

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES SISTEMA DE UNIVERSIDAD ABIERTA (SUA)

LOS CONSEJOS DE PARTICIPACION CIUDADANA: LEGITIMIDAD Y EFICACIA EN LA GESTION GUBERNAMENTAL DEL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI, ESTADO DE MEXICO (1997 - 1999).

T E S I S

PARA OPTAR EL TITULO DE: LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA) P R E S E N T A N

HILDA ALEJANDRA CRUZ MAR GLORIA SANTIAGO MARTINEZ

2002/08

ASESOR : MTRO. CARLOS HERNANDEZ ALCANTARA





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A mis padres que me mostraron el camino y siempre me apoyaron.

A mis hermanos Karla, Raúl, Veronica y Oscar porque siempre me acompañan en el camino.

A Oscar, a quien si es necesario le daré mi vida para que continúe su propio camino.

A Ella y Carolina porque ojalá continúen por un buen camino.

A Gloria porque si no estuviera en mi camino no hubiera llegado a la meta.

A la Universidad Nacional Autónoma de México que la encontré en mi camino.

A mis profesores que con sus conocimientos me allanaron el camino.

DEDICATORIA

A mi madre por su ejemplo e impulso para hacer bien las cosas.

A mi padre por sus sabios consejos que inspiran siempre a nuevas metas.

A mis hermanos Graciela, Jaime, Zoila, Javier, Pedro e Ismael por su apoyo incondicional.

A los maestros de la H. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales Antonio Mejía, Víctor Sánchez, Gabriel Campuzano, María de Jesús Alejandro, y muy en especial al maestro Carlos Hernández por incentivar a sus alumnos en la persecución de nuevos conocimientos y realidades, pero sobre todo por emprender a nuevos profesionistas en las ciencias sociales.

A mis compañeros y amigos de la Facultad Hilda, Octavio, Lalo, Laura, Linda, Tere, Juan y Gerardo por compartir, alegrar y facilitar mi estancia en el aula.

A todas aquellas personas que propician mi tenacidad para inspirarme a nuevas metas.

INDICE

	PÁ
INTRODUCCIÓN	5
CAPITULO I. Fundamentos teóricos de la Participación Ciudadana	
1.1. La Participación Ciudadana una condición de legitimidad en la democracia representativa	13
1.2. Las distintas formas de Participación Ciudadana	21
1.2.1 La participación pasiva y activa	22
1.2.2 La participación revolucionaria	23
1.2.3 La participación por voto, campañas políticas y actividades comunitarias.	23
1.2.4 La participación institucionalizada, clientilista, autónoma e incluyente.	25
1.3. La relación entre Participación Ciudadana y Administración Pública.	26
CAPITULO II. Antecedentes Históricos en la Administración Pública del Municipio de Cuautitlán Izcalli.	
2.1 Creación del Municipio de Cuautitlán Izcalli	31
2.1.1. Denominación, Toponomía y Jeroglífico del Municipio	36
2.2 Ubicación Geográfica del Municipio	39
2.3 Perfil socio-económico del Municipio	40
2.4 Organigrama del Municipio	48
2.5 La gestión del gobierno municipal	56
CAPITULO III. Las Esferas Jurídicas de la Participación Ciudadana en el Municipio de Cuautitlán Izcalli	60
3.1 El Referéndum y la Iniciativa en el Municipio de Cuautitlán Izcalli	63
3.2 El Plebiscito en el Municipio	72
3.3 Noción de Audiencia Pública	73
3.3.1 La Audiencia Pública en el Municipio de Cuautitlán Izcalli	74

3.4	Consulta de ciudadanos en el Municipio	75
3.5	El voto	81

CAPITULO IV. Origen y Funciones del Consejo de Participación Ciudadana en el Municipio de

Cuautilán Izcalli		85
4.1	Breve reseña histórica de los Consejos de Participación Ciudadana a nivel Municipal	88
4.1.1.	Origen de los Consejos de Participación Ciudadana de Cuautilán Izcalli	92
4.2	Organización de los Consejos de Participación Ciudadana	99
4.3	Función de los Consejos de Participación Ciudadana	101
4.4	Elección de los Consejeros de Participación Ciudadana en el Municipio de Cuautilán Izcalli	104

CAPITULO V. Evaluación política-administrativa de los Consejos de Participación Ciudadana

en la Gestión Pública Municipal de Cuautilán Izcalli

5.1	Actuación de los Consejos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Municipio de Cuautilán Izcalli	108
5.1.1.	Programa Educativo	109
5.1.2.	Programa de Vivienda	111
5.1.3.	Programa Eléctrico	111
5.1.4.	Desarrollo Urbano y Obras Públicas	112
5.1.5.	Seguridad Pública	113
5.1.6.	Deportes	113
5.1.7.	Otros programas	113
5.2	Evaluación política-administrativa en el desempeño de los Consejos de Participación Ciudadana del Municipio de Cuautilán Izcalli	115
5.2.1.	Cuadro comparativo del desempeño de los Consejos de Participación Ciudadana con la administración inmediata anterior (1994-1996)	121

CONCLUSIONES		124
---------------------	--	------------

BIBLIOGRAFIA/HEMEROGRAFIA		130
----------------------------------	--	------------

ANEXOS		138
---------------	--	------------

I N T R O D U C C I Ó N

El estudio de las políticas de gobierno en el ámbito municipal es complejo porque la historia del Municipio muestra una estructura jurídica y administrativa muy variada que complica su análisis, ya que cada trienio se da un cambio de gobierno en el Ayuntamiento, ello repercute en la estructura administrativa, por lo que la aplicación de las políticas de gobierno se complica por la falta de continuidad y organización, más aun cuando se pretende lograr un mayor alcance de estas políticas entre Municipios y entidades federativas. Si bien es cierto que obtener la corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno es complicado primordialmente por el imperativo de intereses particulares o de partido en el desempeño de los programas de trabajo, además la presencia de diferencias culturales entre grupos de trabajo de diferentes Municipios hacen más difícil la integración para trabajar con objetivos más amplios en beneficio de varias comunidades.

La problemática anterior lleva a cuestionarse ¿cómo se puede mejorar la continuidad a las políticas del gobierno municipal?, y ¿de qué manera los ciudadanos pueden participar en la aplicación de los programas de gobierno sin invadir propiamente las tareas del gobierno? De aquí nace la inquietud por estudiar la Participación Ciudadana en el ámbito Municipal, en una forma tan directa como lo han sido las elecciones de los Consejeros de Participación Ciudadana en el Municipio de Cuautitlán Izcalli de 1997 a 1999; además de analizar los mecanismos

de Participación Ciudadana que se han implementado en esta administración (1997-1999) como preocupación del Gobierno por incrementar su legitimidad en la realización de sus múltiples tareas de gestión pública, así pues esta investigación tiene como objetivo principal analizar el desempeño, alcances y limitaciones de los Consejos Ciudadanos en el Municipio de Cuautitlán Izcalli durante el trienio antes mencionado.

Los efectos del desequilibrado crecimiento de la ciudad de México ha llevado a que su periferia se amplíe, ocasionando con ello un crecimiento poblacional preocupante de sus zonas vecinas como lo son los Municipios aledaños Tlalnepantla, Naucalpan, Ecatepec, Nezahualcoyotl, Ixtapaluca, Los Reyes la Paz y Cuautitlán Izcalli. Este proceso de conurbación ha llevado a repensar la relación entre el gobierno de la Ciudad de México y el gobierno del estado de México. En el caso de los gobiernos municipales se han retomado los problemas del desarrollo urbano, así como las demandas hechas por los propios ciudadanos de colonias, barrios y fraccionamientos con el fin de poner en práctica respuestas más acordes a sus realidades y prioridades.

El Municipio de Cuautitlán Izcalli tiene 26 años de vida, surgió con el reto de constituirse en una zona capaz de absorber la expansión de la población del área metropolitana. De manera tal que no desarticulara el desarrollo y progreso comercial de la capital del país; además de permitir relacionar características de una ciudad

moderna y las ricas tradiciones de las regiones que habrían de integrarse a ella, así como de las que habrían de rodearla.

En los últimos años Cuautitlán Izcalli ha tenido un crecimiento poblacional y comercial impresionante, situación que ha implicado una mayor demanda de infraestructura, lo cual requiere de una estructura de gobierno más amplia que responda eficientemente a las demandas crecientes de los ciudadanos. Es decir, las relaciones de convivencia social y la aplicación de programas enfocados a educación, vivienda, mejoramiento al medio ambiente, mayor dotación de servicios públicos (agua, drenaje, luz y pavimentación), seguridad pública y salud, para organizar y armonizar a más de medio millón de personas que viven actualmente en el Municipio de Cuautitlán Izcalli constituyen un gran reto a las tareas del gobierno municipal.

Es en el Municipio donde viven 90% de los mexicanos ya que en la actualidad existen 2427¹ Municipios, sin embargo pocos se preocupan por estudiar los problemas que vive, así como plantear alternativas de solución, por lo tanto se requiere considerarlo en sus múltiples aspectos y facetas ¿para entender qué es el propio Municipio? ¿Quién establece su dinámica de desarrollo, respetando las orientaciones de los ámbitos Estatal y Federal, pero avanzando en el mejoramiento de la calidad de la vida de los que en él habitan? Se requiere del estudio de sus

¹ Secretaría de Gobernación. ¿Qué es el CEDEMUN?

políticas públicas y un análisis de la relación participativa entre el gobierno municipal y los ciudadanos para avanzar en la solución de sus diversas problemáticas.

La presente investigación se orienta por la premisa que el Gobierno al tomar en cuenta las propuestas, sugerencias y opiniones de los ciudadanos sus decisiones y programas adquieren una mayor aceptación de su parte, colaborando la ciudadanía a través de estos programas y por ende facilitando su ejecución. Lo cual, sin duda, conlleva a un desarrollo más equilibrado y a la obtención de un incremento en la legitimidad de su gobierno en la medida que las políticas sean más acordes a la realidad de los propios ciudadanos. En este sentido la elección de Consejeros de Participación Ciudadana constituyó una forma de participación ciudadana legal y organizada que fortaleció la legitimidad del gobierno municipal y aumentó su racionalidad en la aplicación de fondos como lo fue el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFOMUN) y el Fondo de Infraestructura Social Municipal (FAISM) para el desarrollo de programas de urbanización y de seguridad pública.

Por tanto, la hipótesis que guió al presente trabajo de investigación fue el resultado de la elección de los Consejeros de Participación Ciudadana estableció un marco de legitimidad y eficacia en la gestión del gobierno municipal de Cuautitlán Izcalli de 1997 a 1999 ya que permitió gobernar y atender las principales demandas de los

izcallenses en forma oportuna y a bajo costo. Asimismo, los Consejos de Participación Ciudadana como órganos auxiliares de la administración municipal y órganos de representación ciudadana contribuyeron a modernizar la Administración Pública Municipal de Cuautitlán Izcalli, porque a través de estos consejos, se dieron respuesta a demandas de electrificación, drenaje, infraestructura escolar, mejoramiento a la vivienda, mayores espacios educativos y deportivos por medio de la cooperación de mano de obra y apoyo económico de las propias comunidades interesadas.

Esta nueva forma de participación y organización ciudadana impacto en el estilo de gestionar las demandas sociales y los canales de participación como fueron la realización de una consulta ciudadana, la reglamentación de plebiscitos y referéndums, así como la implantación de audiencias públicas. Este tipo de apertura legal para la participación es un camino para el ejercicio de la ciudadanía y solo su constante puede influir en la aplicación eficiente de las políticas de gobierno. Por ello, es importante el estudio de los Consejos Ciudadanos a nivel Municipal, además de la aportación que significa su actuación para la Administración Pública a nivel Estatal y Federal.

En la actualidad diversas organizaciones sociales y ciudadanos están preocupados y lastimados por los graves problemas que se vive en su entidad como son la delincuencia, la corrupción, la ingobernabilidad, la pobreza, el desempleo, la

inseguridad, la contaminación, la demanda de más y mejores servicios públicos, entre otros. Así pues, ¿sí toda decisión de gobierno involucra intereses de la ciudadanía por qué no ha de tenerse en cuenta su opinión en asuntos públicos?

Muchas investigaciones como la realizada por el autor Mauricio Merino² se enfoca al análisis de problemáticas y rezagos en los que se encuentran muchos de los Municipios del país, pero pocas se han detenido al análisis del origen de los Consejos de Participación Ciudadana, al apoyo que vienen dando a la Administración Municipal como Organos Auxiliares y de Representación Ciudadana, indudablemente parte de ello es por su reciente aparición en la gestión pública, sin embargo bajo este razonamiento muchos estudios habrán de interesarse en este tema para confirmar su importancia tanto para la Administración Pública municipal como por su aporte a la ciudadanía por su función educadora, al elevar la conciencia cívica de los ciudadanos.

Como punto de partida en el primer capítulo se consideró como eje principal, la importancia de la actuación del ciudadano en el fortalecimiento de la democracia representativa, así como la ubicación de las principales formas de Participación Ciudadana que se pueden llegar a dar y la relación entre ésta participación y la Administración Pública.

² Mauricio Merino, En Busca de la Democracia Municipal, El Colegio de México.

Los antecedentes socioeconómicos más relevantes del Municipio de Cuautitlán Izcalli se analizan en el segundo capítulo, poniendo un especial interés en los factores que contribuyen a definir la dinámica de la demanda de servicios, tanto con fines productivos como habitacionales.

En el capítulo tres se estudian las formas de Participación Ciudadana formales como son: el referéndum y la iniciativa, la audiencia pública y el plebiscito, para finalmente ubicar bajo que modalidades y características propias del lugar se están dando, poniendo un especial interés en el análisis de la consulta ciudadana que se realizó para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000.

En el capítulo cuarto se realiza un análisis breve del origen, organización, obligaciones y atribuciones los Consejos de Participación Ciudadana, así como del proceso de elección de los Consejeros de Participación Ciudadana en el Municipio de Cuautitlán Izcalli. En el último capítulo, se aborda su actuación y evaluación en el desempeño a diversas tareas de gestión pública, observando alcances y limitaciones, así como la realización de un comparativo de cifras con la administración inmediata anterior, además de identificar los vicios que enfrentan en el Municipio de Izcalli para cumplir con su función de representación vecinal, destacando su importancia para la Administración Pública Municipal. Es indispensable señalar que las cifras mencionadas en el presente capítulo son aproximadas, debido a la problemática administrativa entre miembros del

Ayuntamiento, ocasionados principalmente por conflictos partidarios de los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana y su reserva para proporcionar más información a la presente investigación.

En toda la investigación se enfatiza la participación ciudadana como un factor imprescindible en la percepción de las necesidades, la toma de decisiones, el quehacer normativo y la gestión gubernamental.

CAPITULO I. FUNDAMENTOS TEÓRICOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

1.1. La Participación Ciudadana, una condición de legitimidad en la democracia representativa.

El Municipio se legitima como un gobierno eficaz cuando da cabida para que la ciudadanía se exprese, demande, coopere y hasta critique sus acciones y en esta medida sea capaz de retroalimentarse en sus múltiples tareas para hacer una contribución a la calidad de vida de su comunidad, es decir, cuando logra generar respuestas, muy en especial cuando responde a necesidades inmediatas de alguna población en particular con la demanda de infraestructura, creación de escuelas, centros de salud, centros culturales y deportivos, así como algún puente peatonal, calle, mejorar la vialidad, etc.; soluciona problemas irritantes y mantiene una cercanía con la población mediante: informes periódicos, apertura a escuchar todas las voces, capacidad para aceptar la opinión popular y retomar sus ideas y demandas en los planes del gobierno, mejorando la administración de obras y de impuestos. Es decir, cuando existen mecanismos legales para que la ciudadanía participe y cuando el gobierno es lo suficientemente hábil para retomar las aportaciones de los ciudadanos para dinamizar sus decisiones generando respuestas oportunas a bajo costo y aumenta los alcances de la gestión pública.

Como lo señala el Doctor Ricardo Uvalle "La gestión pública es a la vez un sistema que condensa la interacción del gobierno con los ciudadanos y, a través del "ajuste mutuo", es factible establecer tipos de acuerdo que redunden en beneficios significativos"³. Así el gobierno demostrará ser un mejor gestor en la medida que logre responder a sus electores, demostrando un interés por rescatar e incluir sus ideas en la implementación, ejecución y dirección de políticas públicas mejorando así costos de tiempo y dinero.

Como señala el autor Mauricio Merino "Los recursos financieros, jurídicos y simbólicos que posee un gobierno están íntimamente ligados, pues a la legitimidad de sus actos: a esa suerte de voto de confianza que les otorgan los ciudadanos para poder funcionar, y sin el cual sería prácticamente imposible mantener aquellos equilibrios que llevan a la gobernabilidad de un sistema".⁴ Es decir, en una democracia representativa todos tienen derecho a ser representados, pero no todos quieren que los represente la misma persona, para resolver esta diferencia de ideologías se decide ir a votaciones. Pero quien las gana debe saber que no sólo representa a sus electores sino a todos los ciudadanos. Así pues la verdadera representación no puede existir, en la democracia, sin el auxilio de la forma más elemental de la participación ciudadana: **los votos del ciudadano**. La

³ Ricardo Uvalle Berrones, Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, IAPEM, Toluca México, 1997, Pág. 140.

⁴ Mauricio merino, La Participación Ciudadana en la Democracia, IFE, México, 1997, Pág. 43.

representatividad es una democracia indirecta en la cual el ciudadano no gobierna, pero elige representantes que lo gobiernen.

“Un Estado reformado utiliza las políticas públicas para gobernar por consensos, sin desconocer los disensos. De este modo, su legitimidad puede ser más amplia, su gobernabilidad más firme y los riesgos de ingobernabilidad pueden contenerse con procedimientos democráticos”⁵ Así el propio reto de la democracia representativa exige establecer mayores contraprestos al gobierno para que por conductos cada vez más incluyentes y abiertos se ejerza la ciudadanía, para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual se satisface el propósito de su origen y finalidad social.

Lo anterior, permite reconocer que un buen gobierno requiere día con día de la participación de sus ciudadanos para resolver todas y cada una de sus demandas planteadas en el menor tiempo y costo posible. “Es sabido que en el Estado la función de gobierno se cumple con base en un sistema de instituciones que tienen por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar y garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y políticas. Se gobierna mediante la legitimidad, la legalidad, el consenso y la autoridad... en este caso, gobernar alude a la responsabilidad que el Estado tiene para conservar y desarrollar las instituciones de

⁵ Ricardo Uvalle, Op. Cit. Pág. 102.

la sociedad.”⁶. Además, el Gobierno en sus tres niveles el Federal, el Estatal y el Municipal no sólo administra gasto público, sino también emite leyes mismas que hace cumplir por medio de su legitimidad porque sólo a través del consenso obtiene credibilidad misma que es transformada en obediencia; también produce símbolos culturales, es decir, ideas e imágenes que hacen posible el sentido de pertenencia a una nación en particular e identidad colectiva entre grupos más o menos amplios de la población todo ello para guardar un equilibrio de gobernabilidad.

Se considera que los ciudadanos tienen el derecho de contar con organismos de representación que sean los enlaces de comunicación y colaboración con su autoridad, y que estos órganos coadyuven al cumplimiento de los planes y programas municipales promoviendo las acciones correspondientes para la participación de la ciudadanía en la supervisión de los mismos servicios públicos, estableciendo así las condiciones para que los ciudadanos intervengan en las decisiones de Gobierno, perfeccionando con ello la democracia representativa.

Desde el punto de vista jurídico, existe un grupo de personas que por reunir determinadas condiciones requeridas por la ley, son consideradas como ciudadanos. “La palabra **ciudadanía** se deriva de la expresión latina **civis**, que significa **miembro de la ciudad**; jurídicamente implica el derecho de participación activa, en la vida pública del Estado, participación que define y caracteriza al

⁶ Ricardo Uvalle Berrones, Los nuevos demócratas de la vida estatal, IAPEM, Toluca-México, pág. 103

ciudadano.”⁷ Por ejemplo en nuestro Régimen Federal distinguimos dos clases de ciudadanía: la Federal, que nos da derecho a participar en la elección de Diputados y Senadores al Congreso de la Unión y en la del Presidente de la República; y la local que nos permite participar en las elecciones para Gobernadores de los Estados, Diputados Locales y Presidentes Municipales.

