	0.98
Proyectos de atención social	6,478,168.76	0.92
Inmuebles municipales	5,733,234.13	0.81
Maquinaria	3,490,802.38	0.50
Salud	2,767,228.51	0.39
Recursos por distribuir	2,352,029.02	0.33
Programa de desarrollo institucional	2,334,449.05	0.33
Contraloría	600,725.27	0.09
Alumbrado público	18,466.264.99	2.62
Capacitación	180,00.00	0.03
Seguridad pública	52.021.838.90	7.39
Presupuesto originalmente asignado	642,425,852.00	

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl, Compendio estadístico por obras y acciones 1997-2000, Agenda 33, Dirección de Desarrollo Social, agosto del 2000.
Notas: En este cuadro se muestra el total de la inversión en los dos fondos: FAFM y FISM, en los tres años de la gestión de Valentín González. En enero de 1997, cuando tomó posesión, todavía existía el Ramo 26.
La asignación de estos Fondos es anual, por lo que para agosto del 2000, cuando aún no tomaba posesión el siguiente alcalde, había una cantidad importante por asignar.

De acuerdo con esta información, el sector más favorecido durante los tres años, fue **educación y cultura**, con un 21.98% del presupuesto total de los tres años. Este rubro tenía como programas principales: Estímulos a la educación básica, Apoyo a la infraestructura educativa, Equipamiento de espacios educativos, Cultura, y el Programa de mejoramiento de niños en edad escolar.

El segundo sector que se atendió con estos recursos fue el pago de **obligaciones y pasivos** para sanear las finanzas del municipio y pagar la deuda heredada de administraciones anteriores.[147] El tercer rubro favorecido fue el de **urbanización**,

[147]El Manual de Operación establece que el FAFM "se destinará a la satisfacción de sus requerimientos, priorizando el pago de pasivos anteriores y el cumplimiento de obligaciones financieras" Al respecto, ver apartado 1.8.4

que comprendía acciones como pavimentación y repavimentación; guarniciones y banquetas, bacheo, señales viales, reparación de grietas, adoquinado y estudios físicos y geotécnicos.

El cuarto lugar lo ocupa la adquisición de parque vehicular para las diversas áreas de la administración municipal, el rubro de la seguridad pública también fue atendido con estos recursos.

Cabe destacar el trabajo de varias áreas que tuvieron gran impulso e incluso se crearon programas específicos para éstas, tales son los casos de vivienda, donde se diseñó un programa específico de apoyo a ésta y los proyectos diversos de atención social, donde se favoreció la instalación de cierto tipo de microempresas en el territorio municipal.

Mención especial merece la cantidad que se destinó a la difusión del Programa con una serie de acciones en materia de comunicación social, con el fin de dar a conocer a la población la labor desarrollada con el Ramo 33. La gestión perredista en Nezahualcóyotl fue la única de las tres estudiadas que destinó un porcentaje importante a la difusión de las obras realizadas, lo cual fue motivo de crítica de los partidos opositores.

Las acciones que forman parte de la gestión urbana municipal, donde la participación ciudadana tuvo un gran peso en la gestión del PRD en Nezahualcóyotl, fueron realizadas prácticamente todas por el CODEMUN, instancia que sobrepasó la labor de otras figuras que atienden y canalizan las demandas de la población como son los Regidores y los Consejos de Participación Ciudadana, de tal manera que mediante el CODEMUN se gestionó, canalizó, supervisó y entregó a los habitantes del municipio, una gran cantidad de obras de infraestructura urbana y de otro tipo.

En el cuadro 4.27 resaltamos los sectores más favorecidos con los dos fondos: el FISM y el FAFM durante 1998 y 1999.

Cuadro 4.27

Nezahualcóyotl, montos de inversión del Ramo 33 en 1998 y 1999 (FISM y FAFM)

Concepto	Año	
	1998	1999
Vivienda	3,000,000.00	3,869,163.79
Agua potable y alcantarillado	7,200,000.00	10,891,387.26
Alumbrado público	6,248,747.55	7,123,244.80
Salud	569,231.47	1,600,477.04
Urbanización	21,002,992.42	34,300,520.75
Maquinaria	1,870,127.03	1,620,675.35
Programa de desarrollo Institucional	645,415,.65	895,961.30
Seguridad pública	21,461,895.59	9,721,568.02
Pago de obligaciones y pasivos	19,821,715.34	55,825,995.11
Remanente de intereses	1,051,058.16	7,566,733.23
Parque vehicular	20,541,248.70	14,614,253.55
Inmuebles municipales	804,142.11	4,929,092.02
Proyectos diversos de atención social	1,095,455.15	3,170,713.61
Educación y cultura	26,039,397.39	42,641,205.58
Equipamiento	2,257,762.26	8,935,401.25
Embellecimiento del municipio áreas	1,737,693.90	32,326,487.55
Capacitación	-	180,000.00
Recursos por distribuir	-	2,352,029.02
Contraloría	-	259,696.14
Difusión	-	5,559,002.93
Relleno sanitario	-	10,495,512.07
Total	$135,346,882.72	$258,879,120.37

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl, Compendio estadístico por temas de obras y acciones 1997-2000.

Se observa aquí, que en 1998 el sector más favorecido fue educación y cultura, sector que obtuvo el segundo puesto en 1999, después del pago de pasivos, que fue el área que más recursos utilizó ese año. En cuanto a los sectores más atendidos, presentamos a continuación un resumen de éstos.

4.10.5 La obra pública por sectores

Respecto a la cantidad de obras y acciones y a la población beneficiada con éstas, presentamos los datos de las áreas más favorecidas para ejemplificar la labor desarrollada por el CODEMUN.[148]

[148]Todos los datos que aquí se presentan tienen como fuente el documento del H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl y la Dirección de Desarrollo Social del mismo, Compendio estadístico por obras y acciones 1997-2000 (Agenda 33), que se presentó públicamente en agosto del 2000. Este trabajo, único en su tipo de los tres casos estudiados, presenta las obras y acciones realizadas como parte del Ramo 33 en el municipio, por año y por rubro, así como las metas y los beneficiarios de cada programa.

a) Educación y cultura

El Programa de **Estímulos a la educación básica** consistió en becas y despensas para niños de escasos recursos en las escuelas del municipio. El mecanismo para asignar estas becas fue la formación de una comisión en cada uno de los planteles, que fue la responsable de seleccionar a los becarios y de formar Comités Escolares integrados por los padres de familia de los beneficiados, los cuales se encargaron, en coordinación con el CODEMUN, de vigilar la correcta utilización de estas becas, éstas consistían en un apoyo de 118 pesos mensuales y una despensa con valor de 80 pesos.

De acuerdo con la información oficial, en 1998 se destinaron 5.3 millones a este programa, con lo que se beneficiaron 2, 712 niños en 116 primarias del municipio. Para 1999, el monto se incrementó a 9 millones 280 mil pesos, beneficiando a 3 912 niños de 163 planteles (cuadro No. 4.28).

Cuadro 4.28

Ramo 33 en educación y cultura en Nezahualcóyotl

Concepto	Inversión	Unidad de Medida	Beneficiarios
Estímulos a la educación básica	26,898,656.40	Alumnos	13,248
Apoyo a la infraestructura educativa	63,658,315.09	Alumnos y colonias	
Equipamiento de espacios educativos	50,357,532.16	Alumnos	
Cultura	6,657,010.01	Usuarios y colonias	
Programa de mejoramiento de niños en edad escolar	846,146.40	Alumnos	4,000

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl, Compendio estadístico por temas de obras y acciones 1997-2000.

b) Urbanización

Otro de los sectores favorecidos fue el de **urbanización**, el cual consistió básicamente en pavimentación y en diversas obras tendientes a mejorar el estado deteriorado de las calles y avenidas del municipio.

En 1998, cuando ya estaba en funciones el CODEMUN, participó activamente en la aprobación del destino de los recursos, y una parte significativa de éstos se orientó a obras de pavimentación, con un total de 185 mil metros cuadrados en 74 calles y avenidas, con una inversión de 15.8 millones de pesos. Entre las colonias más favorecidas con estas acciones, destaca El Sol, una de las primeras del municipio y que durante años se había mantenido en pésimas condiciones. Otras colonias que también se vieron mejoradas fueron: Benito Juárez, Esperanza, Ampliación Vicente Villada, México II y Metropolitana 2da. Sección.

Otras acciones realizadas fueron la entrega de unidades vehiculares, equipo, maquinaria y herramientas a trabajadores del H. Ayuntamiento. Para enero de 1999, el CODEMUN entregó las primeras ocho obras terminadas y ejecutadas con los recursos del Ramo 33, (Cuadro No. 4.29).

Cuadro 4.29

Ramo 33 en urbanización en Nezahualcóyotl

	Metas		Beneficiarios		
Concepto	Inversión	Unidad de medida	Cantidad	Unidad de medida	Cantidad
Pavimentación	37,443,153.15	M2	282,744.50	Habitantes ejercicio 1997-2000 Habitantes ejercicio 2000	227,635 Todo el municipio
Repavimentación	25,421,626.21	M2	257,188.94	Habitantes ejercicio 1997-2000 Habitantes ejercicio 2000	376,359 Todo el municipio
Guarniciones y banquetas	701,664.18	Banquetas M2 Guarniciones ML	3,660.00 1,863.00	Habitantes	4,950
Mezcla asfáltica para bacheo	499,042.10	Lote	1	Habitantes	Todo el municipio
Inyección de materiales en grietas	461,450.71	Inyección	1	Usuarios	5,000
Pintura para señales viales	490,354.55	Pintura Thiner Lote	5,700.00 1,800.00 1	Todo el municipio	1
Adoquinado	309,612.00	M2	2,100.00	Habitantes	2,500
Estudios geofísico y geotécnico	164,399.99	Estudios	2	Habitantes	20,000
Ampliación metas 2000	469,743.83	n.d.	----------	n.d.	----------
Gastos indirectos para obras	1,603,724.36	Secciones Informes	33 3	Personal	1

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl, Compendio estadístico por temas de obras y acciones 1997-2000.

c) Vivienda

En el caso del **Programa de Mejoramiento a la Vivienda**, se extendió una convocatoria para que las familias que lo necesitaran el apoyo se inscribieran con el Consejero encargado del Programa, así, se presentaron 4 mil 100 solicitudes. La condición para ser beneficiado por este programa consistía en presentar solicitud verbal o escrita ante la Dirección de Desarrollo Social o ante el Comité Vecinal respectivo. Los Consejeros encargados del Programa, hicieron un padrón y analizaron las solicitudes, posteriormente, ellos mismos supervisaron la entrega de materiales. La información oficial afirma que entre 1998 y 1999, se beneficiaron más de 6,000 familias con ese programa.

Asimismo, una parte de esos recursos se destinaron a la dotación de material a las casas de cultura y bibliotecas que existen en el municipio, si bien ésta no es parte de la obra pública urbana, son elementos que mejoran la calidad de vida de los habitantes del municipio. De igual forma, se rehabilitaron diversos planteles de educación básica y media.

Cuadro 4.30

Ramo 33 en vivienda en Nezahualcóyotl

Concepto	Año	
	1998	1999
Valor mínimo	569,231.47	180,000.00
	Salud	Capacitación
Valor máximo	26,039,397.39	55,825,995.11
	Educación y cultura	Obligaciones y pasivos
Total	135,346,882.72	258,879,120.37

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl, Compendio estadístico por temas de obras y acciones 1997-2000.

4.10.6 La obra pública en 1999

El resultado final del presupuesto del Ramo 33 para 1999, indica que los sectores más favorecidos fueron el Parque del Pueblo, que es el centro de diversión más popular del municipio, alumbrado en diversas calles, adquisición de camiones recolectores de basura, obras de pavimentación, construcción de nuevas oficinas de la bolsa de trabajo municipal, seguridad pública, con la adquisición de nuevos equipos, y la construcción de nuevas escuelas de nivel medio y jardines de niños.

Una obra que se realizó en la zona conocida como Canal de Sales, fue la introducción de redes de drenaje. Asimismo, se construyó un albergue temporal, un corralón de camiones recolectores de basura y se dedicó parte del presupuesto, para apoyar proyectos productivos a microempresarios locales con créditos de entre 5 a 20 mil pesos.

Esto último formó parte del *Programa de Proyectos Productivos*, donde interviene directamente la Dirección de Desarrollo Social del municipio. Esta dirección atendió un total de 135 solicitudes y después de evaluar a las mismas, se decidió apoyar a 63, pues el resto no cubría los requisitos establecidos. De estas 63 microempresas: el 60% tienen como actividad primordial, la maquila, diseño y fabricación de ropa, y el 40% restantes, son talleres de herrería, carpintería, talabatería y calzado, así como pequeños comercios de abarrotes y productos de primera necesidad.

En el siguiente cuadro presentamos los montos máximos y mínimos de la inversión con el Ramo 33, durante 1998 y 1999, con el fin de que se observen los sectores que tuvieron mayor y menor atención.

Cuadro 4.31

Nezahualcóyotl: montos máximos y mínimos de inversión con recursos del Ramo 33, 1998 y 1999. (FISM y FAFM)

Sectores detectados con carencias	Demandas ciudadanas Plan de Desarrollo Municipal	Sector más favorecido con el FISM y el FAFM* 1998	Sector más favorecido con el FISM y el FAFM 1999
Agua	Ecología	Educación y cultura 1998	Pago de pasivos 1999
Infraestructura educativa	Justicia y seguridad pública	----------	----------
Seguridad pública	Desarrollo urbano y obras públicas	----------	----------

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Nezahualcóyotl, Compendio estadístico por temas de obras y acciones 1997-2000.

Estas son algunas de las obras realizadas durante ese período, y sí bien una parte de éstas iba encaminada directamente a la obra pública, otras apoyaban en forma indirecta a los habitantes del municipio. En la realización de cada una, están involucrados, por un lado, los miembros del CODEMUN que aprueban y supervisan las obras y por otro, los COCICOVI que cumplen con la función de vigilarlas y las reciben de las autoridades respectivas una vez que se concluyen. En estas dos acciones, la participación ciudadana institucionalizada se hace visible en el municipio.

