



# Universidad Nacional Autónoma de México

---

---

## Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Alcances de la Gobernanza y la Participación  
Ciudadana en el ámbito local. El caso de  
Tlalnepantla de Baz, Estado de México, 2015-  
2018

TESIS

Presenta:

Candy Diane Arrieta Torres

Para obtener el título de:

Licenciada en Ciencias Políticas y  
Administración Pública

Director de tesis:

Dr. Maximiliano García Guzmán



Investigación realizada gracias al Programa de Apoyo a  
Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica  
(PAPIIT) de la UNAM No. IN307316

Ciudad Universitaria, Ciudad de México 2019



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.



*“Walking with a friend in the dark is better than walking alone in the light.”-*

*Hellen Keller*

## Agradecimientos

La presente investigación no hubiera posible sin el apoyo de las personas que jamás dejaron de creer en mí y que permanecieron a mi lado aún en las circunstancias más adversas. Agradezco, principalmente a mi madre Elvia, mi hermana Laura y mi hermano Mario por confiar en mí y brindarme todo el cariño que fue necesario. Sin ustedes nada tendría sentido.

Doy gracias a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por su infinita generosidad y bondad, formándome desde el bachillerato, convirtiéndose en mi segunda casa. A la Dirección General de Asuntos del Personal Académico (DGAPA) por haber apoyado la realización de esta tesis mediante el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) de la UNAM No. IN307316 "Transparencia y Gobernanza en los gobiernos locales de México".

Hago expreso mi agradecimiento al Dr. Maximiliano García Guzmán por aceptar dirigir este trabajo, siendo generoso con su tiempo y conocimiento. También, a los sinodales que enriquecieron esta investigación con sus opiniones y sugerencias, mostrándose siempre dispuestos al diálogo: Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher, Dr. Adán Arenas Becerril, Mtro. Víctor Fabián Coca Reyes y Mtra. Tania Nayely Rivera Sánchez.

Asimismo, agradezco al Dr. Adán Arenas Becerril por ser mi mentor en la etapa final de la licenciatura y en el proceso de titulación, caracterizándose por su amabilidad, cariño y respeto, proporcionándome consejos y enseñanzas altamente valiosas. Del mismo modo, al Mtro. Daniel Ortega por motivarme y brindarme su amistad incondicional, convirtiéndose en una de las personas más importantes en mi vida.

Finalmente, agradezco a mis amigos Annie, Carmen, Chío, María, Ximena, Jessica, Alicia, Florencia y Sandy, Lalo, Irvin, Diego, Luis, Ramsés, Benyi, Jesús y Esteban por su apoyo y alegría ilimitada. A Mafer por acompañarme en todo momento, dejándome claro que no hay distancia o tiempo que logre separarnos.

## Contenido

Introducción.....	1
Capítulo 1. Fundamentos de la Gobernanza en el Estado Contemporáneo .....	8
1.1 Gobernanza .....	8
1.2 Niveles de gobernanza .....	13
1.3 Participación ciudadana .....	17
1.4 Gobernanza en el ámbito local.....	22
1.5 Participación Ciudadana en el ámbito local.....	25
Capítulo 2. Evolución Institucional de la participación ciudadana en México .....	28
2.1 Evolución de la participación ciudadana en México .....	28
2.2 Participación ciudadana en la planeación nacional.....	32
2.2.1 Participación ciudadana en la planeación nacional a partir de la alternancia .....	37
2.3 Mecanismos de participación ciudadana implementados .....	45
2. 4 Promoción de la participación ciudadana en el ámbito local.....	47
Capítulo 3. La participación ciudadana en el Estado de México .....	52
3.1 Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios .....	52
3.1.1 Plan de Desarrollo del Estado de México .....	53
3.2 Mecanismos de participación ciudadana en el Estado de México .....	62
3.3 Marco legal de la participación ciudadana a nivel estatal y municipal.....	69
3.4 Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales .....	74
Capítulo 4. Análisis de la participación ciudadana y la gobernanza en Tlalnepantla de Baz .....	81
4.1 Perfil del municipio de Tlalnepantla de Baz.....	81
4.2 Planes de Desarrollo Municipal 2013-2015 y 2016-2018.....	84
4.3 Prestación de servicios de agua potable en Tlalnepantla de Baz .....	98
4.4 Mecanismos de participación ciudadana en Tlalnepantla de Baz .....	102
4.5 Situación de la Gobernanza en Tlalnepantla de Baz .....	107
Conclusiones.....	112
Referencias .....	117
Anexo 1. ....	121
Anexo 2. ....	124
Anexo 3. ....	128

Anexo 4.....	128
Anexo 5.....	138
Anexo 6.....	140

## **Introducción**

La crisis de legitimidad en los gobiernos característica del siglo pasado, desencadenó la búsqueda de formas de gobierno que permitieran la inclusión de la sociedad en la toma de decisiones y la descentralización del gobierno y sus procesos administrativos. Ante esto, se crearon formas de participación ciudadana orientadas a la creación de un gobierno donde la ciudadanía tuviera un papel predominante bajo criterios democráticos y de gobernanza.

En este sentido, la participación ciudadana en México ha tenido desde su inclusión en el proceso de toma de decisiones, una difícil implementación e institucionalización en la vida democrática del país, siendo limitada en ocasiones y viéndose reducida a la emisión del voto en procesos electorales. Así, en un gobierno que busque guiar su actuar bajo el enfoque teórico de la gobernanza, el fortalecimiento de la participación ciudadana como un mecanismo de inclusión social, resulta imperante.

De esta forma, es menester que la Administración Pública analice la efectividad de los mecanismos de participación ciudadana y las áreas donde su aplicación resulta más frecuente, en aras de atender las necesidades y demandas de la población y de implementar un gobierno bajo los estándares de la gobernanza. A su vez, dichos mecanismos de participación deben estar presentes en todos los niveles de gobierno, por lo que se estudiará su aplicación en el ámbito local, siendo éste el que se encuentra más cercano a la población.

Una de las motivaciones para la realización de este estudio se encuentra en las deficiencias notorias de los mecanismos de participación ciudadana implementados en Tlalnepantla de Baz, donde a pesar de existir regulaciones sobre los procesos de participación en la toma de decisiones por parte de la legislación del Estado de México, esta no es efectiva y en su mayoría se encuentra limitada a temas específicos, siendo utilizada la gran parte de las veces en la demanda de servicios, sin que estos presenten alguna mejora relacionada con la participación de la ciudadanía.

La gobernanza es un proceso histórico y social inherente al desarrollo de las sociedades, puesto que parte del rebasamiento de las capacidades gubernamentales y la necesidad de integrar nuevos actores que coadyuven en la consecución de objetivos con el fin de satisfacer las tareas innatas del gobierno. Así, sólo con la inclusión de distintos grupos sociales, la democratización de los procesos de gobierno y la presencia de la ciudadanía en la toma de decisiones, el diseño, la implementación y la evaluación de las acciones gubernamentales, las labores de gobierno serán realizadas efectivamente. De esta forma, la participación ciudadana es indispensable para la existencia de gobernanza.

La participación ciudadana como parte de la transición de los gobiernos democráticos, ha tenido una difícil consolidación, principalmente por la centralización persistente de la Administración Pública y por la falta de mecanismos o su carencia de adecuación a distintos ámbitos de la vida de las sociedades. Además, a pesar de las potencialidades que posee la toma de decisiones con la participación de distintos actores de la sociedad, ésta en su mayoría se encuentra limitada al voto en procesos electorales, o a la exigencia de servicios públicos, ya sea por su deficiencia o su inexistencia.

Ante esto, la existencia de una gobernanza efectiva se ve reducida, puesto que la interacción con distintos actores en la toma de decisiones y en distintos tiempos del proceso administrativo se ve afectada por la poca participación. Además, cuando existe participación por parte de la ciudadanía, ésta no se ve necesariamente reflejada en las acciones gubernamentales.

En este sentido, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece dentro de las atribuciones de los Ayuntamientos, en la fracción XXXIII la promoción de la participación ciudadana “Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio.” (Gaceta del Gobierno, 1992) Una de las medidas para lograr este cometido es la creación de Consejos de Participación Ciudadana, mismos que tienen atribuciones destacables como el fomento de la participación ciudadana en los programas y



planes municipales, tanto en su formulación como en su cumplimiento; la emisión de propuestas sobre las acciones municipales en la integración o modificación de planes y programas municipales, entre otras.

Otro mecanismo de participación ciudadana son los *Cabildos abiertos*, que de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, los Ayuntamientos los deberán efectuar cuando menos una vez bimestralmente. En ellos se deben discutir temas relevantes para los ciudadanos, pero en la práctica, sólo son ejercicios de simulación dado que el ayuntamiento propone los temas y selecciona a los participantes.

El municipio de Tlalnepantla de Baz en el Estado de México es un municipio de contrastes, donde si bien, su actividad económica es destacable, debido principalmente a su vocación industrial, además de contar con innovaciones dentro de algunas de las acciones emprendidas por su administración pública municipal, también es alto el margen de su incidencia delictiva y la deficiencia en servicios públicos imprescindibles.

Aunado a lo anterior, en Tlalnepantla de Baz el monto asignado al Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalnepantla de Baz (OPDM) en los años 2015, 2016, 2017 y 2018 tuvo incrementos anuales siendo de \$851,529,371.00, \$1,222,686,455.00, \$1,423,309,823.86 y 1,491,132,370.47, respectivamente, sin que esto significara una reducción en los cortes intermitentes y en los reportes por fugas de agua.

Por otro lado, en los años 2016 y 2017 se realizaron 95 “mecanismos de participación ciudadana” implementados por OPDM los cuales se limitaban a “fomentar la cultura del agua”, dejando de lado elementos que permitieran la existencia de gobernanza en la formulación de acciones de gobierno. Derivado de lo anterior, el estudio de caso se realizó en el periodo 2015-2018.

De esta manera, el objetivo general de la presente investigación es analizar la situación de la gobernanza en los distintos ámbitos de gobierno en México, principalmente en el orden local, mediante el estudio de los mecanismos efectivos

de participación ciudadana y su incidencia en la toma de decisiones, así como el nivel en el que se desenvuelve. Asimismo, el objetivo particular de la investigación consiste en conocer el nivel de gobernanza en el municipio de Tlalnepantla de Baz, mediante el análisis de los canales efectivos de participación ciudadana y su impacto en el diseño, implementación y evaluación de acciones gubernamentales.

Para tal efecto se desarrolla un sistema de hipótesis que fungen como guía para la realización de la investigación y como respuesta provisional a las preguntas de investigación. Las hipótesis son las siguientes:

- La participación ciudadana en Tlalnepantla de Baz se da principalmente en la provisión de servicios públicos como receptora, lo que limita la existencia de gobernanza, ya que ésta se basa en la interacción de distintos actores a lo largo del proceso de toma de decisiones.
- En el municipio predomina una idea limitada de participación ciudadana, lo cual debilita el esquema de gobernanza. Ello se refleja en la cobertura de servicios públicos en Tlalnepantla de Baz como el suministro de agua potable en ciertas comunidades es deficiente o intermitente.
- En tanto la Administración Pública Municipal brinde una cobertura de servicios cabal a todas las comunidades y establezca condiciones técnicas que permitan la comunicación entre la sociedad y el Estado, se logrará la articulación de canales para la toma de decisiones, gobernando así bajo el enfoque de Gobernanza.

Por su parte, las preguntas que trazaron el sentido de la investigación, fueron formuladas de la siguiente manera:

- ¿Cómo se desarrolla la relación entre la ciudadanía y el gobierno en Tlalnepantla de Baz? ¿Existe gobernanza en Tlalnepantla de Baz?
- ¿Cuáles han sido los mecanismos de participación ciudadana implementados en Tlalnepantla de Baz y a qué necesidades responden?
- ¿Cuáles son las características predominantes en la cobertura de servicios en Tlalnepantla de Baz?

- ¿Cómo ha sido el manejo del gasto en la cobertura de servicios?
- ¿Cuál será el impacto en la cobertura de servicios si la Administración Pública Municipal establece las condiciones propicias para la comunicación entre la sociedad y el Estado?

La perspectiva teórica en la investigación a realizada es la de Gobernanza, donde si bien el gobierno tiene un papel preponderante, este no es determinante, al estar sujeto a la intervención de otros actores “en las condiciones sociales contemporáneas la dirección o gobierno de la sociedad implica la acción del gobierno pero no se reduce a ella, sino que abarca además la acción de actores económicos y sociales. Gobernanza es un enfoque/concepto posgubernamental de “gobernar”” (Aguilar Villanueva, Gobierno y Administración Pública, 2013)

Cabe destacar a la gobernanza como proceso de dirección que incluye dos planos de decisión, resultantes de las interlocuciones y acuerdos entre el gobierno y los actores económicos y sociales, haciendo el proceso de gobernar algo integral. Así, el gobierno conserva su independencia pero crea una interdependencia con la sociedad y los actores económicos, siendo la Participación Ciudadana una pieza fundamental de la Gobernanza, por lo que también constituye un eje rector de la investigación.

Asimismo, la gobernanza puede desagregarse en niveles para su análisis. Dichos niveles son la microgovernanza, cuyo análisis se centra en el proceso de gobierno en todas sus etapas; la mesogovernanza, cuyo objeto de estudio es el conocimiento y evaluación sobre las capacidades institucionales en su relación con el proceso de la implementación, y la metagovernanza, cuyo foco de atención son los principios, normas y concepciones que determinan y delimitan la razón de ser tanto del gobierno como de la gobernanza.

Algunas de las obras y autores revisados fueron: Luis Aguilar Villanueva y su obra *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*, Ricardo Uvalle Berrones en lo descrito en *Estado y Administración Pública en los procesos de la sociedad contemporánea*, Alicia Ziccardi en el libro *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito*

*local*, entre otros autores que tienen como línea de investigación el tema de gobernanza y participación ciudadana en ámbitos locales.

Sobre las técnicas de investigación, se hizo una revisión documental, teórica y analítica sobre la gobernanza y la participación ciudadana en el ámbito local, misma que se contrastó mediante el uso de los datos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en materia de servicios públicos y las mediciones que hace de las acciones emprendidas por los gobiernos estatales y municipales para la promoción de la participación ciudadana en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

En adición, se revisaron los indicadores sobre gobernabilidad proporcionados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>1</sup>, con el fin de analizar si el gasto empleado en la cobertura de servicios públicos en Tlalnepantla de Baz Estado de México, tiene relación con la participación ciudadana y si se busca gobernar bajo los principios de la Gobernanza, o si su ejercicio no cumple con los estándares necesarios para lograrlo.

La investigación se estructura en cuatro capítulos. El primero analiza teóricamente los fundamentos de la gobernanza en el Estado Contemporáneo, revisando a los autores principales en este tema y lo referente a la participación ciudadana en el ámbito local. En el segundo capítulo se hace una revisión histórica sobre la evolución institucional de la participación ciudadana en México, analizando lo establecido en los Planes Nacionales de Desarrollo desde el primero que se formuló hasta el que comprende el periodo 2013-2018 y los mecanismos de participación ciudadana establecidos a nivel nacional y local, mediante la revisión y de la legislación de cada estado en este tema.

El tercer capítulo aborda la participación ciudadana en el Estado de México y el marco legal bajo el que se rige este tema para el estado y sus municipios,

---

<sup>1</sup> El PNUD contempla ocho elementos básicos que los gobiernos deben desarrollar para que exista gobernanza local. Dichos elementos son: descentralización, participación, reconocimiento de organizaciones de la sociedad civil, principio de no discriminación, representación de los ciudadanos, consolidación del compromiso civil, acceso a la información y aumento de funciones para las autoridades locales.

adicionalmente se hace una revisión del Plan de Desarrollo del Estado de México en los periodos 2011-2017 y 2017-2023. Finalmente, el cuarto capítulo se encuentra focalizado al análisis de la participación ciudadana y la gobernanza en Tlalnepantla de Baz, mediante la revisión de sus Planes de Desarrollo Municipal, los mecanismos de participación ciudadana implementados y el análisis de la prestación de servicios de agua potable, así como la contrastación de lo establecido en el PNUD.

# Capítulo 1. Fundamentos de la Gobernanza en el Estado Contemporáneo

## 1.1 Gobernanza

El desarrollo histórico de las sociedades las ha dotado de mayor conciencia de las características de su entorno, derivado de diversos factores como el fortalecimiento de la democracia, la pugna de distintos grupos minoritarios por el reconocimiento de sus derechos y existencia, el empoderamiento de la sociedad civil, la reestructuración del Estado de Derecho, entre otros. Dicha conciencia ha llevado al replanteamiento de la forma de gobernar, y a nuevos enfoques del estudio sobre lo público y lo gubernamental:

“El enfoque de la gobernanza representa en las actuales condiciones un enfoque apropiado. Coyunturalmente, porque al considerarse conforme al guion transicionista que en muchos de nuestros países ya ha sucedido satisfactoriamente la transición democrática, entonces el problema consiste en que el gobierno democrático acredite ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes. Se trata del paso de la democracia como doctrina de forma de gobierno a la democracia como gobierno con capacidad gubernativa.” (Aguilar Villanueva, 2008, pág. 15)

En dicha transición el acento se puso en los procesos electorales y en la manera de elegir gobernantes, dejando de lado la capacitación y el otorgamiento de espacios ciudadanos donde éstos pudieran ser una parte activa en la toma de decisiones. “El bajo rendimiento de los gobiernos democráticos nuevos puede deberse a que en el pasado se concentró la atención social en el proceso electoral más que en el gubernativo, por lo que no se construyeron las capacidades requeridas para que las democracias estuvieran en aptitud de gobernar.” (Aguilar Villanueva, 2008, pág. 15)

Es ante esta situación que se ha hecho notoria la necesidad de integrar modificaciones en la forma en que la administración pública se desenvuelve, cuyos impactos resulten positivos en distintos niveles, no sólo para las tareas gubernamentales y sus resultados, sino para la sociedad que es beneficiaria de dichos impactos. La consecuencia directa de modificar la actuación del aparato gubernamental es que hará partícipe a la ciudadanía no solo en etapas de consulta,

sino que le brindará la oportunidad de un involucramiento con mayor peso, otorgándole las herramientas pertinentes que no se limiten a guiar su actuar, sino que lo encauzarán y defenderán:

“[...] en las nuevas condiciones domésticas e internacionales, gobernar difícilmente podrá ser exitoso si el gobierno sigue usando sus embotados instrumentos de intervención dirigista y alineamiento político, por lo que hay que descubrir o construir el nuevo formato e instrumental directivo que permita a una sociedad tener sentido y capacidad de dirección, alcanzar metas superiores y ampliar sus horizontes.

En el nuevo enfoque de gobernanza, que se mostrará menos gubernamentalista y más asociado con los sectores privado y social, la AP mantiene su rango de componente esencial del gobernar, en tanto contribuye a la corrección y efectividad de las decisiones gubernativas, pero se verá inducida a cambiar sus prácticas e instrumentos para ser productiva en las nuevas condiciones de la economía y la política nacional mundial.” (Aguilar Villanueva, 2008, pág. 17)

Aunado a esto, la crisis de legitimidad en los gobiernos, derivada de la manifestación de sus incapacidades y por ende, el descontento de la ciudadanía y en el proceso bajo el cual se tomaban decisiones, hizo imperante una forma de gobierno que tuviera valores democráticos en todas sus vertientes, que a su vez se conjugaran con el mejoramiento de sus capacidades, buscando la integración de una maquinaria gubernamental eficiente con una sociedad que tenga a su alcance las vías para involucrarse en la definición, implementación y evaluación de la agenda gubernamental

“El enfoque y concepto de la gobernanza se presenta como la respuesta a esta cuestión nueva de la insuficiencia directiva del gobierno, en tanto afirma que, si bien es necesario otorgar o devolver al gobierno las capacidades que necesita para superar sus deficiencias y estar en condiciones de conducir y coordinar a sus sociedades, lo que fundamentalmente se requiere hoy es más bien un nuevo proceso de gobernar, dar forma a una nueva conducción y coordinación de la sociedad, dado que el gobierno por sí solo, con sus capacidades, facultades y recursos, ya no puede definir la agenda de la sociedad y menos realizarla, y dado que su patrón directivo unilateral, vertical, jerárquico, de mando es improductivo y hasta inviable para abordar numerosos asuntos públicos de la compleja sociedad contemporánea” (Aguilar Villanueva, 2016, pág. 63)

Por lo tanto, no es sino mediante la retroalimentación entre el gobierno y los ciudadanos en todas las aristas de la vida pública, que la tarea de gobernar puede ser realizada. A su vez, los procesos y los medios empleados en dicha tarea cobran

importancia y se vuelven objeto de estudio desde diversos ámbitos de la sociedad como la sociedad civil o el sector privado

“Así, la organización y funcionamiento de la Administración Pública es más visible y evidente, circunstancia que implica que el escrutinio de los ciudadanos sea más directo y exigente para demandar a los políticos y administradores del Estado un mejor desempeño institucional. En el arquetipo de la gobernanza democrática, la Administración Pública tiene que responder a los valores democráticos –libertad, igualdad, participación, representación transparencia, rendición de cuentas- que demandan que el poder sea responsable y eficiente ante los ciudadanos, con base en los procesos de deliberación, interacción y conjunción dados entre los mercados, las redes sociales y las jerarquías distribuidas en la sociedad.” (Uvalle Berrones, 2017, pág. 103)

Es así que, en un gobierno que se guíe bajo el enfoque de la gobernanza, sólo mediante la interacción de diversos grupos se define la agenda y se definirán los problemas públicos y la forma en que se atenderán, incorporando de esta manera las demandas, opiniones, necesidades y propuestas que cada grupo de actores tenga para ofrecer. La gobernanza significa también el reconocimiento por parte del gobierno de encontrarse rebasado por la cantidad de demandas a atender y la necesidad de apoyo para llevar a cabo sus funciones

“[la gobernanza describe] que tanto menos puede el gobierno por sí mismo con sus atribuciones, recursos y burocracia llevar a cabo las acciones decididas e implementarlas con eficiencia y eficacia, pues la solución razonable de los problemas críticos y el logro de los objetivos sociales importantes requieren más recursos que los gubernamentales y el involucramiento de más actores que sólo el personal público.” (Aguilar Villanueva, 2016, pág. 67)

Dado lo anterior, los aciertos y desaciertos del quehacer gubernamental, así como las carencias y necesidades de la población son monitoreadas por la sociedad, que se organiza y participa en la búsqueda de la solución de problemas. Por consiguiente, se crean o en su caso diversifican, los mecanismos y procesos de participación ciudadana, permitiendo la existencia de canales que deriven en la construcción e implementación de decisiones colectivas que se basan en la interacción y coordinación de diversos actores y el gobierno.