El Art. 34 constitucional señala que son ciudadanos de la República los hombres y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, tengan además 18 años cumplidos y un modo honesto de vivir. La ciudadanía implica no sólo prerrogativas y derechos también impone obligaciones. Hay obligaciones como el servicio militar, la función electoral, el desempeño de determinados cargos que son de elección, pagar impuestos o poder ejercer el derecho de asociación.

En la actualidad el ejercicio de la ciudadanía como lo señala el autor Claudio Lomnitz “Una visión comprehensiva de la ciudadanía del México moderno requiere ... una interpretación de la relación entre las definiciones legales e institucionales de ciudadanía y su elaboración cultural en la interacción social”⁸. Con lo anterior se apunta que no es posible apartar de la definición de ciudadanía nacional el contexto de internacionalización económica, globalización y pluralismo cultural que viven los Estados (en su orden interno y externo) hoy en día, y que sin duda dificulta el

⁷ Enrique Pérez de León, Derecho Administrativo, UNAM, Pág. 64.

⁸ Claudio Lomnitz en Revista Metapolítica, VOL. 4/NUM. 15, México Julio-Septiembre del 2000, Pág. 132.

ejercicio de derechos y deberes entre grupos de ciudadanos, por ejemplo la duplicidad de la nacionalidad dificulta el ejercicio de la ciudadanía por vacíos o malas interpretaciones jurídicas nacionales que son acarreados a lo internacional mismos que son reflejados en una escasa representación política. El objetivo es amplio, ya que transferir la condición de ciudadanía no es simplemente urbanizar materialmente las periferias, hacer más equipamientos y dar más servicios. Es, sobre todo, crear las condiciones culturales para que la población menos integrada socialmente ejerza la ciudadanía.

Para la presente investigación la participación es la decisión autónoma de un individuo para pedir o externar su propio punto de vista en relación a las decisiones del gobierno que le afecten, si un individuo actúa por la dirección de otras personas su participación ya no es tal, sino más bien es una movilización⁹

En suma el participar es operable tal como una fracción cuyo denominador mide la parte (el peso) de cada participante, y en tanto el denominador crece igualmente disminuye la potencia de la participación del individuo. Entre mayor sea el número de participantes mayor será la representación, no obstante entre más amplio es el espacio público más difícil se hace participar. Este razonamiento también lo aborda el politólogo Robert A. Dahl¹⁰ al mencionar que participar es tener voz en un sistema

⁹ La movilización es actuar por influencia de otra persona, es decir no es una decisión propia, Giovanni Sartori. Qué es la Democracia, Editorial Patria, México, 1993, Pág. 74.

¹⁰ Robert A. Dahl. La poliarquía, participación y oposición, Tecnos, Madrid, 1980, Pág. 15.

de debate público. Cuando un régimen garantiza este derecho a algunos ciudadanos, se abre a un debate público más amplio. Pero el régimen será tanto más representativo cuanto mayor sea el número de ciudadanos que gocen de este derecho y lo ejerzan.

Para ambos autores, la participación será mayor en cuanto menor sea el número de participantes. Es decir, la participación está en relación con el número de participantes, además de otros factores no menos importantes: como son el respeto a formular y expresar ideas, libertad de asociación, libertad del voto, igualdad de trato por parte del gobierno para escuchar a varias voces. Estas condiciones fortalecen a la democracia representativa en la medida que garanticen una eficiente participación, ratificando la legitimidad de la actuación gubernamental. Así es como la participación busca solucionar necesidades públicas en un orden de legalidad y legitimidad.

Aunque debe señalarse que en la terminología política surgió primero el concepto de representación y después el de participación. El concepto de representación política está profundamente vinculado al movimiento liberal de finales del siglo XVIII y principios del XIX.

Mientras que la participación es un hecho sociológico, la representación está ubicado en un rango jurídico que varía de acuerdo a la historia de cada país, porque

existen instituciones o leyes creadas a través del tiempo por los propios hombres, aceptadas y adoptadas para vivir en común, para desarrollarse y desenvolverse y por lógica estos varían de acuerdo a la cultura de cada sociedad, y esto es representación.

La participación ciudadana es un medio de actuación, interrelación y corresponsabilidad que se da entre el gobierno y los ciudadanos, el gobierno debe ser tenaz para aprovechar la creatividad social; ya que ésta a su vez, permitirá un mayor control del gobierno en la gestión de los servicios. Una correcta participación en la práctica, permite conocer lo que quiere y necesita la gente, y está a su vez puede cooperar u obstruir la gestión de los servicios y la realización de las actividades de quien los administra.

Esto no quiere decir, que la participación ciudadana se agote en las elecciones. Es decir "... como una forma de controlar y moderar el poder inevitablemente otorgado a los representantes políticos"¹¹, debe ser capaz de enlazar los procesos electorales con las decisiones políticas cotidianas ya que solo así la participación logrará traspasar de la simple selección de representantes a través de partidos políticos a ser los propios ciudadanos los que estén dispuestos a defender sus intereses frente a los demás. Ciudadanos que en un momento dado *toman la decisión de romper la barrera de la vida privada para participar en asuntos de interés público.*

¹¹ Mauricio Merino. Op. Cit., Pág. 14.

El estudio de la participación ciudadana no es suficiente para entender la dinámica de la democracia representativa. No obstante, sin participación, sencillamente la democracia electoral no existiría. Es claro que la democracia representativa requerirá siempre del voto del ciudadano común y más allá de los votos nos referimos al proceso de planificación, ejecución, evaluación y retroalimentación para evaluación del propio sistema político democrático. Sistema que necesariamente involucra la participación ciudadana, las políticas públicas y la representación.

1.2 Las distintas formas de Participación Ciudadana

La participación de los ciudadanos de una comunidad a otra tiene similitudes y afinidades, es muy distinta en una sociedad que en otra. No sólo es impulsada por puntos de vista basados en la igualdad natural de los hombres, que es muy relativa, puesto que en una sociedad los hombres son muy distintos no por su conformación física o por su origen biológico, sino por sus intereses, por su estrato social, por su nivel intelectual, o por la forma en que contribuyen, participan o son víctimas del complejo mecanismo cultural y económico de toda la sociedad.

La participación ciudadana supone la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar. Queda claro que de los matices que se den entre estos dos elementos se derivan las múltiples formas que pueda adoptar la

participación.¹² El universo es la participación, las diversas formas de participación son un subconjunto del universo, en seguida se sintetizan las principales modalidades de participación:

1.2.1 La Participación Pasiva y Activa

La Participación Pasiva. Es aquella en la que no existe oposición del ciudadano a las órdenes del jefe político. Es el consentimiento absoluto del ciudadano a los actos de su gobernantes. **La Participación Activa.** Cuando la obediencia se transforma en energía de poder. Cuando la relación mando-obediencia, no solamente se conduce de arriba hacia abajo, sino también de abajo hacia arriba. Por ejemplo: las elecciones, el voto como forma de expresión y elección del ciudadano por sus gobernantes¹³.

La participación como el grado de intervención de los hombres y los grupos en los procesos políticos no existe en procesos uniformes ni es unilateral y por ende no siempre se da de manera perfecta, para todos los individuos y para todos los casos posibles.

¹² Idem., pág. 31.

¹³ Giovanni Sartori, Op. Cit., Pág. 76.

1.2.2. La Participación Revolucionaria

La Participación Revolucionaria. Cuando un pueblo, o un sector mayoritario del pueblo, dadas las condiciones políticas en que vive, decide que la única forma de transformar, de cambiar las instituciones o las relaciones de la sociedad, es mediante un cambio violento (uso de la violencia física).¹⁴

Este tipo de participación rompe con las reglas que supone un gobierno legítimo para la participación. Además las particularidades económicas, políticas y culturales que rodean al ciudadano se reflejan en su participación.

1.2.3. La participación por voto, campañas políticas y por actividades comunitarias

La participación realizada con el ejercicio del **sufragio**. Las actividades que realizan los ciudadanos en las **campañas políticas** emprendidas por los partidos o en favor de algún candidato en particular. La práctica de **actividades comunitarias** o de acciones colectivas dirigidas a alcanzar un fin específico¹⁵.

¹⁴ Mario Moya Palencia. Democracia y Participación, UNAM, México, 1982, Pág. 30.

¹⁵ Mauricio Merino. Op. Cit., Pág. 30.

La participación ciudadana debe ser permanente, comienza en la fase de **planificación de un nuevo programa o proyecto** y continúa después de la **ejecución**, a fin de asegurar la efectividad del proyecto o programa. En la medida de lo posible, todos los ciudadanos deben tener iguales oportunidades de participar, en lo que corresponde a accesibilidad de los lugares para las audiencias, a la disponibilidad de la información necesaria y a la oportunidad para expresar sus puntos de vista.

Hasta la abstención total de algunos grupos de individuos (etnias, grupos gays, de lesbianas) en los asuntos políticos es también una forma específica de participar. La participación ciudadana en general siempre "se refiere a la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto que portadores de determinados intereses sociales"¹⁶.

Todas las formas de participación mencionadas anteriormente (excepto la participación revolucionaria) cumplen con el doble requisito de intentar influir en las decisiones políticas a partir de una decisión personal, pero también de respetar las reglas básicas que supone el Estado de derecho para hacerlo. Pero todas ellas muestran la enorme variedad de posibilidades que arroja la sola idea de la participación tantas como los individuos que forman una nación.

¹⁶ Nuria Cunill, Participación Ciudadana, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 1991, Pág. 56.

1.2.4. La participación institucionalizada, clientelista, autónoma e incluyente

Así pues se coincide con las distintas formas de participación analizadas por la autora Alicia Ziccardi¹⁷ mismas que se mencionan a continuación: la participación puede ser **institucionalizada** cuando esta está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local, es **clientelista** cuando la autoridad y los ciudadanos se relacionan a través de un intercambio de favores, es **autónoma** cuando la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental, es decir, que aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste y, finalmente es **incluyente** cuando se promueve la participación de todos los ciudadanos, independientemente de la identidad partidaria, religiosa o clase social.

En ese sentido tratar de estimular la participación de la gente no significa saturarla de mensajes y discusiones, sino hacer coincidir sus intereses individuales con un ambiente propicio a la participación pública. Por que la mejor participación ciudadana en la democracia, en suma no es la que, únicamente, se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones de quienes tienen la responsabilidad de gobernar, o encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad.

¹⁷ Alicia Ziccardi, Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 1998, Pág. 36.

Sin embargo, toda sociedad requiere de un mínimo de consenso. Ello supone participación y manipulación. Entendiendo por este último como “la inducción o conducción para asegurar el compromiso y apoyo de los ciudadanos a los programas desarrollados por los funcionarios electos y/o por la burocracia”¹⁸

Una característica muy importante de la participación ciudadana es que esta logra la intervención de los particulares en actividades públicas, en tanto sean portadores de intereses sociales e interactúen con el gobierno. Por ello, las oficinas de información y reclamación, no son mecanismos participativos porque no tienen un interés social colectivo, sino más bien individual. Así, los recursos administrativos no son una modalidad de la participación ciudadana, son más bien una modalidad de la defensa jurídica que el particular puede utilizar para contradecir un acto administrativo.

1.3 La relación entre Participación Ciudadana y Administración Pública.

Es indiscutible la vinculación entre política y Administración Pública, pues la primera debe realizar la voluntad de la comunidad con base en fines y objetivos previamente propuestos como es por ejemplo propiciar un desarrollo económico y social manteniendo el equilibrio entre los diferentes sectores de la sociedad, guardar el orden y la paz; estos objetivos y fines a su vez deben llevarse a cabo por procedimientos administrativos fincados en el consenso y la corresponsabilidad

¹⁸ El estudio clásico sobre cooptación de Philip Selznicks and Grass Roots citado de Zimmerman, pág. 22.

social. Si bien es cierto que sin buena administración no hay una política bien realizada, tampoco existiría una buena política sin una correcta administración, de aquí que ambas se necesiten para llevar a cabo sus objetivos, por ello mismo de la calidad con que sean diseñados los objetivos de la política, y del interés y creatividad de los administradores en su ejecución se alcanzarán las metas deseadas, lo cual permitirá verificar los resultados administrativos, sobre todo revisar que se cumpla con el fin del gobierno, el cual es servir los intereses del pueblo con la mayor eficacia y el mínimo de recursos, tomando en cuenta las propuestas y opiniones del ciudadano.

La Administración Pública permite una mejor articulación entre la ciudadanía y el gobierno para alcanzar los valores sociales de convivencia y bienestar, que como parte de un sistema de capacidades, busca satisfacer necesidades públicas, coadyuvando e incrementando los niveles mínimos en su calidad de vida. Por ello en la actualidad, es importante la aplicación y corrección de los actuales métodos administrativos en el ámbito social para poder ubicar y corregir los problemas estructurales a que se enfrenta.

De tal forma, es importante recalcar el objetivo de la presente investigación siendo este la identificación de obligaciones, derechos y desvíos que se han dado en el desempeño de los Consejos Ciudadanos en el Municipio de Cuautitlán Izcalli y poder ofrecer mejores alternativas para el ejercicio de la Participación Ciudadana.

Tanto la participación ciudadana como las políticas públicas, son instrumentos indispensables para obtener un mayor consenso y una mejor dirección en los gobiernos municipales del país. Los Consejos de Participación Ciudadana se han dejado ver como fundamento de legitimidad y eficacia del gobierno municipal al ser autoridad auxiliar de este último en el desempeño de sus múltiples tareas de gestión social.

La gestión municipal enfrenta límites económicos, hecho alarmante porque los Municipios no cuentan con los suficientes recursos financieros para sistematizar el gasto público, lo que atrae un desconocimiento casi absoluto de los costos, falta de seguimiento, duplicidad de funciones administrativas, rezagos en la prestación de los servicios públicos, abuso de confianza y empobrecimiento en el trabajo de servidores públicos. Lo anterior, se vive a diario en el Municipio y marca un freno importante en la calidad de sus tareas. Es necesario poner en práctica una mejor capacidad de administración financiera, control y concertación para superar rezagos económicos y poder contar con una gestión pública eficaz.

“Gobernar y administrar son tareas de gran envergadura. Por el gobierno, la sociedad se integra como cuerpo político, unidad civil y tiene la oportunidad de convivir a través de procesos de coordinación y regulación. Por la Administración Pública, la sociedad asegura sus condiciones fundamentales de vida, tiene la opción de ser escuchada y puede traducir en hechos lo que sus grupos plantean como

demandadas ciudadanas”¹⁹. De este modo sí toda decisión de gobierno tiene por alcance final algún impacto o repercusión en el ciudadano, es justo dar las condiciones de representación para que los mismos ciudadanos expresen sus ideas, opiniones e intervengan en las decisiones del gobierno local incrementando con ello el compromiso de respuesta por parte de las unidades administrativas y políticas del gobierno, favoreciendo la gestión y fortaleciendo con ello la legitimidad de sus actos.

El Municipio ha sido a través de la historia de México el espacio natural para la participación de la sociedad y hoy más que nunca es el espacio político de mayor relevancia, pues en su ámbito, se sintetiza la relación más inmediata de la sociedad y el gobierno, constituyendo auténticas escuelas de la democracia y audaces promotores del desarrollo comunitario.

Por lo anterior es importante analizar en la presente investigación desde el ámbito municipal las tareas de gestión pública realizadas por el Gobierno Local con el auxilio de los Consejos de Participación Ciudadana, para ello se eligió al Municipio de Cuautlán Izcalli por ser éste administrativamente joven, económicamente muy activo y ser el quinto Municipio conurbado a la ciudad de México, características que han generado un impresionante aumento poblacional y comercial en los últimos años y en contraparte han provocado una mayor demanda de servicios públicos,

¹⁹ Ricardo Uvalle, Op. Cit., Pág. 150.

requiriendo como constante una mayor estructura y organización del Gobierno Local generando un acercamiento entre la ciudadanía y éste.

CAPITULO II. ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI.

2.1. Creación del Municipio de Cuautitlán Izcalli.

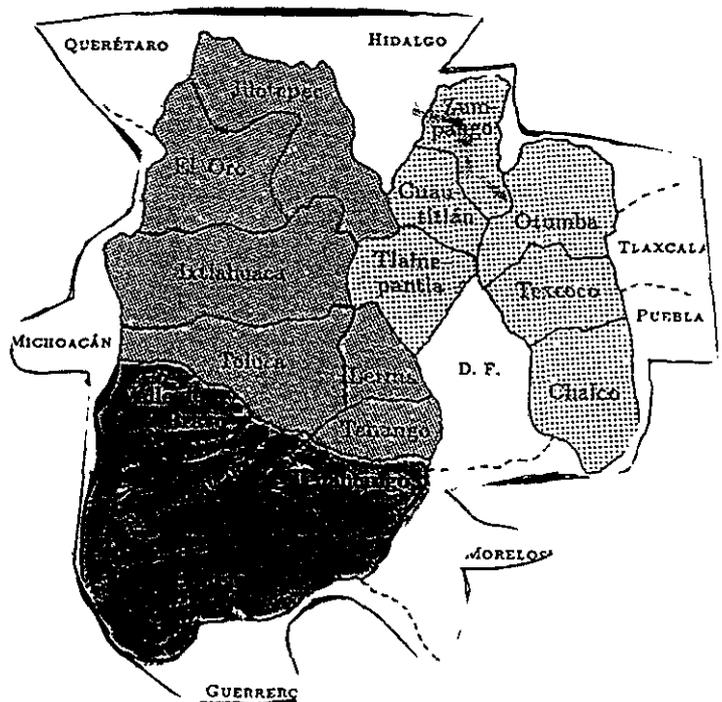
El estado de México es un mosaico de regiones, estilos de vida y niveles de desarrollo, tierra de contrastes, lo mismo de paisajes esplendorosos, creación privilegiada de la naturaleza, que de obras monumentales producto del trabajo humano, lugar de grandes ciudades y pequeños pueblos, pero sobre todo, tierra de hombres y mujeres que se identifican en una búsqueda permanente de bienestar y progreso.

La Ley Orgánica Municipal del estado de México establece que el Municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política de la entidad, investido de personalidad jurídica propia, también indica que los Municipios que forman el estado de México son 122 y son precisamente éstos los que dan sustancia a la Entidad, expresando las distintas facetas de la identidad.

Partiendo del estudio realizado por el autor Edgar Samuel Morales Sales del Estado de México: Sociedad, Economía, Política y Cultura desde una óptica físico-geográfica, en el Estado de México existen tres regiones cuyas características socioeconómicas, les diferencian entre sí:

- A. La zona del Valle de Cuautitlán-Texcoco, que abarca los distritos judiciales de Tlalnepantla, Cuautitlán, Zumpango, Otumba, Texcoco y Chalco.
- B. El valle de Toluca, abarca los distritos de Lerma, Toluca, Tenango, Ixtlahuaca, Jilotepec y el Oro.
- C. Abarca los distritos de Valle de Bravo, Temascaltepec, Sultepec y Tenancingo.

La siguiente figura ilustra al lector:



- Región A 
- Región B 
- Región C 

Las más de 14 mil empresas instaladas en la entidad se concentran en la región A., y los núcleos poblacionales más importantes para todo tipo de actividad humana, también se encuentran establecidos en esta región. Es importante señalar que en prácticamente todo el territorio estatal del Valle de México las industrias más poderosas, las que generan los más altos índices de empleo, de ganancias, de inversión y de producción económica son filiales de grandes firmas extranjeras y de consorcios trasnacionales como son la NESTLE, PFIZER, CELANESE, GENERAL MOTORS de México, CHRYSLER de México, AMERICAN MOTORS, NESTLE, FORD, ALPURA, SANOFI, BIC, SAMSONITE por mencionar algunas.

Indudablemente, el atractivo industrial desató la proliferación de nuevas zonas habitacionales, sobre todo a lo largo del llamado corredor industrial Toluca-Lerma, en tres Municipios fundamentalmente en Toluca, Metepec y San Mateo Atenco.

Evidentemente, no todo el territorio del Valle de México se ve inmerso en los fenómenos que derivan de la industrialización. Ya que algunos Municipios como Temamatla, Tenango del Aire y Otumba por mencionar algunos, siguen conservando sus costumbres tradicionales, dedicándose a actividades comerciales, agrícola-ganaderas y en menor porción al ejercicio liberal de algunas carreras universitarias, producción de textiles de mediana calidad, jabones y artículos más bien de primera necesidad.