En 1997, cuando se inició está nueva distribución de recursos, funcionaba otro Consejo que estaba ligado al gobierno municipal anterior, durante los años de 1998 y 1999, el CODEMUN trabajó sesionando periódicamente y aprobando diversas obras y acciones, y en el año 2000, el CODEMUN funcionó aunque no en forma regular debido al cambio de gobierno y de funcionarios.

A este respecto, el Manual de Operación no especifica cuando terminarían las funciones de los Consejos, lo cual se deja a criterio del Ejecutivo local. En el caso particular del CODEMUN de Nezahualcóyotl, este ha continuado trabajando, aunque no con la misma intensidad, actualmente está en un estado de indefinición sobre su futuro porque la nueva directora de desarrollo social pidió su eliminación al igual que otros funcionarios, debido a su fuerza adquirida y a su capacidad de incidencia sobre las acciones de gestión urbana local. De ser eliminado este Consejo, se perdería la única instancia con posibilidades reales de participación en la gestión urbana de este municipio.

4.10.7 La obra pública y las demandas ciudadanas

En este terreno, en el Plan de desarrollo se reconocen como áreas deficitarias, el **agua potable**, debido a que hay serios problemas en la dotación de este servicio,

por otra parte, se señalaba que sí bien hay planteles para todos los niveles educativos, algunos de éstos requieren reparaciones mayores, es decir, se detectó un déficit en **infraestructura educativa** y también, un fuerte problema en lo que tiene que ver con la **rehabilitación de vivienda** y con la **seguridad pública**. Además, se aceptaba que había algunas zonas irregulares en el municipio, donde existen problemas como la dotación de servicios y disputas en torno a la posesión de los predios, así como actos fraudulentos y especulación con terrenos.

Por otra parte, esa misma instancia realizó una consulta pública para detectar las principales demandas urbanas, las cuales fueron: **1) ecología; 2) administración de justicia y seguridad pública y 3) desarrollo urbano y obras públicas**, sobre todo relacionadas con salud, educación y empleo.

Los datos sobre las principales obras realizadas con los fondos federales, indican que los sectores más atendidos fueron **educación y cultura** en 1998 y pago de pasivos, en 1999. Por otra parte, los rubros menos beneficiados fue, salud, en 1998 y capacitación en 1999, por lo que se establece correspondencia parcial con sectores considerados como prioritarios, de acuerdo con el análisis realizado por el mismo Ayuntamiento. Lo anterior se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro 4.32

Demandas ciudadanas y respuestas del ayuntamiento en Nezahualcóyotl

Sectores detectados con carencias	Demandas ciudadanas Plan de Desarrollo Municipal	Sector más favorecido con el FISM y el FAFM* 1998	Sector más favorecido con el FISM y el FAFM 1999
Agua	Ecología	Educación y cultura 1998	Pago de pasivos 1999
Infraestructura educativa	Justicia y seguridad pública	----------	----------
Seguridad pública	Desarrollo urbano y obras públicas	----------	----------

Fuente: elaboración propia con base en los informes del CODEMUN y el Plan de Desarrollo Municipal.
La información no permite desagregar a los dos fondos, ya que el documento oficial del CODEMUN presenta datos globales.

Con los fondos federales no se atendió prioritariamente el rubro de la ecología, sin embargo, se realizaron una gran cantidad de obras de reparación de escuelas y entregaron becas a niños con carencias, lo cual fue de fundamental importancia en un municipio de las características de Nezahualcóyotl.

Al igual que en los casos anteriores (Tlalnepantla y Ecatepec), también aquí se destinó un porcentaje importante de estos recursos al pago de pasivos, lo cual representó la principal erogación en 1999. En el caso de este municipio, las obras se realizaron

prácticamente en todo el territorio y no se concentraron en unas cuantas colonias, ya que se trata de un espacio más homogéneo que Tlalnepantla, aquí lo peculiar fue el grado de intervención de los representantes sociales, miembros del CODEMUN, lo cual se aborda en el apartado respectivo.

Conviene cuestionarse también, la cantidad de recursos empleados en el rubro de la difusión de las obras porque fue el único de los tres casos que presentó una significativa aportación en ese aspecto, el hecho de tener un órgano de comunicación, la "Agenda 33", así como carteles, anuncios en periódicos y videos informativos de las acciones realizadas, estableció una diferencia significativa con los casos anteriores debido a que en Ecatepec la información era oculta y confusa, y en Tlalnepantla, se difundió en carteles pero no se plasmó en los informes de gobierno, y en Nezahualcóyotl, incluso se publicó un resumen al final de la gestión con los datos totales de las obras y acciones realizadas durante los tres años de funcionamiento del CODEMUN, este texto se distribuyó en todo el municipio y sienta un precedente en el renglón de la comunicación social en este Ayuntamiento y, seguramente, a nivel general del Estado de México.

4.11 Reflexiones finales de la gestión de Nezahualcóyotl

A continuación presentamos las primeras conclusiones de cada una de las unidades de observación utilizadas, al final del trabajo se hace un comparativo de éstas en los tres casos.

4.11.1 Administración del Ejecutivo local

El caso de la gestión en el municipio de Nezahualcóyotl debe examinarse a la luz de una profunda reflexión sobre los procesos organizativos previos existentes en esa comunidad y que la distinguen de los casos anteriores. En efecto, un hecho que caracterizó la dinámica de este territorio fue el alto grado de involucramiento de la sociedad local en la organización social, en sus más diversas manifestaciones con asociaciones secundarias y diversas redes sociales generadas con anterioridad a la intervención política.

Así, no resulta extraño que el Partido de la Revolución Democrática haya capitalizado esas experiencias logrando ganar una elección ante un PRI que había perdido credibilidad en ese territorio.

Cuando el Presidente Municipal Valentín González tomó el poder, tuvo en sus manos la difícil tarea de reorganizar un Ayuntamiento deficientemente administrado por los gobiernos anteriores, considerando además, que el PRD municipal, le exigía cumplir con los acuerdos no escritos sobre distribución de cuotas.

Aún así, este gobierno evaluó los perfiles profesionales de los principales directores de la administración, ignorando la pretensión de que ellos debían pertenecer a cierto grupo político.

La gestión de Valentín González tuvo un grado de estabilidad insólito en las gestiones municipales y sin proponer una política de género, cedió espacios a las mujeres en áreas importantes de la administración. Asimismo, la integración del cabildo también contó con una fuerte presencia femenina.

El grado de atención a la ciudadanía mejoró sustancialmente, considerando las carencias que tenía este Ayuntamiento, heredadas, en gran medida, de los gobiernos anteriores.

De igual forma, un hecho que distinguió a esta gestión, fue el grado de comunicación que se decidió establecer con la ciudadanía: revistas, gacetas, folletos, periódicos murales y varias publicaciones fueron generadas por este gobierno, que informaba, de manera permanente, a la ciudadanía sobre las actividades que realizaba.

4.11.2 El cabildo

Por otra parte, el Cabildo trabajó en la elaboración de varios reglamentos que no existían en este municipio, así, por primera vez, Nezahualcóyotl vio normadas sus actividades comerciales y de la vida cotidiana, por disposiciones legales que habían sido obviadas antes. Además, estas nuevas disposiciones se hicieron públicas para todos los habitantes del municipio.

Este mismo Cabildo funcionó bajo una dinámica de enfrentamiento permanente no entre los diferentes partidos políticos, sino, sobre todo, entre los miembros del PRD quienes pertenecían a diferentes organizaciones políticas y reclamaban atención privilegiada para las mismas. Un hecho caracterizó a este Ayuntamiento: la presencia de un gran número de organizaciones que agrupadas bajo diferentes siglas, conformaban un PRD dividido y enfrentado permanentemente, lo que le restaba credibilidad al gobierno y afectaba las tareas de la gestión urbana local.

Aún así, este Cabildo logró acuerdos importantes y se rigió bajo un reglamento interno, situación que sólo sucedió en este caso.

También se aprobó un Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana que no funcionó en los hechos y fue rebasado por la dinámica del municipio que caminaba en otro sentido.

En Nezahualcóyotl también se ocurrieron las experiencias de Cabildos abiertos y reuniones públicas de información, para dar a conocer algunas actividades del gobierno.

Sin embargo, en este municipio, al igual que en Ecatepec y Tlalnepantla, los regidores "impulsan la participación ciudadana" cumpliendo únicamente tareas de gestión de los servicios urbanos básicos. Los ciudadanos no intervinieron en este proceso.

4.11.3 Consejos de Participación Ciudadana

Esta instancia tuvo en Nezahualcóyotl cierto impulso y algunas acciones involucraron a los ciudadanos agrupados en esta figura, no obstante, estas medidas fueron insuficientes para considerar que los Consejos cumplieron con las atribuciones que le estaban asignadas legalmente.

En Nezahualcóyotl los Consejos de Participación no informaban a los ciudadanos, ni participaban en la elaboración de planes municipales, más aún, también fueron instancias que experimentaban la intensa dinámica política de este territorio y se vinculaban a los partidos políticos con presencia en el municipio.

Sin embargo, se percibió un esfuerzo, por impulsar a esta figura, aunque las acciones no fueron suficientes para consolidar a ésta, como verdadera instancia de representación ciudadana.

4.11.4 Consejo de Desarrollo Municipal

En Nezahualcóyotl surgió un Consejo de Desarrollo Municipal que politizado en extremo, tomó parte en acciones relativas a la gestión urbana del municipio. Este Consejo, resultado de una convocatoria formulada a los habitantes, representó una experiencia de involucramiento de un grupo de ciudadanos en las tareas de gobierno, opinando, proponiendo y supervisando diversas obras de infraestructura urbana y actuando en una especie de Cabildo alterno, que discutía las necesidades en materia de gestión urbana de los ciudadanos. Fue una experiencia que abrió la posibilidad de nuevos procesos de socialización e involucramiento de los ciudadanos en las tareas de gobierno.

No obstante, esta politización del CODEMUN generó que las discusiones se enfocaran básicamente, a resolver las necesidades de las organizaciones que estaban representadas en dicho Consejo.

A pesar de los avances del gobierno local, se observaron rasgos de las relaciones clientelares en diversas acciones, por ejemplo, en la forma de elección de los representantes ciudadanos, asimismo, tendían a favorecer a sus respectivos grupos y organizaciones, no obstante, la dinámica misma de este Consejo, con una vigilancia y discusión constante, impedían lucrar en este aspecto.

Por lo anterior, concluimos que este gobierno, es el que más se acercó al Modelo 3, de una gestión democrática, donde las opiniones de los ciudadanos tenían peso en las tareas de gestión urbana local. Podemos considerar que Nezahualcóyotl, en los tiempos en que fue realizado el estudio, caminaba del Modelo 1, de la *gestión clientelar* que aún persiste en la organización del PRD y en el gobierno local, al Modelo 3 de la *gestión participativa*.

CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN

En esta parte, presentamos una serie de reflexiones derivadas de la investigación, debido a que a lo largo de ésta, se abordaron varias cuestiones en diferentes niveles, creemos necesario dividir estas conclusiones en cuatro secciones:

1) ***La comparación de las cuatro unidades de observación en los tres casos analizados***
2) ***La comprobación de las preguntas e hipótesis planeadas***
3) ***La propuesta de modelos de análisis de la participación***
4) ***La elaboración de una serie de sugerencias para mejorar la actuación en este nivel de gobierno***

1. Análisis comparativo de las tres gestiones

Después de la revisión de las cuatro unidades de observación en los tres casos, en esta parte examinamos y comparamos las actuaciones de los gobiernos municipales de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl, para esto, en primer lugar destacamos las características socioeconómicas principales que dan particularidad a cada territorio para después analizar cada una de las unidades utilizadas: **1) Administración del Ejecutivo, 2) Cabildo, 3) Consejos de Participación Ciudadana y 4) Consejos de Desarrollo Municipal**, con el fin de concluir sí un gobierno determinado tiende a favorecer u obstaculizar los esquemas de participación que por ley existen en el gobierno local del Estado de México, lo que lo acercaría o alejaría de nuestro concepto de **buen gobierno**.

Los territorios municipales

Se trata de una variable importante ya que el espacio es el soporte y eje donde ocurren una serie de procesos que pueden influir para que un territorio tenga una dinámica diferente, estas cuestiones demográficas y socioeconómicas, van a tener algunas diferencias en los casos analizados.

Así, la historia de **Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl** es distinta ya que mientras los dos primeros se remontan a la época prehispánica como espacios con cierta unidad, Nezahualcóyotl alcanza su punto culminante en los años sesenta

cuando surge como municipio, no sin antes experimentar una dinámica muy intensa de organización social de colonos interesados en fundar un Ayuntamiento, los cuales se involucraron en la lucha urbana por la dotación de bienes y servicios básicos.

En los otros dos casos los procesos fueron disímiles ya que, por un lado, **Ecatepec** surgió como resultado del proceso de industrialización que se asentó hacia el norte de la ZMCM, además, presenta una dinámica sumamente irregular de crecimiento, con una serie de invasiones y colonias informales en zonas de difícil acceso, en un territorio heterogéneo y fragmentado. La historia política indica además, que este territorio fue espacio de poder de los grupos políticos priístas del Estado de México. Ecatepec representó hasta el año 2000 un bastión y símbolo del viejo sistema político priísta.

El caso de **Tlalnepantla** también tiene sus particularidades, ubicado también hacia el norte de la ZMCM, este lugar fue favorecido por las políticas industrializadoras, pero además, es el asiento de sectores de la clase media que ahí tienen su vivienda. De los tres, el mejor ubicado, con vías más óptimas de comunicación con el Distrito Federal y que tiene mejores niveles de bienestar para sus habitantes es Tlalnepantla, en segundo lugar Nezahualcóyotl y en tercer término, Ecatepec.