En un gobierno bajo el enfoque de gobernanza, los ciudadanos echan mano de toda la información a su alcance para ser activos y organizarse. Por lo tanto, es indispensable el reconocimiento por parte del gobierno de dichos grupos para así basar su actuar en relaciones multicentradas, que incrementan la capacidad de los sistemas de respuesta, resultando un gobierno ciudadano

“[...] se plantea así, el arquetipo de la nueva gobernanza, que tiene como caracteres básicos de funcionalidad la autonomía, la cooperación y la red de organizaciones para llevar a cabo el diseño y el cumplimiento de los fines públicos y sociales que postulan con base en su identidad y compromiso. Esto significa que el cumplimiento de las metas colectivas –políticas y programas públicos- no recaen únicamente en la esfera del Estado, sino que concurren en el espacio de lo público, organismos y movimientos de la sociedad civil interesados en el cumplimiento de las funciones públicas.” (Uvalle Berrones, 2017, pág. 116)

Es importante recalcar que los procesos de democratización forman un pilar innegable dentro de la gobernanza, los cuales tienen su base en la cultura ciudadana, las distintas formas de acción colectiva y las prácticas sociales, deviniendo en una forma de gobierno basada en la corresponsabilidad pública y social. No se trata de ninguna forma de la relegación de las tareas gubernamentales por parte de la autoridad, sino de una nueva forma de coordinación de recursos, esfuerzos y capacidades que conllevan a la satisfacción de los intereses públicos.

“Más que declarar la inviabilidad gubernativa del gobierno democrático, la insuficiencia ha impulsado otro concepto, proceso, modo y rol de gobernar del gobierno democrático y ha revalorizado la importancia y necesidad de la acción del gobierno, que en las últimas décadas había sido arrinconado e inhibido por la idea neoliberal de que los mercados gobiernan mejor los asuntos económicos y sociales que los gobiernos. Gobernanza es un concepto postgubernamental del gobernar, no uno antigubernamental.” (Aguilar Villanueva, Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza, 2016, pág. 61)

De este modo, resulta imprescindible la utilización de distintas herramientas que permitan monitorear los resultados gubernamentales, no sólo para verificar el uso de los recursos, sino para elaborar un diseño de acciones y políticas públicas que

sean cada vez más eficaces y se traduzcan en beneficios para la sociedad. Todo esto mediante la definición de indicadores de desempeño, el establecimiento de evaluaciones periódicas, entrega de informes, estudio sobre el cumplimiento de objetivos y metas y la actualización de información.

Ahora bien, la transparencia es un aspecto ineludible de la gobernanza, dado que es con información proveniente de las estructuras burocráticas de la Administración Pública, que la sociedad y los grupos de ciudadanos organizados pueden exigir y monitorear los resultados y programas de acción, además, se basa en el derecho de todo ciudadano a ser informado y a la obligación por parte del gobierno de informar. “Con la transparencia se multiplican los procesos de comunicación que son fundamentales en el ejercicio del gobierno y las prácticas administrativas que tienen como objetivo transformar positivamente las condiciones de vida en la sociedad civil.” (Uvalle Berrones, 2017, pág. 121)

Por consiguiente, los administradores públicos, políticos y gobernantes se vuelven sujetos de responsabilidad, donde la rendición de cuentas es primordial para que su ejercicio se realice dentro de los márgenes y controles democráticos. En ese sentido, cualquier incumplimiento dejará de ser anónimo y tendrá una consecuencia con base en los ordenamientos legales que sancionen cualquier falta administrativa política, civil o penal

“En una visión del régimen político, la rendición de cuentas no sólo se vincula al ciudadano –mandatario con el mandante- políticos y servidores públicos para dar vida a la verticalidad de la misma, sino que también implica la existencia de relaciones horizontales, lo cual significa que el Estado de derecho crea un organismo autónomo y con calidad profesional para que lleve a cabo la revisión de las cuentas en los distintos organismos que lo integran como una institución de conjunto.” (Uvalle Berrones, 2017, pág. 123)

En suma, sólo con el reconocimiento por parte del gobierno de sus capacidades reales para atender, problematizar e implementar soluciones a situaciones o problemas públicos -definidos en una relación bilateral entre el gobierno y distintos grupos de la sociedad- se logrará gobernar con gobernanza. A continuación se

analiza en qué medida se puede gobernar bajo este enfoque en situaciones determinadas.

## **1.2 Niveles de gobernanza**

Partiendo del reconocimiento de la insuficiencia gubernamental y de la necesidad de incorporar las demandas de la ciudadanía, la sociedad civil organizada y el sector privado en el proceso completo de gobernar, que reúne el concepto de gobernanza, y tal como lo describe Aguilar Villanueva (2016), es que se puede avanzar en el entendimiento de qué se puede hacer bajo el enfoque de la gobernanza por parte la sociedad y cómo podrían clasificarse sus acciones.

El concepto describe: a) que el gobierno no decide ya por sí mismo la agenda pública, sino que incorpora las demandas, los problemas, los planteamientos y las propuestas de sus ciudadanos, de los que necesita su consenso y respaldo para validar la pertinencia de la agenda; b) que tampoco define por él mismo los problemas públicos ni define los objetivos y las acciones de las políticas públicas y programas, sino que la definición incluye la información, los análisis, los cálculos y las propuestas de actores sociales organizados, tal vez poderosos e influyentes, que tienen información y conocimiento acerca de la composición y las causas de numerosos problemas públicos y/o acerca de las situaciones preferidas a alcanzar y que, si son dejados de lado, cuestionan con información, evidencias, modelos causales, cálculos y argumentos las decisiones gubernamentales; y c) que tanto menos puede el gobierno por sí mismo con sus atribuciones, recursos y burocracia llevar a cabo las acciones decididas e implementarlas con eficiencia y eficacia, pues la solución razonable de los problemas críticos y el logro de los objetivos sociales importantes requieren más recursos que los gubernamentales y el involucramiento de más actores que sólo el personal público. (pág. 67)

Derivado de lo anterior, existen niveles distintos de vinculación y coordinación que son posibles de otorgar y de pedir por parte de la sociedad cuando de gobernar se trata. No sólo por la complejidad de ciertos temas que maneja el gobierno, sino por los procesos que cada uno de ellos requiere. Así, existe la gobernanza general y la gobernanza específica, que en palabras de Aguilar Villanueva (2016):

La gobernanza pública [...] puede significar y ser la gobernanza general de la sociedad, la conducción y coordinación del universo de las acciones que tienen lugar en el sistema social y lo constituyen y dinamizan, o puede significar y ser la gobernanza específica de los varios asuntos, circunstancias o problemas de una sociedad, que normalmente son asuntos relacionados con el aseguramiento

del respeto de los valores sociales fundantes, los derechos humanos, civiles, políticos, sociales de los ciudadanos, o asuntos relacionados con el manejo de los problemas de salud, educación, vivienda, infraestructura, ambiente, que experimentan los miembros de la sociedad. Se puede hablar entonces correctamente de Gobernanza de la Sociedad, que es la dimensión más abarcante e incluyente y refiere al cuidado de la convivencia y la supervivencia de la sociedad en su conjunto, y de Gobernanza económica, educativa, ambiental, migratoria, urbana... que refiere a los asuntos que son de interés general, pero delimitados por la naturaleza particular de la cuestión, la población destinataria y el tipo de acción que se emprende. (pág. 74)

Dicha distinción entre gobernanza general o social y gobernanza específica es la primera distinción dentro de este enfoque, existiendo a su vez niveles de gobernanza. Dicha desagregación es útil “Para señalar la interdependencia y coordinación posible y exigible entre el proceso de la gobernanza general y la gobernanza específica, así como entre los diferentes procesos de las entidades que atienden los diversos asuntos particulares de interés social, se ha desagregado el concepto en órdenes o niveles de gobernanza, denominados micro, meso y metagobernanza.” (Aguilar Villanueva, 2016, pág. 75)

Ilustración 1. Niveles de Gobernanza

## Niveles de Gobernanza

- Microgobernanza

- Mesogobernanza

- Metagobernanza

*Fuente: Elaboración propia con base en el texto de Aguilar Villanueva (2016).*

El primero de estos órdenes de gobernanza es el micro, mismo que incluye las decisiones y las respuestas que se dan a situaciones que afectan a diversas personas, localidades o sectores debidamente problematizadas y específicas:

“Concretamente se trata de políticas, programas, servicios, que se deciden y ejecutan en respuesta a las demandas particulares de poblaciones-objetivo particulares. En este primer orden de la gobernanza el centro de atención es el proceso mediante el cual se atienden los problemas y lo que importa es investigar, establecer y validar la corrección e idoneidad causal del proceso: sus objetivos, normas, acciones, actores, recursos, instrumentos, tiempos, estándares e indicadores de logro”. (Aguilar Villanueva, 2016, pág. 76)

En este sentido, el nivel micro de la gobernanza se refiere a las acciones más inmediatas de los gobiernos con base en la relación bilateral explicada anteriormente, donde el interés será puesto en la forma en que se atienden los problemas públicos, es decir el proceso. Es de esta manera que para analizar la idoneidad de dicho proceso, se requiere revisar desde su formulación, hasta su ejecución, estableciendo a su vez indicadores que muestren los resultados de dicho proceso en las etapas que lo conforman.

El segundo nivel es el de la mesogobernanza, mismo que apunta a la estructura institucional del proceso directivo, la cual establece los límites y regulaciones al proceso de toma de decisiones y la forma en que se implementan “prohibiendo o permitiendo, impidiendo o facilitando determinadas acciones, con el efecto de que las instituciones contribuyen a asegurar e incrementar la capacidad directiva del gobierno democrático o a restringirla y obstaculizarla”. (Aguilar Villanueva, 2016, pág. 76)

En consecuencia, el objeto de interés de este nivel de gobernanza está en el conocimiento y evaluación sobre las capacidades institucionales en su relación con el proceso de la implementación, valorando su suficiencia e idoneidad en la resolución de problemas, atención de necesidades y su capacidad para cumplir con las metas que son relevantes para la sociedad.

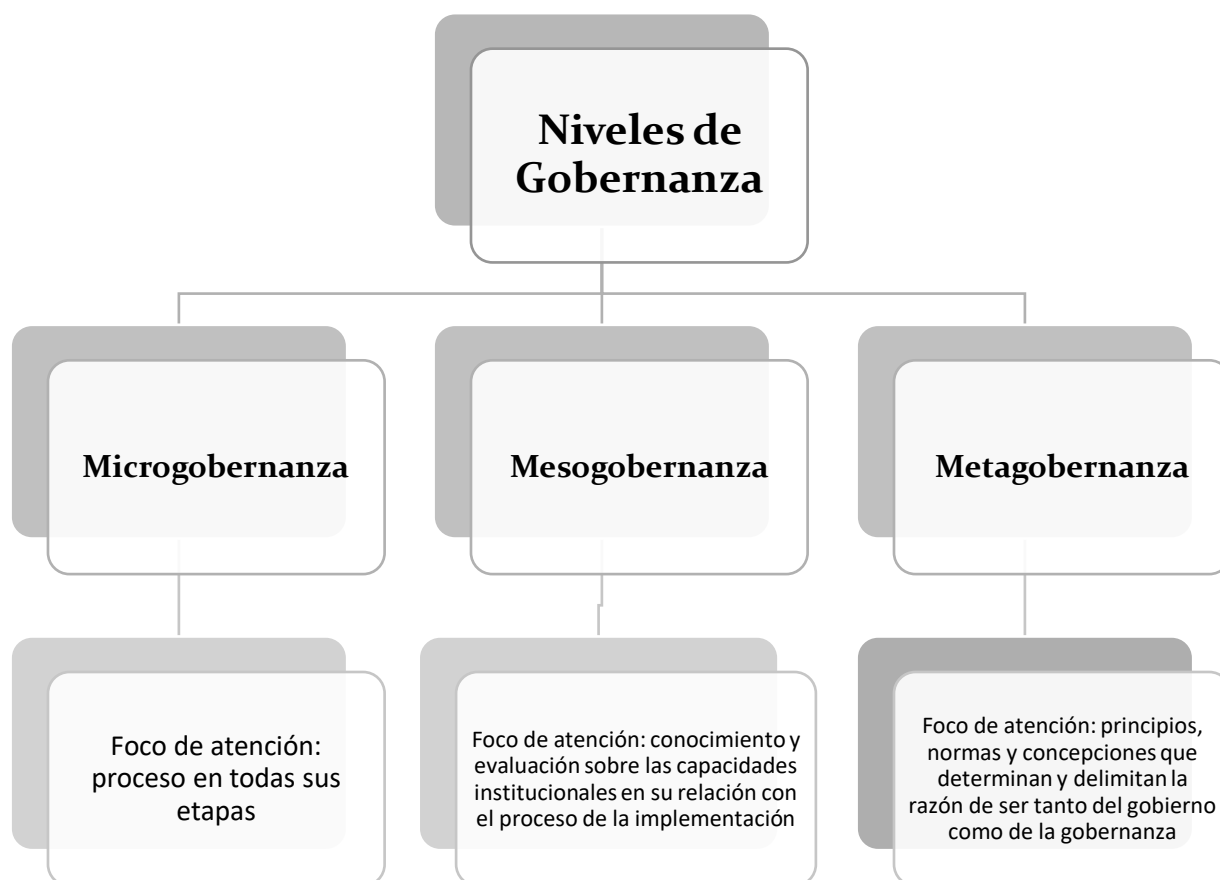
No obstante, no se dejan de lado los obstáculos legales, reglamentarios o de índole normativa, que son frecuentemente enfrentados al momento de la implementación de acciones gubernamentales que parecerían las más idóneas “razón por la cual se exigen mejoras regulatorias y se realizan reformas constitucionales y legales a fin de ensanchar las opciones de los gobiernos y superar las situaciones críticas en las

que es notoria, desesperante y cuestionada la impotencia, la deficiencia o la insuficiencia directiva del gobierno.” (Aguilar Villanueva, 2016, pág. 76)

De esta forma, el tercer nivel de la gobernanza o metagobernanza, alude a los principios, normas y concepciones que determinan y delimitan la razón de ser tanto del gobierno como de la gobernanza en ámbitos como su orientación social, los valores y la validez del mismo

“En consecuencia, establecen los criterios y estándares para evaluar si y en qué grado el gobierno realmente gobierna como se exige y espera, y si su gobernar es realmente directivo, rector, conductor y coordinador de la sociedad. La metagobernanza remite a las visiones, valoraciones y expectativas sobre el gobierno que las culturas, ideologías y doctrinas políticas plasman y en las que los miembros de la sociedad han sido socializados.” (Aguilar Villanueva, 2016, pág. 77)

Ilustración 2. Niveles de gobernanza y focos de atención



Fuente: Elaboración Propia con base en el texto de Aguilar Villanueva (2016)

Por consiguiente, la metagobernanza se encuentra más allá de los dos niveles anteriores (proceso y estructura gubernamental), y centra su estudio en el análisis axiológico de los principios y normas presentes en la sociedad y conduciendo al estudio del Estado. Estos principios se encuentran materializados en el Estado de Derecho, el cual garantiza libertades, derechos y obligaciones a todos los ciudadanos.

“La razón de ser, el sentido y el deber-ser de la gobernanza democrática es la de involucrarse plenamente en asegurar el ejercicio efectivo de los derechos, libertades y obligaciones de los ciudadanos, y esta tarea representa el criterio para juzgar la capacidad, calidad y efectividad de la estructura y procesos de gobierno, que hacen socialmente efectivos los derechos, libertades y obligaciones y materializan su cumplimiento.” (Aguilar Villanueva, 2016, pág. 77)

Una forma de ejemplificar la articulación y coordinación entre los niveles de gobernanza es exponer la situación de una toma de decisión en cuanto al tema de protección de una especie en peligro de extinción por ejemplo. Para empezar, la gobernanza ambiental micro toma decisiones que conllevan a acciones eficaces o consideradas las mejores para la atención de dicha problemática, las cuales son pertinentes y avaladas por un nivel meso dado que existen las leyes, reglamentos, procedimientos e instituciones que permiten su realización. De esta forma, la metagobernanza ambiental enmarca dichas instituciones y procesos, ofreciendo los elementos esenciales para no sólo conocer, sino evaluar la idoneidad de los mismos, basándose en el estudio del derecho ambiental en este caso, o en aquel principio jurídico aplicable, y exigiendo que dichas acciones sean emprendidas con calidad.

### **1.3 Participación ciudadana**

Como se ha mencionado en los primeros dos apartados de este capítulo, a raíz de la crisis gubernamental, donde se hizo evidente que los procesos usuales de gobierno se veían rebasados al momento de buscar y otorgar soluciones a las demandas y problemáticas sociales, la utilización de modelos participativos se

volvió cada vez más frecuente. “Cuando la desafección se hace sentir de esta forma y se percibe que el voto ya no basta como bisagra entre los gobernantes y gobernados, una respuesta desde arriba consiste en abrir espacios de participación como válvula de escape.” (Grace Wright & Yllán Ramírez, 2017, pág. 210)

No obstante, la crisis no fue el único detonante de que la necesidad de implementar mecanismos de participación ciudadana fuera más visible, sino también la apertura de la información pública y la obligatoriedad de garantizar su acceso a la ciudadanía, provocando que ésta deseara involucrarse:

La existencia de más información, de más predisposición a actuar por parte de estos ciudadanos más formados, o el impacto de las nuevas formas de acción política que han permitido incorporar a nuevos sectores a la vida política por otros medios, suponen un conjunto de nuevas oportunidades que convierten en obsoletas algunas de las viejas formas de actuación, sobre todo la creencia en el monopolio del saber por parte de técnicos y políticos. (Ziccardi, 2004, pág. 25)

Por ello, en aras de hacer frente a los retos gubernamentales de la actualidad, como la exigencia de mejores servicios públicos, mayor crecimiento económico, transparencia y redición de cuentas en todos los procesos gubernamentales, justicia, respeto y garantía de los derechos humanos y en general un incremento en la calidad de vida de la población, los mecanismos de participación ciudadana que resulten efectivos, se vuelven una herramienta fuerte y necesaria.

Actualmente, el término de participación es utilizado para explicar la incidencia de los individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, y todo tipo de actividades que en las cuales interrelacionan el Estado y los ciudadanos para el progreso de la comunidad. (Guillén, Sáenz, & Castillo, 2009, pág. 179)

El diseño de los mecanismos de participación ciudadana por lo tanto, debe considerar todos los aspectos antes mencionados, siendo democrático y con niveles de calidad y excelencia en su desempeño.



De esta manera, la participación ciudadana tiene aportaciones más significativas de lo que pudiera pensarse, no representa únicamente la oportunidad de intervención por parte de la ciudadanía en las actividades gubernamentales y las decisiones que son tomadas y cuya incidencia es alta para la sociedad, sino que también implica la posibilidad de opinar en cuanto a la gestión de recursos, resultando en una medida de empoderamiento social:

[...] la participación ciudadana significa intervenir en los centros de gobiernos de una colectividad, participar en sus decisiones en la vida colectiva, de la administración de sus recursos, del modo como se distribuye sus costos y beneficios. Así los ciudadanos poco a poco tomarán parte de las decisiones que tomen sus gobernantes. El propósito es lograr que la población influya sobre las políticas y decisiones públicas, para ello se hace necesario institucionalizar mecanismos, procesos y organismos a través de una normatividad legal (Guillén, Sáenz, & Castillo, 2009, pág. 180)

Existen indudablemente distintos beneficios derivados de la introducción de mecanismos de participación ciudadana en el gobierno, Joanna Howard (2017) enlista los siguientes:

i) empowers and breathes new life into representative democracy; ii) improves the quality of public services through improved feedback and more responsive government; and iii) can also reduce conflict through deliberative processes which bring participants to understand the positions of others and to change their own perspective." (pág. 309) [i] Empodera y da nueva vida a la democracia representativa ii) mejora la calidad de los servicios públicos a través de una mejor retroalimentación y un gobierno más receptivo; y iii) también puede reducir el conflicto a través de procesos deliberativos que llevan a los participantes a comprender las posiciones de los demás y a cambiar su propia perspectiva.