A principios de la década de los setentas, la ciudad de México y su zona conurbada se enfrentaban a un rápido crecimiento demográfico, en 1970 la población total en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México era igual a 6'674,165, para 1980 equivalía a 8'831,079 y en 1990 eran ya 14'582,678 personas²⁰.

Para finales de los ochenta la Zona Metropolitana de la Ciudad de México²¹ se asentaba sobre un área urbana continua de 1,250 kilómetros cuadrados de los cuales el 52% estaban asentados en el Distrito Federal y el restante 48% en los Municipios metropolitanos lo cual representaba una problemática de considerables repercusiones en todos los aspectos.

En la Zona Metropolitana de la ciudad de México concurren jurisdicciones político-administrativas del Distrito Federal y del estado de México, 16 delegaciones capitalinas y 17 Municipios mexiquenses; además la Ciudad fue aumentando continuas mejoras en sus vías de comunicación a lo largo de las carreteras que la comunican con otras ciudades importantes del país como son: Querétaro, Pachuca, Puebla, Texcoco, Cuernavaca y Toluca propiciando con ello un aumento en sus habitantes.

²⁰ Jorge Gamboa de Buen, Ciudad de México, una visión, FCE, 1994, Pág. 83.

²¹ Ibidem, Pág. 67.

Los cinco principales Municipios conurbados al Distrito Federal son²²:

MUNICIPIO CONURBADO	POBLACIÓN EN No. DE HABITANTES PARA 1990	POBLACIÓN EN No. DE HABITANTES PARA 1995
NEZAHUALCOYOTL	1'256,115	1'229,336
ECATEPEC	1'218,135	1'451,787
NAUCALPAN	786,551	842,973
TLALNEPANTLA	702,807	714,185
CUAUTITLAN IZCALLI	326,750	417,647

Por lo anterior el Congreso Estatal estudia la posibilidad de fundar el Municipio 121 del estado de México, en este sentido Cuautitlán Izcalli surge con el reto de constituirse en una ciudad capaz de absorber la expansión de la población del área metropolitana de manera que no desarticulara el desarrollo y el progreso tanto de la capital de la República como de la región central del país.

Ante estas circunstancias, el nuevo polo urbano debería reunir características específicas tales como autonomía, emplazamiento geográfico favorable y sin riesgo de crecimiento excesivo; además era necesario buscar un sitio que permitiera el equilibrio entre las características de una ciudad moderna y las ricas tradiciones de

²² Ibidem, Pág. 81 y Cuademo Estadístico Municipal Cuautitlán Izcalli, INEGI, Gobierno del Estado de México y el H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, 1996, Pág. 18.

las regiones que habrían de rodearla. Considerando lo anterior y después de eliminar diferentes propuestas que no se ajustaban a los requerimientos del proyecto, el grupo de urbanistas encargados de la planeación, optaron por buscar alternativas que se alejaran del concepto de una ciudad satélite a fin de instrumentar el de ciudad paralela.

Para recabar la información necesaria para cumplir con sus objetivo, fueron visitadas y estudiadas diferentes ciudades famosas como: Washington, D. C., la Haya en Holanda, Vallingby en Suecia, Ciudad Sputnik en la Unión Soviética, Kenso Tange en Japón, Brasilia en Brasil, también se conocieron los planes para crear un París paralelo a cincuenta kilómetros.²³

2.1.1. Denominación, Toponomía y Jeroglífico del Municipio

El Decreto 50 de la H. XLV Legislatura del Estado de México firmado el 22 de junio de 1973, estipula que la denominación oficial del Municipio Número 121 del Estado de México es Cuautitlán Izcalli señala en su "Artículo 2o. Se erige el Municipio de Cuautitlán Izcalli, con la población que actualmente forma el Centro Urbano

²³ Dirección de Desarrollo Social. Monografía Práctica para Estudiantes. Cuautitlán Izcalli. México 1999. Pág. 19.

Industrial de Cuautitlán Izcalli y los distintos núcleos de población establecidos en el territorio descrito en el artículo anterior ...”²⁴

De acuerdo con el Bando Municipal 1997-2000 de Cuautitlán Izcalli (publicado en la Gaceta Municipal 001-99) indica en su Capítulo Tercero, Artículo 8²⁵ y Artículo 9²⁶

- I. El nombre del Municipio de Cuautitlán Izcalli, tiene su origen en el idioma Nahuatl y significa Cuahuitt; Arbol; Titlàn: iza: tu; calli: casa “ Tu Casa entre los Arboles”.

- II. El Escudo del Municipio está formado por un triángulo color rojo, estilizado con las puntas redondeadas.

Una vez concluidos los diferentes estudios técnicos en materia de clima, vientos dominantes, suelos, comunicaciones, agua, transportes, etc., la atención se fijó en el Valle de Cuautitlán, el cual constituye un subvalle dentro de la demarcación comprendida entre la sierra de Santa Rita y Tepetzotlán al norte y la Serranía de Guadalupe y Monte alto al Sur, ubicada a 35 kilómetros al norte de la Ciudad de México.

²⁴ Pérez Alvirde, Moisés. Erecciones Municipales, Villas, Ciudades, anexiones y segregaciones del Estado de México. 1994. Dirección General de Comunicación Social de la Legislatura LII Toluca México. Pág. 325.

²⁵ “La denominación oficial del Municipio de Cuautitlán Izcalli y dicha nomenclatura solo podrá ser modificada por acuerdo del H. Ayuntamiento y con autorización del Congreso del Estado”.

²⁶ Referido a las raíces etimológicas y los símbolos representativos del Municipio de Cuautitlán Izcalli.

A efecto de dar vida a este ambicioso proyecto urbanístico, fue necesario la segregación territorial de tres Municipios circundantes, Cuautitlán de Romero Rubio hoy Cuautitlán México, Tepetzotlán y Tultitlán.

El 31 de julio de 1971, se coloca la primera piedra de Cuautitlán Izcalli, cabe señalar que la ceremonia de inauguración culmina con el depósito de la cápsula del tiempo que representa a la vez un monumento y un símbolo.

Tres meses después el 23 de octubre de 1971, por Decreto del Gobierno Estatal, es creado el Organismo Descentralizado del Estado de México (ODEM) por lo que el Municipio fue conocido como Cuautitlán Izcalli ODEM.

La función financiera primordial, del entonces Cuautitlán Izcalli ODEM, fue canalizar la inversión privada, tanto de compañías financieras como de particulares, de este modo los trabajos dieron principio con créditos que se utilizaron en obras de infraestructura directa para la creación de los fraccionamientos y parques industriales, todas estas obras fueron autofinanciables y con el concurso de la inversión privada fue posible el desarrollo de Cuautitlán Izcalli.

2.2 Ubicación Geográfica del Municipio de Cuautitlán Izcalli.

El Municipio de Cuautitlán se localiza en la parte noreste de la Cuenca de México. Su cabecera se ubica en las coordenadas 19 grados, 40 y 50 de la latitud norte a los 99 grados 12 25 de la longitud oeste, tiene una extensión territorial de 109.9 kilómetros cuadrados por lo que representa el 0.5% de la superficie del Estado, colinda al Norte con el Municipio de Tepetzotlán y Cuautitlán México, al este con Cuautitlán México y Tultitlán, al sur con Tlanepantla de Baz y Atizapán de Zaragoza, al Oeste con Villa Nicolás Romero y Tepetzotlán.

Cuautitlán Izcalli tiene una altura promedio de 2,252 metros sobre el nivel del mar (msnm) sus porciones más altas están ubicadas al Sur con una máxima altura de 2,430 msnm y la mas baja se encuentra al occidente con 2,200 msnm, la cabecera municipal está a 2,280 msnm.

El Bando Municipal 1997-2000 señala en su Artículo 12. “ El Territorio Municipal ocupa una superficie total de 109.9 kilómetros cuadrados y se integra:

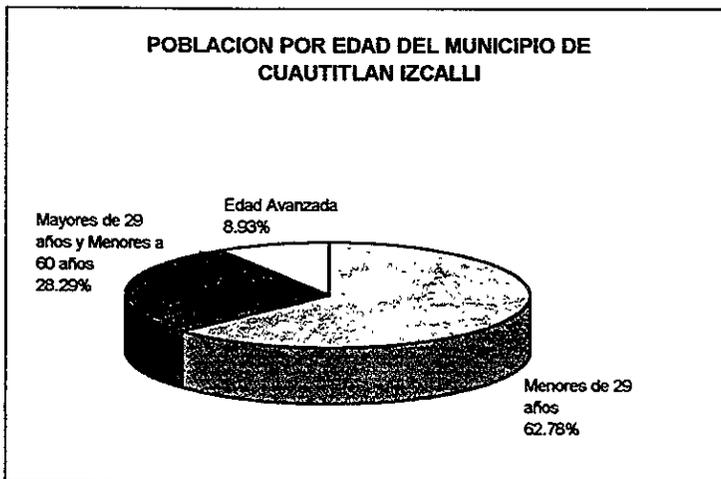
La Cabecera Municipal denominada ciudad Cuautitlán Izcalli que comprende 17 fraccionamientos urbanos, 36 colonias urbanas, 8 fraccionamientos habitacionales urbanos, 28 unidades en condominio, 14 ejidos, 13 pueblos y 5 fraccionamientos industriales, dando un total de 121 comunidades.

2.3 Perfil socio-económico del Municipio de Cuautitlán Izcalli.

En términos de población absoluta las cifras señaladas tanto en el Cuaderno Estadístico Municipal como en el Anuario Estadístico del Estado de México (edición 1997) mismos que fueron elaborados de acuerdo al Censo de Población y Vivienda de 1995 coinciden en que la población total del Municipio es de 417,647 habitantes. En relación a, este último estudio, la densidad demográfica del Municipio se ha mantenido en aumento en los últimos años, pues entre 1990 y 1995 el indicador pasó de 3,048 habitantes por kilómetro cuadrado a 3,917 significando un incremento del 28.52%. Sin embargo, es importante señalar que en el contexto estatal la densidad de población en Cuautitlán Izcalli es de las mayores:

AÑO	POBLACION AL 30 DE JUNIO (HABS)	DENSIDAD DE POBLACIÓN (HABS/KM2)
1960	17,687	161
1970	57,606	524
1980	180,895	1,646
1990	326,750	3,048
1996	430,521	3,917

Este mismo estudio indica que el 62.78% de la población municipal no superaba los 29 años y el 28.29% era mayor a 29 años y menor de 60 años, como resultado a este porcentaje, se refleja que el 8.93% representa sólo una pequeña porción de población de edad.

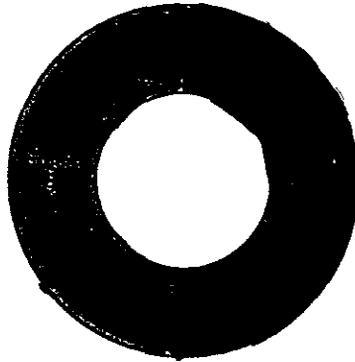


De mantenerse esta situación, podrían presentarse cambios demográficos que afectarán la estructura y distribución de los grupos de edad, en particular de la población con edades de 0 a 4 y de 5 a 9 años, lo que lo que podría repercutir, en el mediano y largo plazo, en un aumento de la demanda de espacios educativos, principalmente del nivel básico y en la necesidad de satisfacer demandas más

complejas referidas a empleo, educación media superior y superior, capacitación, salud e infraestructura urbana.

En relación a la población por sexo, el Municipio cuenta con una mayoría de mujeres ya que de los 417,647 habitantes 212,067 son mujeres, mientras que 205,580 son hombres; esto representa el 51% y el 49% respectivamente:

POBLACION POR SEXO



Para 1995 Cuautitlán Izcalli contaba con un total de 413,156 habitantes que conforman la población urbana y un total de 4,491 habitantes como población rural:

POBLACION TOTAL, URBANA Y RURAL²⁷

1980-1995
(HABITANTES)

AÑO	URBANA	RURAL	MUNICIPAL
1980	133,216	40,538	173,754
1990	322,405	4,345	326,750
1995	413,156	4,491	417,647

Una de las causas del crecimiento urbano es que a raíz de los sismos de 1985 llegaron personas damnificadas principalmente a las unidades de Infonavit, que provocaron la promoción de fraccionamientos y la creación de colonias populares.

De acuerdo a los resultados arrojados en el XI Censo General de Población y vivienda en 1990 la población total en Cuautitlán Izcalli (326,750) el 58.5% son nacidos en otra entidad y solo el 40.6% pertenecen al Municipio; el 0.2% son de origen extranjero y por último el 0.7% no fue especificado:

²⁷ INEGI, Conteo de Población y Vivienda de 1995.

LUGAR DE NACIMIENTO	PORCENTAJE
Nacidos en la Entidad	40.6%
Nacidos en otra Entidad	58.5%
a) Distrito Federal	64.1%
b) Guanajuato	4.8%
c) Hidalgo	4.3%
d) Michoacán	4.3%
e) Veracruz	3.7%
f) Otras Entidades	18.8%
Nacidos en el extranjero	0.2%
No especifico	0.7%

El crecimiento demográfico aumenta la demanda en servicios públicos adecuados, el contar con más y mejores institutos educativos, al igual que viviendas, centros de salud, recreación y empleos para la población residente.

De acuerdo con la información proporcionada por la Dirección General de Planeación²⁸ el Municipio contaba con una población económicamente activa de 52,765 personas en 1980, la cual se encontraba laborando en los siguientes sectores: 1,789 personas en el sector primario que son aquellas actividades esencialmente agrícolas, lo que represento el 3.3 por ciento del total; 19,543

²⁸ Datos basados en los X Y XI Censos Generales de Población y Vivienda 1980 y 1990 del INEGI 1984-1991, Edo. de Méx.

personas en el sector secundario que son las actividades industriales, con un porcentaje del 37%; 15,859 en el sector terciario que es el de servicios y actividades comerciales con un 30 por ciento; 15,224 personas se encontraban laborando en sectores no indicados y finalmente 350 desocupados.

Para 1990 la población económicamente activa fue de 94,717 personas en total, con las siguientes características: el sector primario baja a 1,227 personas, ya que en términos porcentuales significa que tan solo en diez años, se reduce a menos de la mitad con el 1.2 por ciento; sin embargo, el sector secundario continua con la tendencia natural de crecimiento con 45,028 personas y un 46 por ciento; igual que el terciario con 48,462 personas y un 49 por ciento, siendo este último el más importante para la economía izcallense.

En 1995 se registró un total de 100,841 personas económicamente activas. Esta proporción nos refleja un nivel de vida superior, característico de las zonas urbanas.

El nivel de ingreso que percibió la población económicamente ocupada para 1990 tuvo el siguiente comportamiento: 41,828 personas recibieron hasta dos salarios mínimos; 35,934 recibieron de dos a cinco salarios mínimos; 10,999 personas recibieron de cinco a diez salarios mínimos y 5,569 recibieron más de diez salarios, el resto no está especificado. A los datos anteriores les corresponden los siguientes porcentajes: 41%, 36%, 5.6% y 3.4% mismos que demuestra que el poder

adquisitivo de los izcallenses es bajo, lo que se refleja en el perjuicio a sus condiciones de vida (salud, vivienda, educación y recreación).

De lo anterior se puede notar en rasgos generales que la estructura económica municipal, sienta sus bases en los sectores secundario y terciario, en los cuales se emplea el mayor porcentaje de la población económicamente activa. El desarrollo de estos sectores ha sido constante y existen condiciones para que se sigan desarrollando, ya que se cuenta con seis parques industriales y la infraestructura requerida, además de que el sector de servicios ha sido un engranaje fundamental en la economía izcallense, al convertirse en un centro regional de abasto.

Sin embargo, tal como es señalado en el cuadro de la página 39, el sector primario se ha visto frenado en su desarrollo de una manera alarmante, al no contar con los suficientes recursos materiales y económicos, la tecnología es obsoleta y la población económicamente activa dedicada a las actividades pecuarias, agrícolas y forestales va decreciendo, lo que ha generado diversos problemas sociales que impactan directamente a la Administración Pública, por ejemplo: en la agricultura la falta de inyección de capitales al agro genera que los propietarios seccionen sus tierras con el fin de venta, generando así la proliferación de asentamientos irregulares con la consecuente demanda de servicios públicos. Otro problema es la contaminación de los mantos acuíferos que afectan tanto la productividad agropecuaria, así como el fomento de la acuicultura.

No obstante de que existen campos para la crianza de diversas especies de: ganado, aves, bovino, porcino, conejos, todas las actividades primarias van perdiendo terreno.

Las posibilidades de incentivar el desarrollo y dinamizar la economía del Municipio con el sector primario son pocas. A pesar de ello, deberán aplicarse políticas que establezcan a este sector, para que no se pierdan las fuentes de empleo en el existentes.

En la cuestión del empleo, el Municipio no ha sido autosuficiente en su generación, lo cual ha propiciado que gran parte de la población tenga la necesidad de trasladarse al Distrito Federal, provocando un desarraigo y un debilitamiento de la identidad municipal.

Es importante señalar que el Municipio de Cuatitlán Izcalli no sólo se ha especializado en el ejercicio de actividades industriales y comerciales, sino también en la prestación de servicios, tales como: servicio de reparación y mantenimiento de maquinaria y equipo, incluyendo equipo de transporte; servicios educativos prestados por el sector privado; servicio de agencia de viajes y almacenaje; servicio de reparación y mantenimiento automotriz; servicios personales diversos y ocupación de un número importante de personas en la prestación del servicio público de transporte colectivo.

El Municipio de Cuautitlán Izcalli manifiesta un perfil eminentemente urbano, vinculado con los problemas típicos de las conurbaciones como son: sobresaturación de las redes viales, insuficiencia de suelo urbano apto para vivienda y contaminación del medio ambiente.

2.4 Organigrama del Municipio.

Las autoridades que dirigen el Municipio, se eligen cada tres años por medio de voto popular y en forma directa. Una de las funciones del gobierno municipal es gobernar de acuerdo a como lo señala el Bando de Policía y Buen Gobierno, en Cuautitlán Izcalli a este documento se le conoce como BANDO MUNICIPAL, así como el respeto y cumplimiento a la constitución Estatal y Federal.

De acuerdo con la Constitución de 1917 y conforme a su Artículo 115²⁹, el Municipio es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de la República de México, el territorio de un Municipio se encuentra delimitado de acuerdo a la división política de cada Estado y en cada Municipio existen autoridades que ejercen funciones públicas específicas.

Este artículo estipula que:

²⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Porrúa, México, 2000, Pág. 106.

El Municipio es administrado por el Ayuntamiento de elección directa y popular, sin que exista autoridad intermedia entre esta y el Gobierno del Estado. Dicho proceso de elección le da al gobierno legitimidad estableciendo una relación que por su propia naturaleza le permite ser la instancia que gobierna más cerca a la ciudadanía.

El Municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propio mismo que se confiere en la Constitución General y en las constituciones locales. Los Municipios administran libremente su hacienda formada por las contribuciones que aprueban las legislaturas locales que están compuestos de impuestos (predial, servicio de agua potable), derechos, aportaciones a mejoras, aprovechamientos, otros ingresos como ingresos propios, programas de inversión estatal y federal, financiamiento, participaciones federales, estatales (ramo 33) y deuda pública.

Los Municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo los siguientes servicios públicos:

- Agua potable y alcantarillado.
- Alumbrado público
- Limpia.
- Mercados, centrales de abasto.

- Panteones.
- Rastro
- Parques y jardines.
- Seguridad pública y tránsito.
- Legislaturas locales que determinen condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

El Ayuntamiento es una entidad básica, amparada en un régimen de derecho público, asume atribuciones o potestades reconocidas legalmente que le permiten la gestión de asuntos de gobierno, representación y garantía para el desarrollo de la comunidad en su propio espacio territorial.

El Ayuntamiento, llamado también Cabildo o Consejo como forma de organización política y social desde su institución en el año de 1519, ha protagonizado los fenómenos históricos más importantes de los últimos siglos.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México en su Título III "De las Atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, su Comisiones, Autoridades y Organos de Participación Ciudadana"³⁰ establece que:

El Ayuntamiento está conformado por:

³⁰ Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Gobierno del Estado de México. Pág. 116.