El tipo de actividad económica que se realiza en los tres territorios, así como por recorridos en estos municipios, constatan que si bien los tres presentan índices muy bajos de marginación, hay diferencias significativas entre éstos, lo anterior aunado a la historia de la conformación de cada territorio y al tipo de zonas que hoy los integran, imprime una dinámica diferente a cada caso.

Así, **Tlalnepantla** presenta condiciones de vida más favorables, aunque la Zona Oriente tiene mayores carencias, **Nezahualcóyotl** tiene prácticamente características similares en todo el territorio (excepto la zona norte), mientras que **Ecatepec** presenta la mayor problemática urbana y de pobreza, de los tres municipios.

En las condiciones de vida también existen algunas variaciones, las diversas fuentes revisadas permiten suponer que de los tres casos, Tlalnepantla posee comparativamente mejores condiciones de vida y cobertura de servicios.

Por otra parte, el nivel de organización social es un indicador muy significativo y que expresa, en parte, la historia política y de lucha social que se han presentado en estos territorios. Por una parte, en **Ecatepec** encontramos 164 organizaciones sociales de diverso tipo, en **Tlalnepantla, 85** y en **Nezahualcóyotl 206**. Lo anterior nos expone una situación muy desigual ya que por el número de habitantes, podría esperarse que en Ecatepec existiera más esta modalidad, sin embargo, no es así, ya que

CONCLUSIONES

Nezahualcóyotl supera con mucho a los otros territorios, lo que nos da idea de la dinamicidad de este municipio y del nivel de involucramiento de sus habitantes en estos procesos organizativos.

Las elecciones de 1996

Una revisión de los resultados electorales en el proceso de 1996, deja claro que en los tres territorios la disputa fue entre los tres partidos políticos con mayor presencia en el ámbito nacional: PRI, PAN y PRD. En **Ecatepec** el PRI triunfó con una diferencia de alrededor de 17 mil votos sobre el PAN que fue el contrincante más cercano. En **Tlalnepantla**, el PAN ganó con más de 6,000 votos al PRI, en este municipio, el PRD tuvo una presencia mínima. En **Nezahualcóyotl** el PRD venció con alrededor de 14 mil votos sobre el PRI, en este municipio, el PAN también representó una opción importante. En los tres casos debemos resaltar dos cosas: 1) la importancia de la votación obtenida por el PVEM lo que les permitió tener regidores de representación proporcional y 2) los altos porcentajes de abstencionismo que prevalecieron en los tres municipios, en Tlalnepantla votó casi el 40% de la lista nominal, en Nezahualcóyotl casi el 38% y en Ecatepec el 33%. Esto indudablemente tiene que ver también, con la cultura política y las experiencias participativas, lo que resulta notable es que Nezahualcóyotl y Tlalnepantla presenten porcentajes similares, mientras que Ecatepec tenga el porcentaje más bajo en este aspecto.

Cabe resaltar además, que en el proceso electoral de julio del 2000 Tlalnepantla y Nezahualcóyotl mantuvieron a sus partidos políticos: PAN y PRD respectivamente, mientras que Ecatepec perdió la elección con el PAN, partido que suma un municipio más de la ZMCM a su lista de triunfos.

Los Planes Municipales

Los Ayuntamientos del Estado de México están obligados por la legislación local a presentar un Plan de Desarrollo al inicio de la gestión, es decir, a principios de 1997, los tres debían someter este documento a la Legislatura del Estado, este es un requisito indispensable para que el municipio reciba recursos.

Del análisis de los respectivos documentos, se desprende que el Plan de **Nezahualcóyotl** es el que más deficiencias presenta al respecto, ya que se trata de un instrumento que dedica la mayor parte al diagnóstico del municipio, describiendo las características y aspectos socioeconómicos y demográficos del mismo. En lo que tiene que ver con las partes sustanciales del programa: objetivos, estrategia e instrumentación, es muy limitado, con acciones muy generales, de las que no se tiene claro cómo habrían de realizarse.

En **Tlalnepantla**, además del contenido formal, se presenta un marco histórico del municipio, este documento ahonda más en la parte contextual en torno a la historia y actividades económicas que se realizan en el territorio. Es en este plan donde se expresa claramente la visión de este gobierno, al que hemos calificado de "gerencial", al proponer que la administración pública de Tlalnepantla se conducirá "dentro de las normas, métodos y técnicas modernas para configurar un aparato público ágil en la atención, austero en el gasto y eficiente en los resultados".

Ecatepec también realizó un buen diagnóstico de la situación del municipio, enfatizando y presentando datos de los sectores donde existe algún tipo de problemática como agua, regularización de la tenencia de la tierra y seguridad pública, asimismo, se encuentran sistematizados los resultados de la consulta pública realizada durante la campaña política.

Los Bandos Municipales

Estos instrumentos de gobierno fueron analizados en los capítulos respectivos donde se observaron las facultades que se otorgan en cada municipio. En esta parte, sólo se aborda lo que tiene que ver con la participación, ya que en los tres casos, los bandos cumplen con la función se establecer las principales disposiciones que norman la vida municipal, los fines del municipio, las autoridades y, en algunos casos, las dependencias de la administración y las comisiones del Cabildo.

En lo que tiene que ver con los instrumentos de participación, el caso que más se destaca es Nezahualcóyotl, al dedicar varios capítulos al tema.

Por otra parte, el Bando Municipal de Tlalnepantla contiene una mínima referencia al tema de la participación, la cual se encuentra únicamente en los objetivos generales, y en los artículos que se refieren a las Comisiones, Consejos de Participación y otros órganos auxiliares del Ayuntamiento, y no se ahonda más en el tema y no se percibe que éste sea un asunto prioritario.

En Ecatepec, el asunto de la participación aparece como uno de los fines del municipio, como la forma de organización en Consejos, como parte de los programas de asistencia social y, en el título séptimo, que aborda el tema de la participación ciudadana municipal, se estipula las prerrogativas y facultades de los Consejos, Delgados y Jefes de Manzana.

Comparativamente, es el Bando Municipal de Nezahualcóyotl el que aborda más ampliamente este aspecto.

CONCLUSIONES

La reglamentación sobre participación ciudadana

Las tres gestiones generaron instrumentos para normar la participación en sus respectivos territorios, sin embargo, en la totalidad de los casos, sólo se quedó en un nivel de propuesta porque las acciones realizadas estuvieron muy lejos de cumplir lo contemplado en la reglamentación.

Por una parte, en **Nezahualcóyotl** se emitió un *Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana*, donde, entre otras cosas, se establecieron varios tipos de intervención pública: derecho de petición, audiencias públicas, iniciativa de anteproyectos de reglamentos municipales y referéndum a éstos. También propone la formación de Consejos Municipales Ciudadanos sobre diferentes áreas que involucran sobretodo a los servicios públicos. No obstante la intención de este reglamento de generar nuevos instrumentos de participación, la realidad es que ninguna de las acciones señaladas se llevó a efecto, no hubo, durante la gestión 1997-2000, referéndum o iniciativas de anteproyectos de reglamentación, tampoco se formaron los consejos señalados, lo que sí se realizaron fueron audiencias públicas y cabildos abiertos, aunque no con la periodicidad marcada en este reglamento.

Por otra parte, esta gestión no reglamentó la actuación de los Consejos de Participación Ciudadana, cosa que sí hicieron Tlalnepantla y Ecatepec. En Tlalnepantla se diseñó un *Reglamento de Consejos de Participación Ciudadana* y en Ecatepec un *Reglamento de Consejos de Participación Ciudadana y Autoridades Auxiliares,* en ambos casos, se otorgan facultades a estos Consejos y se limitan sus acciones, también se prohíbe que éstos se integren con personas que ya habían sido miembros de los Consejos salientes, esto, con la intención de evitar que, como ha sucedido con este puesto, se pase el control de una familia a otra o de cierto grupo político a otro.

Al parecer, las autoridades tienen detectados a los Consejos que se han manejado de esta manera, así como a aquellos que cobran a los vecinos por realizar sus gestiones, y a través de estos reglamentos, se intentaba frenar esta práctica.

Además de lo anterior, se otorga a los Consejos la posibilidad de intervenir en asuntos diversos de la vida municipal: proponer, supervisar y gestionar casi todo lo que tiene que ver con la política urbana local, aparece como función y tarea de los Consejos. En este sentido, el reglamento de Ecatepec otorga un gran número de atribuciones y el de Tlalnepantla, menos. La gran diferencia entre ambos instrumentos, es que el de Ecatepec involucra también las funciones de las autoridades auxiliares: Delegados Municipales, Subdelegados y Jefes de Manzana.

Resulta contradictorio que sea este reglamento el que otorgue mayores facultades a estos instrumentos de participación institucionalizada y, al mismo tiempo, sea el que más los utilizó como mecanismo de control político y no atendió sus responsabilidades con ellos, como se observó durante toda la gestión.

Primera unidad de observación: la Administración del Ejecutivo local

De acuerdo con el esquema propuesto en la introducción, presentamos a continuación los aspectos más significativos de las respectivas administraciones.

En primer lugar, en cuanto al grado de atención de las demandas, la gestión más abierta a proporcionar información fue Nezahualcóyotl, esta administración contó además, con un buen equipo de comunicación social que se encargaba de difundir las acciones realizadas: los reglamentos, bandos, boletines informativos, e incluso, un órgano especial de difusión del CODEMUN.

En **Tlalnepantla** existió una oficina de atención a la ciudadanía, a la que se canalizaban las solicitudes de todo tipo, ésta atendía en forma muy rápida y efectiva a los vecinos, sin embargo, no se contó con una política de comunicación más abierta, como en el caso anterior, y documentos, como los reglamentos municipales, eran muy difíciles de obtener.

En **Ecatepec** nos encontramos ante una administración caótica y renuente a proporcionar cualquier tipo de información, especialmente aquella que tuviera que ver con recursos o cifras, si bien esta administración creó un centro de información, éste no tenía un carácter formal. En Ecatepec, muchos de los datos se obtuvieron a través de medios alternos a los canales oficiales, dada la poca disposición de las autoridades, aquí, la oficina de comunicación social cumplió un papel secundario.

Este primer indicador sobre el grado de apertura a dar información y sobre la atención a las solicitudes de los ciudadanos, nos dice mucho sobre la política general y la concepción que se tiene del ciudadano para las administraciones, así, en el primer caso, había una política abierta hacia el exterior, además, los funcionarios estaban muy politizados por su pertenencia a las organizaciones con fuerza en el territorio.

En el segundo caso, en Tlalnepantla, la eficiencia fue muy alta en el rubro de atención a las solicitudes, pero no en la comunicación que se estableció con los funcionarios involucrados. En este caso, la comunicación hacia el exterior era un asunto más bien formal, pero no algo que preocupara a las autoridades municipales.

CONCLUSIONES

En el tercer municipio, Ecatepec, no había mecanismos de atención a las demandas y muchos menos una política de comunicación social, el trato hacia la ciudadanía y la concepción de ésta, era un asunto cargado de control político.

En cuanto a la forma en cómo se organizaron las administraciones municipales, tenemos que la que tuvo mayor estabilidad fue Nezahualcóyotl, donde hubo muy pocos cambios, en segundo lugar, en este rubro se ubicó Tlalnepantla, donde hubo reemplazó de funcionarios en varias ocasiones y, en tercer término, Ecatepec que experimentó variaciones de directivos casi toda la gestión.

Respecto a la equidad por género y la disposición de las administraciones de incorporar a mujeres en puestos de importancia, nuevamente Nezahualcóyotl destacó por tener el mayor numero de directoras durante toda la gestión mientras que en Tlalnepantla y Ecatepec, este asunto no fue ni siquiera considerado al contar con mínima presencia de mujeres, en el primer caso, y con prácticamente ninguna, en el segundo. Lo que se demuestra con esto, es que el hecho de que sea una mujer quien gobierne, como sucedió en Tlalnepantla, no garantiza que abrirá espacios de participación a éste género durante su mandato.

Con respecto al nivel de importancia de las respectivas direcciones, encontramos que cada gestión asignó un mayor número de responsabilidades a algunas dependencias, así, es claro que en Nezahualcóyotl, el mayor peso recayó en la *Secretaría Municipal*; en Tlalnepantla, en la *Tesorería* y en Ecatepec, también la *Tesorería* cumplía un gran número de tareas, no obstante, cabe señalar la importancia de la Unidad de Planeación e Informática donde se asesoraba al alcalde en decisiones fundamentales.

Así, en **Nezahualcóyot**l, el Secretario del Ayuntamiento tenía una gran influencia en la administración, al grado que era considerado como un “segundo alcalde” ya que su cercanía al Ejecutivo era conocida por todos los miembros del cuerpo político, esto como parte también, de los arreglos de los diferentes grupos involucrados en este territorio.

En **Tlalnepantla**, por el contrario, se detecta en el reglamento de la administración, la intención de eficientar la gestión en todos sentidos, desde la prestación de servicios y la atención a la ciudadanía, esto siguiendo claramente una visión de tipo gerencial que ha caracterizado a las administraciones panistas. Aquí, la Tesorería marcaba los lineamientos más importantes a seguir, haciendo a un lado los aspectos políticos.

Por otra parte, en **Ecatepec**, no se encontró una dirección o figura que tuviera un peso importante en la gestión, aquí, aunque la Tesorería cumplía el mayor número

de funciones, no tenía un valor tan importante como en Tlalnepantla, tampoco la Secretaría del Ayuntamiento tenía un papel fundamental, sólo la Unidad de Planeación e Informática tenía cierta presencia.

Con respecto al papel que jugaba la *participación ciudadana* en estas dependencias, comparando los tres casos, encontramos que nuevamente es en **Nezahualcóyotl** donde más direcciones tienen entre sus funciones promover la participación, del total de dependencias, 8 tenían entre sus tareas esa función.
De las otras administraciones, en **Tlalnepantla** este tema se centralizaba en la Dirección de Gobierno y sólo en cuatro direcciones más se abordaba esta función, en **Ecatepec**, también se ubicó esa tarea en la Dirección de Gobierno y del resto de la gran cantidad de dependencias existentes, sólo en cuatro se tenía como función promover la participación entre los habitantes. Lo anterior indica que la participación ciudadana era un tema importante en Nezahualcóyotl y secundario en las otras dos gestiones.