En este sentido, la participación ciudadana se convirtió en una oportunidad de construir una articulación efectiva entre el gobierno y actores deliberativos y autónomos que pugnan por el desarrollo de la sociedad y sus comunidades, resultando en la disminución de conflictos. En un contexto democrático, los sistemas

de participación resultan determinantes, y ayudan a la solución efectiva de problemas específicos, mediante la agrupación de ciudadanos interesados.

Para Merino (2010), la participación ciudadana se ha constituido como el punto medio entre los intereses políticos o particulares de un grupo y los ciudadanos: “la política no es más que el conjunto de razones que tienen los individuos para obedecer o sublevarse, la participación ciudadana se encuentra a medio camino entre esas razones.” (pág. 3) Es así que, sin mecanismos de participación que permitan la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones, no se podría hablar de soluciones integrales, dado que se necesita la información de las partes involucradas para llegar a éstas.

Por ello, la institucionalización de la participación ciudadana ha permitido el involucramiento directo de los ciudadanos en las acciones gubernamentales que tienen incidencia política y en el espacio público, reconociendo la capacidad de diversos actores y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) de tener impacto en los procesos gubernamentales. “La participación ciudadana debe enmarcarse dentro del análisis político coyuntural, que permita abarcar los matices de dicho contexto y tener una visión más ampliada.” (Márquez Zárate, Gallegos Rodríguez, & Pérez Guadarrama, 2017, pág. 233)

Garantizar el derecho a la participación por parte de los ciudadanos en las decisiones significa crear mecanismos adecuados para este fin, siendo distintos de aquellos inherentes a una democracia:

Actualmente los gobiernos enfrentan nuevos retos, los cuales demandan una sociedad más exigente con los servicios que presta el gobierno y con las demandas ciudadanas de mejorar su calidad de vida; por ello se tienen que considerar nuevos mecanismos de participación y cambiar a nuevas formas de administrar que contemplen elementos de eficacia, eficiencia, valor público, calidad en el servicio, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, referenciados a un impacto positivo sobre el desarrollo social y la

calidad de vida de las personas, lo que contribuye a garantizar el logro de niveles de calidad y excelencia en su desempeño (Figuroa Reyes, 2017, pág. 254)

Sin duda, lo anterior se materializa en diferentes efectos positivos en la relación entre el gobierno y los gobernados, tal como muestra la tabla 1, como la corresponsabilidad, la consolidación de la democracia en todos los ámbitos de la vida pública, la solidaridad, la transparencia y la equidad, entre otros. Es importante recalcar que en un ámbito de participación ciudadana efectiva, los resultados son más visibles para la sociedad, puesto que se focalizan sobre situaciones que afectan su vida diaria dado que es el “proceso social que resulta de la acción intencionada de individuos y grupos en busca de metas específicas, en función de intereses diversos y en el contexto de tramas concretas de relaciones sociales y de poder” (Velásquez C. & González R., 2003, pág. 19)

Tabla 1. Beneficios de introducir mecanismos de participación ciudadana al ámbito gubernamental

<b>Beneficios</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Empodera y da nueva vida a la democracia representativa.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora la calidad de los servicios públicos a través de una mejor retroalimentación y un gobierno más receptivo.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reduce el conflicto a través de procesos deliberativos que llevan a los participantes a comprender las posiciones de los demás y a cambiar su propia perspectiva.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Construye una articulación efectiva entre el gobierno y actores deliberativos y autónomos que pugnan por el desarrollo de la sociedad y sus comunidades.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudan a la solución efectiva de problemas específicos, mediante la agrupación de ciudadanos interesados.</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Constituye el punto medio entre los intereses políticos o particulares de un grupo y los ciudadanos.</li> </ul>

- Involucra directamente a los ciudadanos en las acciones gubernamentales que tienen incidencia política y en el espacio público.
- Corresponsabilidad.
- Consolidación de la democracia en todos los ámbitos de la vida pública.
- Los resultados son más visibles para la sociedad, puesto que se focalizan sobre situaciones que afectan su vida diaria.

*Fuente: Elaboración propia con información de (Howard, 2017); (Merino Huerta, 2010); (Márquez Zárata, Gallegos Rodríguez, & Pérez Guadarrama, 2017); (Figueroa Reyes, 2017) y (Velásquez C. & González R., 2003)*

Por consiguiente, los ciudadanos no son los únicos beneficiados de contar con instancias de participación, sino que a su vez el aparato gubernamental también lo es, puesto que se hace posible la resolución de conflictos y la creación de acuerdos, aumentando la legitimidad y la efectividad de las decisiones. Así, los miembros de la sociedad están involucrados en los procesos y cooperan en la formulación, implementación y evaluación de las distintas acciones de gobierno.

#### **1.4 Gobernanza en el ámbito local**

Para la presente investigación se toma como referente teórico de gobernanza local, el estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) llamado “Guía del usuario para medir la gobernabilidad local”, mismo que maneja el concepto de gobernabilidad local de la siguiente manera:

“El término gobernabilidad se refiere a los procesos mediante los que se toman e implementan decisiones de políticas públicas. Es el resultado de interacciones, relaciones y redes entre los distintos sectores (instituciones de gobierno, sector público, sector privado y sociedad civil) e implica decisiones, negociación y distintas relaciones de poder entre las partes interesadas para determinar quién, cuándo y cómo se obtiene qué. Las relaciones entre el gobierno y los distintos sectores de la sociedad determinan cómo se actúa y cómo se prestan los servicios. Por lo tanto, la gobernabilidad es mucho más que el gobierno o “el gobierno correcto” y determina la manera de planificar, gestionar y regular un servicio o grupo de servicios dentro de un conjunto de sistemas políticos, sociales y económicos.” (PNUD, 2015)

De esta forma, el concepto que el PNUD maneja como gobernabilidad local, traducido del inglés *governance*, comparte las características que anteriormente se han analizado dentro del término *gobernanza*. En este sentido, en lo consiguiente se tomará a la *gobernabilidad* del PNUD como *gobernanza*.

La Guía contempla elementos básicos que deben tener o desarrollar los gobiernos locales para considerar que llevan el ejercicio de sus funciones bajo el enfoque de gobernanza local. Dichos elementos son los siguientes:

- a) Descentralización. El proceso de descentralización busca que las decisiones y el ejercicio del poder se encuentre y focalice a las necesidades de las localidades, dotando de capacidades a las mismas y fortaleciendo a las autoridades.
- b) Participación. En este aspecto se busca la inclusión y el empoderamiento de los ciudadanos en la toma de decisiones, así como en la implementación y evaluación de las mismas.
- c) Reconocimiento de organizaciones de la sociedad civil. “Las autoridades locales deberían reconocer los distintos representantes de la sociedad civil y deberían tener por objetivo garantizar que todos estén involucrados en el desarrollo progresivo de sus comunidades y barrios.” (PNUD, 2015)
- d) Principio de no discriminación. Dicho elemento considera que todos los integrantes de las comunidades, las autoridades y las organizaciones de la sociedad civil, deberían de vivir y colaborar en un ambiente libre de discriminación.
- e) Representación de los ciudadanos. “La representación de los ciudadanos en la gestión de los asuntos de la autoridad local debería reforzarse mediante la participación en todos los escenarios del proceso político, siempre que sea practicable.” (PNUD, 2015)
- f) Consolidación del compromiso civil. Este punto considera la utilización de nuevas formas de participación en todos los procesos que sean aplicables, tales como consejos vecinales, elaboración de presupuestos participativos, iniciativas civiles o referendos.

- g) Acceso a la información. En aras de garantizar el derecho de acceso a la información, esta debería de estar siempre a disposición del público, deviniendo en la evaluación de resultados y facilitando la participación dentro de la toma de decisiones.
- h) Aumento de funciones para las autoridades locales. Este aspecto considera que “el aumento de las funciones asignadas a las autoridades locales debería ir acompañado de medidas para crear capacidades, de manera que puedan desempeñarse estas funciones.” (PNUD, 2015)

En este sentido, la gobernanza en el ámbito local pugna por dotar de más capacidades a los gobiernos y por la inserción de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil en todos los ámbitos posibles, priorizando la atención de sus necesidades y la provisión eficiente de servicios. Además, considera que deben existir valores imprescindibles en la vida local, tales como la no discriminación y la inclusión social.

Otro aspecto a destacar es el del acceso a la información, puesto que los temas de transparencia y rendición de cuentas forman parte de la esencia de la gobernanza, y en el ámbito local favorecen y facilitan la colaboración de los ciudadanos, organizaciones civiles y aquellos grupos interesados en lograr un cambio o la atención de necesidades. Aunado a lo anterior, se hacen visibles los procesos de toma de decisión y el involucramiento de la sociedad incrementa.

Ahora bien, debido a la proximidad de los gobiernos locales con la ciudadanía, existe una gran potencialidad de la articulación con la ciudadanía, puesto que a diferencia con la gobernanza en otros niveles de gobierno, los ciudadanos no deben estar necesariamente organizados en asociaciones o similares

“Las redes en el nivel local tienen una característica que las diferencia de las que se constituyen a nivel nacional y es que tienden a incorporar en su seno a los ciudadanos anónimos. Mientras que la noción de gobernanza en el nivel de gobierno central nos hace pensar en redes constituidas por actores públicos (correspondientes a los distintos niveles de gobierno -incluido el nivel supranacional- y demás agencias públicas) y por los representantes de grupos

económicos y sociales (mundo empresarial, ONGs, asociaciones, etc.), en las formas locales de articulación de las decisiones encontraríamos con relativa frecuencia a los ciudadanos como actores de la red, esto es, presentes en foros, grupos y otras fórmulas relacionales que aseguran su participación en los procesos decisorios.” (Navarro Gómez, 2002)

Es así que la gobernanza en el ámbito local se vuelve más frecuente y se hace presente, existiendo participación diversa por parte de los ciudadanos. Es importante aclarar, que la existencia de dicha participación se deriva de la existencia de necesidades sin atención o servicios deficientes que afectan la calidad de vida de las personas, mismas que buscarán un cambio involucrándose en el proceso de toma de decisiones.

### **1.5 Participación Ciudadana en el ámbito local**

Como se ha revisado, la participación ciudadana constituye un elemento imprescindible en la dinamización de los espacios locales. “A través de ciertos mecanismos, los ciudadanos en sus comunidades se involucran en la preparación, diseño, gestión y evaluación de los programas de gobierno. Sobre todo, juegan un papel determinante en la toma de decisiones concernientes a los programas que tienen impacto directo sobre sus vidas.” (Valverde Viesca, 2017, pág. 179)

En este sentido, en gobiernos locales, la participación ciudadana se dará mediante la organización de los individuos residentes, en conjunto con organizaciones e integrantes del sector privado, sólo si este ámbito de gobierno garantiza su existencia, mediante la implementación del marco legal y normativo que le otorgue a los resultados de los mecanismos de participación, alguna certeza de que serán respetados

[...] consideramos a la participación ciudadana institucionalizada en el nivel local, en gobiernos urbanos, como aquella donde los individuos organizados a través de las instancias existentes en los instrumentos legales y normativos, intervienen en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida. (Ziccardi, 2004, pág. 169)

Resulta importante recalcar que la participación ciudadana no es fortuita y que requiere de un esfuerzo bilateral entre la ciudadanía y los grupos organizados que de esta emanen y el gobierno. Así, el que dicha participación sea fructífera no depende exclusivamente del gobierno, sino que recae en el interés y esfuerzo que los ciudadanos pongan para exigir y garantizar la calidad de la misma. Por supuesto no se niega la importancia de que se establezcan medidas institucionales que la promuevan, pero sólo una ciudadanía activa logrará que la participación ciudadana tenga un impacto positivo en su realidad

La participación ciudadana a la que nos referimos es aquella que configura formas de intervención individual o colectiva, las cuales suponen redes de interacción variadas y complejas, cuyo eje determinante (proveniente de la calidad de “ciudadana”) es siempre la relación de personas, grupos e instituciones, con el Estado. Esta participación deriva del ejercicio de una ciudadanía activa. No se trata, pues, de una relación cualquiera: es una intervención de la ciudadanía en algún nivel de lo público, de la gestión de gobierno, construyendo interlocución y generalmente con soporte en la voluntad política de los gobiernos locales correspondientes. Tiene objetivos e intencionalidades y desarrolla procesos no lineales de ampliación y calificación de la intervención (Ziccardi, 2004, pág. 379)

Es así que derivado de la participación ciudadana en el ámbito local, existe mayor o menor sustentabilidad de los programas públicos; se logra operar con legitimidad dado que las acciones se emprenden a partir del consenso; se aumenta la capacidad de desarrollo de la organización social; y se amplía la calidad, eficiencia y cobertura de los servicios públicos, logrando que exista equidad al momento de acceder a ello “[...]la participación ciudadana tiene mayores posibilidades de ser efectiva en los espacios de decisión local, porque es ahí donde los individuos acceden en diferentes condiciones a bienes y servicios, formando así la dimensión social y política del ciudadano.” (Guillén, Sáenz, & Castillo, 2009, pág. 181)

Es de esta manera que los integrantes de comunidades se reconocen como actores y al compartir una necesidad o situación “tienen la oportunidad de identificarse a partir de intereses, expectativas y demandas comunes, y que están en capacidad



de traducirlas en formas de actuación colectiva con una cierta autonomía frente a otros actores sociales y políticos.” (INAFED, 2004, pág. 3)

En consecuencia, se han diseñado instrumentos variados que permiten la participación ciudadana en el ámbito local. Algunos de ellos son instancias que fomenten el debate como asambleas o instancias de consulta, o aquellas que estudian los niveles de aprobación a distintas situaciones o decisiones públicas a través del voto como plebiscitos y referéndums y que pueden devenir en la revocación del mandato de servidores públicos en algunas ocasiones.

De este modo, la participación de la sociedad otorga a los ciudadanos una posición activa en sus comunidades, dando lugar a la expresión de sus intereses y la defensa de los mismos, mediante el aprovechamiento de sus experiencias y capacidades mejorando así la calidad de vida de la población. “Asimismo, va constituyendo una nueva ciudadanía en la que los individuos van adquiriendo una mayor disposición a informarse y a exigir resultados al gobierno.” (Figueroa Reyes, 2017, pág. 257)

Una de las ventajas principales de la participación ciudadana a nivel local es que este orden de gobierno se encuentra en más cercanía con la población, por lo que las demandas se hacen presentes con mayor velocidad y se vuelven más visibles, asimismo los resultados son más evidentes para los grupos interesados y activos. “Los actores de la sociedad civil cada vez adquieren mayor conciencia de su papel en el espacio público y de lo que pueden aportar como agentes de cambio interesados en la acción de gobierno” (García Guzmán, 2017, pág. 99) Así, los mecanismos implementados comprueban su efectividad de una manera más inmediata y sus procedimientos se pueden evaluar constantemente.

A partir de lo anterior, resulta innegable la importancia de establecer y fomentar la existencia de participación ciudadana en el ámbito local, no sólo como un método de obtener gobernabilidad y legitimidad, sino para garantizar la efectividad de las decisiones y acciones de gobierno.

## **Capítulo 2. Evolución Institucional de la participación ciudadana en México**

Como se revisó en el apartado anterior, la participación ciudadana versa sobre el involucramiento de distintos individuos o grupos de la sociedad en la toma de decisiones y en actividades públicas, donde la principal motivación son sus intereses particulares o colectivos. “Se trata de la construcción de espacios y mecanismos de articulación entre las instituciones políticas y los diversos actores sociales mediante la creación de instrumentos y procedimientos puestos a disposición de los ciudadanos y grupos de la sociedad para facilitar su intervención en los asuntos públicos.” (Vargas Solano & Galván Gómez , 2014)

De esta manera, en el presente capítulo se analiza la participación ciudadana en México, desde la evolución de su aplicación, su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo, los mecanismos implementados y sus alcances en el ámbito estatal.

### **2.1 Evolución de la participación ciudadana en México**

Es necesario hacer una breve referencia histórica del país para comprender la necesidad de estudiar la participación ciudadana y su relación con el desarrollo democrático, así como con el establecimiento de la gobernanza dentro de la forma de gobierno.

La configuración democrática de México, ha sido producto de diversos procesos sociales e históricos. Durante los años que el Partido Nacional Revolucionario (PNR), el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI) ejercieron el poder, se materializaron las estructuras y normas que le dieron viabilidad al país.

El sistema político mexicano que nació con la revolución y que prevaleció durante todo el siglo XX comenzaba a notarse obsoleto al no lograr satisfacer las necesidades de la población, fracasando en los intentos de hacer funcionar el régimen consolidado hasta el momento que lograra mantener estable al país. Crisis era la palabra de la que todos hablaban, dado que una vez más, México se enfrentaba a una crisis dominada por la inflación, el endeudamiento, el desempleo, el déficit de la balanza comercial, el deterioro de la relación con los distintos agentes

económicos, lo cual hacía más notoria la necesidad de una reestructuración interna del Estado para rescatar a la nación de la situación tan desfavorable en la que se encontraba.

En consecuencia, fueron distintas las acciones emprendidas, una de ellas fue la reforma de 1977, la cual creaba la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE). Ésta intentaba expandir el pluralismo al incluir a los partidos de izquierda en el Congreso; para ello se crearon cien diputaciones plurinominales, junto a las 300 de mayoría relativa, y se formularon reglas para la creación de nuevos partidos, de tal modo que entre 1978 y 1985 éstos se multiplicaron.

En adición a lo anterior, en el año 1982, se reformó el artículo 26 de la Constitución y se creó el Sistema Nacional de Planeación Democrática, derivado de la Ley Nacional de Planeación “como parte de esta reforma, el nuevo Artículo 26 de la Constitución determina que el Estado debe integrar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. En el marco de esta reforma, se presenta a la Nación el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en los términos y en el plazo fijados por la nueva Ley de Planeación.” (Diario Oficial de la Federación, 1983)

De este modo, el Sistema Nacional de Planeación Democrática fue diseñado para buscar, a partir de la participación social, la inclusión de las demandas de la población en la planeación del desarrollo nacional:

En el ámbito del Sistema Nacional de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que se refiere esta Ley. [Ley Nacional de Planeación]

Las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; de las instituciones académicas, profesionales y de investigación; de los organismos empresariales; y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad a través de foros de consulta popular que al efecto se convocarán. Asimismo, participarán en los mismos foros los

diputados y senadores al Congreso de la Unión. (Diario Oficial de la Federación , 1983)

De esta manera, el Sistema Nacional de Planeación Democrática representa una clara intención y acción para incluir las demandas de la sociedad en la planeación de los sexenios. No obstante, éste se formula cada seis años y a pesar de su homologación a los tres órdenes de gobierno, la Ley Nacional de Planeación no establece criterios que garanticen su funcionamiento y evalúen su implementación.

La búsqueda de legitimidad y el fortalecimiento de las instituciones continuó, y en el año 1990 se reformó el artículo 41 de la constitución, donde se definía al proceso electoral como una función estatal y pública, se establecían los responsables de la organización y vigilancia de los procesos electorales, que son los órganos del Estado con la intervención de los partidos políticos y de los ciudadanos en los términos que precisara la ley. Es decir que se enlistaban los criterios bajo los que se debería crear un órgano superior electoral dotado de autoridad, público y profesional, autónomo e imparcial. "Estaría integrado con elementos designados de tres formas diferentes: representantes de los partidos, consejeros directamente nombrados por los poderes ejecutivo y legislativo, y los entonces llamados consejeros magistrados, propuestos por el Presidente y electos por las dos terceras partes de los diputados o, en su defecto, por insaculación." (Woldenberg, 2000, pág. 241) El órgano creado fue el Instituto Federal Electoral (IFE).

La creación del Instituto Federal Electoral fue el avance más grande de la reforma electoral de 1989-1990, dado que respondía significativamente a la preocupación de actores y observadores de la política nacional. Desde su creación, se ha avanzado indiscutiblemente en materia de organización electoral. Su estructura sería descentralizada y sus órganos serían de naturaleza técnica, de dirección y de vigilancia, así se garantizaba que ningún interés político predominara sobre otro que no fuera el de la transparencia. Se buscó otorgar certeza mediante mecanismos frescos y nuevos, tales como la integración de las mesas de casilla por medio de un sorteo donde el 20% de los ciudadanos participarían.

La creación del IFE fue una obra institucional fundadora, ya que se construyó una institución especializada y profesional. A su vez, era vigilado por los partidos políticos, lo que significaba el acuerdo entre éstos y la materialización de una profunda necesidad nacional que era la realización de elecciones limpias para garantizar la viabilidad política.

Asimismo, la reforma electoral de 1990 fue el resultado inmediato de la crisis electoral de 1988, cuando se acusó al PRI de manipular los resultados en beneficio de su candidato presidencial. En 1997, el partido oficial perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, por primera vez en su historia, y en el año 2000 se logró la alternancia política a manos del Partido Acción Nacional (PAN) y su candidato, Vicente Fox Quesada.

En este sentido, en 1995 se emitió en México la primera Ley de Participación Ciudadana, misma que era aplicable sólo al Distrito Federal, ahora Ciudad de México. Dicha ley es la primera en la historia del país en abordar el tema de la participación ciudadana, buscando su fomento y regulación. No obstante, debido a las características del entonces Distrito Federal, no fueron muchos los avances a partir de su implementación.

En ese momento, al frente del Distrito Federal estaba un “Jefe de Departamento”, mismo que era designado por el Presidente de la República, al igual que el Procurador de Justicia local. A su vez, su único ordenamiento legal era un estatuto y la Asamblea Legislativa no participaba en temas de Educación y Seguridad.