Un presidente municipal, quien es un funcionario público, electo por votación popular directa, que ejecuta las disposiciones y acuerdos del H. Ayuntamiento y tiene su representación legal y administrativa con las atribuciones que le señala la respectiva ley.

El sindico municipal, es una autoridad electa por votación popular y en su cargo se encuentra la función de cuidar los intereses municipales. Además, tiene la responsabilidad de atender los asuntos jurídicos del Municipio y de controlar los asuntos de la hacienda pública municipal. En la presente administración hay tres síndicos.

El sindico forma parte de la comisión encargada de la tesorería municipal y debe participar en la formulación del presupuesto de egresos municipales.

En cada Municipio existe un número de regidores acorde a lo señalado por la Ley Orgánica Municipal del Estado.³¹ En cualquier Municipio, el regidor desempeña funciones de suma importancia, ya que tiene a su cargo la coordinación de una o varias comisiones orientadas al bienestar de la población.

Los regidores son los representantes de los habitantes del Municipio, pueden ser considerados como los depositarios del poder legislativo de la entidad municipal.

³¹ El número de síndicos y regidores está determinado en relación al número de habitantes del Municipio.

De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México el Municipio de Cuautitlán Izcalli tiene 16 regidores de los cuales del 1º al 9º pertenecen al Partido Acción Nacional (PAN); del 10º al 13º al Partido Revolucionario Institucional (PRI); del 14º al 15º al Partido de la Revolución Democrática (PRD) y 16º al Partido Verde Ecológico Mexicano (PVEM). El presidente municipal es panista desde el trienio pasado (1994).

De acuerdo a lo señalado en la Ley Orgánica Municipal del Estado de México las comisiones serán determinadas por el propio Ayuntamiento de acuerdo a las necesidades del Municipio y podrán ser permanentes o transitorias.³²

I. *Serán permanentes las comisiones:*

- a) De gobernación, de seguridad pública y tránsito y de protección civil, cuyo responsable es el Presidente municipal.
- b) De planeación para el desarrollo, que estará a cargo del presidente municipal.
- c) De hacienda, que presidirá el sindico o el primer sindico, cuando haya mas de uno.
- d) De agua, drenaje y alcantarillado.
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros.
- f) De alumbrado público.

³² Ibidem. Artículo 69. Pág. 122.

- g) De obras publicas 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 prestación y restauración del medio ambiente,
 - m) De empleo
 - n) De salud pública
 - o) De población
 - p) De revisión y actualización de la reglamentación municipal
 - q) Las demás que determine el Ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del Municipio.
- II. Serán comisiones transitorias, aquellas que se designen para la atención de problemas especiales o situaciones emergentes o eventuales de diferente índole y quedaran integradas por los miembros que determine el Ayuntamiento, coordinadas por el responsable del área competente.

El Capitulo Segundo del Bando Municipal, menciona en el artículo 24 que el Ayuntamiento cuenta con su propio sistema organizacional³³ para ejercer sus

³³ H. Ayuntamiento Constitucional de Cuautitlán Izcalli 1997-2000. Bando Municipal 1997-2000, Cuautitlán Izcalli, Estado de México, 1997. Págs. 15 y 16.

atribuciones y responsabilidades, mismo que comprende las siguientes áreas de trabajo:

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal
- Contraloría Interna.
- Con las siguientes Direcciones: 1) Administración; 2) Desarrollo Económico; 3) Desarrollo Social; 4) Desarrollo Urbano, Obras Públicas y Ecología; 5) Jurídico y Gobierno; 6) Servicios Públicos; 7) Seguridad Pública y Tránsito Municipal, 8) Protección Civil y Bomberos.
- Las Coordinaciones de Comunicación Social y Derechos Humanos.

Asimismo los organismos descentralizados del Ayuntamiento son el Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y OPERAGUA. Para mayor información consultar el organigrama del Municipio que se presenta en los anexos.

En las tres últimas elecciones municipales de Cuautitlán Izcalli ha ganado el Partido Acción Nacional. Para llegar a la presidencia municipal el PAN en sus campañas políticas, como cualquier otro partido político en busca de votos, promete agilizar servicios públicos, aumentar la infraestructura escolar, realizar obras públicas para ampliar el desarrollo urbano, mejorar la seguridad pública, etc.

La gente con la capacidad para aumentar el número de simpatizantes a favor del PAN, son colocados por la misma administración del Ayuntamiento en puestos administrativos importantes, incluso a nivel de secretaria particular y presidencia, obteniendo injerencia en las decisiones del gobierno para beneficiar particularmente sus colonias, facilitando el clientilismo entre autoridades y ciudadanos.

Es en la etapa de proselitismo donde el Partido Acción Nacional adquiere compromisos con gente que le brinda apoyo electoral. Para agradecer dicho respaldo, se realizan contrataciones de estas personas en labores de oficina, sin la preparación profesional o experiencia necesaria lo cual limita la toma de decisiones en las áreas de trabajo por la falta de visión y claridad administrativa, ocasionando ineficiencia, aumento de costos y atrasos en la gestión.

Lo anterior establece, un derecho para obtener un empleo que no dependa de los servicios honrados y eficaces que puedan hacerse a la comunidad, sino de los que se hagan al partido. Además, tiende hacer que los mandatarios electos se crean responsables no tanto de la opinión pública que es la que debe juzgar de su honradez y eficacia, como ante los dirigentes del Partido Acción Nacional, que son los que habrán de resolver su reelección, siendo perjudicial para el servicio público y para el servicio civil de carrera.

2.5 La gestión del gobierno municipal.

La Administración Pública en el ámbito municipal es el brazo ejecutor de las determinaciones y acuerdos adoptados por los miembros que integran el H. Ayuntamiento. Las actividades que efectúa el aparato público administrativo tienen especial relevancia e incidencia tanto en la población municipal, como en la entidad estatal.

Las políticas públicas³⁴ legitiman la actividad, permiten examinar y evaluar la equidad en la distribución de un servicio público o de una acción de gobierno.

La política pública reclama acciones, tanto de tipo político como técnico, y requiere conversaciones, argumentos, acuerdos, así como utilizar los recursos con la más amplia sabiduría.

En los Municipios estas decisiones son tomadas por un cuerpo colegiado, que se desempeña mediante sesiones como lo señala la Ley Orgánica Municipal incorporando la opinión ciudadana, precisamente por la importancia de escuchar y organizar a la población para fortalecer al sistema democrático, como elemento fundamental e indispensable en la administración gubernamental.

³⁴ "Se entiende por políticas públicas una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana". Ricardo Uvalle, "Los Nuevos Perroteros de la vida Estatal", IAPEM, p. 112.

Una política pública requiere el estudio de las organizaciones responsables de su ejecución, de los actores implicados y de la red de relaciones interorganizativas. Por ello la política pública significa opinión, participación, corresponsabilidad, disminución de protagonismo gubernamental y aumento de peso de las organizaciones ciudadanas.

Con la colaboración de la comunidad el gobierno logra que la ciudadanía se haga responsable en la agilización de los servicios públicos urgentes y se origina con ello una nueva actitud ante las autoridades, al no esperar a que estas atiendan sus problemas, sino al convertirse en protagonistas de la solución de aquellos problemas que están dentro de sus posibilidades.

La participación ciudadana juega una función educadora, desarrolla la conciencia cívica de los vecinos, refuerza los lazos de solidaridad y hace más comprensible la noción de interés general, permite que los individuos y grupos más activos intervengan en la gestión pública municipal; la participación es a la vez un medio y un objetivo democrático, que reconoce el derecho de intervención de todos los ciudadanos y persigue fines igualitarios para la sociedad. Pero esta función no es la única que desempeñan las acciones ciudadanas, ya que en muchas otras tantas se advierte en sus dirigentes la defensa de intereses de grupo que velan por la defensa del partido en el poder y las demandas ciudadanas pasan a segundo término, lo cual propicia un desarrollo desequilibrado entre comunidades y aumenta el

clientilismo político a través de organismos auxiliares a la Administración Pública Municipal.

Es necesario establecer una identificación entre necesidades y soluciones a los problemas que se enfrentan cada colonia, unidad habitacional o unidad industrial para el mejor aprovechamiento de los recursos de la misma comunidad; responsabilizar y comprometer a los ciudadanos, desterrando el paternalismo e interesándolos en el mantenimiento de las obras construidas con su propio esfuerzo. Si este proceso de relaciones y comunicación entre autoridades y comunidad se lleva a cabo en forma adecuada, los resultados serán satisfactorios, en consecuencia las autoridades estarán actuando acorde a la solución de las necesidades del Municipio; y no sólo a favor de intereses partidarios como ha sucedido con la utilización por parte de dirigentes políticos principalmente del PAN con los Consejos de Participación Ciudadana en el Municipio de Izcalli, problema que es abordado en el capítulo cuarto de la presente investigación.

La promoción de la participación ciudadana en el control de los programas prioritarios de desarrollo regional se debió a dos factores: uno, a la voluntad y el interés de las propias comunidades que participan organizadamente en estos proyectos sociales por colaborar ya no solo en la planeación y ejecución de las obras, sino, además, en el cuidado de los recursos y acciones que tanto, ellos como las autoridades realizan; y dos, a la decisión del gobierno por retomar esa práctica

CAPITULO III. ESFERAS JURIDICAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLÁN IZCALLI.

Para comprender lo que está sucediendo con la actuación de los consejeros ciudadanos a nivel municipal, y en específico con lo que está aconteciendo en el Municipio de Cuautitlán Izcalli es indispensable, además de tomar en consideración el aspecto teórico, analizar cómo en la cotidianidad los ciudadanos logran organizarse para enfrentar día a día la carencia de servicios públicos como son: la demanda de agua, luz y pavimentación; contar con una infraestructura escolar adecuada; con centros de salud que cubran las necesidades mínimas de su población; así como auditorios para eventos culturales; terminar con los problemas de la basura, transportes y vialidad. Mejorar el equipamiento de la seguridad pública en forma oportuna y generar mayores empleos dentro de la comunidad bien remunerados.

Una de las causas en la limitación de soluciones a los problemas mencionados es en gran parte por las constantes crisis económicas del país (siendo las más importantes y recientes la de 1982 y 1994) mismas que han frenado el desarrollo de la propia Administración Pública. Así como los niveles en la calidad de vida de la ciudadanía misma, tal como ha sucedido con el gobierno local al reducir por falta de recursos la realización de proyectos sociales importantes.

En los Ayuntamientos se ejercen pocos recursos en obras públicas, no hay una continuidad administrativa en los programas, se tienen enormes rezagos en su infraestructura y no se cuenta con el personal profesional en las diferentes áreas de trabajo, todo esto marca una limitación en la gestión local que impide un control adecuado de los recursos, propiciando corruptelas de los mismos servidores públicos para obtener beneficios económicos en su persona, o bien mejores cargos públicos.

Una alternativa de solución a lo anterior, es sin lugar a dudas recuperar la dualidad entre las políticas de gobierno y la actuación de los ciudadanos para ejecutar dichos proyectos y cubrir demandas ciudadanas en el menor tiempo y costo posible.

El profesor Aguilar Villanueva describió la intervención del ciudadano en la gestión pública como "lo que empezó con un forzado saneamiento de las finanzas públicas terminó como pluralismo político, "transición democrática", de la sociedad civil"³⁵.

Producto de la crisis económica ha ocurrido inéditamente una revaloración de lo privado. Es decir, al no hacerse ya cargo el gobierno de algunos asuntos o al no atenderlos con suficiencia, la consecuencia ha sido que, individuos y grupos en lo particular comenzaron a hacerlo, con sus propias estrategias y recursos, lo cual ha

³⁵ Aguilar Villanueva Luis F., Gestión Gubernamental y Reforma del Estado en cambio político y gobernabilidad, Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, pág. 31

llevado a una redefinición de lo que es responsabilidad gubernamental y lo que no lo es.

Como es señalado por su estudio del "Estado de México: Sociedad, Economía, Política y Cultura" el autor Edgar Samuel Morales menciona que "la aparición de las colonias suburbanas de la capital del país, pero ubicadas sobre territorio estatal, aunado a la incapacidad económica, técnica y administrativa de los Ayuntamientos de la región, permitieron la pronta aparición de las asociaciones civiles de colonos, que uniendo esfuerzos y funcionando como gestores de los servicios públicos municipales de que frecuentemente carecían, comenzaron a adquirir importancia ante los ojos de los habitantes las comunidades, ante los de las autoridades municipales del lugar y, de inmediato, ante las autoridades estatales de la propia capital de la entidad"³⁶

Por lo tanto también ubicamos que la demanda de servicios públicos fue gestionada en gran parte por apoyo y presión de los mismos necesitados, ya que la lógica de la participación ciudadana es a través de instancias legales y las que corresponden estrictamente a la política.

Este mismo autor señala ".. se advierte que ni las regiones físico-geográficas de la entidad son homogéneas, ni las costumbres son las mismas para cada región, como tampoco lo son las distintas cosmogonías, valores sociales, intereses,

³⁶ Edgar Samuel Morales Sales, Estado de México: Sociedad, Economía, Política y Cultura, Editorial UNAM, México, 1989, Pág. 44

preocupaciones vitales, grados de información, conductas de los grupos sociales que las puebla. Los matices continúan cuando se advierte que aspecto físico, formas de organización social, lenguas, hábitos religiosos y manera de actuar en los núcleos familiares de los habitantes estatales, difieren sensiblemente de grupo social a grupo social³⁷. Como lo advierte el mismo autor los problemas de identidad y las divisiones e intereses partidarios, aunadas a las dificultades socioeconómicas implican un atraso considerable en la aplicación de políticas públicas, en cuanto a competencias y capacidades se refiere.

A continuación se analiza la actuación ciudadana en el Municipio de Cuautitlán Izcalli a través de procesos participativos como son las audiencias públicas, las consultas ciudadanas y los Consejos de Participación Ciudadana. Dicho análisis parte de la necesidad de estudiar las decisiones del gobierno y como afectan en la calidad de vida de sus habitantes. Sin embargo, no se puede omitir que no se ha notado su presencia por medio de referendums o iniciativas, ambos casos se abordan a continuación:

3.1. El Referéndum.

Es importante señalar que en el Municipio de Cuautitlán Izcalli no se ha llevado a cabo ningún proceso de referéndum y de iniciativa. No obstante, para nuestra

³⁷ Joseph F. Zimmerman, Democracia Participativa, "El resurgimiento del populismo", editorial LIMUSA, 1992, México, Pág. 61.

investigación el estudio conceptual de los mismos no han sido olvidados puesto que son una manifestación de las formas de participación ciudadana institucional: "Por medio de los referéndums populares, los ciudadanos tienen, la oportunidad de hacer saber a quienes han sido elegidos para tomar decisiones, los puntos de vista de la población, sobre algún punto controvertido, y pueden, también, llegar a tomar decisiones acerca de algún asunto."³⁸ Ampliando la idea anterior "el referéndum, que se basa en el concepto de toma de decisiones compartidas es una extensión natural de la ASAMBLEA POPULAR DE NUEVA INGLATERRA y permite que los votantes decidan si los puntos que en él se incluyen deben pasar a formar parte de la CONSTITUCIÓN ESTATAL, de los ESTATUTOS DEL ESTADO, o de las ORDENANZAS LOCALES."³⁹

Desde el siglo diecinueve ya era usual la práctica de someter el documento básico (ley) a la opinión del electorado, sin que ello significará la delegación de la autoridad. Esta idea se fundamenta en el hecho de que el pueblo no tiene en sus manos la aplicación del poder legislativo, sin embargo su opinión en este tipo de procesos puede darle legitimidad a una determinada ley y ello facilitar su aplicación, no se puede ignorar que el electorado no cuenta con la suficiente capacidad técnica o con la especialización de un profesional para crear leyes, más sin en cambio sin duda se encuentra en mejores condiciones de juzgar sus necesidades que una autoridad central. Sin duda quien mejor para saber de las propias urgencias y posibles alternativas de solución. Por lo tanto, no es impropio ni inconstitucional proporcionar

³⁸ *Ibidem*, Pág. 23.
³⁹ *Ibidem*, Pág. 47.

a la gente la oportunidad de aceptar o rechazar alguna ley puesta a su consideración.

Asimismo, cabe destacar que durante la gestión municipal de 1997 a 2000 se incluyó un apartado destinado a la Promoción y Fomento de la Participación Ciudadana en el Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y del Fomento a la Participación de los Ciudadanos y Organizaciones Sociales, específicamente nos referimos al artículo 57, mismo que a continuación se cita textualmente: "El Ayuntamiento por conducto de la Administración Pública Municipal promoverá el fomento de la participación ciudadana en sus acciones de Gobierno, garantizando plenamente que la ciudadanía se exprese con libertad dentro de un marco de respeto a través de:

- I. Derecho de petición;
- II. Audiencias públicas con los miembros de Ayuntamiento y de la administración;
- III. Referéndum a reglamentos municipales; e
- IV. Integración de un Consejo Municipal Ciudadano."⁴⁰

Además en dicho ordenamiento jurídico se señala que el referéndum solo será procedente cuando la solicitud sea hecha por el ciudadano avencindado en el Municipio para proponer modificaciones parciales o totales a un determinado

⁴⁰ Gaceta Municipal, Ayuntamiento de Cuautitlan Izcalli, Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y del Fomento a la Participación de los Ciudadanos y Organizaciones Sociales, Pág. 19.

reglamento; podrá ser ejercitado durante los 15 días siguientes a la publicación del reglamento, fundando el motivo de su propuesta de modificación, misma que será analizada y discutida por el Cabildo. El acuerdo a que se llegue deberá ser notificado al interesado en un plazo no mayor a 48 horas.

Hoy en día existen seis variedades de referéndum: el de **recomendación o facultativo**⁴¹, el cual expresa la opinión de los votantes sobre un determinado asunto. Sucede cuando el órgano legislativo busca el consejo del electorado para colocar una determinada cuestión en la boleta. El órgano legislativo solamente se orientará por el resultado del referéndum, pero no estará obligado a adoptarlo. Es decir, se trata de un referéndum no oficial, organizado por los grupos de interés (recomendación).

El **referéndum obligatorio**⁴² ha sido aplicado principalmente en los Estados de San José, California, Montana y Massachusetts de los Estados Unidos de Norteamérica, este requiere del voto afirmativo de la mayoría del electorado para la adopción de una nueva constitución estatal o de una enmienda constitucional.

El **referéndum voluntario o indirecto**⁴³ es iniciado por un órgano legislativo que decide permitir que los votantes determinen la política acerca de una cierta cuestión, frecuentemente por tratarse de asuntos controvertidos. En consecuencia, la

⁴¹ Joseph F., Op. Cit., Pág. 52.

⁴² Ibidem, Pág. 53.

⁴³ Ibidem, Pág. 57.

legislatura estatal decide frecuentemente autorizar al electorado de cada gobierno local a realizar un referéndum para determinar que política debe seguirse sobre un determinado asunto dentro de la comunidad, como la venta y consumo de bebidas alcohólicas.

El referéndum de petición⁴⁴, conocido también como **referéndum de protesta o directo** contempla el veto de los ciudadanos, permitiendo que los votantes, a través de peticiones, detengan la ejecución de una ley hasta que se determine mediante un referéndum si se debe o no rechazar la ley.

Además de los tipos de referéndum ya mencionados, hay que agregar al estatal o local y constitucional.

Los principales argumentos a favor⁴⁵ del referéndum se analizan a continuación:

1. El ciudadano es quien ejerce el poder y el referéndum es un mecanismo democrático .
2. El referéndum de petición tiene la capacidad de hacer a los legisladores más responsables frente a la ciudadanía puesto que coloca a los ciudadanos en posición de cuestionar la capacidad deliberativa de los legisladores.
3. El referéndum reduce la apatía de los ciudadanos e incrementa su interés en los asuntos gubernamentales puesto que el referéndum de petición proporciona la

⁴⁴ *Ibidem*, Pág. 57

⁴⁵ *Ibidem*, Pág. 67

- posibilidad de emitir un veto sin que por ello se quiten sus responsabilidades a los legisladores.
4. Las campañas asociadas con el referéndum producen la discusión y el debate acerca de los asuntos públicos y, por tanto, contribuyen a la educación cívica del pueblo.
 5. El referéndum de recomendación, permite a los legisladores conocer el sentir popular acerca de un determinado asunto.