Por otra parte, el asunto de participación analizada a través del discurso oficial (los informes de gobierno), también muestra algunas diferencias en las formas de actuar de las tres gestiones. Estos documentos tiene características diversas en todos los casos, por una parte, en *Nezahualcóyotl* aparece un apartado en el segundo y tercer informe, exclusivamente con las actividades de los Consejos de Participación Ciudadana, también se informa brevemente de las acciones del cabildo.

En *Ecatepec* aparece un espacio que se denomina la "revalorización de las iniciativas ciudadanas", y es un recuento de las demandas presentadas al alcalde durante el periodo que se informa; el tema de los Consejos y de otras instancias es escasamente abordado, no obstante, es el único informe donde aparece sistematizada la explicación sobre las actividades del Cabildo realizadas durante el año que se indica.

El discurso que más descuida este tema es el de Tlalnepantla, en los informes ni siquiera aparece el asunto de la participación y sólo se hace una breve mención de las acciones del Cabildo.

La situación es más crítica cuando a través de este espacio, que debería ser de comunicación con la ciudadanía, se intenta indagar sobre las otras instancias existentes en la legislación: Delegados y Subdelegados, Jefes de Manzana, Consejos Municipales de Protección Civil, COPLADEMUN, CODEMUN, COCICOVI, Comités Comunitarios y organizaciones sociales. En los tres casos, los informes de gobierno no son un instrumento para dar cuenta de lo que sucede con el asunto de la participación, nuevamente, quien informa de algunas acciones es Nezahualcóyotl; Ecatepec, sólo establece algunas cuestiones muy generales y Tlalnepantla no aborda el tema.

CONCLUSIONES

Segunda unidad de observación: el Cabildo

En los tres Ayuntamientos se encuentran Cabildos amplios con representantes de los partidos políticos más importantes en el plano nacional: PRI, PAN y PRD. Los Cabildos se conformaban con regidores del partido que había llevado al alcalde al triunfo y regidores de representación proporcional, de algunos otros, que habían conseguido alcanzar algunos votos, de acuerdo con el sistema electoral local.

Regresando al punto de la equidad de género en estos cargos políticos, en el caso de **Nezahualcóyotl** hay mayor presencia de mujeres con una síndica y tres regidoras, en los otros casos, en **Ecatepec** había 5 regidoras y en **Tlalnepantla**, el mismo número. Sin embargo, cabe destacar que sólo en Nezahualcóyotl éstas integrantes del Cabildo pertenecían al mismo partido político, el PRD. En Ecatepec, de las cinco regidoras dos eran de este partido y en Tlalnepantla aconteció lo mismo, lo que da una diferente proporción cuando relaciona género y partido político, por ejemplo, considerando a los tres casos, el PRI sólo tenía regidoras en Ecatepec, en los otros dos Ayuntamientos, no había mujeres representantes de este partido político. Este dato justifica el debate sobre la escasa presencia de la mujer en este nivel de gobierno, por lo que una recomendación es que todos los partidos políticos amplíen estos espacios.

Respecto a las Comisiones generadas por estos Ayuntamientos, la Ley Orgánica Municipal señala de cuáles podrán auxiliarse las autoridades pero, a su vez, otorga la libertad de crear otras que se consideren convenientes. En los tres casos se cumplieron con algunas de las Comisiones que por ley se deben formar, pero también se involucraron a otras.

Sólo en el caso de *Nezahualcóyotl* se formaron las comisiones señaladas en la legislación, no obstante al tratarse de un Cabildo dividido en grupos políticos, probablemente la intención fue que todos sus miembros pudieran presidir una comisión y evitar pugnas. En *Tlalnepantla* se formó el menor número de comisiones y los regidores presidían más de una; por otra parte, en Ecatepec, se creó una comisión específica para el trato con los Consejos de Participación, sin embargo, ésta no tenía relación con la dirección respectiva.

Al margen de todas las posibilidades de actuación que tiene el Cabildo, se constató que la mayoría de las veces éstas comisiones sólo cumplen un papel formal, pero no trabajan conjuntamente para la solución de los problemas, lo anterior quedó más claro en el caso de Nezahualcóyotl, cuando el Cabildo estaba divido en grupos políticos y el CODEMUN fue una instancia que los superó en la resolución de demandas. En los tres casos, existió acuerdo en que más que trabajar los asuntos de su respectiva comisión, los regidores se involucran en toda clase de demandas que les presentan los ciudadanos.

Respecto a la forma de trabajo y existencia de *instrumentos de participación* directa, en Ecatepec y Tlalnepantla sólo existieron cabildos abiertos para ocasiones solemnes, mientras que en Nezahualcóyotl se realizaron al inicio de la gestión y en varias ocasiones, por el Presidente sustituto.

En lo que tiene que ver con la otra labor de importancia de este cuerpo político, la generación de reglamentos, en Ecatepec se aprobaron ocho y el Bando Municipal; en Tlalnepantla seis, además del Bando y el caso más notorio fue Nezahualcóyotl, con 17 reglamentos y el Bando Municipal. Por primera vez en este territorio, se establecieron reglas sobre algunos procesos de importancia relativos al comercio, los servicios públicos, ecología y otros temas, pero además, de que existan estos instrumentos, es fundamental que sean públicos y que se pongan a disposición de la ciudadanía, en este caso, nuevamente Nezahualcóyotl fue la gestión que más avanzó en esto al editar y distribuir el texto con todos los reglamentos. En los otros municipios se trató de instrumentos ocultos y difíciles de obtener por el ciudadano común.

En cuanto a la regulación producida en estas gestiones, destaca: *Reglamento Interior del Cabildo* y el de *Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana de* **Nezahualcóyotl**, y los de Consejos de Participación Ciudadana de Tlalnepantla; Consejos de Participación y Autoridades Auxiliares de Ecatepec, los cuales se han abordado en los capítulos respectivos.

En **Nezahualcóyotl**, el hecho más notorio fue la división del Cabildo en los grupos políticos más importantes, esto era un suceso conocido por los regidores de los tres partidos con mayor presencia, en este caso, los regidores de oposición (PRI y PAN) veían la pugna entre organizaciones sociales como la oportunidad de que ejerciera acciones clientelares el Ejecutivo local.

Además de lo anterior, se concluye que la participación ciudadana en el Cabildo, equivale a la gestión de las demandas de los habitantes.

Tercera unidad de observación: los Consejos de Participación Ciudadana

Esta fue una de las unidades de observación más importante ya que se trató de la figura diseñada en el ámbito local para su intervención directa en los procesos de gestión urbana municipal. En los tres casos su importancia y actuación tuvieron diferente peso y jerarquía.

En primer lugar, tanto en **Ecatepec** como en **Tlalnepantla** existió una *Dirección de Gobierno* que centralizó todo relacionado con el asunto de la participación ciudadana; en Ecatepec, la Subdirección de Organismos Representativos definía la forma de

actuación de estas instancias, sin contar con un equipo profesional, planes, programas o formas de evaluación. Los Consejos, en este caso, tenían un mero rol de observación de los procesos y estaban muy alejados de cumplir las funciones señaladas por el reglamento municipal y la ley orgánica respectiva. Tampoco intervinieron en los procesos decisorios en torno a la asignación de recursos y las tareas de gestión urbana local.

Resulta claro que los funcionarios encargados en este Ayuntamiento de la atención a los Consejos, centralizaban la información y decidían el tipo de atención a éstos. No se detectó en esta gestión ninguna acción que involucrara a esta figura ni mecanismos de capacitación y mucho menos, su intervención en la distribución de recursos del Ramo 33.

En **Tlalnepantla**, también la Dirección de Gobierno y específicamente, la Subdirección de Participación Social, eran las dependencias encargadas de trabajar con estos Consejos. Si bien se diseñaron algunos planes y el perfil profesional de los funcionarios encargados era más alto que en Ecatepec, en este caso tampoco se atendió de forma prioritaria a los Consejos y éstos también jugaron un papel meramente figurativo. Los Consejos tuvieron cierta capacitación, y había seguimiento a sus demandas aunque, en este caso, tampoco se consideraron para la distribución de recursos del Ramo 33.

En Tlalnepantla sucedieron dos cosas que no favorecieron a los consejos: en primer lugar, el funcionamiento de estructuras paralelas que fueron los Consejos Cívicos que se formaron en las colonias del municipio y que eran las entidades a las cuales algunos vecinos se dirigían a tramitar sus solicitudes; la segunda situación fue que la Subdirección de Participación Social era solamente un espacio creado para la atención de otros asuntos que no tenían nada que ver con los Consejos, además, fue una dependencia altamente inestable y aislada del resto de la estructura municipal.

En Tlalnepantla, la atención a estas entidades fue meramente formal, con una persona que cumplía lo necesario, sin un gran equipo y mucho menos infraestructura de apoyo. Los Consejos, en este caso, tampoco cumplieron las atribuciones señaladas por la Ley Orgánica y por el reglamento respectivo.

Nezahualcóyotl fue la administración que más se destacó en su relación con los Consejos. Dependiente de la Secretaría del Ayuntamiento y con una infraestructura deficiente y mínimos recursos, la coordinación diseñó y llevó a cabo diversos programas con éstos. Para ello, sin duda fue importante que, en la mayoría de los casos, los Consejos formaban parte y estaban relacionados con las diversas organizaciones sociales que existen en el municipio. Se trataba de entidades, que a

diferencia de los casos anteriores, provienen de una sociedad más politizada y que ha sido obligada a organizarse para la solicitud de los diversos servicios públicos.

Sin tener un peso importante en la estructura municipal, pero con un equipo con buena capacitación profesional, en Nezahualcóyotl los Consejos realizaron algunas tareas de cierta importancia pero sin llegar a cumplir todas las que señala la legislación. No obstante, ésta no fue una política de gobierno, sino una labor meramente personal del encargado de la coordinación y su equipo de trabajo. Por otra parte, el principal obstáculo en la labor del trabajo con los Consejos fue el grado de involucramiento de las organizaciones sociales presentes, lo que generaba competencia entre las instancias existentes.

Cuarta unidad de observación: El Consejo de Desarrollo Municipal

Como una instancia de participación ciudadana en la gestión urbana se encuentra el CODEMUN, era una unidad de observación donde se concretaba la fuerza de la participación en las decisiones de gobierno, y es en ésta donde encontramos las diferencias más sustanciales de los tres gobiernos analizados.

Como corresponde a la tradición autoritaria, el gobierno municipal de Ecatepec no creó esta figura, lo cual estaba permitido por la normatividad, sin embargo, en este caso, no hubo claridad en el mecanismo de asignación de recursos ya que ninguna instancia ciudadana fue considerada en este proceso.

En los otros gobiernos municipales: **Tlalnepantla y Nezahualcóyotl**, las diferencias fueron muy notorias. Si bien en los dos casos se trató de un proceso de elección donde el Ayuntamiento convocó a los ciudadanos del municipio, los perfiles de los actores involucrados eran muy diferentes, así como la dinámica que siguió el Consejo. En Tlalnepantla fue un proceso meramente formal, de decisiones dictadas por el gobierno a las que el Consejo y los regidores involucrados se sometieron. Por el contrario, en el caso de Nezahualcóyotl se creó una instancia de participación donde los actores involucrados tomaron parte en las decisiones sobre la gestión urbana municipal.

Cabe aquí también una reflexión sobre la socialización política de los integrantes de esas figuras en los dos territorios, en **Tlalnepantla** los Consejeros no tenían o era mínima su experiencia en las tareas similares, este Consejo, formado en su mayoría por mujeres, no tenía una experiencia participativa previa, lo que se notaba era una escasa intervención en las discusiones sobre la obra pública. Aunado a esto, con reuniones cerradas y casi secretas, su labor no era de gran relevancia para las prioridades municipales.

Por otra parte, los Consejeros de **Nezahualcóyotl**, estaban involucrados en las organizaciones con mayor presencia en el municipio, la mayoría de ellos tenían trabajo político previo y experiencia en gestión con autoridades. En este municipio se encuentra en mayor grado lo que Putnam llama la comunidad cívica, y se corroboran los supuestos de Verba: la experiencia previa en organizaciones hace que los individuos tengan mayor disposición a involucrarse en actividades políticas. Es decir, que los individuos al relacionarse en acciones que no son consideradas estrictamente políticas, generan las bases y experiencia suficientes para formar parte de círculos más amplios y vinculados con las esferas de decisión.

Esto se demostró plenamente en Nezahualcóyotl, en un CODEMUN abierto, con reuniones periódicas y públicas, donde la mayoría de los Consejeros tenían intervención en un espacio similar al Cabildo. Las críticas más fuertes a esta forma de organización, eran en el sentido de que al formar parte de diversas organizaciones, los Consejeros trataban de favorecer y realizar obras con el fin de ganar adeptos, es decir, incurrir en una relación de tipo clientelar.

Es indudable que persisten rasgos de esta situación, sin embargo, también es cierto que se abrieron más espacios y que de acuerdo a nuestra definición de participación ciudadana, de los tres casos estudiados y de las cuatro unidades de observación involucradas, fue el único donde se observó una experiencia de ese tipo.

Por otra parte, de los tres municipios, el que resultó más favorecido con los Recursos del Ramo 33 fue **Ecatepec** con 147,573,069 en 1988; 290,457,474 en 1999. En segundo lugar, **Nezahualcóyotl** obtuvo 121, 000 000 en 1998; 240, 000 000 en 1999 y 280, 981, 082 en el año 2000. Mientras que **Tlalnepantla** contó con 71, 047 262 en 1998 y 143, 399 672 en 1999. Como se observa, Nezahualcóyotl y Ecatepec fueron las entidades que más se beneficiaron con estos recursos.