Fue hasta 1997 que el Jefe de Gobierno pudo ser elegido democráticamente, y las delegaciones se convirtieron en órganos políticos administrativos, mismas que eran consideradas extensiones administrativas del Jefe de Gobierno. Del mismo modo, se creó la Consejería Jurídica y el Procurador de justicia ahora era elegido por el Jefe de Gobierno con aprobación del presidente.

Lo anterior adquiere relevancia al considerar que fue a partir de esa Ley de Participación Ciudadana, que las demás entidades federativas emitieron las propias, produciéndose un efecto dominó en el tema. La segunda ley en emitirse

fue la de Jalisco, en 1998, misma que reglamentaba la participación ciudadana en el orden estatal y municipal, además de delimitar los temas que serían objeto de la misma.

## **2.2 Participación ciudadana en la planeación nacional**

Es importante revisar a partir de qué momento se comienza a tomar la participación ciudadana como un objetivo de gobierno en la planeación de los sexenios. Derivado de lo anterior, a continuación se analizan los Planes Nacionales de Desarrollo desde el primero que se implementó<sup>2</sup> durante el gobierno de Miguel de la Madrid; posteriormente, se hace un análisis de la forma en que se planteó la participación ciudadana a partir de la alternancia en el año 2000.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 1982 surge tras una serie de reformas que daban respuesta a la crisis que se vivía en el país, tal como se explicó en el apartado anterior. En ese tenor, el PND, hacía un llamado a la unidad del país y buscaba hacer confluir las distintas opiniones de la sociedad para sobrellevar la severa crisis en la que México estaba

El Plan responde a la voluntad política de enfrentar los retos actuales desarrollo del país con decisión, orden y perseverancia, y con la más amplia participación de la sociedad. Sintetiza la responsabilidad del Gobierno frente al mandato popular recibido en la elección presidencial del 4 de julio de 1982, de conducir el cambio por la vía institucional, la justicia, la libertad y el derecho.

Vivimos tiempos de cambio y reto; de crisis interna y externa; de incertidumbre; de competencia aguda y desordenada entre diversos países, algunos por mantener hegemonías, otros por sobrevivir, y la mayoría por encontrar una posición en una nueva configuración internacional en gestación que les permita subsistir como entidades soberanas y apoyar su desarrollo económico y social. (Diario Oficial de la Federación, 1983)

---

<sup>2</sup> El primer antecedente del Plan Nacional de Desarrollo es el Plan Global de Desarrollo elaborado por José López Portillo, pero dado que este no era un plan sexenal, y su elaboración fue hecha en 1980 (el periodo presidencial de José López Portillo fue de 1976 a 1982), se tomará en cuenta el elaborado por Miguel de la Madrid.

En el PND se plantea la participación activa de la comunidad en los diversos momentos de su implementación, así como la vigilancia por parte de la sociedad del cumplimiento de las metas planteadas. En éste se hace mención de una relación de corresponsabilidad entre la sociedad y el gobierno para el cumplimiento de los objetivos, lo cual resulta importante, considerando los antecedentes de la vida democrática del país mencionados en el apartado anterior.

En este sentido, inició la búsqueda por la democratización de los espacios de decisión, que si bien en la práctica dichos espacios se encontraban acotados a actores con intereses distintos a los que tenían la mayoría de los mexicanos, era visible el comienzo del camino a la vida democrática y a la implementación de canales de participación.

En este primer momento, la participación era buscada por parte del gobierno y estaba focalizada en los temas que llevaban en la agenda gubernamental un largo periodo, tales como el desarrollo rural y sólo se encontraba en la formulación del PND:

Las nuevas fracciones XIX y XX que adicionan el Artículo 27 introducen el concepto de desarrollo rural integral, así como las condiciones para una impartición expedita de la justicia agraria y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo. [...] se especifican las actividades que tendrá a su cargo en forma exclusiva el Estado y se establecen los fundamentos para la participación social en las áreas prioritarias. [...] Se ha instituido la participación social en la elaboración del Plan y sus programas, y se prevén procedimientos para extenderla a su ejecución y evaluación. (Diario Oficial de la Federación, 1983)

Por consiguiente, se introducía la participación ciudadana, pero también se limitaba su aparición en la vida pública únicamente a la formulación de estrategias y programas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, elaborado por el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, la participación ciudadana continuó formando parte de la elaboración del mismo. Para esto, se creó el Consejo Nacional de Concertación

Económica, visto “como un foro general de participación y consulta para la integración y ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, así como para la concertación de acciones que del mismo se deriven.” (Diario Oficial de la Federación , 1990)

A partir de la creación de dicho Consejo, el nuevo gobierno clamaba la elaboración de un plan que derivaba de la consulta real de las necesidades nacionales:

“En la etapa de la consulta, el Consejo coadyuvó a la organización y precisión de los temas de los Foros. Gracias a esta amplia participación ciudadana, el Plan parte de un diagnóstico vivo de la realidad, de las aspiraciones y necesidades nacionales. A través del origen auténtico de sus demandas, alienta la iniciativa de todos los sectores y, con la solidaridad del esfuerzo compartido, enmarca el despliegue de nuevas actitudes, decisiones y acciones.” (Diario Oficial de la Federación, 1989)

Es así que en el cuarto capítulo del PND, titulado *Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática*, se buscaba institucionalizar la participación ciudadana y que todos los actores de la vida nacional, vieran guiadas sus acciones por la solidaridad, “Al proponer las bases de un Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida Democrática, el Ejecutivo Federal busca promover, mediante la participación amplia de la sociedad, la movilización solidaria del país en la superación de sus problemas y en la satisfacción de sus aspiraciones, con el convencimiento de que los retos del presente requieren del esfuerzo de todos.” (Diario Oficial de la Federación, 1989)

Ante esto, se elaboraron cuatro líneas de estrategia para cumplimentar los objetivos de dicho Acuerdo:

- 4.1. La preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional;
- 4.2. El perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política;
- 4.3. La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones



públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones; y

4.4. El impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo. (Diario Oficial de la Federación, 1989)

Así, en la línea de estrategia 4. 4 se hablaba de la creación de mecanismos que permitieran la participación de la sociedad, y se hacía hincapié en la necesidad de actuar con solidaridad. Para esto, se proponía la atención de los siguientes rubros:

- Ensanchar y perfeccionar los cauces para la concertación con las organizaciones de la sociedad;
- Promover el mejoramiento de la democracia en las organizaciones representativas de los grupos sociales; y
- Propiciar una mayor igualdad de oportunidades, gestionando el bienestar y los intereses de grupos marginados, de mujeres y jóvenes, de niños y ancianos. (Diario Oficial de la Federación, 1989)

La búsqueda de concertación era una constante en este PND, por lo que se hablaba de concertación con las organizaciones de la sociedad civil, sin dejar de ejercer la autoridad. También, se abordaba la democratización de las organizaciones representativas de la sociedad, la inclusión de las mujeres y de la juventud como parte de la democratización del país.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 tuvo un avance significativo en su elaboración, puesto que además de recoger las inquietudes, necesidades y propuestas de los ciudadanos durante la campaña electoral presidencial, también se hizo la recolección de las mismas en foros de participación ciudadana “Para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, se llevó a cabo una consulta nacional, popular y democrática, organizada a través de 97 foros que comprendieron 516 eventos, en los que se presentaron más de 12,000 ponencias. Además, se recibieron más de 300,000 aportaciones de la población, en los buzones y centros de recepción instalados en todo el territorio nacional”. (Diario Oficial de la Federación, 1995) Sentando un antecedente en la elaboración del Plan y en la recopilación de las exigencias y carencias de la sociedad.

De esta manera, este PND proponía los siguientes objetivos:

- I. Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- II. Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- III. Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.
- IV. Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- V. Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos. (Diario Oficial de la Federación, 1995)

Lo anterior adquiere relevancia al considerar que el tercer objetivo habla de un *pleno desarrollo democrático*, y al retomar la reforma constitucional en materia electoral acontecida en 1996, se vislumbra la intención de cumplir este objetivo. Así, las líneas estratégicas para el tercer objetivo eran:

- 3.5.1 Reforma electoral definitiva
- 3.5.2 Nueva relación entre los Poderes de la Unión
- 3.5.3 Nuevo federalismo
- 3.5.4 Fortalecimiento de los estados
- 3.5.5 Participación social
- 3.5.6 Reforma del Gobierno (Diario Oficial de la Federación, 1995)

Una de las constantes en estos objetivos, era el otorgamiento de certeza, no sólo a los partidos políticos y a la organización ciudadana detrás de éstos, sino también a los niveles de gobierno, a la división de poderes, a la administración pública, y por supuesto, a la ciudadanía. Todo mediante reformas, reorganización y el fortalecimiento de las instituciones pertinentes para cada situación.

En el tema de la participación ciudadana, se apostaba por facilitar la entrada a la toma de decisiones y formulación de acciones a las organizaciones sociales, civiles,

todo mediante la adecuación de las condiciones legales y fiscales en materia de organizaciones civiles

Este Plan propone examinar la conveniencia de establecer una regulación general de las actividades que estas organizaciones desarrollan, para otorgarles el tratamiento fiscal correspondiente. En el mismo sentido, se trabajará en las medidas que tiendan a la simplificación de los trámites administrativos que las organizaciones civiles realicen ante las instancias gubernamentales, brindándoles además la asesoría y la información que requieran, y colaborando en su profesionalización.

No obstante, a pesar del diagnóstico sobre tales condiciones, dichas adecuaciones legales no se hicieron sino hasta el siguiente sexenio. Empero, es importante reconocer los logros de esta administración en cuestiones democráticas y de legitimidad.

### **2.2.1 Participación ciudadana en la planeación nacional a partir de la alternancia**

Es innegable que a partir del año 2000 el cambio del partido en el poder, trajo consigo una serie de modificaciones a la forma en la que la ciudadanía concebía su papel en la toma de decisiones, por lo que a continuación se realiza una revisión separada del PND a partir de este acontecimiento. Por su parte, en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se hace uso del término *Sistema Nacional de Planeación Participativa* para referirse al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este fue el primer antecedente del uso del internet como mecanismo de recepción de aportaciones ciudadanas “Se organizaron reuniones con grupos de especialistas y con personas directamente involucradas en los temas respectivos, y se realizó una amplia consulta en todos los estados del país, mediante el correo directo, la red internet y las reuniones de participación ciudadana” (Diario Oficial de la Federación, 2001)

Sin duda, este PND presenta avances significativos en la integración de las distintas opiniones, necesidades y demandas de la sociedad, puesto que echó mano de distintos mecanismos para recibir las mismas. El primer mecanismo implementado

en la recepción de demandas fue una encuesta por correo postal, denominado “Programa Mande” el cual recababa propuestas sobre 110 temas organizados en 3 rubros los cuales fueron desarrollo social y humano, crecimiento con calidad, y orden y respeto:

Para tal efecto se distribuyeron, durante los meses de febrero a abril de 2001, cuestionarios en donde podían exponerse una o varias propuestas acerca de cada uno de los 110 temas, usando la infraestructura del Servicio Postal Mexicano, en 2000 oficinas de correos en todo el país, las oficinas de gobierno y la Secretaría de Educación Pública.

En este proceso se recibieron un total de 153,367 propuestas, de las cuales alrededor de 1000 fueron de mexicanos que residen en el extranjero. Todas ellas fueron capturadas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) que, para este fin, instaló el Centro Nacional de Recepción de Propuestas. Ahí fueron clasificadas las aportaciones y, posteriormente, enviadas a las diferentes áreas que conforman la administración pública federal para que fueran analizadas y consideradas para la elaboración del Plan. (Diario Oficial de la Federación, 2001, pág. 14)

Otro mecanismo fue la consulta vía internet, para la cual se creó un sitio web en el cual se manejaba un cuestionario parecido al de las consultas vía correo postal, el cual recibió 43,320 propuestas. No deja de ser importante que en este PND ya se cuenta con número de propuestas, información de la procedencia de los ciudadanos y su edad, significando un avance importante en cuestiones de participación ciudadana e incluso de transparencia.

El siguiente mecanismo fue la “Participación en reuniones de opinión ciudadana”, para las cuales hubo tres formas distintas: foros con ponencias, reuniones temáticas y sesiones de planeación. Los foros de planeación, por su parte, fueron organizados por las secretarías y los temas de éstos estaban en función del ámbito de competencia de cada secretaría. En total, se realizaron 549 foros y participaron 36,850 personas.

Las reuniones temáticas, a su vez, también fueron organizadas por distintas secretarías en las principales ciudades del país, lográndose un total de 517 reuniones con una participación de 8,789 personas. Dichas reuniones tenían como finalidad, definir las acciones necesarias para lograr los objetivos de cada área, y también buscaban prever las dificultades que pudieran presentarse.

Las sesiones de planeación tenían como objetivo el diseño de un plan estratégico para los distintos temas de las sesiones. En éstas participaron “destacados expertos y líderes de opinión en los diferentes campos del desarrollo nacional. Se realizaron 75 sesiones en las que participaron 1275 personas provenientes de instituciones de investigación, así como de organismos de los sectores público y privado.” (Diario Oficial de la Federación, 2001, pág. 15) En las sesiones de planeación se contó con la participación de 46,914 personas en 1,141 sesiones.

Ahora bien, en el área de Orden y Respeto se abordó el tema de la participación ciudadana y su integración a los ámbitos de gobierno. Así, dentro de la estrategia f) denominada “*Promover condiciones que alienten y favorezcan una participación ciudadana intensa, responsable, comprometida, informada y crítica en torno a asuntos de interés público que dé lugar a un gobierno de y para los ciudadanos*” (Diario Oficial de la Federación, 2001, pág. 134) se hablaba de la aplicación del principio de subsidiariedad para la promoción de la participación, no sólo en la elaboración, sino también en la implementación y evaluación de las acciones emprendidas en los distintos ámbitos del gobierno. “Se buscará contribuir a que los ciudadanos tengan acceso a más información y dispongan de mayores capacidades y destrezas de manera que ello les faculte a participar en los asuntos públicos con mayor intensidad y contribuya a que lo hagan conforme a un sentido de corresponsabilidad y de compromiso para con el interés público.” (Diario Oficial de la Federación, 2001, pág. 134)

En este sentido, son dos los logros importantes dicho sexenio en materia de participación ciudadana, el primero es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Política Gubernamental (LFTAIPG), publicada el 11 de junio de 2002. De dicha ley devino la creación del Instituto Federal de Acceso a la

Información (IFAI), mismo que tenía autonomía operativa, presupuestaria y de decisión. Todo esto con el objetivo de reestablecer la confianza pública en las instituciones y la reactivación de mecanismos de rendición de cuentas.

El segundo logro es la creación de la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil, la cual fue publicada el 9 de febrero de 2004. Esta ley tenía como objeto promover las actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), dotando de derechos a las mismas y definiendo las actividades meritorias de apoyo. De esta forma, se daba un gran paso en materia de transparencia y fomento de la participación ciudadana mediante la promoción y garantía de los derechos de las OSC.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 las herramientas utilizadas para canalizar las demandas y propuestas de la sociedad fueron: Mesas de diálogo con integrantes de distintas comisiones tanto de la Cámara de Diputados, como del Senado de la República, Mesas de diálogo con partidos políticos, foros de consulta popular llevados a cabo por las Secretarías de Estado y entidades gubernamentales.

Al igual que en la consulta ciudadana del PND anterior, se utilizó el Servicio Postal Mexicano, se hizo una consulta telefónica y se habilitó un sitio web. Además, se hizo recepción de documentos y propuestas en las oficinas de la presidencia, así como reuniones de trabajo con especialistas. “En estos espacios se contó con la participación de legisladores, representantes de gobiernos de los estados, y municipios, cámaras empresariales, partidos políticos, universidades, instituciones académicas, funcionarios públicos, investigadores, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que de manera libre y comprometida aportaron propuestas y opiniones para enriquecer el análisis y la elaboración de este Plan.” (Presidencia de la República , 2007) En este Plan, por primera vez, se menciona la inclusión en la consulta de grupos indígenas.

Ahora bien, este Plan definió el Desarrollo Humano Sustentable como su gran premisa, y comprendió cinco ejes rectores: “1. Estado de Derecho y seguridad. 2. Economía competitiva y generadora de empleos 3. Igualdad de oportunidades 4.

Sustentabilidad ambiental 5. Democracia efectiva y política exterior responsable” (Diario Oficial de la Federación, 2007, pág. 18) El tema de la participación ciudadana aparece en el eje 1 y en el eje 3.

En el eje *Estado de Derecho y Seguridad*, en el objetivo 18 del apartado 1.13 del PND se habla del fomento de la participación ciudadana en la prevención y el combate del delito. Una de las líneas de acción para la consecución de este objetivo era el fortalecimiento de los Consejos Ciudadanos de Participación Pública. De esta forma, en el año 2009 se creó el Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana el cual busca:

“la integralidad de las acciones, al articular distintas áreas de política para atender de manera simultánea las causas de los fenómenos de violencia y delincuencia; la focalización territorial para concentrar las acciones en las comunidades que de acuerdo a indicadores presentan la mayor vulnerabilidad social y delictiva; la priorización en grupos poblacionales con mayor posibilidad de ser victimizadas; la prescripción de acciones y programas que han presentado evidencia en el tiempo y diversas latitudes ofrecer los mejores resultados; finalmente, pero no menos importante, la política de prevención del delito en nuestro país se ha concebido como una política que debe diseñarse, planearse, implementarse y ser evaluada con la participación activa e intensiva de la ciudadanía” (Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2012, pág. 3)

En el eje *Democracia efectiva y política exterior responsable*, de nuevo se alude al tema de la inclusión de la sociedad en las acciones gubernamentales, y en el apartado 5.3 denominado *Participación Ciudadana* se habla del fomento de la misma mediante tres estrategias: la primera contempla la creación de consejos de participación ciudadana “como mecanismos fundamentales para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas”. (Diario Oficial de la Federación, 2007, pág. 284).

La segunda estrategia plantea la creación de comités ciudadanos independientes que intervengan en el establecimiento de los tabuladores que regulan los salarios

de los servidores públicos. Finalmente, la tercera estrategia pugna por el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana y su promoción en las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

En este sentido, en el sexenio de Felipe Calderón se presentaron logros importantes en el tema de participación ciudadana, uno de ellos fue la reforma al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) sobre los *Derechos del ciudadano*, al cual se le adicionó la fracción VIII sobre el tema de la consulta popular

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculativo para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;



6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción. (Diario Oficial de la Federación, 2012)

Dicha reforma a la Constitución conformó un primer gran avance en materia de participación ciudadana, sentando las bases para la inclusión de la sociedad en temas de relevancia nacional y abriendo la posibilidad de que la sociedad misma convoque a consulta temas de interés público.

En la misma tesitura, el segundo logro fue la reforma al artículo 71 de la CPEUM que establece *El derecho de iniciar leyes o decretos compete*, puesto que se reformaba el artículo IV permitiendo a los ciudadanos presentar iniciativas de ley o decretos, quedando de la siguiente forma “A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.” (Diario Oficial de la Federación, 2012)

El último Plan Nacional de Desarrollo a evaluar en esta investigación es el 2013-2018. Los medios para la consulta ciudadana en este PND fueron los siguientes: “la realización de una encuesta ciudadana por Internet, la recepción de propuestas ciudadanas en ventanillas físicas y electrónicas, 397 acciones de consulta a través de 5 Foros Nacionales, 7 Foros Especiales, 32 Foros Estatales, 231 pánels de discusión y 122 Mesas Sectoriales.” (Diario Oficial de la Federación , 2013)

Un elemento distintivo de esta consulta fue que cada medio de consulta tenía una finalidad distinta, por lo que la encuesta ciudadana por internet y las propuestas ciudadanas tanto físicas como electrónicas se canalizaban a las Metas Nacionales y objetivos; los foros Nacionales y Especiales se dirigían a los Objetivos y estrategias; y, los foros Estatales y las Mesas Sectoriales se concentraban en las estrategias y líneas de acción.

Así, los resultados de la consulta ciudadana para su elaboración arrojaron que los temas de mayor interés nacional eran los relacionados con la educación, el

crecimiento económico, el apoyo a grupos vulnerables, la reducción de la violencia y el liderazgo de México en el mundo. De esta forma, se establecieron cinco metas nacionales, las cuales fueron: 1. México en Paz, 2. México Incluyente, 3. México con Educación de Calidad, 4. México Próspero, y 5. México con Responsabilidad Global, así como tres ejes transversales: Democratizar la productividad, Gobierno Cercano y Moderno y Perspectiva de Género.