Los argumentos de importancia en contra⁴⁶ del referéndum son:

1. El electorado no está suficientemente preparado para tratar racionalmente los asuntos técnicos y complejos. Ya que el referéndum no revela la intensidad de los sentimientos que se hallan detrás de cada voto afirmativo o negativo.
2. El referéndum de protesta introduce demoras e incertidumbre.
3. El referéndum se basa en el supuesto poco realista de que se puede responder a preguntas complejas con una respuesta del tipo "sí" o "no" y fomenta una confrontación entre defensores y oponente de una proposición. Es decir en el proceso legislativo, ambas partes de una discusión pueden hacer compromisos y aceptar algunos puntos de vista de su adversario, lo cual mejora la calidad del resultado. En cambio en el caso del referéndum no existe la oportunidad de llegar a un acuerdo.

⁴⁶ Ibidem, Pág. 68 y 69.

4. El requisito de preparar y distribuir un folleto informativo para los votantes aumenta los costos que deben pagar los contribuyentes.

La Iniciativa:

La iniciativa⁴⁷ es más bien utilizada para la elaboración de leyes por el empuje de los ciudadanos cuando los cuerpos legislativos no son lo suficientemente abiertos y no responden a las expectativas del ciudadano, entonces este puede reaccionar mediante una iniciativa de recomendación para aprobar o desaprobar cierta ley.

En el caso concreto de estudio que nos ocupa corresponde al Ayuntamiento⁴⁸ el derecho de iniciar, discutir y aprobar los reglamentos de su competencia, pero a través de la Secretaría del Ayuntamiento, podrá recibir anteproyectos e iniciativas de orden general de :

- I. Diputados Federales de la circunscripción territorial;
- II. Diputados Locales de circunscripción municipal;
- III. De representantes populares;
- IV. De los servidores públicos municipales en la esfera de sus atribuciones; y
- V. De los ciudadanos

⁴⁷ Ibidem, Pág. 80.

⁴⁸ Gaceta Municipal, Ayuntamiento de Cuautitlán Izcallí, Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y del Fomento a la Participación de los Ciudadanos y Organizaciones Sociales, Pág. 21.

La Secretaría del Ayuntamiento una vez recibida la iniciativa de reglamento municipal la turnará para ser sometida a la sesión de Cabildo correspondiente, en la cual se discutirá y aprobará, en su caso.

Los argumentos a favor⁴⁹ de la iniciativa se enumeran a continuación:

1. La iniciativa permite al electorado ayudar a establecer la agenda legislativa y puede ser empleada para vencer la inercia y hacer a los cuerpos legislativos más sensibles a los intereses de los electores.
2. La iniciativa amplía las oportunidades de la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.
3. La iniciativa realiza una función educativa cívica importante. Como con el referéndum, el público puede ser malinformado, o informado. Algunos grupos utilizan la iniciativa a sabiendas de que la proposición no recibirá la aprobación de los electores pero convencido de que la proposición y la campaña asociada tendrá un efecto educativo beneficioso a largo plazo que llevará una acción legislativa.

Los argumentos más importantes en contra de la iniciativa se mencionan a continuación⁵⁰:

⁴⁹ Joseph F., *Op. Cit.*, Pág. 99, 100 y 101.

⁵⁰ *Ibidem* páginas 101-104.

1. Las leyes resultantes de las iniciativas por lo regular carecen de una redacción profesional y crean problemas de interpretación para su puesta en vigor.
2. Los legisladores electos están mejor informados que los electores, en parte porque cuentan con el respaldo de personal profesional que conduce investigaciones de hechos en asuntos complicados, su trabajo se traduce en mejoras a las propuestas de ley que van a pasar por el proceso legislativo.
3. Las iniciativas pueden no estar coordinadas con otros estatutos relativos, lo cual puede generar problemas cuando entran en conflicto con dichos estatutos, es decir pueden originar un desequilibrio al sistema sino son bien organizadas.
4. La redacción de una proposición de iniciativa en la boleta puede confundir a los electores y hacerlos que den un voto afirmativo creyendo que votaron a favor de una política dada, cuando en realidad el sí en el voto es en contra de dicha política.
5. Las boletas pueden ser llenadas con proposiciones de carácter emocional.

A pesar de que parece que la iniciativa tiene más argumentos en contra que a favor no es así porque la redacción y la coordinación en su elaboración requieren de un cuidado muy especial y atento, para no confundir al electorado, lo cual quiere decir que si se toma la preparación adecuada al momento de su elaboración (el tiempo, la objetividad, la coordinación y su redacción) estas iniciativas pueden generar tanto una mayor participación ciudadana como una revaloración más sensible del cuerpo legislativo en relación al interés ciudadano. Con lo cual concluimos que la iniciativa

en general ha sido una adaptación saludable del proceso legislativo porque educa a los ciudadanos en relación a asuntos públicos importantes.

3.2 El Plebiscito: Es usado por el gobierno local para consultar a los electores su aprobación o rechazo a decisiones del Ayuntamiento que a su juicio sean trascendentes para la vida pública de la comunidad.

La solicitud de plebiscito puede ser iniciada por el Ayuntamiento, a petición de ciudadanos, así como también por organizaciones sociales reconocidas por el Ayuntamiento, toda solicitud debe contener el acto o decisión de gobierno que se pretende someter a consideración del electorado, la exposición de los motivos y razones por la cuales se considera de importancia trascendente para la vida pública del Municipio, y por último deberán de incluir en la solicitud el nombre, dirección, y firma del solicitante para cualquier aclaración o duda.

Mientras que por medio del REFERENDUM la ciudadanía puede opinar sobre la aprobación, modificación, derogación o abrogación de leyes que expida su Congreso Local. El PLEBISCITO, tiene como finalidad aprobar o rechazar actos o decisiones del presidente municipal y que a juicio de éste sean trascendentes para la vida pública. El presidente Municipal es quien iniciará el procedimiento mediante convocatoria.

3.3 Noción de Audiencia Pública. No se puede concebir un gobierno moderno, sin que sus dirigentes inserten un nuevo estilo basado en el diálogo, ya que en cuanto mejor se conozcan las necesidades y los ideales de los ciudadanos, se tendrán más posibilidades de fijar la política que se debe seguir, en este sentido “En los gobiernos locales la forma más antigua de participación ciudadana activa en la toma de decisiones incluye audiencias públicas formales en las cuales los ciudadanos tienen la oportunidad de expresar sus puntos de vista y, en algunas audiencias, de cuestionar a los funcionarios.”⁵¹

Como es señalado por este mismo autor “Las audiencias públicas no desplazan a la autoridad que debe tomar decisiones, pero pueden inducir a los funcionarios públicos a modificar sus puntos de vista y propuestas originales. Los funcionarios deben considerar seriamente los puntos de vista expresados por el ciudadano, o de lo contrario, la audiencia pública se convertirá en poco más que un ritual previo de consulta.”⁵²

Cabe hacer notar que el horario para celebrar una audiencia pública, así como la información y el apoyo de asesores tanto a funcionarios públicos como al propio ciudadano es vital para esta sea eficaz. Además para que las aportaciones de los ciudadanos en las audiencias públicas funcionen verdaderamente como catalizadores, orientadores y productores de cambios mayores en los planes, deben comenzar en las primeras

⁵¹ Ibidem, Pág. 19 y 20.

⁵² Ibidem, Pág. 20.

etapas del proceso de planificación y continuar a lo largo de él. Por lo anterior, en el contexto general de las grandes transformaciones a las que se pretende llegar, se debe dar congruencia y compatibilidad al desarrollo de aquellas comunidades que por su grado de marginación pudieran rezagarse en la obtención de los beneficios que el Municipio pretende alcanzar, es evidente que ello habrá de implicar un mayor esfuerzo técnico y un compromiso financiero adicional al Ayuntamiento.

3.3.1 La Audiencia Pública en el Municipio de Cuautitlán Izcalli.

En cumplimiento al artículo 60 del Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y del Fomento a la Participación de los Ciudadanos y Organizaciones Sociales⁵³ en 1997 el Gobierno Municipal de Cuautitlán Izcalli como una de las prioridades de su gestión tuvo la necesidad de instrumentar mecanismos ágiles y directos que le permitieran la mejor comunicación con la sociedad, es decir tuvo a bien implementar audiencias públicas. En ese tenor se instauraron en el mes de enero de ese mismo año EL DENOMINADO JUEVES CIUDADANO, que es un modelo de atención directa los ciudadanos en donde cada JUEVES todos los DIRECTORES de la Administración, incluyendo los organismos descentralizados como el DIF, OPERAGUA, LA COORDINACION DE DERECHOS HUMANOS y el mismo PRESIDENTE MUNICIPAL atiende en el salón del pueblo diversos asuntos de interés público planteados por los mismos ciudadanos. Es importante mencionar

⁵³ Gaceta Municipal, Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Op. Cit., Pág. 20.

que durante ese año (1997) se atendieron a 11,670 personas en 7,372 asuntos, de los cuales aproximadamente el 70% quedaron resueltos y fueron canalizados a las instancias correspondientes y el resto fue contestado de forma negativa por no ser procedente su petición ya que no correspondía a problemas de interés público sino más bien privados.

Como ya se mencionó las audiencias públicas son atendidas personalmente por cada uno de los Directores así como por personal de los Organismos Descentralizados quienes brindan su atención, asesoría y respuesta a los ciudadanos. Durante 1998 fueron atendidas 11,000 personas en 8,634 asuntos en su mayoría con demandas de mayores servicios públicos en materia de educación, salud, seguridad pública y deportes. En este mismo año se atendieron en forma directa a 4,600 personas en 1,146 audiencias.

3.4. Consulta de Ciudadanos. El crecimiento del interés ciudadano en el gobierno vecinal cobró ímpetu luego de los desórdenes civiles de mediados de los 60, en los cuales se patentizaron los problemas multitudinarios de los grupos severamente marginados y la incapacidad de los gobiernos locales para responder a las necesidades de estos grupos.

Estos Comités proporcionan a los ciudadanos la oportunidad de participar en el proceso de toma de decisiones; mejorar la comunicación bilateral entre los

ciudadanos y los funcionarios públicos y aprovechar la pericia de los ciudadanos en diversas áreas funcionales.

En ocasiones se emplea un sistema combinado de elección y nombramiento para obtener las ventajas de cada uno de esos géneros, de tal manera que se realiza primero la elección y luego el nombramiento, con el fin de obtener un Comité más equilibrado. En el caso del Municipio, los miembros de los Comités Municipales son designados por el presidente municipal mientras que los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana son elegidos por el voto de la comunidad.

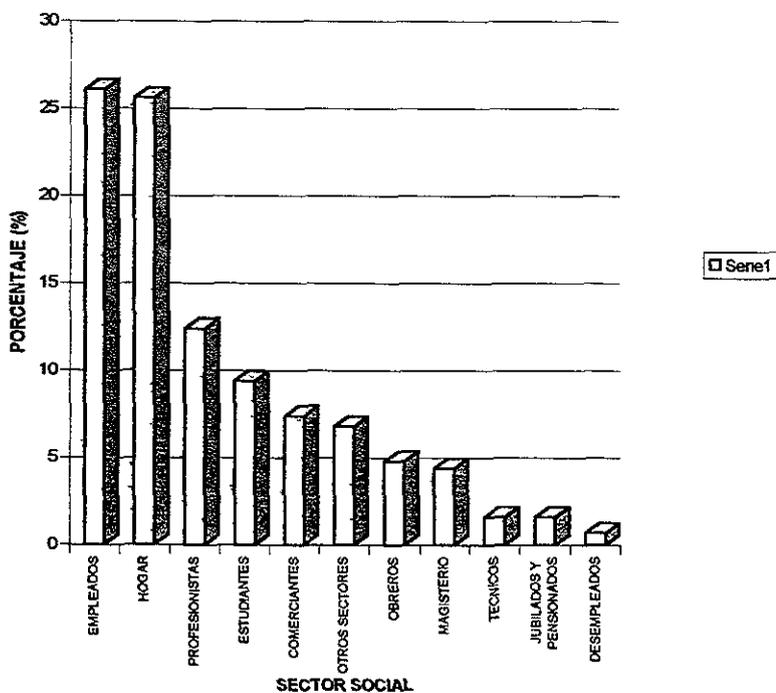
Sin embargo, las controversias no sean hecho esperar ya que surgen varios cuestionamientos en relación a que si ¿Pueden los ciudadanos y amas de casa determinar el tipo de programas de atención permanente que satisfacen mejor las necesidades de la comunidad?, así como también ¿Qué se gana una comunidad con el control centralizado de estos programas por una estructura central que controla a miles de personas?

El gobierno de Cuautitlán Izcalli antes de asumir su responsabilidad de dirección del Ayuntamiento realizó un trabajo de consulta ciudadana con el cual pudo recabar las necesidades más apremiantes. Estas peticiones fueron analizadas en tal forma que se pudieran constituir como elementos orientadores en la programación de acciones y obras por parte de la gestión municipal 1997-1999. El mecanismo de la consulta ciudadana empleada en el Municipio fue a través de Foros de Consulta y se

realizaron con la participación de los sectores más representativos del Municipio como son maestros, empresarios, ejidatarios, representantes de organizaciones sociales y vecinos en general.

La participación que por sector de ciudadanía se tuvo corresponde el 26.1% a los empleados; el 25.6% a las amas de casa; el 12.4% a los profesionistas; el 9.4% a los estudiantes y el 7.1% a los comerciantes. Otros importantes sectores por su participación fueron los obreros con el 5%, el magisterio con el 4%, los jubilados y pensionados. Los sectores menos participativos fueron los técnicos con tan solo 2% y los desempleados con 1.5% y por último otros sectores con un 6.9%. Para un mejor análisis observar la gráfica de porcentajes presentada a continuación:

PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD POR SECTORES EN LA CONSULTA



Los rubros que fueron tratados en éstos Foros fueron los siguientes:

1. "Desarrollo de la familia y atención a grupos vulnerables",
2. "Desarrollo agropecuario",
3. "Impulso al desarrollo económico",
4. "Educación, cultura y deporte",
5. "Participación de las organizaciones sociales en el desarrollo comunitario",

6. Así como un coloquio con la participación de especialista en el tema "Modernización del Municipio, límites y perspectivas".

En estos Foros se tuvo una participación de 793 personas, arrojando 126 ponencias, 317 propuestas y 219 peticiones.

Un mecanismo más de consulta fue el colocar buzones y módulos de atención en delegaciones administrativas, oficinas públicas municipales y en los centros comerciales de mayor afluencia. Los buzones fueron instalados del 15 de febrero al 7 de marzo de 1997 y los módulos se instalaron los fines de semana del mes de febrero. Mediante este mecanismo se utilizaron formatos donde se solicitaba la identificación de las principales demandas de la comunidad y la posible propuesta de solución para abatir dicho problema. Por este mecanismo se capturaron 2,578 demandas de las cuales el rubro con mayor demanda fue el de la seguridad pública ocupando el 16.5% del total de las demandas. Fenómeno que no es exclusivo de esta localidad sino asunto de atención nacional.

Los otros tres rubros importantes de demanda ciudadana lo fue la recolección de basura con 9.2%; el alumbrado público, con 8.7% y la pavimentación, también con 8.7%. en orden descendente de demandas continuaría la atención al desarrollo deportivo con el 7.1% de las peticiones ciudadanas. En este rubro se contempla la ampliación de infraestructura deportiva, el apoyo al deporte de alto rendimiento, creación de zonas

deportivas para incapacitados, realización de clínicas deportivas y fomento a escuelas de entrenamiento deportivo.

Otras importantes demandas lo fue el arreglo de áreas verdes con 6.9%; bacheo con 6.3%, fugas de agua con 6.2% y mayor dotación de agua con 6.0%.

CLASIFICACIÓN DE LAS DEMANDAS CIUDADANAS

RUBROS	NÚMERO DE DEMANDAS	PORCENTAJE (%)
SEGURIDAD PUBLICA	425	16.5
RECOLECCION DE BASURA	238	9.2
ALUMBRADO PUBLICO	225	8.7
PAVIMENTACION	224	8.7
DEPORTE	183	7.1
ARREGLO DE AREAS VERDES	177	6.9
BACHEO	162	6.3
FUGAS DE AGUA	156	6.2
DOTACION DE AGUA	155	6.0
TRANSPORTE PUBLICO	129	5.0
SALUD	129	5.0
CONTROL CANINO	124	4.8
EDUCACION	122	4.7
DRENAJE/DESASOLVE	109	4.2
OTROS	22	0.8
TOTAL	2578	100

Para mayor análisis a lo descrito anteriormente obsérvese la gráfica de demandas ciudadanas presentada en los anexos de la presente investigación.

El gobierno municipal de Cuatitlán Izcalli se preocupa por el concurso de la sociedad para cumplir los propósitos y las metas en el diseño de programas gubernamentales y establecer al mismo tiempo las formas con las que habría de coducir el Plan

Nacional de Desarrollo Municipal 1997-2000. Por lo expresado en líneas anteriores y en contestación a los cuestionamientos planteados al principio de este apartado tenemos que es un hecho irrefutable que los ciudadanos pueden guiar a sus gobiernos por medio de su participación continua, es decir expresando sus necesidades y ejerciendo su orientación a las políticas de gobierno para elevar su calidad de vida.

El gobierno del Municipio de Cuautitlán Izcalli se ha preocupado por incluir dos esferas más en su ámbito jurídico que propicien la participación ciudadana como son: los Consejos de Participación Ciudadana y los Comités Municipales de Ciudadanos, ambos temas se abordarán ampliamente en los capítulos cuarto y quinto de la presente investigación.

3.5. El voto: Desde la antigua Grecia los ciudadanos votaban para decidir sobre la vida en la comunidad y es hasta nuestros días la base de la democracia directa, ya que nosotros como ciudadanos elegimos a nuestros gobernantes.

El artículo 36 fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala como una de las obligaciones del ciudadano participar en las votaciones populares de acuerdo a los ordenamientos jurídicos.

El Código Electoral del Estado de México señala en su artículo quinto al voto como un derecho y obligación de parte del ciudadano para manifestar su preferencia política en forma libre, secreta, directa, personal e intransferible. En tanto el artículo sexto se refiere a los requisitos que debemos cumplir como ciudadanos para tener derecho a votar: la obligación de inscribirse en el padrón electoral, contar con la credencial para votar y no tener impedimento legal para sufragar.

Las elecciones presidenciales de 1988 representan un caso especial desde 1961, porque además de que bajó la votación del PRI, ha sido la única vez que un partido de oposición ganó con más del 50% de los votos en la elección de diputados, de senadores y en la presidencia de cuatro entidades: Morelos, Michoacán, Estado de México y Distrito Federal (siendo las dos últimas las más pobladas del país). Además, el dato más importante en las elecciones de 1994 es que el PRI tenía aproximadamente 54% de los votos como máximo en todo el país, lo cual significa que lo que se reducía al Estado de México, Distrito Federal y Baja California hoy en día se ha generalizado a todo el país⁵⁴.

En los últimos años la vida política local en México⁵⁵ se ha ido modificando, pues antes de la reforma política de 1995, la participación de partidos políticos distintos al PRI en los gobiernos municipales era escasa o prácticamente nula, sin significar esto una abstención de dichos partidos en los procesos electorales. Así en 1981 el

⁵⁴ Silvia Gómez Tagle, La transición inconclusa treinta años de elecciones en México, El Colegio de México, 1997, pág. 118 y 129.

⁵⁵ Ciclo de conferencia sobre políticas públicas y desarrollo municipal primer congreso el Colegio Mexiquense. Políticas públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-práctico de la gestión pública municipal, Carlos E. Massé Narváez (compilador), pág. 395.

PRI gobernaba en el 96% de los Municipios, mientras que en 1993 hace el 88% del total.

Una democracia representativa no garantiza justicia social ni equidad política perfecta⁵⁶, pero ofrece algunos mecanismos de participación que permiten una mayor igualdad entre ciudadanos y obliga a una mayor responsabilidad de los gobernantes respecto de los gobernados.

En años recientes, Cuautitlán Izcalli ha mostrado preferencias electorales favorables al Partido Acción Nacional. En las elecciones de 1996 se contaba con una lista nominal de 216,804 votantes, el PAN obtuvo mayoría con 48,427 votos, seguido por el PRI con 32,672 y PRD con 16,080 votos. Para las elecciones de Ayuntamiento de 1999 se repite la misma secuencia el PAN obtuvo mayoría con 68,837 votos, seguido por el PRI con 41,680, el PRD solo obtuvo 19,141 votos.