Respecto a la correspondencia entre el tipo de obra realizada y las demandas indicadas en el Plan de Desarrollo Municipal, en **Ecatepec** es difícil establecer la relación debido a la confusión de datos presentados, sin embargo, se favoreció la obra en escuelas, que era un sector demandado, así como el agua potable, para este municipio establecimos un renglón medio de correspondencia entre obras y demandas, no obstante, nuestras fuentes de análisis fueron limitadas.

En **Tlalnepantla** el sector prioritario planteado en las demandas fue la seguridad pública, al respecto, al menos en lo que tiene que ver con el Ramo 33 no se le dedicaron grandes recursos, no obstante, se atendieron otros sectores como el educativo, y lo característico de esta administración, es que se atendió a las zonas y sectores donde se detectan mayores carencias y donde se habían planteado las mayores demandas.

En **Nezahualcóyotl**, el sector más atendido durante los cuatro años fue educación y cultura, con obras y reparaciones a escuelas que habían sido demandadas en la consulta pública, no obstante, en este municipio se destinaron recursos a otro tipo de obras y no se atendieron los sectores que habían aparecido como los más demandados y que son ecología y seguridad pública. Aquí encontramos también, un nivel medio de correspondencia entre demandas presentadas y sectores atendidos, no obstante, debemos reconocer que, en este caso, hubo mayor información para realizar la comparación.[149]

En estas reflexiones finales podemos concluir que el gobierno de Ecatepec conserva todos los rasgos de una gestión de tipo autoritario, donde los ciudadanos no tienen ningún tipo de intervención y ni siquiera se enteran de las acciones realizadas por el gobierno.

En **Tlalnepantla**, el gobierno elevó su eficacia en cierto sentido, realizó grandes obras públicas y se convirtió en una buena administración sin considerar tampoco a la ciudadanía.

La gestión de **Nezahualcóyotl** avanzó en los canales de comunicación hacia el exterior, informando a los ciudadanos y considerando su presencia para acciones importantes, y de los tres modelos, es el que más se acerca a figurar como una gestión participativa que toma en cuenta y considera a los ciudadanos como tales, considerando además la importancia de las asociaciones y redes que existían previamente en este territorio.
Con este análisis comparativo, arribamos al segundo punto y que es la corroboración de la hipótesis de trabajo.

2. Comprobación de hipótesis

En la parte introductoria de investigación hicimos varias preguntas básicas en torno a la relación entre **participación ciudadana y gestión urbana municipal:**

1) ¿Cómo funcionan los modelos de participación ciudadana en las decisiones (gestión urbana) de los niveles locales de gobierno?
2) ¿Estos modelos tienen relación con el partido político que gobierna o con la sociedad local?

[149]Estas reflexiones las debemos tomar con precaución ya que, por un lado, utilizamos como fuente de las demandas, la consulta presentada durante el Plan de Desarrollo Municipal, del que carecemos de información sobre la metodología utilizada para la sistematización de éstas. Por otro lado, sólo consideramos lo realizado con Ramo 33 y no la totalidad del presupuesto municipal, lo cual probablemente arroje otros resultados, además, sólo comparamos los años de 1998 y 1999, que es de los que tenemos la información completa.

CONCLUSIONES

Asimismo, nuestras hipótesis establecieron una relación directa entre la participación ciudadana y las respuestas que el gobierno genera a sus habitantes.

Partimos también del supuesto que hasta el día de hoy, no hay duda de que esa participación debe ser parte de una política de gobierno y del ejercicio de una gobernabilidad democrática.

En torno a la primera pregunta, sobre el funcionamiento de las diferentes formas de gestión urbana local, esto quedó expuesto en la primera parte de estas conclusiones y demuestra la existencia de al metros tres modelos de gobierno (los que pudimos apreciar): el **clientelar, el gerencial y el democrático-participativo.**

Por otra parte, respecto a la segunda cuestión y en torno a la relación entre **participación** y **respuesta de los gobiernos** locales, a continuación planteamos los principales hallazgos de la investigación:

a) En primer lugar, la consideración que la simple alternancia política no garantizará que el gobierno sea democrático o que impulse formas participativas entre sus habitantes. La alternancia es probablemente una condición para poder avanzar en la construcción de una gobernabilidad democrática, pero esto no basta, el gobierno en turno deberá demostrar su eficacia y su capacidad de escuchar a los ciudadanos, habitantes de su territorio.

Por otra parte, la larga historia de clientelismo y corporativismo como formas de participación, sin duda han dejado herencia a los nuevos gobiernos, por lo que es posible observar relaciones de este tipo en las actuales gestiones panistas y perredistas.

Por ejemplo, las formas de elección de los representantes ciudadanos (convocatorias apresuradas y ocultas), además, en los casos donde hubo CODEMUN (Tlalnepantla y Nezahualcóyotl), era difícil separar las acciones encaminadas a beneficiar a la sociedad, de aquellas dirigidas a favorecer a los miembros de una determinada organización social. Una conclusión es, que éste clientelismo no es exclusivo de un partido político, aunque su peso varía en cada gestión considerando el control que la misma ciudadanía imponga.

Así, podemos afirmar que *no hay modelos puros de participación*, sin embargo, con los indicadores diseñados, podemos observar cuando una gestión se acerca a un tipo de actuación que corresponde con un modelo, sea este clientelar, gerencial o democrático.

b) El otro asunto que cabe precisar es la ambigüedad del termino más utilizado en este trabajo: ¿qué es y qué se entiende por **participación ciudadana**?: ¿qué el individuo vote?, ¿qué asista a las sesiones de Cabildo?, ¿qué presente demandas a su gobierno?, ¿qué forme parte de alguna organización? Una vez definido este asunto, es más fácil avanzar en la explicación de cómo los gobiernos locales analizados, manejaban esta cuestión en sus respectivas agendas de gobierno.

En este sentido, las definiciones conceptuales de Verba, Cunill y Ziccardi en su conjunto, brindan la posibilidad de acercarse a una explicación más precisa de ese término que fue el utilizado en este trabajo, también las tipologías diseñadas por estos autores, ayudan en la clarificación conceptual.

Por lo anterior, concluimos que la mayoría de las acciones gubernamentales caerían en lo que hemos denominado **participación comunitaria**, que es la referida a acciones asistenciales por parte del gobierno. Esta clase de intervención es la que se disfraza en los discursos y en los planes de desarrollo, como sinónimo de participación ciudadana, la cual involucra otros componentes.

Así, la participación ciudadana, como fue definida en este trabajo, sólo apareció plenamente en el CODEMUN de Nezahualcóyotl.

c) Arribamos al siguiente tema sobre las condiciones que hacen posible la participación, es decir, porqué unas sociedades son más proclives a involucrarse y otras no. En este sentido, nos apoyamos básicamente en los supuestos de Verba sobre las asociaciones secundarias que crean las redes necesarias para que unos individuos sean más partícipes que otros.

Esto se observó claramente en el caso de Nezahualcóyotl, que es donde existió un mayor número de organizaciones sociales, pero además, éstas estuvieron presentes a lo largo de toda la gestión en todas las esferas gubernamentales: el Cabildo, los Consejos de Participación Ciudadana y el Consejo de Desarrollo Municipal.

Estas instancias estaban formadas por ciudadanos que, a su vez, tenían una larga experiencia en la lucha urbana y la organización social, que les ayudaron a aprender los procesos básicos en la relación con las autoridades y a vincularse con otros individuos que también formaban parte de esta clase de redes y, en conjunto, formar parte de la discusión a plantear a los gobiernos.

Entonces podemos concluir que este proceso rebasa a los partidos políticos y que se trató de una experiencia que el PRD retoma y canaliza para incorporar a estos actores en su agenda de gobierno, siendo el mérito de éste partido la capacidad de

observar esta situación y crear los canales de comunicación con estas redes y organizaciones.

Podemos afirmar que en Nezahualcóyotl se percibía la existencia de la llamada comunidad cívica, con mayor grado de compromiso, igualdad, solidaridad y estructuras sociales de cooperación. Esta clase de redes y esta **comunidad cívica** no aparecieron en ningún momento en Tlalnepantla y mucho menos en Ecatepec.

Por lo tanto, respondemos a la segunda pregunta sobre la actuación gubernamental la cual **no depende del partido político**, sino de la sociedad local, con experiencias participativas que el gobierno impulsa y canaliza en beneficio de la gestión urbana local.

d) Respecto a nuestra hipótesis que vincula a la participación con la actuación gubernamental, nuestros hallazgos indican que los tres casos tuvieron diferente grado de intervención ciudadana en el proceso y la eficacia fue desigual en cada esfera de actuación gubernamental.

Entendemos a esta eficacia como **el establecimiento de los mecanismos institucionales que garantizarán alcanzar las metas propuestas.**

Debido a la complejidad de la gestión local y de las diversas esferas involucradas, creemos que esta eficacia debe observarse a través de las diferentes unidades de observación.

En torno al primer caso, en **Ecatepec**, la eficacia fue mínima en las cuatro esferas involucradas: administración del Ejecutivo, Cabildo, Consejos de Participación y además, esta gestión eliminó a la cuarta unidad que fue el CODEMUN.

En **Tlalnepantla**, la eficacia fue mayor en la administración del Ejecutivo, media en los COPACI y menor en los dos ámbitos restantes.

Finalmente, **Nezahualcóyotl** tuvo el mayor grado de eficacia en tres de las cuatro entidades analizadas: Administración, COPACI y CODEMUN, pero ésta fue baja en el Cabildo.

Lo anterior se resume en el siguiente cuadro:

Grado de eficacia en las cuatro unidades de observación en relación con la Participación Ciudadana

Ayuntamiento	Administración	Cabildo	COPACI	CODEMUN
Ecatepec	-	-	-	-
Tlalnepantla	+	-	-/+	-
Nezahualcóyotl	+	-	+	+

Como se observa, de las tres unidades, la que representó el grado más bajo de eficacia en los tres casos fue el **Cabildo**, lo que quiere decir, la ausencia en todos los casos de **mecanismos institucionales** como: planes y programas; personal capacitado y mecanismos de evaluación. En los tres Ayuntamientos está instancia sólo cumplió formalmente sus funciones, sin "promover la participación ciudadana", como lo establece la ley.

La **administración** fue eficaz en dos casos (Tlalnepantla y Nezahualcóyotl) y no eficaz en uno (Ecatepec); el diseño institucional para los **COPACI** fue eficaz en Nezahualcóyotl, medio, en Tlalnepantla y nulo en Ecatepec. Finalmente los mecanismos generados para la atención del **CODEMUN** fueron eficaces sólo en Nezahualcóyotl y nulos en Tlalnepantla, en Ecatepec el gobierno ni siquiera consideró esta instancia.

*Por lo anterior, atendiendo estos resultados, la gestión en **Ecatepec** no califica como **buen gobierno**, en el aspecto de la **promoción de la participación ciudadana**; **Tlalnepantla** puede considerarse como una **administración** eficaz, pero que no atendió aspectos participativos y **Nezahualcóyotl** se acerca al modelo de **buen gobierno**, en lo que respecta al impulso y aliento de las formas de participación ciudadana.*

f) Finalmente, el descubrimiento teórico más importante de este trabajo, es haber podido observar plenamente como la **organización social** puede rebasar las esferas gubernamentales de actuación e insertarse en este nivel para, desde ahí, influir en los espacios y procesos de decisión, sobre los proyectos y políticas que habrán de beneficiar a la sociedad local.

Probablemente lo anterior no había sido tan evidente, ya que como se observó en la revisión bibliográfica, ninguno de los autores que trabajaron en este tema había diseñado una metodología específica para observar el grado de participación

ciudadana que se generaba, impulsaba u obstaculizaba desde el Ejecutivo local. Por lo anterior, asuntos como la existencia de redes previas quedó fuera de la observación de quienes se dedicaron a evaluar alguna esfera de la actuación municipal, sea esta la financiera o de las estrategias innovadoras creadas por los gobiernos locales.

Coincidimos sólo parcialmente con quienes afirman que los programas generados por el gobierno responden a necesidades electorales y de legitimidad de los partidos, más que construir mecanismos de participación ciudadana en la gestión pública.

Sin duda, a los partidos les interesa su permanencia en el poder, pero cuando esto va acompañado de la consideración de las demandas y propuestas planteadas desde la sociedad local organizada en redes que tienen diferentes grado de intervención en la gestión pública, la concepción del gobierno puede cambiar. Así, logran coexistir una sociedad organizada y un partido político que sea capaz de retomar estas formas generadas históricamente en un territorio. Sólo así, podemos hablar de una ciudadanía participativa e involucrada en las decisiones que le afectan.

No obstante, reiteramos que los tres gobiernos analizados conservan rasgos clientelares que no alcanzamos a medir del todo debido a que el trabajo no profundizó en la organización social de cada territorio y sólo alcanzamos a observar situaciones que eran visibles a través de las unidades planteadas.

Con base los resultados de la investigación empírica, generamos una propuesta para que otros estudiosos del fenómeno local avancen en el estudio de las formas participativas. Éstos modelos podrán ser puestos a prueba y sustentarse en una explicación teórica más avanzada.

3. Modelos propuestos para el análisis de la participación

Modelo 1

Participación Clientelar

Unidad de observación: administración del Ejecutivo local

Tema	Resultados
Forma de atención a las demandas de los ciudadanos.	No atiende ni responde las solicitudes planteadas por los ciudadanos.
Lugar de las instancias de participación en el organigrama.	Crea una dependencia que centraliza las instancias de participación.
Estructura por género en los principales cargos de la administración municipal.	No considera una política de género en los principales puestos de la administración.
Perfil profesional y experiencia de los funcionarios encargados de la Participación Ciudadana.	Bajo perfil profesional de los encargados de la participación Control político de la participación.
Continuidad y estabilidad en el cargo de los principales niveles y de los encargados de la participación.	Alto grado de inestabilidad en el gabinete y en las dependencias que se encargan de la participación.
Existencia de un diagnóstico de las demandas de la población.	No existe un diagnóstico formal de las demandas de la población.
Existencia de mecanismos destinados a informar y captar las demandas ciudadanas.	No genera mecanismos de información ni de captación de demandas. No tiene canales de información hacia el exterior. No hay transparencia en la información.
Desarrollo de las instancias de participación señaladas en la normatividad: (COPACI, CODEMUN, COPLADEMUN, Consejo Municipal de Protección Civil y COCICOVI).	No desarrolla, impulsa o promueve las instancias participativas. Elimina éstas formas.
Identificación del lugar que ocupa la participación ciudadana como elemento en diferentes instancias del gobierno municipal y en el discurso oficial.	La participación no es una tarea de las principales dependencias del gobierno ni es un elemento importante en el discurso.