En el Objetivo 1.1 de la meta 1, llamado *Promover y fortalecer la gobernabilidad democrática*, se establece la Estrategia 1.1.1 denominada *Contribuir al desarrollo de la democracia*, la cual formula distintas líneas de acción, entre ellas la referente a la promoción de la participación ciudadana dentro de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal “Emitir lineamientos para el impulso y la conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.” (Diario Oficial de la Federación , 2013)

En la misma meta, en el objetivo 1.3 referente al mejoramiento de las condiciones de seguridad pública, en la estrategia 1.3.1 llamada *Aplicar, evaluar y dar seguimiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia*, se abordó el tema de la relación de la participación ciudadana con la seguridad en una línea de acción que enuncia lo siguiente “Coordinar la estrategia nacional para reducir los índices de violencia, a partir de las causas y en función de las variables que propician las conductas antisociales, así como de la suma de los esfuerzos de organizaciones sociales, participación ciudadana, sector académico y de especialistas.” (Diario Oficial de la Federación , 2013)

Ahora bien, en el Enfoque transversal México en Paz, en la estrategia II *Gobierno Cercano y Moderno*, se estableció la siguiente línea de acción: “Estrechar desde la Oficina de la Presidencia, la Secretaría de Gobernación y demás instancias competentes, la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil y promover la participación ciudadana en la gestión pública.” (Diario Oficial de la Federación , 2013)

También hubo avances importantes en materia legislativa sobre la participación ciudadana. Uno de ellos fue la creación de la Ley Federal de Consulta Popular publicada el 14 de marzo de 2014, la cual, según el artículo 2 de la misma “tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.” (Diario Oficial de la Federación , 2014) En este sentido, dicha Ley buscaba otorgar certeza a la ciudadanía y fomentar la participación ciudadana en el ámbito legal.

En ese mismo año se reformó la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, estableciendo los criterios, procedimientos y temas de competencia de la iniciativa ciudadana, dándole a este mecanismo de participación ciudadana claridad respecto a su aplicación y herramientas a los ciudadanos para utilizarlo.

### **2.3 Mecanismos de participación ciudadana implementados**

En México existen distintos mecanismos de participación ciudadana que se han implementado en respuesta a diversas necesidades de la sociedad. Los mecanismos de participación ciudadana a analizar son el plebiscito, el referendo, la consulta popular, la iniciativa legislativa, la revocación del mandato, las leyes de participación ciudadana y los Comités de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción.<sup>3</sup>

El plebiscito, es el medio por el cual se someten a consulta ciudadana acciones de gobierno de distinta índole, pudiendo ser temas administrativos, políticos, pero no legislativos. Con este mecanismo, se busca que los ciudadanos sean capaces de mostrar su aprobación o rechazo a distintas situaciones. “Es la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza gubernamental o constitucional, es decir, política, en el genuino sentido de la palabra. No gira en torno a un acto legislativo, sino a una decisión política, aunque susceptible quizá de tomar forma jurídica” (García Pelayo, 1991).

---

<sup>3</sup> Se habla de Comités puesto que existen a nivel nacional, estatal y en algunos casos, municipal.

El plebiscito comprende cuatro etapas a partir de la solicitud por parte de los actores facultados por la ley. Si dicha solicitud es aprobada, comienza la primera etapa del proceso con la expedición de una convocatoria; la segunda etapa es la organización del proceso; la tercera etapa es el conteo y validez de la participación y la cuarta es la declaración de los efectos vinculantes o de recomendación. “Si todos los actores involucrados consideran que el proceso se apegó a derecho, la implementación del plebiscito habrá terminado y la autoridad declarará los efectos, vinculatorios o no. Si, por el contrario, algún actor considera que una parte del proceso no se apegó a la normatividad, se podrá impugnar el proceso ante la instancia correspondiente cuando la ley así lo estipule.” (Chávez Alor & Preisser Rentería, 2017, pág. 137)

El referendo o referéndum, es el derecho que tiene la ciudadanía<sup>4</sup> para aprobar o *refrendar* un apartado legal establecido anteriormente por los órganos encargados de la legislación nacional “de tal forma que se refuerza la norma jurídica ratificada, confiriéndole un agregado de legitimidad al contar con la expresa y libre aprobación de los ciudadanos.” (Garita Alonso, 2016, pág. 9) Por consiguiente, la gran diferencia entre el plebiscito y el referendo es que el primero es propuesto por el gobierno o los órganos legislativos, mientras que el referéndum puede ser propuesto por los ciudadanos.

La consulta popular es un instrumento que le permite a los ciudadanos emitir su opinión sobre algún tema e incluso hacer propuestas sobre situaciones de interés público y su relación con la labor de los poderes Ejecutivo y Legislativo. “Dicha institución surge para evitar que las instancias representativas, en particular la legislativa, monopolicen la representación y se constituyan en protagonistas exclusivos de la formación de la voluntad del Estado.” (Garita Alonso, 2016, pág. 9)

En este sentido, la iniciativa legislativa se presenta cuando un grupo organizado de ciudadanos presenta un proyecto de ley y el poder Legislativo se ve obligado a revisarlo y ponerlo a consideración “Como consecuencia del desarrollo de la pluralidad y la deliberación en los sistemas políticos modernos, se han incorporado

---

<sup>4</sup> Se habla de ciudadanía y no de sociedad puesto que sólo aquellos que entran en la definición de ciudadanos pueden participar en este tipo de mecanismos.

mecanismos constitucionales y legales que rompen la estructura tradicional del derecho de iniciativa, normalmente confinado a los propios integrantes del aparato gubernamental en los ámbitos administrativo y legislativo, reconociendo a los ciudadanos como sujetos el derecho de iniciar leyes.” (Garita Alonso, 2016, pág. 10)

De esta forma, ya no descansa únicamente en manos de los legisladores y el gobierno la posibilidad de proponer y poner a discusión leyes, sino que también los ciudadanos organizados pueden manifestar sus demandas legislativas.

En este sentido, la revocación del mandato constituye el mecanismo por el que los ciudadanos adquieren la posibilidad de terminar la relación laboral con algún servidor público antes de que éste termine el periodo para el que fue elegido, bajo las disposiciones legales aplicables al tema. Si bien este mecanismo no se observa a nivel federal, algunas legislaturas locales contemplan la figura de revocación del mandato en sus constituciones.

Finalmente, existe un Comité de Participación Ciudadana del Sistema Anticorrupción a nivel nacional, y dependiendo el estado, también en el ámbito estatal y municipal, los cuales están conformados por cinco ciudadanos destacados en el tema de la transparencia, rendición de cuentas o combate a la corrupción.

#### **2. 4 Promoción de la participación ciudadana en el ámbito local**

Es necesario analizar la implementación de los mecanismos abordados en el apartado anterior en el ámbito local y las legislaturas estatales. Así, se revisarán las leyes existentes en materia de participación ciudadana en todas las entidades de la República.

Para este análisis se revisaron las Constituciones locales de las 31 entidades federativas y la Ciudad de México; además, se revisó si contaban con la Ley Estatal del Sistema Nacional Anticorrupción, puesto que dicha ley establece la creación de un comité de participación ciudadana, mismo que tiene como objetivo coadyuvar en los objetivos del Comité Coordinador y ser el vínculo entre las organizaciones sociales y académicas.

A su vez, se revisó la existencia de la Ley de Participación ciudadana y la de los mecanismos revisados anteriormente que son: referéndum, plebiscito, Iniciativa Popular y revocación del mandato. En algunos estados, la Constitución ya establece todos estos mecanismos de participación, mientras que en otros no aparecen hasta revisar la Ley de Participación ciudadana. En la tabla 2 se muestran los mecanismos con los que cuenta cada entidad federativa.

Tabla 2. Mecanismos de participación ciudadana por entidad federativa

	Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción	Referéndum	Plebiscito	Iniciativa Ciudadana	Ley de Participación Ciudadana	Revocación de mandato
<b>Aguascalientes</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Baja California</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Baja California Sur</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Campeche</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Chiapas</b>	Sí	No	Sí	Sí	Sí	No
<b>Chihuahua</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Ciudad de México</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Coahuila</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Colima</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Durango</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Guanajuato</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Guerrero</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Hidalgo</b>	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No
<b>Jalisco</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>México</b>	Sí	Sí	No	Sí	No	Sí
<b>Michoacán</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Morelos</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Nayarit</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Nuevo León</b>	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
<b>Oaxaca</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Puebla</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Querétaro</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Quintana Roo</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>San Luis Potosí</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No

<b>Sinaloa</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
<b>Sonora</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Tabasco</b>	Sí	No	No	Sí	Sí	No
<b>Tamaulipas</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Tlaxcala</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Veracruz</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No
<b>Yucatán</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No
<b>Zacatecas</b>	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

*Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones estatales*

En Hidalgo, el plebiscito, la revocación del mandato y el referéndum no se contemplan en la constitución ni en la Ley de Participación Ciudadana. Mientras que en Nuevo León, la revocación del mandato sí se encuentra estipulada en la ley de participación, pero no el referéndum ni el plebiscito. En Guerrero, la iniciativa popular no puede ser sobre temas penales o tributarios. Hay otros estados en los que este mecanismo tiene ciertas condiciones como lo son firmas, número de habitantes consultados, mientras que en otros, solo se habla de que pueden presentar iniciativas de ley los “ciudadanos organizados”.

Es importante destacar el avance de las entidades federativas, puesto que todas cuentan con la Ley Estatal del Sistema Nacional Anticorrupción. Además, sólo San Luis Potosí, México y Veracruz no cuentan con una Ley sobre participación ciudadana. En el caso de San Luis Potosí, la ley ya estaba en discusión en el congreso local hasta octubre de 2018, mientras que en Veracruz, no existe ley de participación ciudadana, pero existe un reglamento que define los mecanismos. En el caso del Estado de México, en 2016 se presentó una iniciativa de ley de participación ciudadana pero no fue aprobada.

En este sentido, el único mecanismo de participación ciudadana que ha sido menos incluido es el de revocación del mandato, puesto que únicamente ha sido establecido por 11 entidades, mientras que el resto de los estados no lo contemplan.

Sin duda, el avance en materia de participación ciudadana se ha visto generalizado en las entidades federativas, siendo los aspectos más novedosos los comités ciudadanos del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en el ámbito estatal y las

Leyes de participación ciudadana. En el caso de los sistemas estatales anticorrupción, éstos han visto la luz a partir de 2017, mientras que muchas leyes de participación ciudadana fueron emitidas a partir del 2016.

Existen casos como Jalisco, Michoacán, Querétaro y Ciudad de México, en los que sus leyes de participación ciudadana establecen más mecanismos de los que se analizaron, tal como se puede observar en la Tabla 3, significando esto una búsqueda más amplia de la inclusión de la sociedad.

Los estados de la República con más mecanismos de participación ciudadana son Jalisco y la Ciudad de México, incluyendo algunos como presupuesto participativo y contraloría social en el caso de Jalisco, y rendición de cuentas y audiencia pública en el caso de la Ciudad de México.

Tabla 3. Entidades federativas con mecanismos de participación ciudadana diversos

Entidades	Jalisco	Michoacán	Querétaro	CDMX
<b>Tipo de mecanismos</b>	I. Gobierno abierto	I. Iniciativa Ciudadana	I. Plebiscito	I. Plebiscito
	II. Plebiscito	II. Referéndum	II. Referéndum	II. Referéndum
	III. Referéndum	III. Plebiscito	III. Iniciativa Ciudadana	III. Iniciativa Popular
	IV. La ratificación constitucional	IV. Consulta ciudadana	IV. Consulta vecinal	IV. Consulta Ciudadana
	V. Iniciativa popular	V. Observatorio Ciudadano	V. Obra Pública con Participación Ciudadana	V. Colaboración Ciudadana
	VI. Iniciativa popular municipal	VI. Presupuesto participativo		VI. Rendición de Cuentas
	VII. Presupuesto participativo			VII. Difusión Pública
	VIII. La revocación de mandato			VIII. Red de Contralorías Ciudadanas
	IX. Consulta popular			IX. Audiencia Pública
	X. La contraloría social			X. Recorridos del Jefe Delegacional
	XI. Cabildo abierto			XI. Organizaciones ciudadanas
	XII. Las Juntas Municipales			XII. Asamblea Ciudadana

Fuente: Elaboración propia con información de las legislaciones estatales



Un mecanismo novedoso resulta el de obra pública con participación ciudadana, definido en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro como “el mecanismo mediante el cual los ciudadanos coadyuvan con las funciones de los gobiernos estatal o municipal en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.” (Periódico Oficial del Estado de Querétaro , 2012) La importancia de este mecanismo radica en el involucramiento de los ciudadanos en la atención de sus necesidades de la mano del gobierno, emprendiendo acciones conjuntas para resolver problemas, existiendo descentralización y participación ciudadana.

## **Capítulo 3. La participación ciudadana en el Estado de México**

### **3.1 Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios**

En el Estado de México, al igual que en el resto de las entidades y a nivel federal, cada administración debe regirse bajo los principios de la planeación democrática. Para este objeto, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, establece que se busca la inclusión de todos los habitantes del estado en las labores del gobierno y la ejecución de acciones en un estricto apego a criterios de seguimiento y evaluación.

En dicha ley se establece la “coordinación y cooperación de las administraciones públicas federal, estatal y municipales; los planes, programas, presupuesto por programas, el proceso de control, seguimiento y evaluación de los indicadores del desarrollo del sistema; los lineamientos metodológicos y las políticas de planeación.” (Gaceta del Gobierno, 2001, pág. 1) De esta forma, los municipios integrantes del Estado de México deben mantener un plan de trabajo coordinado con lo que sea planteado a nivel nacional y estatal, sin dejar de atender las necesidades propias “Promueve la participación e integra en su calidad democrática al poder público del Estado de México, sustentando su operación en la congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan de Desarrollo del Estado de México y los planes de desarrollo municipales.” (Gaceta del Gobierno, 2001)

En la ley se puntualiza que la participación de la ciudadanía se dará en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y los planes de desarrollo municipales, así como de los programas que se desprendan de los mismos. Para el cumplimiento de lo anterior, se consideran los siguientes mecanismos de participación ciudadana:

- I. Foros temáticos abiertos;
- II. Foros regionales abiertos;
- III. Encuestas y sondeos de opinión;
- IV. Buzones de opinión ciudadana;
- V. Estudios e investigaciones académicas y sociales;

VI. Registro de demandas de campaña;

VII. Consulta popular a través de medios electrónicos; y

VIII. Recepción de documentos y propuestas en las instancias auxiliares del COPLADEM. (Gaceta del Gobierno, 2002, pág. 15)

Por su parte, el reglamento de la citada señala que “El Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, es el instrumento de vinculación entre la sociedad y el gobierno; así como, entre los sistemas nacional, estatal y municipal de planeación para el desarrollo.” (Gaceta del Gobierno, 2002) De la misma forma, el Sistema de Planeación estatal contempla dentro de sus ámbitos de planeación con incidencia en el desarrollo del estado, aquellos a nivel federal, estatal, sectorial, metropolitano, regional y municipal.

A su vez, dicho reglamento señala que a más tardar 45 días después del inicio del periodo constitucional del gobierno del estado, se deberá de convocar, con ayuda de los Poderes Legislativo y Judicial, a los mecanismos de participación ciudadana que se convengan para el análisis de los temas de prioridad estatal que capten las demandas sociales. Con base en lo anterior, el plan de desarrollo estatal se formulará y en la fase de ejecución y evaluación, los poderes antes mencionados podrán dar su opinión sobre los alcances de los programas que de éste deriven.

La instancia encargada de coordinar y guiar la planeación del estado y municipios con la planeación federal y demás instancias, es el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM) el cual es un organismo público descentralizado del Gobierno del Estado, que “opera los mecanismos de concertación, participación y coordinación del gobierno mexiquense con los ciudadanos, grupos y organizaciones sociales y privados, así como con el gobierno federal, las entidades federativas y los municipios, asimismo coadyuva en la integración, elaboración, evaluación y seguimiento de los planes y programas de desarrollo.” (COPLADEM, 2019)

### **3.1.1 Plan de Desarrollo del Estado de México**

De acuerdo con la legislación revisada anteriormente, el Plan de Desarrollo del Estado de México es un instrumento que reúne las necesidades y demandas de la sociedad en un proyecto de gobierno que a su vez, se encuentra alineado con los

objetivos del país plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo. Esto de acuerdo con el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios, que contempla la planeación en distintos niveles y su concordancia con el desarrollo del estado.

Su elaboración está a cargo del gobernador del estado y debe tener una proyección a treinta años. En este sentido, en lo que al Plan de Desarrollo del Estado de México respecta, y de acuerdo con la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios le compete al gobernador del estado, lo siguiente:

[...] II. Propiciar la participación del Ejecutivo Federal, los ayuntamientos, los grupos y organizaciones sociales y privados y los habitantes, en el proceso de planeación para el desarrollo del Estado;

III. Conducir y alentar los procesos y procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México;

IV. Establecer y proveer criterios para la formulación, instrumentación, ejecución, control y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo;

V. Enviar el proyecto del Plan de Desarrollo del Estado de México al Poder Legislativo para su examen y opinión;

VI. Aprobar y ordenar la publicación y divulgación del Plan de Desarrollo del Estado de México y sus programas;

VII. Determinar las bases para la coordinación y participación;

VIII. Integrar con la participación ciudadana el Plan de Largo Plazo del Estado de México para los próximos 30 años y en su caso readecuarlo cada seis años [...]. (Gaceta del Gobierno, 2001, pág. 11)

Para efectos de la presente investigación, se revisan los planes estatales de desarrollo correspondientes a los periodos 2011-2017 y 2017- 2023. Se analizan los principales mecanismos de participación ciudadana implementados en la elaboración de los mismos y los ejes o programas que contemplan la promoción de la participación ciudadana en el desempeño gubernamental.

El Plan de Desarrollo del Estado de México (PDEM) 2011-2017, tomó en cuenta para su elaboración la opinión de los habitantes del estado. Para tal efecto, se instalaron cinco foros regionales en municipios del estado con distintas temáticas.

Acorde con la información presentada en el PDEM 2011-2017, participaron 6,593 personas en la elaboración del mismo, además de integrantes de los Poderes Legislativo y Judicial de la entidad y conferencistas con experiencia en temas gubernamentales. El resultado de la interacción de los grupos antes mencionados fue la designación de tres ejes principales bajo los cuales se elaboró el PDEM. Los ejes fueron una Sociedad Protegida, un Gobierno Solidario y un Estado Progresista.

El primer foro, denominado *Gobierno Solidario* se llevó a cabo en el municipio de Texcoco. Tuvo la afluencia de 1,807 asistentes y los temas trabajados fueron: Financiamiento para el Desarrollo Social, Salud, Integración de la Familia, Pobreza, Educación, Empleo, Vivienda y Medio Ambiente.

El segundo foro *Sociedad Protegida*, se realizó en Toluca de Lerdo y contó con la asistencia de 683 personas. En él, se abordaron los temas de Estado de Derecho y Gobernabilidad; Democracia, Cultura Política y Participación Ciudadana.

El tercer foro *Estado Progresista*, fue presentado en Tlalnepantla de Baz. A este foro asistieron 1,700 personas. Los temas abordados fueron: Financiamiento para el Desarrollo, Desarrollo Tecnológico, Productividad y Competitividad, Ordenamiento Territorial, Infraestructura Hidráulica, Desarrollo Sustentable, Desarrollo Metropolitano, Actualización del Marco Jurídico, Infraestructura Carretera, Transporte Masivo, y Transparencia y Simplificación Administrativa.

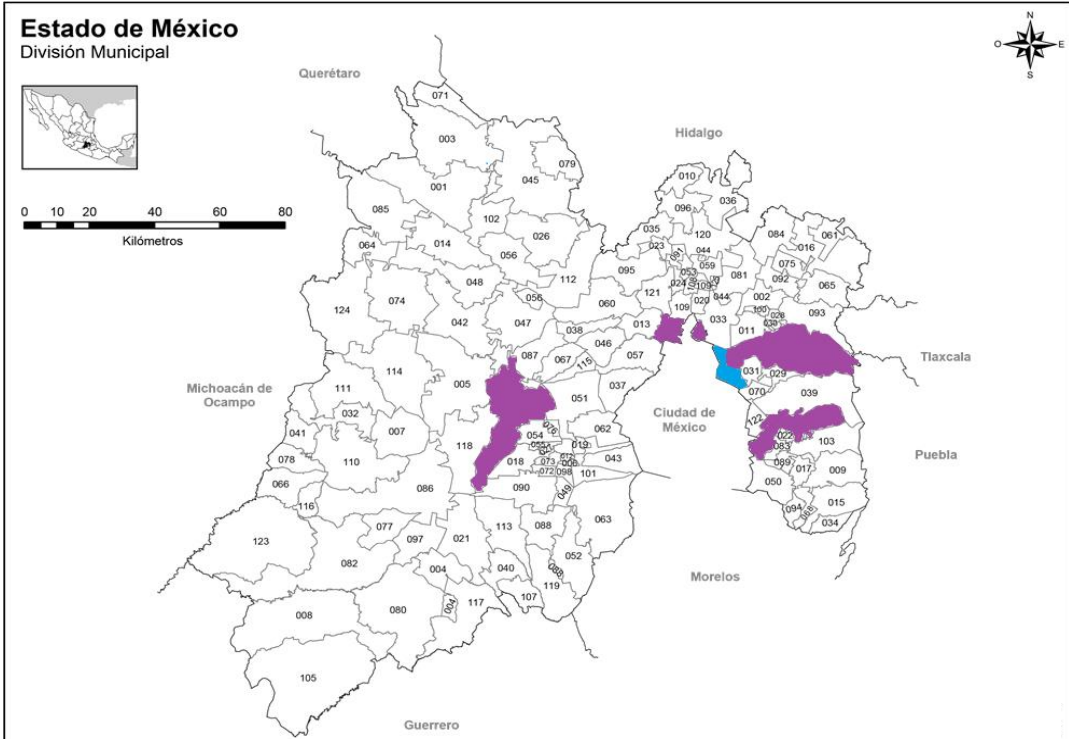
*Fortalecimiento Municipal* fue el nombre del cuarto foro realizado en el municipio de Chalco. Ahí, mediante la instalación de cuatro mesas temáticas, se discutieron los temas: Desarrollo Institucional del Municipio Mexiquense, Políticas y Estrategias para el Desarrollo Municipal, Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal, y Gobernabilidad con Visión Participativa. A este foro asistieron 1200 personas.