En la elección ordinaria de Ayuntamientos del 2000 del total de votos 194,777 el PAN obtuvo 106,223, el PRI 52,182 y el PRD 19,558. El PAN se impuso no sólo en el Municipio de Cuautitlán Izcalli sino en la mayoría de los Ayuntamientos del estado de México con un total de 1'849,183 votos (lo que equivale al 38% del territorio), los Ayuntamientos gobernados por el PRI equivale al 34% con 1'635,666 votos, el PRD gobierna en el 20% del territorio con un total de 983,338 votos.

⁵⁶ Silvia Gómez Tagle, Op. Cit., pág. 15.

Para gobernar democráticamente y no sólo a nivel local es necesario consultar al ciudadano, por ello es importante la realización de sufragios, elecciones que representan costos de tiempo y dinero altos tanto para el gobierno como para la sociedad, de ahí la importancia por ejercer la participación en las elecciones.

CAPITULO IV. ORIGEN Y FUNCIONES DEL CONSEJO DE PARTICIPACION CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE CUAUTITLAN IZCALLI.

La participación ciudadana es una de las estrategias del desarrollo social señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo⁵⁷ y en el Plan de Desarrollo del Estado de México, ya que la solución de los problemas de desarrollo social, requiere de la acción conjunta del gobierno y de la sociedad.

El Municipio por tanto, como la institución más cercana al ciudadano, es el espacio natural para la participación de la ciudadanía, ya que da al proceso un contenido democrático y garantiza que los recursos se orienten hacia prioridades definidas por la propia comunidad.

El desarrollo de la democracia representativa requiere necesariamente de la participación y ampliación de los espacios de representación política, basada en los principios de libertad de expresión, de reunión y en el respeto a los derechos humanos. En síntesis, una ciudadanía consciente de sus derechos y obligaciones, que esté dispuesta a acatar el imperio de la ley por encima de intereses particulares o de grupo.

⁵⁷Poder Ejecutivo Federal-SHCP, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. México, 1995, Pág. 68.

Una fuerte participación ciudadana genera condiciones favorables a la transparencia en procesos de decisión, da legitimación a las tareas del gobierno y conlleva a una mayor racionalización de los recursos. Con ello la democracia representativa se reafirma como una forma eficaz⁵⁸ al gobernar.

La democracia representativa deberá responder con ese solo hecho a la voluntad popular, evitando con su aportación y atención en las diferentes estructuras de gobierno, prácticas nocivas como el influyentismo y la corrupción, impactando de modo significativo la credibilidad y confianza de los ciudadanos en la gestión gubernamental.

Es decir, un gobierno democrático no debe decir ni ordenar las causas o los problemas en que las organizaciones y los individuos puedan o quieran interesarse. Esto es, debe garantizarse la libertad de expresión y de asociación de los ciudadanos interesados en participar. Esta libertad es esencial para que puedan ser defensores eficaces de la democracia.

En este orden de ideas, el gobierno debe reconocer la capacidad transformadora de los diferentes grupos que conforman la sociedad para respetar la pluralidad de pensamiento. Practicar más los mecanismos de participación institucionalizada en la

⁵⁸ Entendiendo por eficaz la realización del impacto deseado o esperado.

búsqueda por ampliar el desarrollo cultural, base de la superación social y gubernamental.

En este sentido han surgido diferentes reglas y distintos estilos de gestión pública que incorporan la exigencia de una sociedad más informada, heterogénea y autónoma en la definición y tratamiento de problemas públicos.

Las políticas de un gobierno eficaz dan respuesta inmediata a las demandas ciudadanas, hecho que conlleva a una mayor participación y representación democrática de los ciudadanos. Idealmente, tienen, entonces, acceso a los otros poderes (legislativo y judicial) para defender sus derechos y atenuar desigualdades.

Esto es, se participa en la distribución del poder político y los grupos excluidos o con una ciudadanía acotada en términos de derechos, tienen una capacidad de presión limitada o sólo pueden pedir concesiones dentro del marco corporativo correspondiente.

Los Consejos de Ciudadanos son órganos de representación vecinal y de participación ciudadana según lo señalado en la ley orgánica del estado de México y la ley de participación ciudadana del Distrito Federal para la atención de los intereses de la comunidad en relación a las necesidades y calidad de los servicios públicos relativos a un determinado territorio. Ambas leyes contemplan a la

participación como autoridades auxiliares del gobierno, ya sea este Municipio o delegación política como es en el caso del Distrito Federal.⁵⁹

4.1 Breve reseña histórica de los Consejos de Participación Ciudadana a nivel Municipal.

De acuerdo con el decreto número 72 publicado en la "Gaceta de Gobierno" el 27 de febrero de 1995 en el que se reforman, adicionan y derogan diversos libros, títulos, capítulos, secciones, artículos y fracciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, se establece en el artículo 15 de ese ordenamiento, que la ley determinará las formas de participación de las organizaciones civiles y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades que se les reserven.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, en el título II, bajo la denominación: de las Atribuciones de los miembros del Ayuntamiento, sus Comisiones, Autoridades Auxiliares y Órganos de Participación Ciudadana, establece el marco normativo en que las organizaciones ciudadanas auxilian al gobierno municipal.

⁵⁹ Ley de Participación Ciudadana. Artículo 114, Pomúa, México, Pág. 269.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por la Constitución Política del estado Libre y Soberano de México, se adicionaron a ese Título las disposiciones que corresponden a las organizaciones civiles, sus objetivos y actividades, la atención de los Ayuntamientos para estas formas de asociación, así como la creación de los comités de contraloría social.

Por otro lado, se incorpora a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México la creación y funcionamiento de los comités ciudadanos de control y vigilancia encargados de la supervisión de la obra pública estatal y municipal cuya actividad será regulada por los lineamientos que expidan las Secretarías de Finanzas y Planeación, de la Contraloría y la Coordinación General de Apoyo Municipal.

Es imprescindible destacar la importancia para la presente investigación las adiciones propuestas a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, ya que permiten enriquecer la participación ciudadana en los trabajos de mejoramiento comunitario que interesan directa e inmediatamente a los propios habitantes.

Con esta forma de participación, la ciudadanía tendrá la certeza de que la realización de cada una de las obras realizadas en su comunidad se encuentran debidamente tuteladas mediante el control y vigilancia directa de los propios vecinos. Es decir, al cubrirse la totalidad con la presencia de los comités, se dará una supervisión precisa de los trabajos que se lleven a cabo, coadyuvando a la

prescripción de cualquier irregularidad u omisión en que se pudiere incurrir, al mismo tiempo que se favorece la propia inversión pública y la atención de los izcaltecos.

Las funciones de control y vigilancia conferidas a estos Comités, advierten la importancia de la observación en las tareas del gobierno. Por ello resulta claro que esta forma de control y vigilancia permitirá alcanzar objetivos, que permitan responder eficientemente a las necesidades de la comunidad, garantizando la transparencia en el desarrollo de cada una de las obras, desde el proceso o acto administrativo relacionado con la adjudicación o concesión de la obra hasta la promoción del adecuado mantenimiento de la misma.

La participación de los ciudadanos en la gestión de soluciones a los problemas municipales, evidentemente constituye una actividad política, que no solamente implica vigilancia, encauzamiento y dirección de intereses públicos, sino que contiene una función específicamente política: la designación de autoridades de la comunidad local y el ejercicio mismo de dicha autoridad para la consecución de un mejor desarrollo.

La promoción de la participación ciudadana tiene distintas variantes, dependiendo de las particularidades de cada Municipio. A pesar de ello, existen aspectos comunes que deben tomarse en cuenta para promoverla:

- Reconocer la participación ciudadana en la solución de las demandas más sentidas de la comunidad que respondan a su propia urgencia y no a intereses que buscan solo un fin político.
- Reunir demandas del Municipio y priorizarlas de acuerdo al mayor beneficio social y al presupuesto del mismo.
- Concertar a organizaciones civiles y sociales existentes en el Municipio, guardando el respeto y la tolerancia de sus propios principios de integración en la solución a problemáticas correspondientes a su entorno.
- Cumplir con los compromisos contraídos para no defraudar la confianza de las organizaciones porque "La confianza es lo más difícil de obtener pero lo más fácil de perder"⁶⁰
- Difundir ampliamente las acciones concertadas, sus avances hasta su culminación haciendo énfasis en el apoyo recibido de las organizaciones.

La participación ciudadana debe ser considerada dentro de las políticas públicas de gobierno como la forma más viable para responder a las necesidades, porque genera consensos, garantiza la gobernabilidad y el desarrollo integral del Municipio,

⁶⁰ La participación social del Municipio, Manual de estudio No. 27, CECOM, pág. 7.

elabora propuestas y contribuye en la toma de decisiones para alcanzar el bienestar social.

4.1.1. Origen de los Consejos de Participación Ciudadana de Cuautitlán Izcalli.

El nuevo estilo de gobierno, orientado hacia la participación, la consulta, la descentralización, la cooperación y la corresponsabilidad, requiere mejorar la información y producir instrumentos que permitan mejorar la toma de decisiones gubernamentales.

El fomentar la creación de comités comunitarios que garanticen la presencia amplia, plural y democrática de las comunidades permite al gobierno llevar a cabo una correcta gestión pública y elaborar políticas públicas partiendo del encuentro entre población y gobierno para enfrentar las problemáticas desde la visión del propio ciudadano. Por lo anterior, se da el impulso para la creación y funcionamiento de diversos Consejos y Comités Municipales, integrados por ciudadanos electos como son los Consejeros de Participación Ciudadana y la adhesión de vecinos interesados en el tema y/o que cuenten con experiencias para apoyar su buen funcionamiento.

De acuerdo con el Artículo 37 del Bando Municipal⁶¹, estos consejos y comités se integrarán a convocatoria del presidente Municipal participando diferentes sectores sociales que se distingan por su contribución al interés social para elevar la calidad de vida comunitaria.

Cumpliendo con este objetivo, en el caso específico de Cuautitlán Izcalli, para finales de enero de 1997 se procedió a formar los Consejos y Comisiones que señala el Bando Municipal vigente mismos que se mencionan a continuación:

1. Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal
2. Consejo de Desarrollo Municipal
3. Consejo Municipal de Protección Civil
4. Consejo Municipal de Protección al Ambiente.
5. Consejo Consultivo de Seguridad Pública
6. Consejo Municipal de Población
7. Consejo Municipal de Reforestación
8. Consejo Consultivo Económico Municipal
9. Consejo Municipal de Atención a la discapacidad
10. Consejo Municipal del Deporte
11. Consejo Municipal de Salud

⁶¹ H. Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli 1997-2000, Bando Municipal de Cuautitlán Izcalli (1997-2000), Pág. 17.

12. Consejo Municipal de Prevención y control del Crecimiento Urbano
13. Consejo Municipal de Alfabetización
14. Comités de Control y Vigilancia
15. Consejo Municipal del Transporte
16. Consejo Municipal del Comercio en Vía Pública
17. Consejo Municipal de Lucha Contra las Drogas y la Delincuencia
18. Consejo Municipal para la Educación y Cultura

Es importante señalar que el CONSEJO DE DESARROLLO MUNICIPAL (CODEMUN) se conforma a su vez con los integrantes de los CONSEJOS DE PARTICIPACION CIUDADANA quienes de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal del Estado de México⁶² son auxiliares de la Administración que fungen como órganos de comunicación y colaboración entre el Ayuntamiento y las comunidades integrándose con cinco vecinos de la comunidad y cuya creación esta contemplada en el Bando Municipal⁶³ como órgano auxiliar de la administración.

Dicho Consejo está integrado, por:

- El Presidente Municipal, quien actúa como Presidente del Consejo.
- Un Secretario, nombrado por el Presidente del Consejo.

⁶² Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Artículo 64, Pág. 122.

⁶³ H. Ayuntamiento Constitucional de Cuautitlán Izcalli 1997-2000. Bando Municipal 1997-2000. Cuautitlán Izcalli, Estado de México, 1997. Pág. 16.

- Los demás integrantes del Ayuntamiento (Síndicos y Regidores).
- Los representantes sociales comunitarios electos democráticamente en asambleas generales de barrios, colonias, ejidos y comunidades rurales e indígenas del Municipio.
- Un vocal de control y vigilancia elegido entre los representantes sociales comunitarios.
- Un equipo de asesores conformado con personal del Ayuntamiento.

Para el caso de los miembros del Cabildo, solo tendrán derecho a voto los representantes de las Comisiones, cuando se trate de un asunto de su competencia.

El Consejo se constituye formalmente en una Asamblea General, convocada por el Ayuntamiento en la que participan todos los integrantes, presidida por el Presidente Municipal.

El CODEMUN revisa y analiza la normatividad de los fondos que habrán de destinarse a la gestión, define el programa anual de actividad del Consejo, recibe la información de los fondos asignados al Municipio; programa en forma democrática, con la participación de todos los integrantes del Consejo, el esquema de prioridades anuales, con apego a los objetivos y lineamientos que norman el ejercicio de los fondos⁶⁴, atendiendo al Plan de Desarrollo Municipal y a los requerimientos más

⁶⁴ Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM).

notorios de las comunidades con mayor rezago o marginalidad, así como cualquier otro aspecto necesario para el logro de los objetivos.

Lo anterior, impulsa la corresponsabilidad ciudadana y gubernamental para que el diálogo y la negociación sean el medio privilegiado en el diseño de las políticas públicas. La sociedad y el gobierno son corresponsables de las tareas que les atañen por medio de estas figuras.

Las propuestas de inversión que planteen las comunidades ante el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN) para que este a su vez las haga llegar al Ayuntamiento contarán con un acta comunitaria donde se asiente y valide que las obras y acciones correspondientes fueron consideradas prioritarias por la mayoría de la población de la localidad.

Para la priorización y programación de las obras y acciones a realizar a través de los fondos, se deberá considerar los planes de desarrollo municipal, a efecto de que los proyectos seleccionados se orienten a satisfacer los rezagos detectados.

El Ayuntamiento, tomando en cuenta lo anterior, decidirá cuales son las obras y acciones que se realicen.

El Bando Municipal de Cuautitlán Izcalli 1997-2000 prevé la figura de estos consejos, dando como resultado un total de 90, mismos que corresponden a un número de comunidades comprendidas en 37 fraccionamientos urbanos, 28 fraccionamientos habitacionales urbanos, 12 ejidos y 13 pueblos.

Cada consejo estará integrado por cinco vecinos de la comunidad que tendrán los siguientes cargos:

- Presidente
- Secretario
- Tesorero
- Vocal I
- Vocal II

Parte importante del tema que abordamos es la labor del Consejo de Desarrollo Municipal, para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en los recursos de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal, establece que el Fondo para la Infraestructura Social Municipal se distribuirá de acuerdo a los criterios y lineamientos en ella estipulado, teniendo un carácter redistributivo hacia aquellos Municipios con mayor magnitud y profundidad de pobreza extrema y que el Fondo de Aportaciones para el

Fortalecimiento de los Municipios se distribuirá en proporción directa al número de habitantes con que cuenta cada Municipio.

Corresponsables de la federalización como estrategia fundamental, los gobiernos municipales serán los encargados de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos que con cargo a los referidos fondos se les asignen, así como de su manejo eficiente y transparente. 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 la administración estatal y el Consejo de Desarrollo Municipal.

Los Ayuntamientos promoverán, impulsarán y darán seguimiento a la organización y a la participación social, así como la operación y desarrollo de los Fondos. Estos son corresponsables con la ciudadanía de impulsar y aplicar la política de desarrollo social en su ámbito; hacer del conocimiento de sus habitantes los montos que reciben, las obras y acciones a realizar, el costo de cada una, su ubicación, sus metas y beneficios, promover la participación de las comunidades beneficiarias en la definición del destino, aplicación y vigilancia de las obras y/o acciones a realizar, así como de su programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación.

Finalmente, es importante destacar que la participación ciudadana organizada es el eje para la aplicación de dichos fondos, ya que significa sumar los esfuerzos colectivos con los de las instituciones para garantizar mejores condiciones de vida.

4.2 Organización de los Consejos de Participación Ciudadana.

La Ley Orgánica Municipal para el Estado de México, por ser una ley general, no contempla a detalle la organización, integración, funciones, facultades y prohibiciones para los Consejos de Participación Ciudadana, determinar estas es una atribución que la misma ley otorga a los Ayuntamiento en su artículo 31, fracción I, que a la letra dice: "Expedir y reformar el Bando Municipal, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro del territorio del Municipio, que sean necesarios para su organización, prestación de los servicios públicos y, en general, para el cumplimiento de sus atribuciones", en otros términos y de acuerdo al tema central que nos ocupa el artículo mencionado determina que el Ayuntamiento tiene la facultad de expedir la reglamentación correspondiente a la organización y funciones de los Consejeros Ciudadanos Municipales, dicho documento fue elaborado durante la administración municipal 1997-2000 y quedó asentado bajo el nombre de "Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y del Fomento de la Participación de los Ciudadanos y Organizaciones Sociales" mismo documento fue difundido a la comunidad a través de la Gaceta Municipal.

Como se había mencionado en capítulos anteriores los Consejos de Participación Ciudadana se integrarán por cinco vecinos de la comunidad: presidente, secretario, tesorero, vocal I y vocal II; por cada propietario habrá un suplente; y son electos por sus propios vecinos de acuerdo a la convocatoria del Ayuntamiento.

El Presidente del Consejo de Participación Ciudadana además de convocar a la celebración de reuniones del consejo ante el Municipio, representa e informa a la comunidad⁶⁵.

A su vez, el Secretario debe tener el control de la correspondencia, la elaboración de informes y firmar junto con el Presidente del Consejo los documentos necesarios para la correcta gestión de sus programas de trabajo y de los acuerdos celebrados en las asambleas⁶⁶.

El Tesorero debe llevar el control del estado financiero de los ingresos y egresos que controle el Consejo y presentar una liquidación cuando menos cada tres meses a la Tesorería Municipal⁶⁷.

Asimismo, los Vocales del Consejo auxiliarán al presidente, secretario y tesorero del consejo en la elaboración y ejecución de los programas de actividades de las comisiones asignadas. Además, deberán reportar el grado de avance en cada una de las actividades que tenga colaboración.

⁶⁵ Gaceta Municipal, Ayuntamiento de Cuautitlan Izcali, Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y del Fomento a la Participación de los Ciudadanos y Organizaciones Sociales, Pág. 15.

⁶⁶ Ibidem, Pág. 15.

⁶⁷ Ibidem, Pág. 16.

4.3 Función de los Consejos de Participación Ciudadana.

De acuerdo a lo ordenado por el Reglamento de Autoridades Auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y del Fomento de la Participación de los Ciudadanos y Organizaciones Sociales del Municipio de Cuautitlán Izcalli, Capítulo Cuarto, serán atribuciones principales de los Consejos de Participación Ciudadana las siguientes:

La promoción y fomento de la participación ciudadana para la realización de programas anuales de la comunidad; participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos; e integración de comisiones para el desahogo de las tareas comunitarias.

En cumplimiento a lo ordenado en el Capítulo Quinto del Reglamento citado, los Consejos de Participación Ciudadana tendrán como obligaciones las siguientes:

Representar ante el Ayuntamiento e instituciones de cualquier índole, los intereses de los vecinos de su comunidad; cumplir con los acuerdos y disposiciones de la asamblea de vecinos; asistir a los concursos de capacitación, foros, conferencias y reuniones de trabajo que convoque el Colegio de Participación Ciudadana; emitir opinión de la factibilidad de instalación de actividades empresariales, en zonas habitacionales; y reunirse en asambleas generales por lo menos cada tres meses.

Con base al mismo reglamento mencionado, los Consejos de Participación Ciudadana tendrán los siguientes derechos:

Reunirse en Asambleas Generales de Vecinos, invitando a éstas al Presidente Municipal, Autoridades del Ayuntamiento y servidores públicos involucrados, según los temas a tratar para el impulso del desarrollo social; votar y ser votados para integrar la mesa de trabajo de la Asamblea General; presentar propuestas y líneas de acción para la realización de obras comunitarias.