CONCLUSIONES

Modelo 1

Participación Clientelar

Unidad de observación: Cabildo (Regidores y Síndicos)

Tema	Resultados
Atención del regidor a las demandas de los ciudadanos	El regidor no atiende ni canaliza las demandas que se le presentan. Es un puesto para favorecer a los miembros del partido en el poder.
Reglamentación generada en la gestión en torno a la participación ciudadana.	No se reglamenta sobre participación.
Percepción general del cabildo en torno a la participación ciudadana, es: Incluyente No incluyente	Los regidores de los partidos políticos opositores perciben un gobierno no incluyente.
Percepción de la participación ciudadana institucionalizada (COPACI y CODEMUN), por parte de los regidores.	Los regidores observan una participación dirigida y clientelar.
Existencia de instrumentos de participación directa (cabildos abiertos, asambleas ciudadanas, consultas públicas).	No hay Cabildos abiertos, asambleas ciudadanas ni consultas públicas.
Cumplimiento de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica en materia de participación.	No se cumplen las atribuciones: Reglamentación. Gestión de las demandas ciudadanas. No hay un impulso real a la participación ciudadana.

Modelo 1

Participación Clientelar

Unidad de observación: Consejos de Participación Ciudadana

Tema	Resultados
Competencias que poseen.	No se les otorgan atribuciones.
Proceso de elección de los integrantes.	Convocatoria que favorece a unos grupos relacionados con el gobierno.
Mecanismos de las reuniones: frecuencia, abiertas o cerradas.	No hay reuniones con los funcionarios ni con los otros Consejos.
Promoción de la capacitación a los Presidentes y miembros de Consejos.	No se da capacitación a los integrantes.
Existencia de planes y programas específicos de estas instancias.	No hay planes ni programas.
Capacidad de incidencia en las obras realizadas (gestión urbana municipal).	No tienen ninguna incidencia en las obras.
Correspondencia de las obras con los diagnósticos realizados.	No hay correspondencia entre demandas y sectores atendidos. Se favorece a los grupos afines al gobierno.
Presencia de los partidos políticos en los Consejos.	El partido en el gobierno cuenta con mayor número de Consejos afines.
Percepción de la atención a sus demandas por parte de los Presidentes de Consejos.	El gobierno local no atiende sus demandas.
Percepción de la participación ciudadana por parte de los Consejos: Tolerada Promovida	El gobierno local restringe la participación ciudadana.
Cumplimiento de los Consejos de Participación de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica y los reglamentos generados por las administraciones.	No se cumple con las disposiciones de la Ley Orgánica ni con la Reglamentación aprobada por el Cabildo.
Otros	El gobierno local no considera las formas de participación permitidas por la ley.

CONCLUSIONES

Modelo 2

Participación Gerencial

Unidad de observación: administración del ejecutivo local

Tema	Resultados
Forma de atención a las demandas de los ciudadanos.	Crea una instancia para atender las demandas y las responde en forma efectiva.
Lugar de las instancias de participación en el organigrama.	La participación está centralizada en una sola instancia.
Estructura por género en los principales cargos de la administración municipal.	No considera una política de género en los principales puestos de la administración
Perfil profesional y experiencia de los funcionarios encargados de la Participación Ciudadana.	Medio o Alto perfil profesional de los encargados de la participación
Continuidad y estabilidad en el cargo de los principales niveles y de los encargados de la participación.	Grado de inestabilidad media en el gabinete y en las instancias de participación.
Existencia de un diagnóstico de las demandas de la población.	Existe un diagnóstico formal de las demandas de la población.
Existencia de mecanismos destinados a informar y captar las demandas ciudadanas.	Los canales de información hacia el exterior cumplen un papel formal y limitado.
Desarrollo de las instancias de participación señaladas en la normatividad: (COPACI, CODEMUN, COPLADEMUN, Consejo Municipal de Protección Civil y COCICOVI).	Tolera las instancias participativas.
Identificación del lugar que ocupa la participación ciudadana como elemento en diferentes instancias del gobierno municipal y en el discurso oficial.	La participación no es una tarea de las principales dependencias del gobierno local ni es un elemento importante en el discurso.

Modelo 2

Participación Gerencial

Unidad de observación: Cabildo (Regidores y Síndicos)

Tema	Resultados
Atención del regidor a las demandas de los ciudadanos.	El regidor atiende y canaliza las demandas que se le presentan.
Reglamentación generada en la gestión en torno a la participación ciudadana.	Genera un reglamento sobre participación.
Percepción general del cabildo en torno a la participación ciudadana, es: Incluyente No incluyente	Los regidores de los partidos políticos opositores perciben un gobierno tolerante.
Percepción de la participación ciudadana institucionalizada (COPACI y CODEMUN), por parte de los regidores.	Los regidores observan una participación tolerante con las organizaciones sociales.
Existencia de instrumentos de participación directa (cabildos abiertos, asambleas ciudadanas, consultas públicas).	Excepcionalmente hay Cabildos abiertos, asambleas ciudadanas o consultas públicas.
Cumplimiento de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica en materia de participación.	Cumplen parcialmente con sus atribuciones: Reglamentan, Gestionan la demanda ciudadana, No hay un impulso real a la participación.

CONCLUSIONES

Modelo 2

Participación Gerencial

Unidad de observación: Consejos de Participación Ciudadana

Tema	Resultados
Competencias que poseen.	Poseen un gran número limitado de atribuciones.
Proceso de elección de los integrantes.	Convocatoria pública.
Mecanismos de las reuniones: frecuencia, abiertas o cerradas	Reuniones con el gobierno sólo en contadas ocasiones.
Promoción de la capacitación a los Presidentes y miembros de Consejos.	Capacitación formal a los integrantes.
Existencia de planes y programas específicos de estas instancias.	Se generan planes y programas pero no hay seguimiento de éstos.
Capacidad de incidencia en las obras realizadas (gestión urbana municipal).	Baja incidencia en las obras.
Correspondencia de las obras con los diagnósticos realizados.	Correspondencia media entre demandas y sectores atendidos.
Presencia de los partidos políticos en los Consejos.	No se contempla la presencia de los partidos.
Percepción de la atención a sus demandas por parte de los Presidentes de Consejos.	El gobierno atiende en forma parcial sus demandas.
Percepción de la participación ciudadana por parte de los Consejos Tolerada Promovida	El gobierno tolera la participación ciudadana.
Cumplimiento de los Consejos de Participación de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica y los reglamentos generados por las administraciones.	No se cumple con la mayoría de las disposiciones de la Ley Orgánica ni de la Reglamentación aprobada por el Cabildo.

Modelo 2

Participación Gerencial

Unidad de observación: Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN)

Tema	Resultados
Competencias que poseen.	Gran número de competencias.
Proceso de elección de los integrantes: votación, asamblea, designación.	Votación con convocatoria abierta.
Mecanismos de las reuniones: frecuencia, si son abiertas o cerradas.	Reuniones cerradas y poco frecuentes.
Existencia de planes y programas específicos de estas instancias.	Hay planes y programas específicos.
Capacidad de incidencia en las obras realizadas (gestión municipal).	Si hay incidencia en las obras, pero los mecanismos se desconocen.
Correspondencia de las obras con los diagnósticos realizados.	Correspondencia media.
Presencia de los partidos políticos y las organizaciones sociales en los Consejos de Desarrollo Urbano.	No hay una presencia abierta de los partidos políticos.
Número y tipo de obras promovidas o gestionadas por los Consejeros..	Los ciudadanos cumplen un papel formal en el proceso, no intervienen en las obras realizadas.
Percepción de la participación ciudadana por parte de los Consejeros: Tolerada Promovida	Participación tolerada.
Cumplimiento de las funciones asignadas.	Cumplen formalmente sus funciones: (asistencia a reuniones, propuesta de obras) No hay un involucramiento real.

Modelo 3

Participación Democrática

Unidad de observación: administración del ejecutivo local

Tema	Resultados
Forma de atención a las demandas de los ciudadanos.	Hay atención en todas las direcciones de la administración. La información se proporciona a quien lo solicite.
Lugar de las instancias de participación en el organigrama.	La participación aparece en varias dependencias de primer nivel.
Estructura por género en los principales cargos de la administración municipal.	Considera una política de género en los principales puestos de la administración.
Perfil profesional y experiencia de los funcionarios encargados de la Participación Ciudadana.	Medio o Alto perfil profesional de los encargados de la participación.
Continuidad y estabilidad en el cargo de los principales niveles y de los encargados de la participación.	Alto grado de estabilidad en el gabinete y en las instancias encargadas de la participación.
Existencia de un diagnóstico de las demandas de la población.	Existe un diagnóstico real de las demandas de la población
Existencia de mecanismos destinados a informar y captar las demandas ciudadanas.	Existen varios canales de información con el exterior.
Desarrollo de las instancias de participación señaladas en la normatividad: (COPACI, CODEMUN, COPLADEMUN, Consejo Municipal de Protección Civil y COCICOVI).	Promueve e impulsa las instancias participativas.
Identificación del lugar que ocupa la participación ciudadana como elemento en diferentes instancias del gobierno municipal y en el discurso oficial.	La participación es una tarea de las principales dependencias del gobierno y es un elemento clave en el discurso.

Modelo 3

Participación Democrática

Unidad de observación: Cabildo (Regidores y Síndicos)

Tema	Resultados
Atención del regidor a las demandas de los ciudadanos.	El regidor atiende y canaliza las demandas que se le presentan. Favorece la opinión de los ciudadanos en los procesos decisorios.
Reglamentación generada en la gestión en torno a la participación ciudadana.	Genera un reglamento que se difunde y se cumple.
Percepción general del cabildo en torno a la participación ciudadana, es: Incluyente No incluyente	Los regidores de los partidos políticos opositores perciben un gobierno incluyente.
Percepción de la participación ciudadana institucionalizada (COPACI y CODEMUN), por parte de los regidores.	Los regidores observan una participación abierta a todos los sectores.
Existencia de instrumentos de participación directa (cabildos abiertos, asambleas ciudadanas, consultas públicas)	Se realizan con frecuencia Cabildos abiertos, asambleas ciudadanas y consultas públicas.
Cumplimiento de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica en materia de participación.	Cumplen con todas sus atribuciones: Reglamentan, Gestionan la demanda ciudadana, Promueven la participación ciudadana.

CONCLUSIONES

Modelo 3

Participación Democrática

Unidad de observación: Consejos de Participación Ciudadana

Tema	Resultados
Competencias que poseen.	Poseen un gran número de atribuciones que se cumplen en su mayoría.
Proceso de elección de los integrantes	Convocatoria pública.
Mecanismos de las reuniones: frecuencia, abiertas o cerradas.	Hay reuniones con el gobierno y con los otros Consejos.
Promoción de la capacitación a los Presidentes y miembros de Consejos.	Capacitación real a los integrantes.
Existencia de planes y programas específicos de estas instancias.	Se generan planes y programas específicos y se observa su cumplimiento.
Capacidad de incidencia en las obras realizadas (gestión urbana municipal).	Tienen incidencia en las obras.
Correspondencia de las obras con los diagnósticos realizados.	Correspondencia alta entre demandas y sectores atendidos.
Presencia de los partidos políticos en los Consejos.	Los partidos políticos se distribuyen equitativamente en los Consejos.
Percepción de la atención a sus demandas por parte de los Presidentes de Consejos.	El gobierno atiende la mayoría de las demandas.
Percepción de la participación ciudadana por parte de los Consejos. Tolerada Promovida	El gobierno impulsa la participación ciudadana.
Cumplimiento de los Consejos de Participación de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica y los reglamentos generados por las administraciones.	Se cumple con la mayoría o la totalidad de las disposiciones de la Ley Orgánica y de la Reglamentación aprobada por el Cabildo.

Modelo 3

Participación Democrática

Unidad de observación: Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN)

Tema	Resultados
Competencias que poseen.	Gran número de competencias.
Proceso de elección de los integrantes: votación, asamblea, designación.	Votación con convocatoria abierta a la ciudadanía del municipio.
Mecanismos de las reuniones: frecuencia, si son abiertas o cerradas	Reuniones abiertas y frecuentes.
Existencia de planes y programas específicos de estas instancias.	Hay planes y programas específicos.
Capacidad de incidencia en las obras realizadas (gestión municipal).	Si hay incidencia en las obras, los mecanismos son abiertos.
Correspondencia de las obras con los diagnósticos realizados.	Correspondencia alta.
Presencia de los partidos políticos y las organizaciones sociales en los Consejos de Desarrollo Urbano.	Se percibe la presencia abierta de los partidos políticos y las organizaciones sociales.
Número y tipo de obras promovidas o gestionadas por los Consejeros.	El gobierno informa todas las acciones realizadas por los integrantes de este organismo.
Percepción de la participación ciudadana por parte de los Consejeros: Tolerada Promovida	Participación promovida e impulsada.
Cumplimiento de las funciones asignadas.	Cumplen totalmente sus funciones: asistencia a reuniones, propuesta de obras. Hay un involucramiento real y comunicación constante con sus comunidades.
Otros.	Se percibe la presencia de redes y asociaciones secundarias que dan fuerza a estas instancias.