El quinto y último foro tuvo como temática la *Seguridad y Justicia*, y tuvo lugar en el municipio de Nezahualcóyotl. Su afluencia fue de 1200 personas y los temas que se revisaron fueron: Métodos Pacíficos de Solución de Conflictos, Participación Ciudadana en la Prevención del Delito, Protección Civil, Sistema Penitenciario, Pirotecnia, Nuevo Paradigma de Seguridad Ciudadana, Prevención, Tratamiento y

Reinserción Social de las Adicciones, Educación como Coadyuvante para la Prevención de la Violencia, Trata de Personas, Prevención y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, Implementación del Sistema Procesal Penal Acusatorio (SPPA), Uso de la Tecnología para el Combate de la Delincuencia, Profesionalización de los Servidores Públicos, Atención a las Víctimas del Delito; Servicios Periciales, Delitos de Violencia de Género, y Derechos Humanos.

Si bien los temas abordados son apremiantes para la población mexiquense, resulta preocupante que el total de personas que participaron en la formulación del PDEM sea de 6,593, puesto que en el 2011, la población total del Estado de México era de 15,175,862. Incluso geográficamente, resulta desfavorecedor para población al oeste del estado, tal como se muestra en la ilustración 3.

Ilustración 3. Municipios en los que se llevaron a cabo foros de participación ciudadana.



Fuente: INEGI, 2016. Los municipios de color morado y azul son en los que se llevaron a cabo los foros.

De esta forma, al PDEM 2011-2017 lo conformaron tres pilares: Gobierno Solidario, Gobierno Progresista y Sociedad Protegida. De estos, derivaron los ejes transversales: Gobierno Municipalista, Gobierno de Resultados y Financiamiento

para el desarrollo. Además de los ejes transversales Hacia una Gestión Gubernamental Distintiva; Impulso Municipal: Gobierno Municipalista; Administración Pública Eficiente: Gobierno de Resultados y Finanzas públicas sanas: Financiamiento para el Desarrollo

Ahora bien, en el PDEM, dentro del primer pilar, *Gobierno Solidario*, se considera que la participación activa de la ciudadanía es una meta a largo plazo “[...] La formación de estos espacios y el fomento de la participación activa de la sociedad deben ser metas de una política de largo plazo. Como parte de las acciones iniciales, el Gobierno Estatal deberá impulsar la interacción con la cultura, el arte, el deporte y la actividad física.” (Gaceta del Gobierno, 2011, pág. 49)

Con esto, se buscaba el fortalecimiento de la comunidad mediante eventos culturales y deportivos. Así, las acciones emprendidas en busca de la participación de la sociedad se encontraron orientadas a la construcción de casas de cultura y centros deportivos y no en crear situaciones en las que los ciudadanos puedan proponer, decidir e involucrarse con las acciones emprendidas sobre estos rubros.

En el segundo pilar, *Estado Progresista*, la única referencia que se hace a participación ciudadana es en cuanto a la posibilidad de que un programa funcione o no. “Por ejemplo, el éxito de un programa de reciclaje a gran escala requiere, más que de la inversión en infraestructura, de una activa participación de la ciudadanía. Al respecto, corresponde a los municipios implementar, desde el nivel local, programas de educación ciudadana para fomentar una cultura ambiental.” (Gaceta del Gobierno, 2011, pág. 120)

En el tercer pilar, *Sociedad Protegida*, se habla de participación ciudadana dentro del primer objetivo, llamado *Fomentar la seguridad ciudadana y la procuración de justicia*. En éste, se habla de “Promover la participación ciudadana [y] Fortalecer la participación ciudadana para supervisar la correcta ejecución de obras públicas, así como involucrar a la sociedad civil en la vigilancia de los órganos de policía” (Gaceta del Gobierno, 2011, pág. 162)

Dentro del eje transversal *Gobierno de Resultados* se aborda la *evaluación por resultados*, donde se menciona que “Para que los resultados de la ejecución e implementación de las políticas públicas tengan un mayor impacto, es necesario que el proceso de planeación, ejecución y evaluación se realice con eficacia y eficiencia bajo un marco de transparencia y participación ciudadana.” (Gaceta del Gobierno, 2011, pág. 173) Dicha evaluación por parte de los ciudadanos se menciona recurrentemente en este apartado, e incluso se habla de “Implementar las formas de participación ciudadana en democracia participativa.” (Gaceta del Gobierno, 2011, pág. 183)

No obstante, tal como se verá en el siguiente apartado, el 14 de abril de 2016 se presentó la iniciativa para crear la Ley de Participación Ciudadana del Estado de México, misma que no fue aprobada. A su vez, si bien la participación de la ciudadanía es un tema recurrente, no se mencionan estrategias que realmente la encaucen, puesto que sólo se hace referencia a casas de cultura, centros deportivos y después, a vías formales e institucionales para que ésta se dé, sin especificar cuáles o cómo.<sup>5</sup>

El PDEM 2017- 2023 por su parte, se elaboró con la participación de la población de cinco municipios “Para ello, se llevó a cabo un ejercicio democrático a partir de cinco foros estatales de consulta ciudadana denominados “Diálogo Social”, realizados entre el 27 de noviembre y el 6 de diciembre de 2017 en los municipios de Ixtlahuaca, Toluca, Tlalnepantla, Ecatepec e Ixtapan de la Sal.” (Gaceta del Gobierno, 2018, pág. 29) Los temas tratados fueron orientados en los siguientes apartados:

1. Social: Fin de la Pobreza. Hambre Cero. Salud y Bienestar. Agua Limpia y Saneamiento.
2. Económica: Educación de Calidad. Trabajo y Crecimiento Económico. Industria, Innovación e Infraestructura. Producción y Consumo Responsable.

---

<sup>5</sup> Dentro del objetivo dos, *Establecer una gestión gubernamental que genere resultados*, se señala que se busca “Asegurar espacios de libre expresión para todas las corrientes, partidos políticos y organizaciones sociales, así como dar cauce a las diferentes manifestaciones de participación ciudadana a través de vías formales e institucionales.” (Gaceta del Gobierno, 2011, pág. 182)



3. Territorial: Energía Asequible y No Contaminante. Ciudades y Comunidades Sostenibles. Acción por el Clima. Vida y Ecosistemas Terrestres.
4. Seguridad: Igualdad de Género. Paz, Justicia e Instituciones Sólidas.
5. Transversal: Reducción de las Desigualdades. Alianzas para lograr los Objetivos. Sinergia Institucional. (Gaceta del Gobierno, 2018, pág. 30)

En cada municipio se trató un tema de los mencionados anteriormente. Además, se implementó una plataforma digital en todos ellos, donde la gente podía hacer propuestas sobre el tema que le tocó a su municipio, tal como lo muestra la tabla número 4.

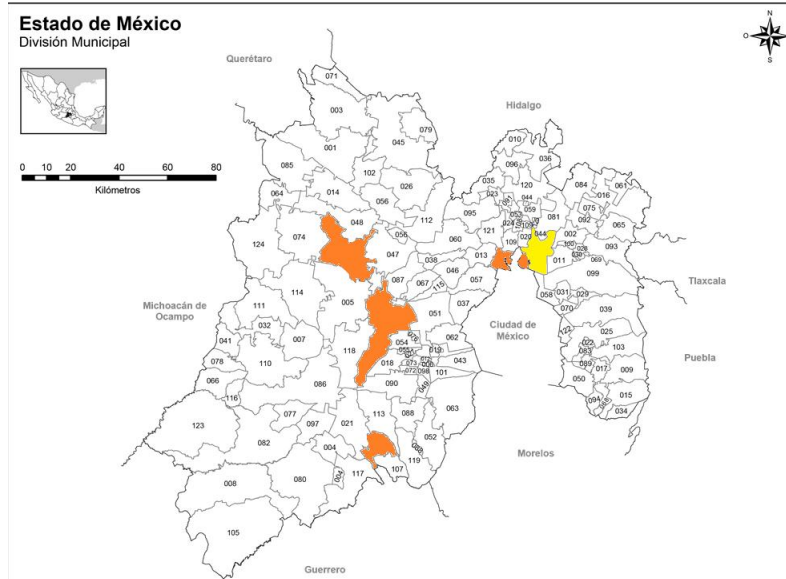
Tabla 4. Cantidad de asistentes a los foros y propuestas recibidas

Propuestas ciudadanas a través de la Plataforma Digital		Asistentes a los Foros Ciudadanos
<b>Dimensión Social</b>	258	1,300
<b>Ixtlahuaca, 27 de noviembre de 2017</b>		
<b>Dimensión Económica</b>	263	850
<b>Toluca, 29 de noviembre de 2017</b>		
<b>Dimensión Territorial</b>	127	1,200
<b>Tlalnepantla, 1 de diciembre de 2017</b>		
<b>Dimensión de Seguridad</b>	259	1,000
<b>Ecatepec, 5 de diciembre de 2017</b>		
<b>Eje Transversal</b>	114	750
<b>Ixtapan de la Sal, 6 de diciembre de 2017</b>		
<b>Total</b>	<b>1021</b>	<b>5,100</b>

Fuente: (Gaceta del Gobierno, 2018, pág. 30)

En este PDEM tampoco se eligió una muestra representativa de la población mexiquense, siendo el total de participantes 6,121 y el total de la población del Estado de México, en 2015, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 16,187,608. De la misma manera, sólo se realizó en cinco municipios de los 125 que conforman el territorio mexiquense, tal como se muestra en la ilustración 4.

#### Ilustración 4. Municipios en los que se realizó la consulta ciudadana



Fuente: INEGI, 2016 Los municipios de color amarillo y naranja son en los que se realizó la consulta ciudadana.

El PDEM quedó conformado de los siguientes temas: Pilar Social: Estado de México Socialmente Responsable, Solidario e Incluyente; Pilar Económico: Estado de México Competitivo, Productivo e Innovador; Pilar Territorial: Estado de México Ordenado, Sustentable y Resiliente; Pilar Seguridad: Estado de México con Seguridad y Justicia. Ejes Transversales: Igualdad de Género, Gobierno Capaz y Responsable; y Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno.

En el *Pilar Territorial* se habla de *Gobernanza Urbana y Metropolitana*, y se dice que “La gestión efectiva de los territorios urbanos requiere instituciones transparentes y modernas que apoyen la productividad de las ciudades, abiertas a la innovación y a la participación social y sobre todo, capaces de manejar una gobernanza a múltiples niveles.” (Gaceta del Gobierno, 2018, pág. 204) En este sentido, se busca el fortalecimiento de la transparencia en los procesos de gestión urbana y la participación de observatorios ciudadanos en dichos procesos y en la formulación de iniciativas urbanas.

Asimismo, dentro del mismo pilar, en la estrategia *Fomentar la promoción y difusión del patrimonio cultural y artístico*, una de las líneas de acción es “Incrementar la participación concertada y articulada de los diversos actores sociales para la

preservación y difusión del patrimonio cultural y sus manifestaciones.” (Gaceta del Gobierno, 2018, pág. 209) Lo cual ya representa un avance significativo respecto al PDEM anterior, donde sólo se hablaba de la cultura como un paso anterior a la participación ciudadana, no como un área de incidencia para los ciudadanos.

Otra estrategia en el *Pilar Territorial es Modernizar la gestión y gobernanza urbana para promover la innovación y la competitividad en la atención a las necesidades de la ciudadanía*, donde una de las líneas de acción habla de “Mejorar los canales para la participación de actores plurales en la planeación y ejecución de acciones de desarrollo urbano, fomentando la vocación emprendedora la innovación para el desarrollo sostenible.” (Gaceta del Gobierno, 2018, pág. 210) En esta tesitura, dicha línea de acción también representa una mejora en relación al anterior Plan de Desarrollo Estatal, donde se establecía como participación ciudadana en estos temas el hecho de que los ciudadanos reciclaran basura, sin considerar el que pudieran ser partícipes de la formulación e implementación de acciones.

En el *Pilar Seguridad* se encuentra la estrategia *Fortalecer la relación policía y ciudadanía*, misma que considera las siguientes líneas de acción “Impulsar la participación ciudadana en el diseño y evaluación de políticas públicas en materia de seguridad, para generar confianza y credibilidad [...] Promover alianzas eficaces entre esferas público, privada y sociedad civil que fortalezcan la seguridad de mujeres y niñas.” (Gaceta del Gobierno, 2018, pág. 229)

Es importante la especificidad de dichas líneas de acción, puesto que favorecen la existencia de participación ciudadana de manera integral en temas sumamente relevantes como lo es la seguridad de mujeres y niñas. Del mismo modo, contar con acciones que busquen la confianza y credibilidad en temas de seguridad pública, por medio del involucramiento de los ciudadanos, resulta bastante positivo.

Ahora bien, dentro del segundo eje transversal *Gobierno Capaz y Responsable*, en la estrategia *Promover esquemas de comunicación y participación entre la sociedad, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y el Gobierno*, se habla de las siguientes líneas de acción: “Implementar instrumentos jurídicos, de enlace y participación con instituciones gubernamentales estatales, nacionales e

internacionales, que apoyen la labor de las OSC; Consolidar espacios de participación de las OSC y líderes sociales en la definición, instrumentación y evaluación de las principales políticas del gobierno” (Gaceta del Gobierno, 2018, pág. 288)

Dichas líneas de acción representan una oportunidad importante de institucionalizar la participación ciudadana y fomentar la labor de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC). En el tercer eje transversal *Conectividad y Tecnología para el Buen Gobierno*, en la estrategia *Promover la contribución de la Sociedad Civil Organizada en la definición de proyectos estratégicos que contribuyan a los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México*, se abordan líneas de acción que significan un involucramiento aún mayor de las OSC

- Impulsar la participación de las OSC en proyectos estratégicos del Plan de Desarrollo del Estado de México.
- Instituir que las dependencias del ejecutivo convoquen a la población a diseñar metodologías innovadoras para la atención o solución de problemáticas de sus áreas.
- Incentivar la creación de fondos para proyectos conjuntos entre el Gobierno del Estado de México y las OSC.
- Fortalecer el marco jurídico de las OSC para promover su creación y consolidación.
- Establecer mecanismos de coordinación con las instituciones gubernamentales involucrando al sector social para prevenir el maltrato y abuso sexual infantil y adolescente. (Gaceta del Gobierno, 2018, pág. 306)

En suma, son importantes las líneas de acción del PDEM 2017-2023, puesto que significan un paso hacia adelante en temas de participación ciudadana y la construcción de gobernanza. No obstante, debe ser evaluado durante su implementación, pues como se vio en el capítulo anterior, muchos planes de desarrollo contemplan herramientas novedosas en estos rubros, sin que signifique verdaderamente su implementación.

### **3.2 Mecanismos de participación ciudadana en el Estado de México**

Como se pudo ver en el capítulo anterior, son diversos los mecanismos de participación ciudadana en las entidades federativas, puesto que no existe una homologación en la legislación sobre participación ciudadana y cada ley y

constitución local, responde a procesos distintos de la búsqueda de la inclusión de la sociedad. Una muestra de ello es la fecha de publicación de las leyes de participación ciudadana, dado que en algunos estados éstas empezaron a buscarse y publicarse desde 1995, mientras que en otros estados, vieron la luz hasta 2018.

En este sentido, se analiza el caso del Estado de México y su legislación, así como su aplicación en instituciones, servicios y municipios, para al final, revisar la percepción de la ciudadanía en este ámbito, tomando en cuenta el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales.

El Estado de México no cuenta con ley de participación ciudadana, siendo la única entidad federativa sin esta legislación. En 2016 se presentó una iniciativa de ley que contaba con trece mecanismos de participación como muestra la Tabla 5. De esos trece mecanismos, sólo tres son efectivos a la fecha y están considerados en la constitución local, los cuales son la consulta popular, el referéndum, y la consulta ciudadana.

Tabla 5. Mecanismos de participación ciudadana enunciados en la iniciativa de ley

<b>Mecanismos de Participación Ciudadana en el Estado de México (iniciativa de ley)</b>	
I. El Plebiscito	VIII. El Debate Ciudadano
II. La Consulta Popular	IX. La Auditoría Ciudadana
III. El Referéndum	X. La Iniciativa Ciudadana
IV. La Consulta Ciudadana	XI. Los Proyectos Sociales
V. El Presupuesto Participativo	XII. La Colaboración Popular
VI. La Ratificación de Mandato	XIII. Las Asambleas Ciudadanas

Fuente: IPOMEX, 2016

Existen a su vez otros mecanismos considerados en otras disposiciones oficiales como lo son el testigo social establecido en la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios y el Comité. Así como la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México, la cual contempla la creación de un consejo ciudadano, figura parecida al comité de participación ciudadana que establece la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios.

Además, existe un observatorio ciudadano constituido por los habitantes de Malinalco que busca involucrarse en la garantía de la seguridad pública de su

comunidad. Dicho observatorio forma parte de la Red Nacional de Observatorios Ciudadanos.

Sobre la consulta ciudadana o consulta popular, la constitución del Estado de México establece que ésta sólo puede ser convocada por la legislatura a petición de:

- “a) El Gobernador del Estado;
- b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de la Legislatura, o
- c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores de la entidad con corte a la fecha que se haga la petición, debiéndose atender los términos que determine la ley.” (Gaceta del Gobierno, 1917)

A su vez, también se establecen los temas que no pueden ser sometidos a consulta popular, los cuales son:

“No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la particular del Estado; los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución Federal; los principios consagrados en el artículo 3 de esta Constitución; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado y, la seguridad estatal. La Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado resolverá, previo a la convocatoria que realice la Legislatura, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta” (Gaceta del Gobierno, 1917)

Además, la consulta debe ser realizada el día de la jornada electoral.

En el caso del testigo social, la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios solo estipula que el testigo social es el “mecanismo de participación ciudadana por medio del cual se involucra a la sociedad civil en los procedimientos de contratación pública relevantes; procedimientos que, por su complejidad, impacto o monto de recursos, requieren una atención especial para minimizar riesgos de opacidad y de corrupción” (Gaceta del Gobierno, 2013) Mientras que el Título Décimo del Libro Primero del Código Administrativo del Estado de México señala que

Artículo 1.43.- Testigo Social es aquella persona física o moral que como representante de la sociedad civil participa en las contrataciones que llevan a cabo:

- I. Las Secretarías y Unidades Administrativas del Poder Ejecutivo del Estado;
- II. La Fiscalía General de Justicia del Estado de México;
- III. Los Ayuntamientos;
- IV. Los Organismos Auxiliares del Estado y municipios; y
- V. Los Tribunales Administrativos.

Los poderes Legislativo y Judicial, así como los Organismos Autónomos, aplicarán los procedimientos previstos para la participación del Testigo Social, en todo lo que no se oponga a los ordenamientos legales que los regulan.

Artículo 1.44.- El Testigo Social tiene derecho a voz en los procedimientos de contratación pública en los que participe y deberá emitir su testimonio al término de su participación.

Artículo 1.45.- El testimonio que emita el Testigo Social versará sobre el desarrollo de las etapas del procedimiento de contratación correspondiente y en caso de irregularidades deberá de notificar de inmediato a la Secretaría de la Contraloría.

En los casos de los Ayuntamientos, sus organismos auxiliares, y los Tribunales Administrativos; dicha notificación deberá realizarse ante los Órganos de Control correspondientes. (Gaceta del Gobierno, 2001)

Sobre este mecanismo y su aplicación, existe únicamente información proporcionada por la legislatura del Estado de México a través del sitio web Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX), tal como se muestra en la tabla 6. Además, se hacen públicas las recomendaciones emitidas por el testigo social y el tipo de licitación en la que colaboró.

Tabla 6. Número de veces que se recurrió al testigo social

<b>Año</b>	<b>Número de veces</b>
<b>2015</b>	7
<b>2016</b>	11
<b>2017</b>	9
<b>2018</b>	5

Fuente: Elaboración propia con información del IPOMEX

La Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México, habla del derecho de las personas de incidir en el espacio público. Del mismo modo, señala que la participación ciudadana para la

prevención social se hace efectiva a través de la participación de las comunidades mediante la organización de redes vecinales, organizaciones, consejos ciudadanos, observatorios ciudadanos, comités de participación y cualquier otra manera que se considere apropiada a las necesidades de cada comunidad.

En la Ley se habla también de la coordinación entre las actividades de las comunidades con las del Centro Estatal de Prevención del Delito, el cual debe de fungir como promotor y coordinador de las formas de participación que adopten las comunidades. De esta forma, la Ley establece las siguientes atribuciones para los Consejos Ciudadanos

- I. Emitir opiniones y sugerencias sobre las políticas públicas, programas, estrategias y acciones y el impacto que estas generen.
- II. Analizar investigaciones y estudios sobre prevención social.
- III. Establecer el vínculo con organizaciones del sector social y privado que contribuyan al cumplimiento de sus atribuciones.
- IV. Coordinarse con los diversos consejos y observatorios ciudadanos de la entidad del país o sus similares.
- V. Impulsar campañas para motivar la denuncia ciudadana.
- VI. Conocer e integrar las inquietudes de los ciudadanos en materia de prevención y formular al Secretariado Ejecutivo las propuestas y peticiones tendentes a satisfacerlas.
- VII. Promover la realización de talleres, seminarios y foros de consulta.
- VIII. Remitir al Consejo Estatal los análisis y evaluaciones que considere relevantes. (Gaceta del Gobierno, 2012)

Y en cuanto a los Comités de Participación, la definición de su establecimiento se hace en el Reglamento de la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México, mismo que establece que

Los Comités de Participación Municipal, son órganos colegiados de la ciudadanía, establecidos en las zonas de atención prioritaria identificadas por la autoridad correspondiente, que colaboraran con las autoridades cuando los factores de riesgo, violencia o delincuencia se encuentren dentro de su perímetro y podrán ser vecinales, juveniles o escolares y se integran de la forma siguiente:

- I. El Comité Vecinal por personas vecindadas o que tengan negocios dentro del perímetro.