En síntesis podemos decir que los Consejos de Participación Ciudadana tienen como característica principal en cuanto a sus alcances funcionales y limitaciones jurídicas las siguientes:

- a) Tienen la función de ser el enlace entre la ciudadanía de su comunidad y las autoridades.
- b) Deben alentar, promover y coordinar a sus vecinos para que participen en la realización de programas municipales de beneficio común.
- c) Tienen la facultad de proponer, solicitar y gestionar ante el Ayuntamiento acciones y obras en beneficio común.
- d) Pueden supervisar la prestación de los servicios públicos, es decir, pueden estar al pendiente de que estos se presten en tiempo y forma, y en su caso, deberá reportar al Ayuntamiento las anomalías que detecte.

- e) Esta obligado a informar, por lo menos cada tres meses a sus vecinos de sus actividades realizadas y proyectadas.
- f) Es importante resaltar que la ley no concede a los Consejos la calidad jurídica de autoridades públicas, sino de órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades.

4.4 Elección de los Consejeros de Participación Ciudadana en el Municipio de Cuautitlán Izcalli.

Como lo señala la Ley Orgánica Municipal del Estado de México⁶⁸ en su Capítulo V, Artículo 72. Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los Ayuntamientos podrán auxiliarse de Consejos de Participación Ciudadana Municipal.

Cumpliendo con esta disposición en Cuautitlán Izcalli, durante el primer mes de administración se publicó la convocatoria para llevar a cabo las elecciones en donde habría de elegirse a los Consejeros de Participación Ciudadana, a los Delegados y Subdelegados Municipales, votaciones, que desde su organización consiguieron una gran participación al tener presentes a 166 planillas y 136 fórmulas para contender, respectivamente, y participando 16 mil 785 votantes. De esta manera quedo integrada la representación de 90 comunidades a través del mismo número de consejos. No fue posible trabajar esta información más detalladamente debido a la negativa de parte de los organizadores de esta elección para compartir mayores datos a la presente investigación.

⁶⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Págs. 122-124.

Como lo señala el Artículo 73⁶⁹ de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Cada consejo de participación ciudadana municipal 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 último domingo del mes de enero del primer año de gobierno del Ayuntamiento, en la forma y términos que este determine en la convocatoria que deberá publicar el propio Ayuntamiento cuando menos diez días antes de esa fecha; o, en su caso, en la (s) fechas (s) señala (s) en el calendario complementario que oportunamente apruebe el Ayuntamiento para llevar a cabo la elección, el cual tendrá como fecha límite el 21 de marzo. El Ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el Secretario del Ayuntamiento.

La Convocatoria señaló los lineamientos y la calendarización a seguir para registrar las planillas ante la Secretaria del Ayuntamiento, el cierre para el registro de las mismas, el dictamen de aprobación de las planillas, tiempos para campaña de proselitismo y finalmente la fecha de elección. En el caso de estudio que nos ocupa la convocatoria fue publicada el 12 enero de 1997.

Se celebra una elección pública y democrática en la que cada casilla es presidida y sancionada por un representante del Ayuntamiento, quien designa al secretario de

⁶⁹ Idem, Pág. 124.

casilla, además en cada una de las planillas se señala a un representante para que participe en el desarrollo y el escrutinio de la elección.

El proceso electoral en su conjunto estuvo a cargo de una comisión electoral formada ex profeso; integrada por el Presidente Municipal, Síndico y Regidores y el Secretario del Ayuntamiento. Esta comisión entregó las solicitudes de registro y dictaminó de acuerdo con lo que se marco en la convocatoria.

La planilla para obtener su registro y participar en el proceso, debió estar integrada por cinco vecinos de la localidad, un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal primero, un vocal segundo y por cada propietario se eligió un suplente.

Para ser candidato a integrar los consejos se requiere:

- Ser vecino del Municipio y de la colonia donde se postule;
- Ser mayor de 18 años con pleno goce de sus derechos políticos y civiles;
- No tener antecedentes penales;
- Ser persona de reconocida solvencia moral; y
- No tener ningún cargo como servidor público en el Ayuntamiento.

Integrados y reconocidos estos consejos se convierten en los representantes directos de cada una de sus comunidades, haciendo llegar a su administración municipal las propuestas de las problemáticas vividas en cada comunidad y en

viceversa estas serán las intermediarias para hacer llegar a su comunidad la solución que el Ayuntamiento quiera poner en ejecución de acuerdo a la problemática presentada. Desde su integración se trabajo conjuntamente realizando un sin número de asambleas vecinales en donde se tomo nota de las solicitudes y propuestas de solución a diversos problemas de indole público mismo que son abordados ampliamente en el siguiente capítulo.

Como información adicional a la presente investigación, tenemos informado por la Coordinadora⁷⁰ de la Elección del Ayuntamiento que la publicación de la convocatoria para las elecciones de los Consejos de Participación Ciudadana de 2000 a 2003, se dio a conocer el pasado 23 de octubre. Llevando a cabo el registro de planillas del 30 de octubre al 8 de noviembre del 2000, para finalmente celebrar las elecciones el 12 de noviembre, teniendo 146 planillas registradas, 116 fórmulas para contender y participando un total de 14 mil 770 ciudadanos en la elección, quedando integrados un total de 80 consejos.

A continuación se abordan diversas actividades desempeñadas por los Consejos de Participación Ciudadana en colaboración con la misma comunidad y coordinación con autoridades públicas, indudablemente por cuestión de tiempo y espacio se retoman los casos más significativos por su alcance o impacto dentro de la comunidad.

⁷⁰ En entrevista realizada a la C. María Ofelia González, Coordinadora de la Elección de Consejeros Ciudadanos del Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli para la gestión de 2000 a 2003.

CAPITULO V. EVALUACIÓN POLITICA-ADMINISTRATIVA DE LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTION PUBLICA MUNICIPAL DE IZCALLI.

5.1 Actuación de los Consejos de Participación Ciudadana en la Gestión Pública del Municipio de Cuautitlán Izcalli.

En el Municipio de Cuautitlán Izcalli después de la elección de los Consejeros de Participación Ciudadana se derivaron Comisiones que se dividieron las áreas de trabajo de acuerdo a la problemática específica de la colonia, barrio o unidad habitacional con el objeto de coordinar y sumar esfuerzos para el mejoramiento de la misma comunidad.

Uno de los Consejos que sesionó con mayor frecuencia y tenía una de las funciones más importantes dentro de la gestión pública (1997-1999), como lo es la distribución de los recursos fue el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN). En 1997 este Consejo sesionó en 12 ocasiones, en 1998 realizó 9 reuniones ordinarias y una extraordinaria y en 99 sesionó en 10 ocasiones.

Los programas que lograron una mayor aceptación y colaboración por parte de la ciudadanía y que fueron desarrollados por los Consejos de Participación Ciudadana en comunicación con la autoridad pública son los siguientes⁷¹:

5.1.1 PROGRAMA EDUCATIVO:

En infraestructura educativa, a partir de 1998, se asignó la cantidad de catorce millones de pesos para la construcción y rehabilitación de aulas, bardas perimetrales, salones de usos múltiples, sanitarios, pizarrones, bancas y otros enseres. Se construyó 4,029.81 metros lineales de bardas perimetrales, 26 áreas reconstruidas, 19 aulas nuevas y pavimentación de 800 m² de patios escolares en el mismo número de planteles.

En este rubro las acciones emprendidas para el mejoramiento de la Instituciones Educativas del Municipio se apoyó a 98 escuelas de las cuales 30 recibieron también aportaciones del Fondo de Infraestructura Social Municipal; solo 37 fueron beneficiadas únicamente con aportaciones tanto del Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y del Fondo de Infraestructura Social Municipal, en total se apoyó aproximadamente a 137 centros educativos incluidos 29 jardines de niños, 69 primarias, 21 secundarias, 1 CBTIS, 1 CECATI, 2 preparatorias oficiales, 6 telesecundarias, 2 CONALEP, 1 Centro de educación especial, 1 escuela INEA, 1 colegio de estudios científicos y tecnológicos del Estado de México y una

⁷¹ Información recopilada de las Cuentas Municipales 1997, 1998, 1999 y 2000, Órgano de Dirección del Ayuntamiento de

supervisión escolar. Los apoyos consistieron en dotación de material de construcción como cemento, varillas, tabiques para el mantenimiento de las escuelas, dotación de pizarrones, bancas y pupitres, cubetas de pintura, impermeabilización, además de las obras incluidas con Fondos del Ramo 33.

Con objeto de superar el rezago de la infraestructura educativa del Municipio, durante 1997 se aplicaron 23,540 litros de pintura, se impermeabilizaron 108,000 metros cuadrados en 64 escuelas.

De acuerdo a una convocatoria emitida por el Gobierno del estado de México en 1997 se fundó el Tecnológico de Estudios Superiores de Cuautitlán Izcalli, el predio en el cual se ubica dicho tecnológico fue donado por el H. Ayuntamiento, además se le apoyo en lo relativo a la construcción, adecuación del espacio físico, dotación de mobiliario escolar, obteniéndose un avance del 95% hasta noviembre de 1998.

Uno de los proyectos en los que se trabajó de manera sistemática y con mayor continuidad fue el Programa de Becas: que incluía 47 escuelas primarias otorgando becas a 1032 alumnos cada año durante la gestión, con un monto total durante la administración de casi seis millones de pesos.

Dentro de este programa a este mismo número de beneficiarios se sumaba el otorgamiento de despensas y desayunos calientes por un monto aproximado de un millón seiscientos mil pesos, beneficiando a 6,508 alumnos de 13 escuelas primarias.

5.1.2 PROGRAMA DE VIVIENDA:

En el rubro de mejoramiento a la vivienda el Consejo asignó durante la gestión alrededor de nueve millones de pesos. Con este programa se beneficio a un total de 60 comunidades, en 1997 fueron 24 y en 1998 a 36, se ayudó a 1,030 familias y 1,370 familias, lo que significó un total de 2,400 familias beneficiadas. Los materiales aportados consistieron en 32,011 láminas de fibrocemento (13,589 en 1997 y 18,422 en 1998) además de 139 toneladas de cemento en 1997 y 184 toneladas en 1998 para un total de 323 toneladas de cemento gris. Asimismo, se hizo entrega de 198.50 toneladas de mortero en 1999.

5.1.3 PROGRAMA ELECTRICO:

En el programa de electrificación, que es uno de los grandes problemas que aqueja a Cuautitlán se asignó aproximadamente la cantidad cinco millones y medio de pesos en beneficio de dos comunidades rezagadas con este servicio como son el Barrio La Laguna y el Barrio los Fresnos. Además, del mantenimiento de este servicio de las siguientes colonias: Santa Bárbara, San Mateo Ixtacalco, El Socorro, San Sebastián Xhala, El Sabino, Residencial La Luz, El Tikal, Mirador de Santa

Rosa, Luis Echeverría, San Martín Teptlixpan, Bosques de Xhala, Bellavista, San Pablo de los Gallos, San Lorenzo Río Tenco y la Unidad Cívica Bacardi. Es importante destacar que para el logro de este programa la participación de la comunidad fue decisiva ya que ellos aportaban el 40 por ciento del monto total de la electrificación.

5.1.4 **DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS**

Entre obras de desarrollo urbano y obras públicas se asignó alrededor de 100 millones de pesos cantidad invertida en la pavimentación de calles; puentes de fierro; terminación de la academia de policía; construcción del Centro de Control Canino, creación de un centro comunitario y de atención a la mujer, mantenimiento de la clínica materno infantil; drenaje sanitario y alcantarillado; y compra de equipo para asfaltar con capacidad de producción de 880 toneladas por día, lo cual permite responder a las necesidades de mantenimiento de vialidades. En programas a cargo del organismo descentralizado OPERAGUA se asignó 5 millones de pesos para la adecuación de un colector pluvial e introducción de la red de drenaje en Santa María Guadalupe y la Piedad siendo estos los rubros de mayor atención a la presente administración alcanzando el beneficio de más de 87 comunidades.

5.1.5. **SEGURIDAD PUBLICA:**

Para protección civil y seguridad pública se destinaron alrededor de 15 millones de pesos empleados en la reparación de módulos de vigilancia e instalaciones de la academia de policía, así como en la adquisición de armas y municiones.

5.1.6. **DEPORTES:**

El Consejo Municipal del Deporte promovió el deporte y otras actividades recreativas que permitieron fomentar un sentido social y humanista entre los izcaltecos, participaron aproximadamente 18,000 personas invirtiéndose \$765,512.00 pesos. Entre las actividades generadas destacan la dotación de premios: medallas y trofeos, apoyo médico, acceso a las instalaciones deportivas municipales, pagos de registro y de jueces en diferentes justas deportivas (partidos de fútbol, torneos de basquetball y beisbol) realizadas en el Municipio. Entre los eventos deportivos se encuentran las olimpiadas infantiles y juveniles en 1997, 1998 y 199, se realizó el primer torneo de fútbol soccer intercomunidades, la primera carrera atlética y la primera vuelta ciclística, además de coadyuvar en el fomento deportivo de 84 comunidades que representa el 70% de las 120 existentes en el Municipio.

5.1.7. **OTROS PROGRAMAS:**

Para asistencia social se logro asignar alrededor de un millón de pesos sumando la construcción de un albergue infantil, de una clínica materno infantil y otras obras para servicio de las comunidades.

En cuanto a los Proyectos Productivos en ejecución se alcanzó la suma de \$536,452.00 pesos con un beneficio a 160 personas pertenecientes a 11 comunidades a través de 20 proyectos con créditos a la palabra.

Para servicios públicos como son el mantenimiento a 10 camiones recolectores de basura, 2 pipas de agua de 10,000 litros, 1 pick up, para mantenimiento a vialidades se invirtieron 23 millones de pesos.

En lo referente a eventos culturales coordinados por el H. Ayuntamiento en 1997 se realizaron 30, en 1998, 61 y durante 1999, 72 eventos que incluyeron exposiciones pictóricas, exposiciones teatrales, presentaciones de libros, conferencias, exposiciones generales, conciertos de rock y concursos diversos. Se tuvieron un total de 169 ceremonias cívicas de 1997 a 1999 en honor al lábaro patrio y héroes nacionales. Así como la inauguración e izamiento de la Bandera Monumental. Por último cabe señalar que se elaboró la Monografía Municipal en 1998.

Se realizaron diversos eventos especiales: tres concursos de ofrendas de día de muertos, 150 verbenas populares y tres festivales del día del niño en 29 comunidades como sedes, abarcando así las comunidades y zonas del territorio municipal de bajos recursos repartiendo un total de 17,754 juguetes a un igual número de niños, de igual manera se realizaron 3 desfiles cívicos en ocasión a la celebración de las fechas 1 de mayo, 16 de septiembre y 20 de noviembre. Se

apoyó logísticamente a la celebración de 3 sesiones solemnes especiales de cabildo.

Durante el período de enero de 1997 a octubre de 1999 los 90 Consejos de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados Municipales realizaron un total de 284 Asambleas Vecinales. Durante este mismo período los Consejos de Participación Ciudadana, Delegados y Subdelegados Municipales han recibido 4 cursos de capacitación para mejorar su función como autoridades auxiliares y órganos de comunicación.

Es necesario señalar que las cifras mencionadas en el presente capítulo son aproximadas, debido a la problemática administrativa entre los miembros de la administración y conflictos partidarios de los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana para proporcionar más información a la presente investigación.

5.2 Evaluación político-administrativa en el desempeño de los Consejos de Participación Ciudadana del Municipio Cuautitlán Izcalli.

La creación de las comisiones que se mencionan en el capítulo IV fue relevante porque se rescataron importantes demandas ciudadanas en cuestión de salud, transporte, educación, seguridad pública, deporte lucha contra las derogas y

delincuencia por mencionar algunos. Es importante señalar que debido a las prioridades y cargas excesivas de trabajo del Municipio no todas las comisiones tuvieron la oportunidad de lograr sus objetivos, por la falta de tiempo por parte de la administración en turno. Es decir, existieron comisiones que por razones diversas fueron creados y jamás sesionaron como es el caso específico del Consejo Municipal de Lucha Contra las Drogas y la Delincuencia.

Pese a que el gobierno municipal realizó una consulta ciudadana al comienzo de su administración sus principales tareas no se vieron reflejadas o congruentes con los resultados de dicha consulta. Al considerar por ejemplo la seguridad pública en segundo lugar en sus tareas cuando en la consulta ciudadana fue la primer demanda; o bien, con los problemas de transporte público no se tiene identificado que tareas realizaron para mejorar dichos problemas.

CONSULTA CIUDADANA

1. Seguridad pública
2. Recolección de basura
3. Alumbrado público
4. Pavimentación
5. Deporte
6. Arreglo de áreas verdes
7. Bacheo

PRINCIPALES TAREAS REALIZADAS EN LA ADMINISTRACION 1997-2000

1. Obras públicas y Desarrollo Urbano
2. Protección civil y seguridad pública
3. Pavimentaciones
4. Infraestructura educativa
5. Mejoramiento a la vivienda
6. Electrificaciones
7. Becas

8. Fugas de agua

8. Despensas y desayunos calientes

9. Dotación de Agua

10. Transporte público

11. Salud

12. Control canino

13. Educación

14. Drenaje/Desasolve

La participación izcallense a través de los Consejos de Participación Ciudadana dio buenos resultados, porque fue evidente su injerencia en la gestión pública en turno. Esto es, debe tenerse presente que en un trienio se hicieron obras importantes para la comunidad, y no se habían realizado durante tres trienios anteriores, mostrando con ello su importancia en la obtención de logros significativos para beneficio de más comunidades, para mayor información a lo anterior, observar el cuadro comparativo entre la administración anterior y la presente presentado al final de este capítulo.

Para la presente investigación es importante señalar que la conducta de participación en los ciudadanos es muy diferente en los fraccionamientos habitacionales, pueblos, barrios y colonias denotándose siempre un mayor acercamiento entre la autoridad local y el ciudadano de los pueblos y barrios en contraposición con el de las unidades habitacionales debido a diferencias culturales existentes entre dichas poblaciones. Por ejemplo, en los pueblos y barrios se hace

un esfuerzo para seguir con las tradiciones a través de kermeses, festivales, bailes y ferias de fechas importantes como lo son el 16 de septiembre, día de la primavera, 10 de mayo, día de muertos, etc. En cambio en las zonas urbanas no se manifiesta una organización de este tipo celebran más bien en forma familiar.

A pesar de lo anterior y puesto a que es en la sociedad a quien se destinan los bienes y servicios públicos, establecimos y medimos la calidad de estos en función de la satisfacción inmediata de los usuarios, para ello recurrimos a la información que generó la Secretaría del Ayuntamiento y que se publica a través de la Gaceta Municipal⁷² cada seis meses, y es a través de dicho documento en donde se informa a la ciudadanía el monto de los recursos asignados y las obras realizadas, todas ellas discutidas y acordadas en el seno del Consejo de Desarrollo Municipal.

Este mecanismo permitió a la ciudadanía conocer los criterios que se utilizaron para llevar a cabo los actos de autoridad evitando con ello el desvío de recursos o la falta de racionalidad administrativa.

El cuadro que a continuación se presenta plasma los programas más importantes y sus respectivos montos asignados durante la administración de 1997 a 1999, apoyados con el trabajo de Consejos de Participación Ciudadana para su realización y el número

⁷² Organó de difusión del Ayuntamiento Constitucional de Cuautitlán Izcalli, Gaceta Municipal 1997, 1998, 1999 y 2000.

aproximado* de comunidades beneficiadas. Haciendo la aclaración que existen zonas beneficiadas con varios servicios a la vez:

PROGRAMA	MONTO ASIGNADO	COMUNIDADES BENEFICIADAS
DESPENSAS Y DESAYUNOS CALIENTES	1'521,760.00	1032 ALUMNOS CADA AÑO
EDUCATIVO (BECAS)	5'795,999.41	1032 ALUMNOS CADA AÑO
ELECTRIFICACIONES	5'507,937.50	8 PUEBLOS
MEJORAMIENTO A LA VIVIENDA	9'154,671.62	60 COMUNIDADES
INFRAESTRUCTURA EDUCATIVA	14'138,173.81	137 ESCUELAS
PAVIMENTACIONES	22'661,552.00	36 COMUNIDADES
PROTECCION CIVIL Y SEGURIDAD PUBLICA	38'000,000.00	22 COMUNIDADES
OBRAS DE DESARROLLO URBANO Y OBRAS PUBLICAS	100'000,000.00	87 COMUNIDADES
TOTAL:	196'780,094.34	MÁS DE 100 COMUNIDADES BENEFICIADAS

* Solo se analizan los rubros de mayor importancia en cuanto a servicios y obras públicas se refiere.