CONCLUSIONES

4.Propuestas a la Administración Pública Municipal

- Cabe destacar que por diversas situaciones históricas, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl se encuentran diviidos, en el primer caso, en dos zonas: Poniente y Oriente, atravesadas por la Sierra de Guadalupe; y en Nezahualcóyotl se ubican las fracciones Centro y Norte, con una parte del Distrito Federal en medio. En los dos casos, las unidades separadas funcionan administrativamente con una oficina especifica del ayuntamiento para atender a esos sectores, al respecto, cabría cuestionarse sobre la funcionalidad de trabajar de esa manera y sobre la posibilidad de que estos dos territorios se convirtieran en municipios independientes del Estado de México. Tanto la Zona Oriente de Tlalnepantla como la Zona Norte de Nezahualcóyotl, poseen población e infraestructura suficiente para convertirse en municipios separados. La distribución actual genera problemas administrativos a los habitantes de estas zonas separadas de los territorios centrales.

- De la comparación entre los instrumentos de planeación existentes en el nivel local en el Estado de México, se observa la necesidad de que las instancias estatales, además de solicitar el Plan de Desarrollo Municipal, instrumenten mecanismos de seguimiento del cumplimiento de las estrategias y objetivos planteados, ya que en los tres casos se estuvo muy lejos de lo propuesto. En Nezahualcóyotl se impulsaron acciones que no estaban contempladas y en Tlalnepantla y Ecatepec, no se cumplieron con los enunciados en torno a la participación ciudadana que, en estos dos casos, sólo se utilizaron como parte del discurso y no como una verdadera política de gobierno. Es importante que el Plan deje de ser un instrumento formal y pase a ser real.

- Asimismo, vale la pena reflexionar sobre la utilidad y función de los informes de gobierno, ya que en caso que nos ocupa, no fueron una fuente confiable para indagar sobre los instrumentos y acciones de participación en los territorios municipales, por lo anterior, se sugiere que desde el gobierno del Estado haya seguimiento de los temas que deberían ser básicos en los informes de gobierno, entre éstos, el tema de la participación, esto obligaría a las administraciones locales a mejorar los canales de comunicación con la ciudadanía local.

- Con respecto a la actuación del Cabildo, en los Ayuntamientos del Estado de México, la labor de las comisiones fue meramente formal por lo que se requiere mayor vigilancia a las actividades de éstas. Una posible función de la Secretaría del Ayuntamiento sería seguir de cerca las actividades de éstas comisiones, sistematizar los datos y poner esta información a disposición de la ciudadanía

- Por otra parte, la Ley Orgánica de esta entidad deberá concretar qué es lo que se va a entender por impulsar la participación ciudadana, como tarea de los regidores y de

otras instancias. Es necesario definir con claridad el tipo de acciones que se van a considerar como tareas de participación ciudadana, ya que como esta expresado actualmente en la legislación, hay ambigüedad y las autoridades locales dan una diversidad de significados al concepto. Clarificar estas acciones es una tarea urgente.

- Asimismo, en este balance que realizamos, es importante señalar que en los tres casos, las direcciones o coordinaciones respectivas tenían muy claro el papel de los partidos políticos y sus simpatías entre los Consejos, por lo que una recomendación es, que la ley sea más flexible en este aspecto y permita formalmente el involucramiento de los partidos, marcando las reglas para el caso. Lo anterior elevaría el nivel de competencia y de participación en estas instancias locales.
- ÿ Asimismo, proponemos que las autoridades del Estado de México, hagan una revisión seria de la actuación de estos Consejos de Participación y el grado de cumplimiento de las atribuciones que éstos poseen. En los casos analizados, concluimos que éstas figuras no cumplen las atribuciones establecidas, esto sucede en estos territorios, pero probablemente sea un asunto generalizado en la entidad.

- Pensamos que lo pertinente es, que desde la Ley Orgánica se indique qué dependencia de la administración tendrá trato directo con los Consejos de Participación, y sin vulnerar la autonomía municipal, reexaminar las funciones de estos Consejos, estableciendo mecanismos de seguimiento del nivel de cumplimiento de sus obligaciones. De resultar que no esta figura no cumple con sus funciones, sería pertinente diseñar otra forma organizativa.

- Por otra parte, se detecta que los partidos políticos no tiene un discurso o agenda que señale la incorporación de la participación ciudadana como elemento clave, por lo que ésta es una tarea para esas instancias. Definir qué se va a entender por participación y diferenciarla de otras clases de intervención, mejorará la relación con los votantes. Asimismo, la cuestión de la equidad de género en los cargos de representación popular, particularmente en el nivel local, es un asunto que deben enfrentar los partidos.

- Finalmente, resta una observación sobre instancias creadas desde el gobierno estatal para la vigilancia y asignación de recursos, nos referimos al CODEMUN, esta figura no está contemplada en la legislación como tampoco lo están los llamados Comités Comunitarios. La presencia de ambos vulnera la legalidad, por lo que una propuesta, es considerar a estas instancias en sustitución de los Consejos de Participación que no han funcionado en términos reales. Esto requeriría también una reforma a la Ley Orgánica Municipal.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

Acedo, Blanca (Coordinadora), 1995, **Solidaridad en conflicto. El funcionamiento del Pronasol en municipios gobernados por la oposición,** México, Ed. Nuevo Horizonte

Almond Gabriel y Sidney Verba, 1970, **La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones,** Fundación FOESSA, Madrid.

Alvarado, Arturo (1997), "Poder y organización en el México posrevolucionario" en Fernando Cortés (coordinador), **México en el umbral del Milenio,** México, Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos.

Alvarez Lucía (Coordinadora), 1997, **Participación y democracia en la Ciudad de México,** CIICH UNAM, México.

Arrellano, David, et al. (coords.) **Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental,** México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Arreola Alvaro, 2000, "La política electoral" en Alfonso Iracheta (Coordinador), **Gobierno y administración pública en el Estado de México: una mirada a 175 años de historia,** México, Colegio Mexiquense.

1995, **La sucesión de la gubernatura en el Estado de México, México,** Colegio Mexiquense.

Arzaluz Socorro y Mario Bassols, 1996, "Gobiernos municipales y alternancia política en ciudades mexicanas" en **Revista Frontera Norte,** Vol. 8, julio-diciembre, p. 103-125.

Becker, Howard (1975), "Observación y estudios de casos sociales" en Sills, David, **Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales,** T. 7, Madrid, Aguilar, pp. 384-389.

Bendix Reinhard, 1964, **Estado nacional y ciudadanía,** Amorrortu, Buenos Aires.

Borja Jordi, 1986, **Descentralización y participación ciudadana**. Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

1988, "La participación ciudadana" en Jordi Borja (Coordinador), **Manual de gestión municipal democrática,** Barcelona, Instituto de Estudios de la Administración Local.

y Manuel Castells, 1998, **Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información.** Taurus, Madrid.

Brugué Quim y Gomá Ricardo, 1998, "Gobierno local, ciudad y política urbana" en **Revista Estudios Demográficos y Urbanos** No. 39, COLMEX, México, págs. 561-583.

Bottomore, Tom, 1998, "Ciudadanía y clase social 40 años después" en Marshall, **Ciudadanía y clase social,** Madrid, Alianza.

Cabrero Enrique, 1992, **Del administrador al gerente público,** México, Instituto Nacional de Administración Pública.

1996 "León, Guanajuato. El modelo del municipio-empresa" en Cabrero (Coordinador), **La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales,** CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.

(Coordinador), 1996b, **Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos en México,** CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.

Cárdenas Alfonso y José Santos Zavala, 1996, "El caso de Tlalnepantla, Estado de México" en Enrique Cabrero (coordinador), **Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México,** México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Castells Manuel, 1999, **La era de la información,** 3 Volúmenes, Siglo XXI, México.

CEDEMUN, 1993, **Gobierno y administración municipal** en México, Secretaría de Gobernación, México.

Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", 1996, **Participación ciudadana,** CESEM, México.

Conde Carola, 1996, "El caso de Naucalpan Estado de México", en Enrique Cabrero (coordinador), **Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, México,** CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

Cornelius Wayne, 1980, **Los inmigrantes pobres en la Ciudad de México y la política,** México, F.C.E.

1994, **Transforming state-society relationship,** San Diego California, Center of U.S. Mexican Studies, University of California.

Cunill Nuria, 1991, **Participación ciudadana,** Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas.

1997, **Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social,** Centro Latinoamericano para el Desarrollo (CLAD), Editorial Nueva Sociedad, Caracas Venezuela.

Davey John 1993, **Administración municipal,** Banco Interamericano de Desarrollo.

Duhau, Emilio, 1988, "Planeación urbana y política urbana municipal en la ciudad de México, en **Revista Estudios Demográficos y Urbanos,** Colmex, México, Vol. 3, Núm. 1, Enero-abril.

1998, “Instancias locales de gobierno y gestión metropolitana” en Garza y Rodríguez (compiladores), **Normatividad urbanística en las principales metrópolis de México,** COLMEX, México.

1999, “Gobernabilidad democrática a nivel local. Problemas de la democracia participativa como alternativa al clientelismo y el corporativismo”, mimeo. Ponencia presentada en el 1er Congreso IGLOM, Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México, Guadalajara, Jalisco.

y Martha Schteingart, (coordinadores), 1999, **Gobernabilidad y gestión local en México y Colombia. Cuatro estudios de caso,** (versión preliminar), Global Urban Research Initiative.

y Martha Schteingart, 1999b, "Gobernabilidad y pobreza. El papel de los municipios y las políticas sociales" en **Revista Estudios Demográficos y Urbanos,** Núm. 38.

Feagin, Joe R. Orum, Anthony M. Y Sjoberg G. (eds.) 1991, **A case for the case study,** Chapel Hill, N. C., University of North Carolina Press.

García del Castillo Rodolfo, 1999, **Los municipios en México. Los retos ante el futuro,** México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

García Margarita y Pedro Gutiérrez, 1999, **Nezahualcóyotl, Monografía municipal,** Instituto Mexiquense de Cultura, Toluca Estado de México.

Garza Gustavo, 1998, **La gestión municipal en el área metropolitana de Monterrey, 1989-1994,** Miguel Ángel Porrúa-IIS UNAM, México.

2000, "Ámbitos de expansión territorial" en Gustavo Garza (coordinador), **La ciudad de México en el fin del segundo milenio,** Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México.

Giddens Anthony, 1995, **La constitución de la sociedad,** Madrid, Amorrortu.

Guillén López, Tonatiuh y Marcos Reyes, 1996, "El caso de Tijuana, Baja California en Enrique Cabrero (coordinador), **Los dilemas de la modernización municipal. Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México,** México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

1996b, **Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política,** Miguel Ángel Porrúa- Colegio de la Frontera Norte.

Goode, William y Hatt, Paul 1976, **Métodos de investigación social,** México, Trillas.

Haro Bélchez Guillermo, 1999, "Participación ciudadana en el control de programas de inversión pública para el desarrollo social" e**n Avances y retos del sistema de control y evaluación de la gestión pública y el desarrollo administrativo en el Estado de México 1993-1999,** México, Instituto de administración Pública del Estado de México.

Hernández Corrochano, David, 1998, **La construcción de la gobernabilidad democrática. El caso de Naucalpan de Juárez 1994-1998,** Tesis de Maestría en Ciencias Sociales, FLACSO, México.

Hernández Rogelio 1994, "Los grupos políticos en México. Una revisión teórica". En Revista **Estudios Sociológicos,** Colegio de México, XV:45, pp. 691-739.

Iglesias Maximiliano, 1999, **Nezahualcóyotl, Testimonios Históricos,** H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, Estado de México.

Iracheta Cenecorta Alfonso (coordinador), 2000, **Gobierno y administración pública en el Estado de México: una mirada a 175 años de historia,** México, Colegio Mexiquense.

Luna Pichardo y Gómez Vega, 1992, "Límites al crecimiento de la ZMCM" en CONAPO, **La Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Problemática actual y perspectivas demográficas y urbanas,** México.

López Mojardín Adriana, 1986, **La lucha por los ayuntamientos: una utopía viable,** México, Instituto de Investigaciones Sociales-Siglo XXI

Maíz Suárez Ramón, 1996, "Estrategia e institución: el análisis de las dimensiones macro del clientelismo político" en Antonio Robles Egea (compilador), **Política en penumbra, patronazgo y clientelismo político en la España contemporánea,** S XXI, Madrid.

Marshall T.H., 1998, 1ª ed.1950, **Ciudadanía y clase social,** Madrid, Alianza.

Massolo Alejandra, 1998, **Municipio y desarrollo local en la región del Comahue,** EDUCO, Buenos Aires, Argentina.

1991, "Tendencias de la gestión municipal y la participación ciudadana" en Martha Schteingart y Luciano D'Andrea (compiladores), **Servicios urbanos, gestión local y medio ambiente,** COLMEX-C.E.R.F.E.

1998b, **Mujeres que gobiernan municipios,** El Colegio de México, México.

Méndez Cárdenas Sergio, 1995, "Municipio y gestión ambiental: el gobierno del PRD en Patzcuaro (1990-1992), en Alicia Ziccardi (coordinadora), **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas,** IIS-Miguel Angel Porrúa, México.

Merino Mauricio (coordinador), 1994, **En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano,** El Colegio de México, México.

Mizrahi, Yemile, "¿Administrar o gobernar? El reto del gobierno panista en Chihuahua, en **Revista Frontera Norte,** Vol. 8, Núm. 16, julio-diciembre 1996, México.

Morales Garza Martagloria, (coordinadora), 2000, **La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales,** México, Universidad Autónoma de Querétaro.

Muñoz López Leonardo, 1998, **Ecatepec de Morelos. Monografía municipal,** Instituto Mexiquense de Cultura, Estado de México.

Negrete María Eugenia, 2000, "Dinámica sociodemográfica" en Gustavo Garza (coordinador), **La ciudad de México en el fin del segundo milenio,** Gobierno del Distrito Federal y El Colegio de México.

O'Donell, Guillermo, 1978, **Corporativismo,** (mimeo), Buenos Aires, s.p.

Osborne David y Ted Gaebler 1994, **La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público,** Barcelona, Paidós.