II. El Comité Juvenil por adolescentes mayores de doce y menores de dieciocho años de edad avicinados dentro del perímetro.

III. El Comité Escolar por:

a. Padres y madres de familia, así como por el personal docente en los niveles preescolar y primaria.

b. Padres y madres de familia, así como por el personal docente y estudiantes en los niveles secundaria y medio superior.

c. Personal docente y estudiantes en los niveles superior.

Para el caso del Comité Escolar, su incorporación podrá realizarse a través de la Dirección Escolar.

Toda persona interesada en conformar los comités de participación, podrá solicitar su incorporación ante la Comisión Municipal de manera escrita en donde habrá de manifestar su nombre, edad y domicilio, acompañado de la documentación que lo acredite.

Los integrantes de los Comités de Participación tendrán cargos honoríficos (Gaceta del Gobierno, 2017)

En este sentido, es notable la búsqueda de la integración de distintos sectores de la población, donde se apela a la participación proactiva de jóvenes, padres de familia, docentes y los residentes de las distintas comunidades. No obstante, en el sitio web del Centro de Prevención del Delito, sólo hay información de actividades en los años 2014 y 2015, donde de los 125 municipios del Estado de México, participaron solamente 94 en el año 2014 y 66 para el año 2015.

En lo que respecta al comité de participación ciudadana que establece la Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios, la elegibilidad de los integrantes, así como su duración en el cargo se encuentra más acotada y sus funciones se encuentran totalmente delimitadas.

El Comité de Participación Ciudadana estará integrado por cinco ciudadanos de probidad y prestigio que se hayan destacado por su contribución a la transparencia, la rendición de cuentas o el combate a la corrupción. Sus integrantes deberán reunir los mismos requisitos que la presente Ley establece para ser nombrado Secretario Técnico.

Los integrantes del Comité de Participación Ciudadana no podrán ocupar, durante el tiempo de su gestión, un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza, en los gobiernos federal, local o municipal, ni cualquier otro empleo

que les impida el libre ejercicio de los servicios que prestarán al Comité de Participación Ciudadana y a la Comisión Ejecutiva.

Durarán en su encargo cinco años sin posibilidad de reelección y serán renovados de manera escalonada y solo podrán ser removidos por alguna de las causas establecidas en la normatividad relativa a los actos de particulares vinculados con faltas administrativas graves. (Gaceta del Gobierno, 2017)

Finalmente, en el Estado de México existe un observatorio ciudadano que forma parte de la red nacional de observatorios. Dicho observatorio se denomina *Imaginalco*, el cual opera en el municipio de Malinalco y según su sitio web

Imaginalco es un proyecto social que busca potenciar los espacios, herramientas y redes que permitan la construcción de una comunidad más segura, cohesionada y con menor propensión a la violencia y las adicciones en Malinalco, Estado de México.

El proyecto surgió en 2011, como iniciativa de un grupo de personas, en su mayoría residentes de este municipio, quienes ante el crecimiento de la violencia y la desigualdad decidieron organizarse para entender y abordar el problema desde sus causas.

Sin bien en su origen se concibió como un proyecto juvenil, el trabajo constante y directo con la población nos ha ayudado a percatarnos de la necesidad de abordar los problemas desde un enfoque integral, lo que ha dado lugar al establecimiento de diferentes líneas estratégicas con las que actualmente operamos (Imaginalco. Laboratorio de imaginación y acción social, A.C., 2018)

Para su funcionamiento, Imaginalco cuenta con distintas líneas estratégicas como puede observarse en la ilustración 5. Este observatorio ciudadano constituye un avance importante en cuanto a participación ciudadana, puesto que surge de las inquietudes y necesidades de una comunidad y se materializa en una asociación civil que emprende sus propias acciones para buscar la prevención de la violencia.

Así, dentro de las acciones que esta red de ciudadanos ha emprendido se encuentran la reunión con candidatos a presidente municipal; la elaboración de un informe sobre la incidencia delictiva del municipio y su relación con la situación

estatal; impartición de pláticas a jóvenes habitantes de Malinalco; actividades recreativas; rehabilitación de espacios públicos, entre otras.

Ilustración 5. Líneas estratégicas de Imaginalco



Fuente: Elaboración propia con información de Imaginalco.

En consecuencia, son diversos los mecanismos de participación ciudadana en el Estado de México, entidad que a pesar de no contar con una Ley de Participación Ciudadana, contempla el acercamiento de la ciudadanía a las acciones de gobierno. Sin embargo, algunos de estos mecanismos no dejan de verse contemplados únicamente en leyes y reglamentos, puesto que las acciones efectivas derivadas de la participación de los habitantes del estado son escasas.

### 3.3 Marco legal de la participación ciudadana a nivel estatal y municipal

Por su parte, la Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece dentro de las atribuciones de los Ayuntamientos, en la fracción XXXIII la promoción de la participación ciudadana "Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio." (Gaceta del Gobierno, 1992) Una de las medidas para lograr este cometido es la creación de Consejos de Participación Ciudadana o COPACI, mismos que tienen atribuciones destacables como el fomento de la participación ciudadana en los

programas y planes municipales, tanto en su formulación como en su cumplimiento; la emisión de propuestas sobre las acciones municipales en la integración o modificación de planes y programas municipales, entre otras.

En este sentido, la ley establece que es motivo de suspensión del ayuntamiento o de alguno de sus miembros “Dejar de integrar los consejos de participación ciudadana municipal o de convocar a la elección de las Autoridades Auxiliares previstas en esta Ley” (Gaceta del Gobierno, 1992) por lo que este mecanismo resulta imprescindible de cualquier administración municipal.

La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, señala en el artículo 92 “Los sujetos obligados deberán poner a disposición del público de manera permanente y actualizada de forma sencilla, precisa y entendible, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan” (Gaceta del Gobierno, 2016) y contempla dentro de las obligaciones de transparencia comunes “XLI. Los mecanismos de participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas y toma de decisiones y demás mecanismos de participación” (Gaceta del Gobierno, 2016) siendo así que en el portal web IPOMEX deben de estar disponibles y actualizados los mecanismos de participación ciudadana, así como sus resultados. Es importante señalar que en la Ley, se señala como sujetos con obligaciones de transparencia a

Cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos estatales y municipales, así como del gobierno y de la administración pública municipal y sus organismos descentralizados, asimismo de cualquier persona física, jurídico colectiva o sindicato que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito estatal y municipal (Gaceta del Gobierno, 2016)

A pesar de lo anterior, son pocos los ayuntamientos que tienen publicada y/o actualizada esta información. De los 125 municipios del Estado de México, sólo 65

tienen en el IPOMEX información sobre la convocatoria para la elección de COPACI y/o información acerca de las reuniones sostenidas con los Consejos en los años 2015, 2016, 2017 y 2018, tal como se muestra en la tabla 7.<sup>6</sup>

Tabla 7. Años que fueron reportados en el IPOMEX por los municipios

Años reportados	0	1	2	3	4
<b>Número de años en los que los municipios publicaron información sobre los COPACI</b>	80	28	14	1	2

Fuente: Elaboración propia con información del IPOMEX.

Aunado a lo anterior, sólo dos municipios publicaron sus reuniones o la convocatoria para la conformación del COPACI durante los cuatro años analizados, mientras que 80 municipios no lo hicieron en ninguno de los años.

En la tabla 8 se puede ver el número de municipios que reportaron información relacionada con el COPACI y los años en los que lo hicieron, siendo 2016 el año con mayor incidencia, donde 33 municipios tuvieron acercamientos con el COPACI o hicieron pública la convocatoria para integrarlos. Una razón de lo anterior es la obligatoriedad de renovar este Consejo cada tres años. No obstante, sólo el 26.4% divulgó esta información en el portal del IPOMEX.

Tabla 8. Número de municipios que publicó información sobre los COPACIS por año

Año	2015	2016	2017	2018
<b>Número de municipios con información sobre reuniones con el COPACI o la convocatoria para su integración</b>	12	33	12	10

Fuente: Elaboración propia con información del IPOMEX

<sup>6</sup> Véase anexo 1

Ahora bien, la Ley Orgánica Municipal indica que los ayuntamientos deben promover la creación y conformación de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) mismos que serán los encargados de supervisar la obra pública estatal y municipal con las siguientes funciones

- I. Vigilar que la obra pública se realice de acuerdo al expediente técnico y dentro de la normatividad correspondiente;
- II. Participar como observador en los procesos o actos administrativos relacionados con la adjudicación o concesión de la ejecución de la obra;
- III. Hacer visitas de inspección y llevar registro de sus resultados;
- IV. Verificar la calidad con que se realiza la obra pública,
- V. Hacer del conocimiento de las autoridades correspondientes las irregularidades que observe durante el desempeño de sus funciones o las quejas que reciba de la ciudadanía, con motivo de las obras objeto de supervisión,
- VI. Integrar un archivo con la documentación que se derive de la supervisión de las obras,
- VII. Intervenir en los actos de entrega-recepción de las obras y acciones, informando a los vecinos el resultado del desempeño de sus funciones; y
- VIII. Promover el adecuado mantenimiento de la obra pública ante las autoridades municipales.” (Gaceta del Gobierno, 1992)

De esta manera, la información sobre la conformación de los COCICOVI también debería ser pública, puesto que son un mecanismo de participación ciudadana que intervienen en la *implementación y evaluación de políticas públicas*. Empero, al igual que con los COPACI, la información sobre los COCICOVI es limitada y escasa, ya que de los 125 municipios del Estado de México, solamente 67 tienen en el IPOMEX información sobre las actividades del COCICOVI y/o su integración en los años 2015, 2016, 2017, 2018, tal como se muestra en la tabla 9. <sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Véase anexo 2

Tabla 9. Municipios que tienen información sobre los COCICOVIS en el IPOMEX

<b>Años reportados</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>
<b>Número de municipios que tienen información en el IPOMEX</b>	58	21	19	22	5

*Fuente: Elaboración propia con información del IPOMEX*

Si bien el número de reportes aumentó con respecto a la información disponible sobre los COPACI, el 46 % de los municipios jamás publicó información sobre este rubro en el IPOMEX, y sólo 5 municipios publicaron los cuatro años.

En la tabla 10 se puede ver el número de municipios que reportaron información relacionada con el COCICOVI y los años en los que lo hicieron, siendo 2016 el año con mayor incidencia, donde 50 municipios tuvieron acercamientos con el COCICOVI o hicieron pública la convocatoria para integrar los.

Tabla 10. Años en los que se reportó información sobre el COCICOVI

<b>Año</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Número de municipios con información sobre reuniones con el COCICOVI o la convocatoria para su integración</b>	28	50	42	25

*Fuente: Elaboración propia con información del IPOMEX*

Uno de los errores más comunes encontrados en los reportes sobre participación ciudadana en la página sobre el IPOMEX es que algunos ayuntamientos no saben a qué llamar participación ciudadana. Una de las razones para hacer esta afirmación es que algunos consideran el otorgamiento de asesoría jurídica como un mecanismo de participación ciudadana<sup>8</sup>, como es el caso del municipio de Naucalpan de Juárez, mismo que considera la asesoría jurídica a mujeres víctimas de violencia como mecanismo de participación ciudadana en el año 2018.

Finalmente, el último mecanismo de participación ciudadana contemplado en la Ley Orgánica Municipal es el cabildo abierto. La Ley señala que los ayuntamientos

<sup>8</sup> Véase anexo 3.

deben realizar una sesión de cabildo abierto cuando menos una vez cada dos meses. Sobre la definición de cabildo abierto, establece que:

El cabildo en sesión abierta es la sesión que celebra el Ayuntamiento, en la cual los habitantes participan directamente con derecho a voz pero sin voto, a fin de discutir asuntos de interés para la comunidad y con competencia sobre el mismo.

En este tipo de sesiones el Ayuntamiento escuchará la opinión del público que participe en la Sesión y podrá tomarla en cuenta al dictaminar sus resoluciones.

El Ayuntamiento deberá emitir una convocatoria pública quince días naturales previos a la celebración del Cabildo en sesión abierta para que los habitantes del municipio que tengan interés se registren como participantes ante la Secretaría del Ayuntamiento. (Gaceta del Gobierno, 1992)

No obstante, la Ley no establece que las opiniones de la población sean vinculantes, por lo que dependerá de cada ayuntamiento si actúa con base en las demandas de la población o no, siendo este mecanismo, hasta cierto punto, estéril.

### **3.4 Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales**

Por su parte, el INEGI cuenta con distintos mecanismos que miden cuestiones importantes dentro del gobierno, no sólo a nivel federal, sino también del ámbito estatal y municipal. Uno de ellos es el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales (CNGSPSPE), cuyo objetivo es:

[...]Generar información estadística y geográfica de la gestión y desempeño de las instituciones que integran a la administración pública de cada Entidad Federativa, específicamente en las funciones de gobierno, seguridad pública, sistema penitenciario y medio ambiente, así como justicia cívica, únicamente para el caso de la Ciudad de México, con la finalidad de que dicha información, se vincule con el quehacer gubernamental dentro del proceso de diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de alcance nacional en los referidos temas de interés nacional. (INEGI, 2017)

El CNGSPSPE tiene una periodicidad anual y su población objetivo es el gobierno en el ámbito estatal. Su temática censal se muestra en la tabla número 11.



Tabla 11. Temática del CNGSPSPE

<b>Administración Pública de la Entidad Federativa</b>	Estructura organizacional y ejercicio de la función de gobierno	Participación ciudadana
	Trámites y servicios	Marco regulatorio
	Protección civil	Defensoría de Oficio
	Catastro Estatal	Servicios Periciales
	Transparencia Control Interno y Anticorrupción	Centros de Justicia para mujeres
<b>Seguridad Pública</b>	Recursos para la función de seguridad pública	Ejercicio de funciones específicas.
	Ejercicio de la Función de Seguridad Pública Estatal	
<b>Sistema Penitenciario</b>	Estructura organizacional de los Centros Penitenciarios	Estructura organizacional de los Centros de Tratamiento o Internamiento para Adolescentes
	Ejercicio de la función del Sistema Penitenciario	Ejercicio de la función del Sistema de Tratamiento para Adolescentes
<b>Medio Ambiente</b>	Planeación estatal de medio ambiente	Educación ambiental
	Gasto estatal en medio ambiente	Procuración de justicia ambiental
	Agua potable y saneamiento	Compras verdes
	Suelo, uso de suelo y edificaciones	Administración pública sostenible
	Residuos	Otros
	Energía	Gobierno, medio ambiente y sector productivo
	Atmósfera	Auditorías ambientales
	Biodiversidad y ecosistemas	Certificación ambiental
	Cambio climático	Monitoreo ambiental
	Asentamientos humanos, ciudades resilientes y sostenibles	Transporte y movilidad urbana
<b>Justicia Cívica</b>	Recursos humanos	Ejercicio de la función
	Infraestructura	

Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

De esta manera, los datos a analizar son los referentes al tema *Administración Pública de la Entidad Federativa*, específicamente los del apartado de participación ciudadana en los años 2016, 2017 y 2018. Dicho apartado se organiza a su vez en cuatro áreas las cuales son: Participación Ciudadana, Existencia de Órganos de

Participación Ciudadana, Mecanismos de Participación Ciudadana y Propuestas y/o Peticiones que recibió la Administración Pública de parte de los ciudadanos, los cuales se revisarán de manera individual año por año. Todas las áreas se enfocan en 23 temas, los cuales se muestran en la tabla 12.

Tabla 12. Temas del apartado *Participación Ciudadana*

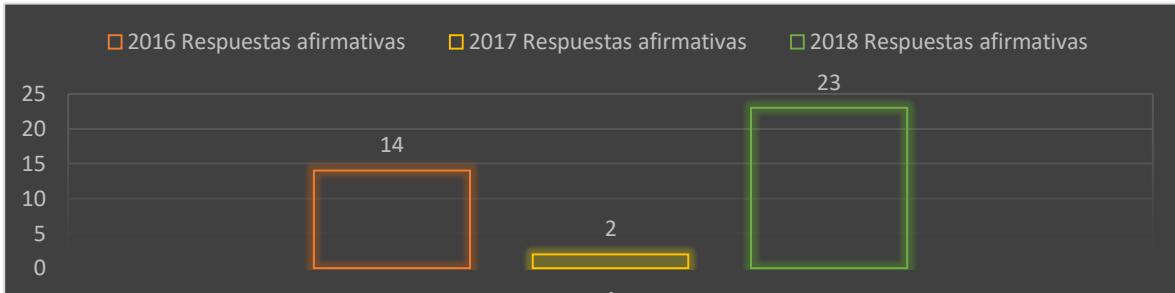
Temas	
1 Planeación y evaluación	13 Desarrollo económico
2 Contraloría	14 Medio ambiente y ecología
3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	15 Desarrollo rural
4 Transparencia	16 Presupuesto participativo
5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	17 Educación
6 Seguridad Pública	18 Cultura
7 Tránsito	19 Deporte
8 Protección Civil	20 Salud
9 Servicios Públicos	21 Energía
10 Obras Públicas	22 Turismo
11 Desarrollo Urbano	23 Otros
12 Desarrollo Social	

Fuente: *Elaboración Propia con información del INEGI*

En este sentido, en el tema de *Participación Ciudadana* se aborda la apertura de espacio para la participación y/o consulta ciudadana en la Administración Pública, según tema. Así, los resultados por años en este rubro son los que muestra la gráfica 1. En ella se puede ver que los resultados no son lineales y que cada año cambian significativamente sin ningún patrón aparente. Mientras que en 2016 hubo apertura para la participación ciudadana en 14 temas, en 2017 sólo hubo en 2 y en 2018 hubo apertura en todos los temas<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Para más información sobre los temas en los que existió dicha apertura, consultar el anexo 4.

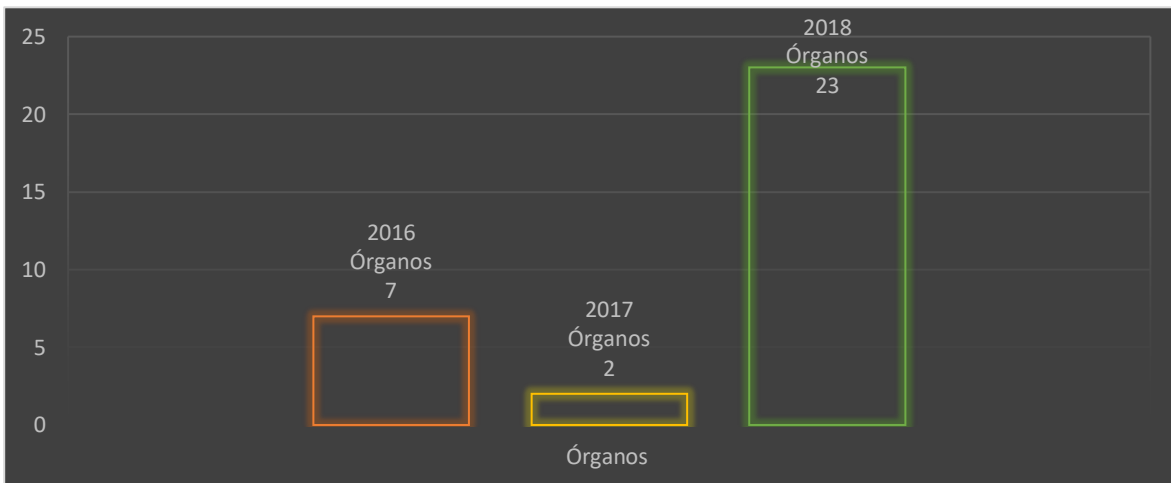
Gráfica 1. Apertura de espacio para la participación y/o consulta ciudadana en la Administración Pública, según tema



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

En cuanto a la *Existencia de Órganos de Participación Ciudadana*, la situación es igual a la anterior, puesto que el año en el que hubo menos existencia de órganos de participación ciudadana fue el 2017, existiendo solo dos y uno no fue especificado. En cambio, en el 2018 existieron 23 órganos de participación ciudadana, uno en cada tema posible, tal como lo muestra la gráfica 2.<sup>10</sup>

Gráfica 2. Existencia de órganos de participación ciudadana



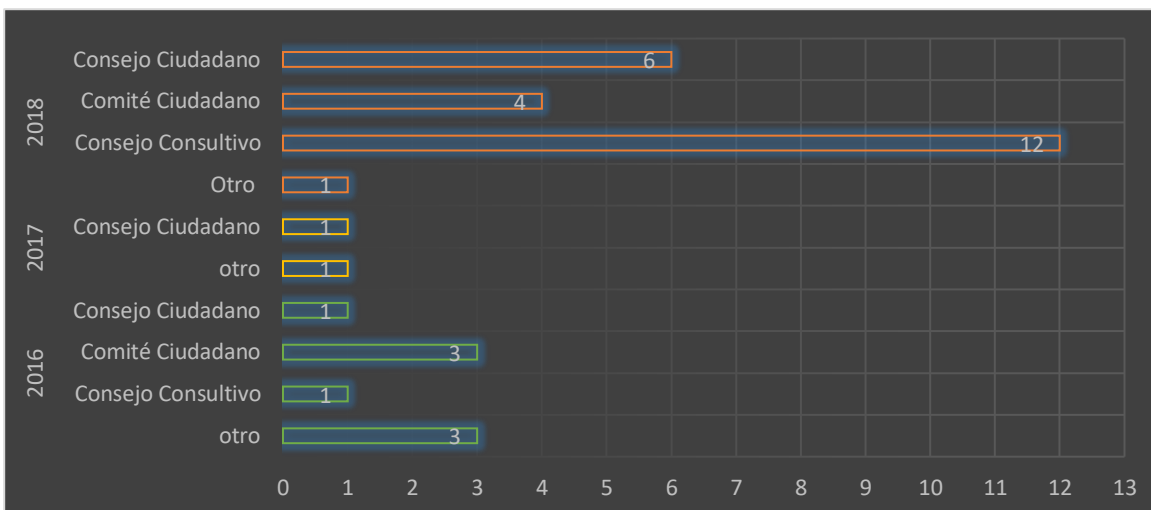
Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Sobre el tipo de órganos de participación ciudadana que existieron, el único que fue recurrente cada año fue el Consejo Ciudadano, tal como lo muestra la gráfica 3.