En nuestro país, si bien existe un sistema de planeación democrática, donde se exige la consulta popular para el diseño de los planes y los programas de gobierno, cuando ocurre esta consulta se orientan al diseño de políticas generales o clientelares, olvidando que es precisamente ahí donde ocurren los más de los problemas, de las desviaciones y de los beneficios para algunos y, en otros casos perjudiciales. Por ello, la participación ciudadana es un factor clave en la aceleración

del desarrollo integral de los Municipios y los gobiernos deben ver en ella una forma de trabajo adecuada para enfrentar límites en la prestación de servicios comunitarios.

No podemos dejar de mencionar que, aun con los logros obtenidos, es evidente el hecho de que muchos de los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana, en su momento de creación pertenezcan al mismo partido en el poder Partido Acción Nacional. Ello conlleva a que la mayoría de las tareas sean enfocadas a esas comunidades, lo cual redundará en una articulación entre partido y gobierno.

La actual administración panista logra trabajar con el apoyo del CODEMUN obteniendo la formación de una participación institucionalizada a través de los Consejos de Participación Ciudadana. Mismo que le permite manejar de forma clientelar a los ciudadanos. El gobierno panista municipal fomenta votos a su favor por medio del apoyo económico y/o material en colonias de escasos recursos, facilitando la labor proselitista de planillas simpatizantes con el gobierno para propiciar su triunfo, o bien condicionando el apoyo en obras de infraestructura de acuerdo al resultado de elecciones más próximas.

El total de comunidades que integran al Municipio son 121 y se ha dado el apoyo por lo menos con un servicio público a más de 100, tenemos como beneficiadas al 80% del total de las comunidades.

5.2.1. Cuadro comparativo del desempeño de los Consejos de Participación Ciudadana con la administración inmediata anterior (1994-1996).

El siguiente Cuadro Comparativo muestra el desempeño de los Consejos de Participación Ciudadana (1996-1999) con la administración inmediata anterior (1994-1996):

Area de Trabajo	Administración	Administración
	1994-1996	1997-1999
Total de luminarias nuevas y reparadas	13,244	33,934
Drenaje (metros cuadrados)	20,201	49,152
Instalación de desayunadores	1	20
Infraestructura educativa (escuelas beneficiadas)	98	137
Adquisición de máquinas asfáltadoras propias	0	3
Material de bacheo aplicado en calles y avenidas (toneladas)	14,622	21,548
Adquisición de equipo de desazolve	1	3

Al comienzo de 1997 se repararon 5 mil 115 luminarias del servicio de alumbrado público, 53% arriba con respecto al año anterior. Asimismo, se instalaron 276 luminarias con aportación directa de la comunidad y el Ayuntamiento. También se instalaron 688 luminarias nuevas, lo que representa tres veces en lámparas nuevas que las instaladas durante 1996. Finalmente entre 1994⁷³ y 1996 se repararon e instalaron un total de 13,244 luminarias mientras que de 1997 a 1999 se tienen registradas un total de 33,934 luminarias.

Con una inversión recuperable, en función de los ahorros que se obtienen, se adquirieron equipos indispensables para proporcionar eficazmente los servicios públicos municipales, en muchos casos, estas adquisiciones evitan pagar rentas que resultan lesivas a la economía municipal además de crear la infraestructura que se requiere, tal es el caso del área de informática en donde se adquirieron más de 50 equipos de cómputo intercomunicados mediante una red, que permite agilizar los diversos trámites de las diferentes áreas administrativas de forma interna y externa.

Asimismo se adquirió equipo de desazolve, compactadores de basura incluyendo tres para recolección de desechos separados para ecología, se instaló un protector para toda la red telefónica que permite controlar las llamadas de larga distancia y se celebraron convenios con teléfonos de México para obtener tarifas preferenciales logrando economizar en el área de telefonía 84 mil pesos en el año.

⁷³ Cifras obtenidas del informe "Hoy hablamos con resultados", Lic. Julián Angulo Góngora, H,

La construcción de la clínica materno infantil se concluyó para finales de 1999 para atender necesidades de salud de las familias izcallenses, sus instalaciones constan de quirófano, laboratorio de rayos X, consultorios de ginecología, medicina general, odontología y psicología. También cuenta con cunero y pabellón de hospitalización.

Con la ampliación de la Avenida Chalma al doble de su capacidad en el tramo de Infonavti Norte, Fraccionamiento San Antonio, La Aurora, Las Auroritas, Bella Vista y Buenavista, se soluciona el problema vial del norponiente de Izcalli.

De la actuación de los Consejos de Participación Ciudadana de 1997 a 1999 se observa un incremento en la atención de servicios públicos diversos, por lo cual se reafirma la importancia de estos Consejos para la gestión pública del Municipio de Izcalli.

CONCLUSIONES

La democracia representativa no garantiza justicia social ni equidad política perfecta, pero sí ofrece mayores mecanismos de participación entre los ciudadanos y propicia una mayor responsabilidad de la autoridad para escuchar a diferentes voces mediante la celebración de cabildos abiertos, de audiencias públicas, de implementar consultas ciudadanas u organismos auxiliares como lo son actualmente los Consejos de Participación Ciudadana, para generar una mayor corresponsabilidad entre gobernantes y gobernados.

La participación ciudadana es una fuente de legitimidad imprescindible a las tareas de un gobierno eficiente a cualquier nivel, ya sea este Municipio, Estado o Federación.

En el Municipio de Cuautitlán Izcalli se usaron dos mecanismos de consulta a la población: las audiencias y las consultas públicas, con el único interés del gobierno de incluir en el plan de trabajo 1997-2000 sino una solución definitiva por lo menos sí una atención especial a las demandas de mayor importancia planteadas por los ciudadanos, ya que la responsabilidad del gobierno local en la toma de decisiones implicó reorientar sus tareas para atender demandas ciudadanas y problemas específicos de infraestructura escolar, de la construcción del Tecnológico de Estudios Superiores de Cuautitlán Izcalli, otorgar becas a estudiantes de primaria y

secundaria; mejoramiento a la vivienda en zonas de bajos recursos; ampliar y mejorar el servicio de electrificación y agua con el apoyo económico de la comunidad interesada con estos servicios; reparación de módulos de vigilancia e instalaciones de la policía; el mantenimiento de *camiones recolectores de basura*; construcción de un albergue infantil, una clínica materno infantil y la promoción de actividades deportivas y culturales.

En el Municipio de Cuautitlán Izcalli la participación ciudadana ha dejado un avance eficiente en la gestión de servicios públicos, ya que en un trienio se hicieron obras que habían necesitado del desempeño de tres administraciones pasadas. Generó un acercamiento entre el gobierno y los ciudadanos porque el gobierno municipal reconoció que el ciudadano, *como miembro de una sociedad con derechos y obligaciones*, tiene la necesidad, el deseo y/o interés de participar, de cooperar y opinar en asuntos de su interés. No obstante, esta participación no fue homogénea puesto que en las comunidades que tienen la mayoría de sus servicios públicos (cabecera municipal y alrededor) mostraron una gran apatía para involucrarse con las tareas de gobierno. En contraposición con ciudadanos de las colonias apartadas del centro del Municipio mismas que carecían de servicios indispensables como son agua, luz y drenaje siendo estas mismas comunidades las responsables a través de los *consejos para demandar y lograr su instalación*, ya sea a través de la aportación económica o con su propio trabajo. Además de evidentes diferencias culturales existentes entre un pueblo o barrio y unidad habitacional.

La mayoría de los integrantes de los Consejos de Participación Ciudadana del Municipio comparten una simpatía con el gobierno en turno el Partido de Acción Nacional y un mutuo apoyo a sus tareas, para asegurar la continuidad del voto y su permanencia en el gobierno. Los consejos necesitan retomar las obligaciones de *representación vecinal y la función de coordinadores entre las demandas ciudadanas* y las tareas de gobierno, el logro de ello significará alejarse de la estructura de clientilismo político hasta hoy establecido en su trabajo y propiciaría un desarrollo más equilibrado en el Municipio abandonando el detonador partidario para beneficio de pocos y perjuicio de otros.

El gobierno de Cuautitlán Izcalli no tuvo un desempeño objetivo puesto que dedico mayor atención a la gestión de servicios públicos de colonias acordes a sus ideas de partido. Relegando la aplicación de una distribución democrática en la agenda de los asuntos públicos. La continuidad de esta forma de trabajo logra aumentar las condiciones de desigualdad social de las comunidades. Con ello, el gobierno, se aleja de lograr un desarrollo integral para los Municipios.

Así pues, en una democracia representativa el ciudadano necesita de condiciones esenciales para la participación: educación e información cívica, voluntad de participación, delimitación de unidades para su actuación, así como la flexibilidad en las relaciones de autoridad para que su participación sea efectiva entre la comunidad y el gobierno. Condiciones analizadas por el autor Mario Moya Palencia

en su investigación titulada Democracia y Participación. Aptitudes esenciales que merecen ser explicadas más detenidamente y son las siguientes:

Información y educación cívicas. El ciudadano, el ente participante al hacerlo, debe estar bien informado, y para informarse bien debe estar educado, y no sólo ilustrado en el sentido más amplio, sino tener un mínimo de educación cívica.

El ciudadano debe tener voluntad de participación. Hay ciudadanos informados, con educación cívica, que no tienen voluntad alguna de participar. La integración social, tiene que darse en el ser humano, y por eso un buen proceso de apertura y democratización de una sociedad, debe no sólo formar e informar a los ciudadanos sino inducirles la voluntad de participación.

Establecer un tamaño conveniente de las unidades de participación. Las unidades de participación son las sociedades intermedias que vincula al individuo con la superestructura del poder, con el Estado. Tradicionalmente se hablaba de que la sociedad intermedia, era la familia, pero con el desarrollo tecnológico a causa de la revolución industrial; la ampliación comercial en bloques económicos: comunidad europea, trato de libre comercio entre México y Estados Unidos, etc. Necesariamente han surgido nuevas tendencias sociales. Es decir, en el último siglo y medio se han venido formando una serie de sociedades intermedias, de las cuales no son menos importantes: la escuela, la universidad, el partido político, los grupos

de comerciantes, de distribuidores, de profesionales y culturales, todos estos grupos en los que se descompone la sociedad, pero que contribuyen a integrarla y a formarla sirviendo de vínculo entre la estructura del poder y el individuo.

Lo anterior se mencionó por la ley sociológica que explica el autor Giovanni Sartori, en su escrito titulado *¿Qué es la Democracia?* misma que se interpreta de la siguiente forma "mientras más amplia es la estructura en que se participa, es más difícil participar". El individuo aislado frente al Estado, es como una hoja en la tormenta, entonces las asociaciones civiles, son unidades de participación que le permiten integrarse a la sociedad y *verdaderamente participar en un plan coherente*, desde su función social como trabajador, profesional, intelectual, hombre de ciudad o de zonas rurales, comerciante, empresario, consumidor, productor y distribuidor de bienes y servicios, etc., solo cuando se crean las condiciones para que se reproduzcan, crezcan, y se reafirmen los medios de colaboración del ciudadano común desde la familia hasta el partido político se sientan elementos positivos para el fortalecimiento de la participación.

La flexibilidad de las relaciones de autoridad. En la medida en que las relaciones de autoridad son menos flexibles, es más difícil la actuación del ciudadano porque el peso de la autoridad y de sus dependencias públicas es demasiado grande para poder ser removido por la participación del ciudadano. Es necesario la existencia de fuentes independientes al poder, cuando la sociedad está estructurada como en

todas las democracias representativas, sobre la base del predominio de la mayoría, existen conductos que permiten contrapesos a la magnitud del Gobierno y le permitan al ciudadano expresarse para el mejoramiento de sus intereses sin perder de vista los valores sociales de la mayoría y del mismo Estado. El gobierno municipal suele ser más eficaz cuando se asume asimismo como un gobierno incluyente y permite a los ciudadanos participar con libertad porque encuentran un ambiente favorable a su participación. De aquí la importancia que tienen los Consejos de Participación Ciudadana en la gestión gubernamental y participación institucionalizada en beneficio de una mejor democracia representativa.

BIBLIOGRAFIA / HEMEROGRAFIA:

AGUIRRE VZZUETT, Javier. Organización Jurídica y Política. Editorial Miguel Angel Porrúa, México, 1989, p.p. 358.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., Gestión gubernamental y Reforma del Estado en cambio político y gobernabilidad, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, México, 1993.

BASSOLS BATALLA, Angel y GONZALEZ SALAZAR, Gloria (coordinadores) y DELGADILLO MACIAS, Jvier (Compilador). Zona Metropolitana de la Ciudad de México, Complejo Geográfico, Socio-Económico y Político. Qué fue, qué es y qué pasa. Insituto de Investigaciones Económicas, UNAM, Departamento del Distrito Federal, México, 1993, pp. 439.

BOBBIO, Norberto., El Futuro de la Democracia. Editorial F.C.E., México, 1991, pp. 138.

BOBBIO, Norberto. Estado, gobierno y Sociedad. Por una Teoría general de la Política. Editorial F.C.E., México, 1992, pp. 243.

BOGADOR, Vernon (de). Enciclopedia de las Instituciones Políticas. Alianza Editorial, España, 1992, pp. 778.

BOLIVAR E., Augusto COULOMB, Rene, MUÑOZ B., Carmen (Coordinadores), Metrópoli, Globalidad y Modernización, Fac. Latinoamericana de Ciencias Sociales y la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México, 1993, pp 557

Cambio XXI Fundación Mexicana (Coord). Las Transiciones a la Democracia, Miguel Angel Porrúa-Cambio XXI Fundación Mexicana, México, 1993, pp. 340.

CARPISO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano, Siglo XXI, México, 1983, pp. 228.

CASTELAZO, José R. Ciudad de México: Reforma posible escenarios del porvenir, Editorial, INAP, México.

CECOM, La participación social del Municipio, Manual de Estudio No. 27 del curso a distancia "Gobierno y Administración Pública Municipal."

COULOMB, René . Gestión Urbana y Cambio Institucional (Coordinador) Antonio Azuela-Emilio Duhou "Gestión Urbana: Demanda Social y Oferta Pública", Editorial Eon, México, 1983.

CROZIER, Michel, Estado modesto, Estado moderno, FEC, México, 1989, p. 292.

CROZIER, Michel-FRIEDBERG. Erhard. El actor y el sistema. F.C.E., México, 1991, p. 338

CUNILL, Nuria. La participación ciudadana, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.

DAHL, A. Robert. La democracia y sus críticos, Paidós. Argentina, 1991, p. 497.

_____ La poliarquía, participación y oposición. Tecnos, España, 1989, p. 246.

GOMEZ, Tagle Silvia. La Transición Inconclusa. Treinta años de elecciones en México. Editorial El colegio de México, 1997.

Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Participación Ciudadana en el Gobierno del Distrito Federal, México, 1987.

MERINO, Mauricio. La participación ciudadana en la democracia. Cuadernos de Divulgación de la cultura Democrática, I.F.E., México, 1992.

MOYA Palencia, Mario. Democracia y Participación, UNAM, México, 1982.

MORALES Sales, Edgar. Estado de México: sociedad, economía, política y cultura, editorial UNAM, México, 1989.

PEREZ Alvirde, Moisés. Erecciones Municipales, Villas, Ciudades, anexionas y segregaciones del Estado de México, Dirección General de Comunicación Social de la Legislatura LII Toluca, 1994.

PEREZ de León Enrique. Derecho Administrativo, UNAM, México, 1999.

PERLO, Cohen Manuel. La modernización de las ciudades en México, Editorial UNAM, 1990.

RAMIREZ SAIZ, Juan Manuel, ¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los Ayuntamientos, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM) y Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, 1998.

Revista del Instituto de Administración Pública, Políticas Públicas, No. 84, México, 1993.

SANCHEZ, Cristina. *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos* (Coords) René Coulomb, Emilio Duhou "Reflexionando sobre la sociedad civil", México, 1997.

SARTORI, Giovanni. *Qué es la Democracia*, Editorial Patria, México, 1993.

UVALLE, Berrones Ricardo. *La transformación del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. Editorial IAPEM, 1997.

_____ *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Editorial IAPEM, 1994.

ZICCARDI, Alicia. *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, Instituto de Investigaciones Sociales (UNAM), México, 1998.

ZIMMERMAN, Joseph F., *Democracia Participativa "El resurgimiento del populismo"*, Editorial LIMUSA, México, 1992.

DOCUMENTOS OFICIALES:

Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, **Bando Municipal** durante la administración 1997-2000.

Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, **Gacetas Municipales** de 1997, 1998 y 1999.

Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, **Guía para el funcionamiento del Comité de Control y Vigilancia de la obra pública**, 1997.

Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli. **Informes de Gobierno 1996, 1997, 1998, 1999 y 2000 de Cuautitlán Izcalli**, Estado de México.

Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli. **Informe hoy hablamos con resultados (1997-2000)**, Lic. Julián Angulo Góngora, Cuautitlán Izcalli, Estado de México.

Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli **Monografía práctica**, Dirección de Desarrollo Social, 1998.

Gaceta de Gobierno, Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de México, 1999.

Gobierno del Estado de México, INEGI y H. Ayuntamiento constitucional de Cuautitlán Izcalli, **Cuaderno Estadístico Municipal**, 1996

Instituto Electoral del Estado de México, Memoria de procesos electorales de 1996.

Instituto Electoral del Estado de México, Memoria de estadística electoral de 1999.

Instituto Federal Electoral, Elección ordinaria de Ayuntamientos 2000 "computo municipal".

Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, SHCP, México, 1995.

Plan de Desarrollo del Estado de México.

LEGISLACIÓN:

Ayuntamiento de Cuautitlán Izcalli, Reglamento de autoridades auxiliares, Consejos de Participación Ciudadana y del fomento de la participación de los ciudadanos y organizaciones sociales, 1997.

Cámara de Diputados, Reformas a la Ley de Coordinación Fiscal 1998-2000, México, Enero del 2000, pp. 42.

Instituto Electoral del Estado de México, Código Electoral del Estado de México,
1996.

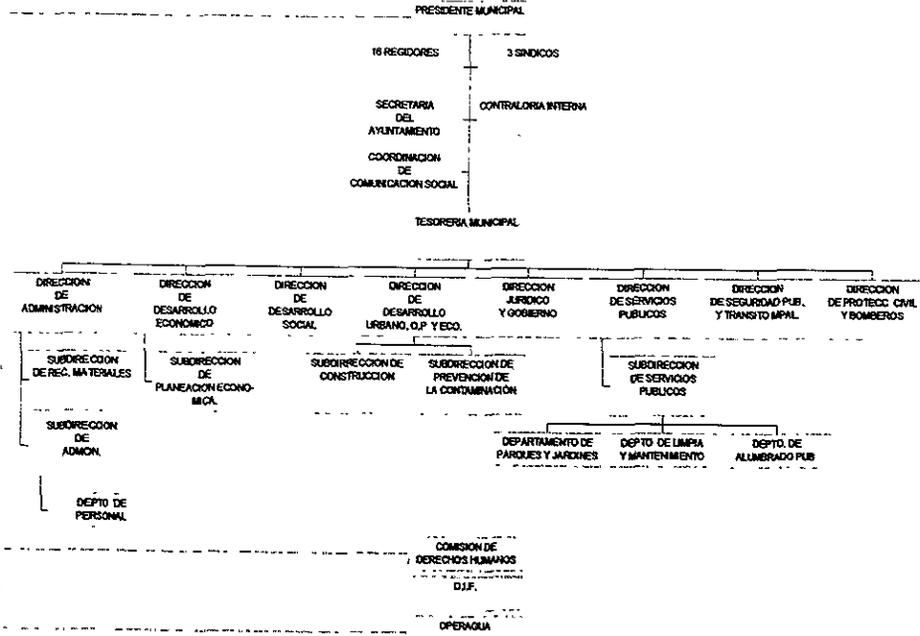
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México
1988 a 1994, p. 132.

Constitución Política del Estado de México.

Ley Orgánica del Estado de México.

Ley Orgánica Municipal.

ANEXOS



DEMANDAS CIUDADANAS POR CONCEPTO (1997)