Padilla Díaz de León Guillermo, **Tlalnepantla de Baz, Monografía municipal,** Instituto Mexiquense de Cultura, México.

Pineda Pablos Nicolás, 1996, "El papel de los gobiernos locales en América latina" en **Revista Gestión y política pública,** CIDE, México, Vol. 5 No. 2.

Pírez Pedro, 1994, **Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad,** Buenos Aires, Argentina.

Platt Jennifer, 1992, "Case study" in American methodological thought, en **Current sociology,** No 40.

Proud'homme Jean Francois, "Elecciones partidos y democracia" en Durant Ponte (coordinador), **La construcción de la democracia en México: movimientos sociales y ciudadanía.** México. Siglo XXI, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales.

Putnam Robert D. 1994, **Para hacer que la democracia funcione. La experiencia italiana en la descentralización administrativa,** Ed. Galac, Caracas.

2000, **Bowling alone. The collapse and revival of american community,** Simon and Schuster, USA.

Ragin Charles y Becker Howard, 1992, **¿What is a case? Exploring the foundations of social inquiry,** New. York, Cambridge University Press.

Ramírez Kuri, Patricia, 1999, **Gobierno local,** (mimeo), FLACSO, México.

Ramírez Saínz Juan Manuel, 1998, “Diez años de creatividad ciudadana en México (1985-1995) en Ziccardi y Reyes Luján (Coordinadores), **Ciudades latinoamericanas. Modernización y pobreza,** PUEC-UNAM, México.

1999, "Prácticas políticas ciudadanas y poder local en el área metropolitana de Guadalajara 1995-1997" en **Revista Estudios Sociológicos,** Vol. XVII, Núm. 50

Salazar Medina Julián, 2000, “175 años de administración municipal en el Estado de México” en Alfonso Iracheta (coordinador), **Gobierno y administración pública en el Estado de México: una mirada a 175 años de historia,** Colegio Mexiquense, Estado de México.

Sánchez Mejorada Cristina, 1993, "Debate en tono a la participación ciudadana" en René Coulomb (coordinador), **Dinámica urbana y procesos sociopolíticos,** UAM-A- CENVI.

Sánchez Martínez Luis Alberto, 1995, “Consideraciones teóricas para analizar el papel de los gobiernos locales en los años noventa” en **Revista del Colegio de Ciencia Política y Administración Pública,** Año III, No. 5, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, Segundo Semestre.

Schimitter Philippe, 1992, “Corporatismo, (Corporativismo) en Matilde Luna y Ricardo Pozas (coordinadores), **Relaciones corporativas en un período de transición,** México, UNAM, IIS.

Sobrino Jaime,1998, “Elecciones municipales en el Estado de México: un análisis del contexto local” en **Economía, sociedad y territorio,** Vol. I, Núm. 3, Enero-junio, Colegio Mexiquense. pp. 547-596.

Stake Robert, 1994, “Case studies” en Denzwhytein, Norman K. Y Lincoln Yvonna (eds.), **Handbook of Qualitative Research,** Thousand Oaks, California, Sage, pp.236-245

Tamayo, Sergio, 1999, "Del movimiento urbano popular al movimiento ciudadano", en **Revista Estudios Sociológicos,** Colegio de México, México, Vol. XVII, Núm. 50.

Tarrés María Luisa, 1992, “Perspectivas analíticas de la sociología de la acción colectiva “ en **Revista Estudios Sociológicos,** Colegio de México, México, X:30, p. 735-757

1997, "Demandas democráticas y participación electoral en la Ciudad de México. Notas a partir de dos estudios de caso" en Lucía Alvarez (coordinadora), **Participación y democracia en la Ciudad de México,** CIICH UNAM, México.

Tarrow, Sydney, 1997, **El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política,** Madrid, Alianza.

Tinoco, Rogelio (coordinador), 1999, **Organizaciones sociales en el Estado de México, México,** Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.

Tocqueville, Alexis de, 1970, **La democracia en América,** Fondo de Cultura Económica, México.

Trujeque, José Antonio, 1995, **Participación ciudadana formal en escenarios periféricos,** Tesis de Maestría en Estudios Regionales, Instituto Mora, México.

Unikel Luis, 1976, **El desarrollo urbano de México. Diagnóstico e implicaciones futuras,** México, El Colegio de México.

Valencia, Guadalupe, 1995, "La administración panista del municipio de León, Guanajuato" en Alicia Ziccardi (coordinadora), **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas,** IIS-Miguel Angel Porrúa, México.

Vázquez Hernández Rubén, 1999, **Consejos de Participación Ciudadana. Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México,** mimeo.

Verba Sydney et., 2 ed. 1998, **Voice and equality.** Civic voluntarism in american politics, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.

Ward Peter y Rodríguez Victoria, 1993, **Policymaking, politic and urban governance in Chihuahua. The experiencie of recent panista goverments.** Austin, Texas, Lyndon B. Johnson Scholl of public affairs.

1996, "Problemas actuales en el gobierno y la administración de las megaciudades latinoamericanas", en **Gestión y política pública,** CIDE, México, Vol. V, No. 1, 1er semestre.

Weber, Max, 1964, 2ed. en español, **Economía y sociedad,** FCE, México.

Yin Robert, 1994, **Case study research: desing and methods.** Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, Thousand Oaks, California, Sage Publications.

Young, Pauline 1939, “The case study method” en **Scientific social surveys and research: an introduction to the background, content, methods and analysis of social studies,** New York, Prentice-Hall.

Ziccardi, Alicia y Carlos Martínez Assad, 1988, **Política y gestión municipal en México,** IIS UNAM, México.

1995, "¿Qué es un gobierno local en el Distrito Federal?. El caso de la delegación Miguel Hidalgo", en Ziccardi (coordinadora), **La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas,** México, IIS- UNAM- Miguel Ángel Porrúa.

y Homero R. Saltalamacchia, 1997, **Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades Mexicanas,** México, IIS UNAM.

1998, *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital,* México, IIS-Miguel Ángel Porrúa.

FUENTES DE INFORMACIÓN

CEDEMUN, 1998, **Los municipios de México** (versión en C.D.), México, Secretaría de Gobernación.

CONAPO, 1993, **Indicadores socioeconómicos e índices de marginación municipal 1990** y 1995, **La población de los municipios de México** (versión diskette)

Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, 1975, Madrid, Editorial Aguilar, varios tomos.

Gobierno del Estado de México, Secretaría de Finanzas y Planeación, Subsecretaria de Planeación y Presupuesto. Dirección general de inversión pública. Unidad de normatividad y políticas de inversión
Manuales de Operación Ramo 33, años 1999 y 2000. De los fondos para la infraestructura social municipal y de aportaciones para el fortalecimiento de los municipios

Gaceta del gobierno del Estado de México:
Acuerdo por el que se da a conocer la fórmula, metodología y distribución de las asignaciones por municipio que corresponden al Fondo para la Infraestructura Social Municipal Ejercicio 1999.

Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas, la distribución y calendarización para la ministración de los recursos correspondientes al Ramo 33, aportaciones federales para entidades federativas y municipios a que se refiere el capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal.

Constitución Política del Estado de México, 2000.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México (con reformas en 1999)

INEGI, 1999, **Anuario Estadístico del Estado de México,** México.

INEGI, 2000, **XII Censo General de Población y Vivienda.** Resultados preliminares, México.

Reyes Román (director), 1987, **Terminología científico-social. Aproximación crítica,** Madrid, Ed. Anthropos.

Páginas web

www.cedemun.gob.mx
www.tlalnepantla.gob.mx
www.ecatepec.gob.mx

Fuentes del caso Ecatepec

Documentos generales:
Organigrama del H. Ayuntamiento
Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000
Informes de gobierno: 1997, 1998, 1999, 2000
Bando Municipal 1997-2000
Reglamento Orgánico de la Administración Pública del Municipio 1997-2000
Reglamento de los Consejos de Participación y Autoridades Auxiliares

Documentos de la Subdirección de Organismos Representativos:
Directorio de Presidentes de los Consejos de Participación Ciudadana

Entrevistas:
Subdirector de Organismos Representativos

Miembros del cabildo:
3er. Síndico
10 Regidor
13 Regidora
15 Regidor

Presidentes de Consejos de Participación Ciudadana:
Colonia Granjas Independencia, Secc. B
Colonia Izcalli Santa Clara

Fuentes del caso Tlalnepantla

Documentos generales:
Organigrama del H. Ayuntamiento
Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000
Informes de gobierno: 1997, 1998, 1999, 2000
Bando Municipal 1997-2000
Reglamento Interno de la Administración Pública Municipal
Reglamento de los Consejos de Participación Ciudadana
H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, Información socioeconómica, mimeo, s.f., s. p.
Bonilla Edith y Rebeca López 1995, Tlalnepantla, una región en la historia, Ayuntamiento Constitucional de Tlalnepantla de Baz 1994-1996, México

Documentos de la Subdirección de Participación Social
Planes y programas de la subdirección
Seguimiento de las demandas de los Consejos de Participación Ciudadana
Planes y programas de la Subdirección de Desarrollo Comunitario
Directorio de Presidentes de Consejos de Participación Ciudadana
Video: "Por una cultura de participación ciudadana", curso a los Presidentes de Consejos de Participación.

Documentos del Consejo de Desarrollo Municipal:
Actas de las sesiones 1998-2000
Cárteles informativos de las obras y acciones realizadas

Entrevistas:
Subdirector de Desarrollo Comunitario

Miembros del Cabildo:
2do. Regidor
15 Regidor
17 Regidora

Presidentes de Consejos de Participación:
Colonia Prado Iztacala
Colonia Electra

Asistencia a tres sesiones del CODEMUN

Fuentes del caso Nezahualcóyotl

Documentos generales:
Organigrama del H. Ayuntamiento
Organigrama de la Zona Administrativa Norte
Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000
Tres informes de gobierno: 1997, 1998, 1999
Bando Municipal 1997-2000
Dirección de Comunicación Social, 1999, Compendio de la reglamentación municipal.
Reglamento de la Administración Municipal
Reglamento de Promoción y Fomento a la Participación Ciudadana
Reglamento Interior de Cabildo
Neza Hoy, Revista del Ayuntamiento, números 7, 13, 14, 16, 18
Nueva Gaceta de Ciudad Nezahualcóyotl, números 3, 4, 7, 8, 12, 13

Documentos de la Coordinación de Participación Ciudadana:
Proceso de elección de los Consejos (documento interno)
Manual de organización de la coordinación
Directorio de los Consejos de Participación (por organización y partido político)
Directorio de los Jefes de Manzana
Proyectos de trabajo de la Coordinación: Asambleas ciudadanas y Miércoles de la salud

Documentos del Consejo de Desarrollo Municipal:
Folleto informativo sobre las acciones e integrantes del CODEMUN
Cinco números del boletín Agenda 33 (órgano informativo del CODEMUN)
Dirección de Desarrollo Social, Compendio estadístico por temas, obras y acciones.
Recursos federales del Ramo 26 (1997)
Recursos federales del Ramo 33 (1998-2000), análisis comparativo
Memoria de labores del CODEMUN (libros de actas) 1998 y 1999
3 Carteles informativos de Obras y acciones del Ramo 33
Video: Obras y acciones del Ramo 33

Entrevistas:
Presidente Municipal
Director de Desarrollo Social
Coordinador de Participación Ciudadana
Coordinador de Asesores

Miembros del Cabildo:
1er. Regidor
11 Regidor
12 Regidor
15 Regidor

Consejeros de Desarrollo Municipal:
Consejero Distrito XXVIII
Consejera Distrito XXX
Consejero Distrito XX
Consejera Distrito XX

Presidentes de Consejos de Participación Ciudadana
Colonia Benito Juárez

Asistencia a aproximadamente 6 sesiones del CODEMUN y a dos Cabildos abiertos.

SIGLAS UTILIZADAS

AUCM	Área Urbana de la Ciudad de México
AURIS	Acción Urbana e Integración Social
CAPFCE	Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
CEDEMUN	Centro Nacional de Desarrollo Municipal
COCICOVI	Comité Ciudadano de Control y Vigilancia
CODEMUN	Consejo de Desarrollo Municipal
CONAPO	Consejo Nacional de Población
CONASUPO	Comisión Nacional de Subsistencias Populares
COPACI	Consejo de Participación Ciudadana
COPLADEMUN	Comité de Planeación del Desarrollo Municipal
COVESE	Comité Vecinal de Seguridad Pública
DIF	Desarrollo Integral de la Familia
FAFM	Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal
FISM	Fondo de Infraestructura Social Municipal
INEGI	Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISEM	Instituto de Salud del Estado de México
ISSEMYM	Instituto de Seguridad Social del Estado de México
ISSSTE	Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado
GAP	Grupo de Acción Política
M4	Movimiento Artículo Cuarto Constitucional
MLN	Movimiento de Liberación de Nezahualcóyotl
MOPAVI	Movimiento de Apoyo a la Vivienda
MOVIDIG	Movimiento Vida Digna
MS	Movimiento Social
MSD	Movimiento Social Democrático
ODAPAS	Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
OPDM	Organismo Público Descentralizado Municipal para la Prestación de Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento
PAN	Partido de Acción Nacional
PARM	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana

PAU	Plan de Activación Urbana
PDM	Partido Demócrata Mexicano
PDM	Plan de Desarrollo Municipal
PIE	Programa de Inversión Estatal
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PPS	Partido Popular Socialista
PST	Partido Socialista de los Trabajadores
PSUM	Partido Socialista Unificado de México
PRD	Partido de la Revolución Democrática
PRI	Partido Revolucionario Institucional
PRIZO	Programa de Regeneración Urbana de la Zona Oriente
PRONASOL	Programa Nacional de Solidaridad
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
UGOCEM	Unión General de Obreros y Campesinos de México
UPREZ	Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata
SAPASE	Sistema de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Ecatepec
SEDESOL	Secretaría de Desarrollo Social
UAZN	Unidad Administrativa Zona Norte
UTN	Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl
ZMCM	Zona Metropolitana de la Ciudad de México