A su vez, la denominación *otro* fue utilizada cada año, siendo imposible de saber a qué tipo de órgano se refiere el gobierno del estado.

<sup>10</sup> Para más información sobre los órganos y temas en los que existieron, consultar el anexo 4.

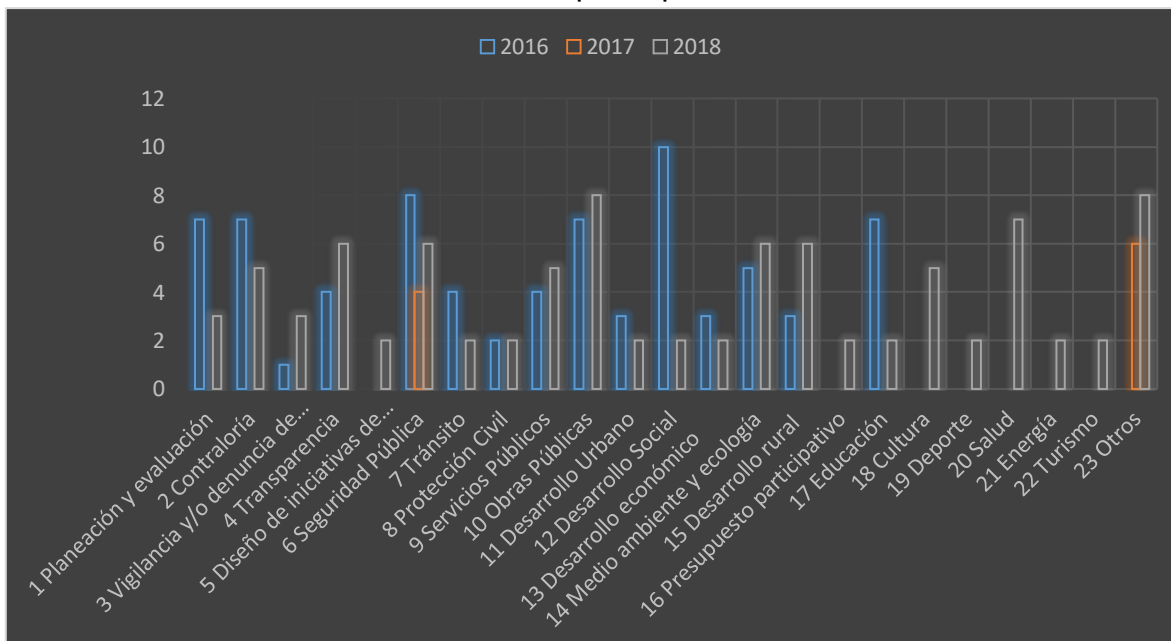
Gráfica 3. Tipos de órganos de participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

En cuanto a los *Temas de Participación Ciudadana*, mostrados en la gráfica 4, el panorama no fue distinto, puesto que el año en que más incidencia de estos hubo fue en 2018, existiendo al menos uno en cada tema. En el 2017, por el contrario, solo hubo dos espacios en los que se echó mano de mecanismos de participación, siendo uno de estos el apartado *otros*, lo cual imposibilita saber en qué rubro se incluyó a la ciudadanía. El tema en el que hubo participación los tres años fue en el de *Seguridad Pública*.<sup>11</sup>

Gráfica 4. Temas de participación ciudadana

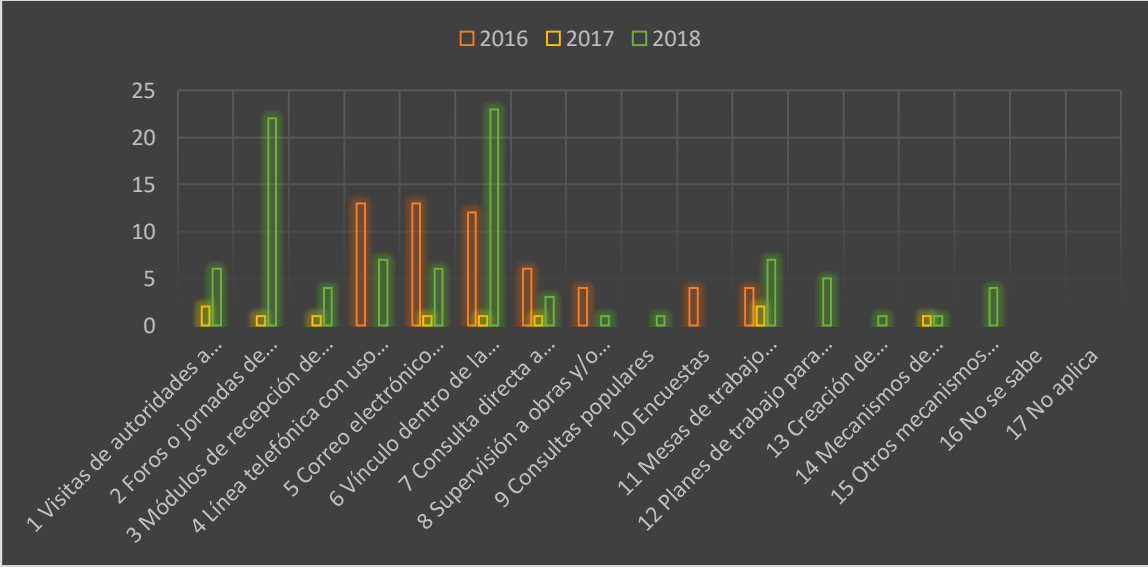


Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

<sup>11</sup> Para más información, favor de consultar el anexo 4.

En esta tesitura, los mecanismos de participación ciudadana más utilizados fueron correo electrónico exclusivo para la participación y/o consulta ciudadana; vínculo dentro de la página de internet de la Administración Pública de la entidad federativa, exclusivo para la participación y/o consulta ciudadana; consulta directa a beneficiarios del tema en el que se abre la participación y/o consulta ciudadana y las mesas de trabajo colaborativas entre sociedad civil y la Administración Pública de la Entidad Federativa, tal como lo muestra la gráfica 5. También se recurrió a *otros mecanismos de participación ciudadana* que no son especificados.

Gráfica 5. Tipos de mecanismos empleados



Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Finalmente, en lo referente a *Propuestas y/o Peticiones que recibió la Administración Pública de parte de los ciudadanos*, como se puede observar en la tabla 13, 2016 fue el año en el que más propuestas se recibieron, situación opuesta al 2017, donde las propuestas fueron menos y principalmente en el tema de *seguridad pública* y en la categoría de *Otros*. En otros años un tema también recurrente fue el de Educación, tal como lo muestra la gráfica 6, siendo el segundo en recibir más propuestas en los tres años.<sup>12</sup>

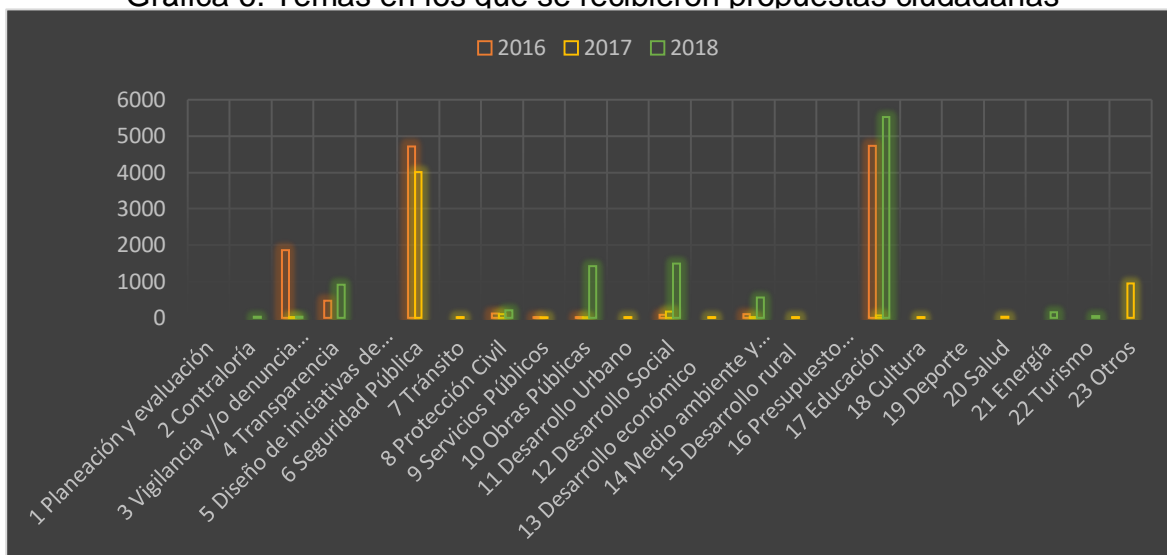
<sup>12</sup> Para más información, favor de consultar el anexo 4.

Tabla 13. Número de propuestas recibidas por parte de los ciudadanos

Año	2016	2017	2018
<b>Total de propuestas recibidas por año</b>	12085	5393	10385

Fuente: Elaboración propia con datos del INEGI.

Gráfica 6. Temas en los que se recibieron propuestas ciudadanas



Fuente: Elaboración propia con información del INEGI

En suma, el periodo analizado por el CNGSPSPE en el año 2017, es en el que menos se fomentó la participación ciudadana, teniendo poca apertura en los espacios de participación ciudadana considerados y pocas propuestas y solo dos órganos de participación. Resulta preocupante que las cifras sean tan diferentes a las mostradas en el año anterior y el posterior, siendo ese conjunto de años integrantes del mismo sexenio.

Dicha situación podría interpretarse de distintas maneras, una de ellas es que no se tiene información suficiente sobre la participación ciudadana, no se ha fomentado o bien, que los números no reflejan en realidad la prioridad que se le da. Además, en ocasiones los números contradicen lo que expresa la Constitución del Estado, puesto que no considera ciertos temas abiertos a participación ciudadana, pero en las cifras se muestra que se utilizaron mecanismos de participación ciudadana en dichos aspectos, tales como *Contraloría* u *Obras Públicas*.

## **Capítulo 4. Análisis de la participación ciudadana y la gobernanza en Tlalnepantla de Baz**

A partir de lo revisado en capítulos anteriores, se analizan a continuación las acciones en materia de participación ciudadana y gobernanza que la Administración Pública Municipal de Tlalnepantla de Baz ha emprendido, evaluando su desempeño presupuestal, las áreas en las que se ha enfocado, todo esto a partir del análisis de la cobertura de servicios y la atención a las demandas de la ciudadanía en este aspecto.

El periodo de análisis elegido es del año 2015 al 2018. Los años seleccionados para el estudio abarcan dos periodos diferentes de gobierno, por lo que se analizan los temas pertinentes de los planes de desarrollo municipal 2013-2015 y 2016-2018.

### **4.1 Perfil del municipio de Tlalnepantla de Baz**

Tlalnepantla de Baz es un municipio del Estado de México situado en el Valle de Cuautitlán Texcoco y en la Zona Metropolitana Valle de México. Su nombre proviene del náhuatl, que se compone, en mexicana, de *tlalli*: "tierra" y de *nepantla*: "en medio" y significa: "En medio de la tierra", lo anterior debido a su ubicación entre las tierras de los otomíes y los mexicas.

Colinda al norte con Cuautitlán Izcalli y Tultitlán, al sur con la Ciudad de México, al oriente con Ecatepec y al poniente con Naucalpan. Es importante resaltar que este municipio se compone de dos áreas geográficas no contiguas, la Zona Poniente con 11 delegaciones y la Zona Oriente con 2 delegaciones, situación observable en la ilustración 6. La superficie terrestre del municipio representa el 0.4% de la superficie total del Estado de México.

## Ilustración 6. Mapa de Tlalnepantla de Baz



Fuente: H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, *Atlas de Riesgos Municipal, México, 2016*

El Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) clasificó a Tlalnepantla según el tamaño de sus localidades como *Urbano grande*, lo que significa que más del 50% de la población reside en localidades entre 100 mil y menos de un millón de habitantes.<sup>13</sup>

La ubicación del municipio ha favorecido desde tiempos prehispánicos su desarrollo económico y comercial, y a partir de 1888, con la inauguración del Ferrocarril Nacional, su desarrollo industrial y poblacional. Debido al incremento de las actividades económicas y de la población, en el año 1948 la XXXVII Legislatura

---

<sup>13</sup> El INAFED construyó una clasificación de municipios según el tamaño de sus localidades, basándose en estudios del PNUD (2005) e INEGI a cual comprende los siguientes rangos:

Metropolitano: más del 50% de la población reside en localidades de más de un millón de habitantes.

Urbano Grande: más del 50% de la población reside en localidades entre 100 mil y menos de un millón de habitantes.

Urbano Medio: más del 50% de la población vive en localidades entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes.

Semiurbano: más del 50% de la población radica en localidades entre 2500 y menos de 15 mil habitantes.

Rural: más del 50% de la población vive en localidades con menos de 2500 habitantes.

Mixto: La población se distribuye en las categorías anteriores sin que sus localidades concentren un porcentaje de población mayor o igual al 50%.



Local del Estado de México otorgó a la antigua Villa de Tlalnepantla la categoría de ciudad.

En 1978 la XLVII Legislatura del Estado de México cambió el nombre de Tlalnepantla por Tlalnepantla de Baz debido a la gran actividad humanística y política del doctor Gustavo Baz Prada, originario del municipio. Actualmente, el municipio de Tlalnepantla de Baz cuenta con 700,734 habitantes, representando el 4.3% de la población total del Estado de México (INEGI, 2015).

Ahondando en el perfil demográfico del municipio, de los 700,734 habitantes el 51.9% son mujeres y el 48.1 son hombres. La edad mediana es de 32 años. El porcentaje de la población total económicamente activa es de 52.4% del cual el 95.4 está ocupada<sup>14</sup>. No obstante, en Tlalnepantla el 28.8 de la población percibe menos de dos veces el salario mínimo diario.

Tlalnepantla posee una alta concentración fabril dirigida principalmente al intercambio de bienes y de insumos industriales con el norte del país, Estados Unidos y la Ciudad de México, siendo uno de sus principales ingresos económicos. Tlalnepantla de Baz es uno de los 38 municipios del Estado de México que de acuerdo con el Índice de Marginación<sup>15</sup> del Consejo Nacional de Población (CONAPO), tiene un grado de marginación muy bajo.

El 1.6% de la población es hablante de una lengua indígena y de español, mientras que el 0.18% de la población tiene más de 3 años y es hablante de lengua indígena y no habla español, es decir 1,261 personas. El 12.25% de la población se considera indígena, es decir 85,839 personas y el 2.3% se considera afroascendiente.

---

<sup>14</sup> Se considera *Económicamente activa* a la persona que está en edad para trabajar y trabaja o bien, está en búsqueda de trabajo, por lo que es necesario hacer una distinción entre las personas que están efectivamente en una relación laboral.

<sup>15</sup> El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar entidades y municipios del país según el impacto de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación, la residencia en viviendas inadecuadas, la percepción de ingresos monetarios insuficientes y las relacionadas con la residencia en localidades pequeñas.

#### 4.2 Planes de Desarrollo Municipal 2013-2015 y 2016-2018

Como se ha hecho en los capítulos anteriores, se analizará lo estipulado en el Plan de Desarrollo – en este caso municipal- en cuestiones de participación ciudadana, añadiendo aquello sobre la provisión de servicios de agua potable, drenaje, tratamiento de aguas y alcantarillado. El periodo de estudio es de 2015 a 2018, los cuales contemplan dos administraciones distintas, por lo que se revisan los planes municipales 2013-2015 y 2016-2018.

El Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015 (PDM) fue formulado a partir de la convocatoria de participación que se emitió para que los habitantes del municipio expresaran sus demandas y necesidades. Para este objeto se recurrió al establecimiento de buzones virtuales en el Ayuntamiento; recepción de documentos y propuestas en oficinas de gobierno; captación de demandas en campaña y la realización de un Foro de Consulta Ciudadana:

De tal manera, el día 22 de Febrero de 2012 fue realizado el Foro de Consulta Ciudadana, en el cual participaron integrantes del Honorable Cuerpo Edilicio, Funcionarios Públicos, así como, expertos en diferentes materias, ponentes y ciudadanía en general. En dicho evento se organizaron mesas temáticas donde se discutió el diseño del proyecto rector de Tlalnepantla de Baz, mismas en las que los participantes hicieron escuchar sus propuestas; pero también, a través del uso de las modernas redes sociales la población pudo participar. (Gaceta Municipal, 2013)

El resultado de dichas medios de captación, fue la participación de 1500 habitantes de acuerdo con las cifras que el PDM muestra en su apartado *Participación Democrática*. De esta manera, los pilares a seguir en la administración se muestran en la tabla 14.

Tabla 14. Pilares temáticos del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015

Pilar	Tema	Subtemas
<b>1. Tlalnepantla Solidario</b>		
	<b>1.1 Núcleo Social y Calidad de Vida</b>	
	Educación y Cultura Cultura Física y Deporte	Salud y Asistencia Social

<b>1.2 Grupos Vulnerables</b>		
	Niños, Jóvenes y Adultos Mayores Mujeres	Población con Discapacidad
<b>2. Tlalnepantla Progresista</b>		
<b>2.1 Estructura y Ocupación de la Superficie Municipal</b>		
	Uso de Suelo	
<b>2.2 Actividades Económicas del Municipio</b>		
<b>2.3 Empleo</b>		
<b>2.4 Servicios Públicos</b>		
	-Agua Potable -Drenaje, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Servidas	-Electrificación y Alumbrado Público -Manejo de Residuos Sólidos -Panteones
<b>2.5 Abasto y Comercio</b>		
<b>2.6 Situación e Infraestructura de las Comunicaciones y el Transporte</b>		
<b>2.7 Asentamientos Humanos</b>		
<b>2.8 Imagen Urbana y Turismo</b>		
<b>2.9 Conservación del Medio Ambiente</b>		
	Protección al Ambiente y Áreas Naturales Parques, Jardines y su Equipamiento	Recursos Forestales Contaminación de los Recursos Aire, Agua y Suelo
<b>3. Tlalnepantla Protegida</b>		
<b>3.1 Seguridad Pública y Procuración de Justicia</b>		
<b>3.2 Derechos Humanos</b>		
<b>3.3 Protección Civil</b>		
<b>Eje Transversal: Gestión Gubernamental Distintiva</b>		
<b>Gobierno Eficiente que genere Resultados</b>		
	Estructura Administrativa del Gobierno Municipal Manuales de Organización y Procedimientos	Perfil Técnico-Profesional de los Servidores Públicos Reglamentación Municipal Transparencia y Rendición de Cuentas

Fuente: Elaboración propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015

A simple vista la participación ciudadana no se encuentra dentro de las prioridades de la administración pública municipal, pero sí está el otorgamiento de servicios y específicamente los relacionados al agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas<sup>16</sup>. Ahora bien, dentro del PDM, en el pilar temático *Tlalnepantla Protegida* se contempla dentro de las líneas de acción para garantizar los derechos humanos de los habitantes de Tlalnepantla de Baz, la participación ciudadana, pero no esclarece cómo o mediante qué mecanismo.

<sup>16</sup> Se le llama agua servida al agua residual doméstica resultado de las actividades cotidianas de las personas.

A su vez, en el Eje Transversal *Gestión Gubernamental Distintiva*, dentro del tercer objetivo denominado *Impulsar la vocación del servicio ético y profesional de los servidores públicos de la administración pública de Tlalnepantla*, una de las líneas de acción es “Fomentar la participación ciudadana en la formulación, seguimiento, control y evaluación del empleo de los recursos públicos.” (Gaceta Municipal, 2013, pág. 140). Para tal efecto, se enuncia un indicador, mostrado en la tabla 15, que incluye a los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia. Sin embargo, no se habla del fomento para la creación de dichos comités, sino sólo de su existencia o inexistencia y su relación con las obras realizadas.

Tabla 15. Indicador derivado de la línea de acción *Fomentar la participación ciudadana en la formulación, seguimiento, control y evaluación del empleo de los recursos públicos*

Nombre del indicador	Fórmula	Finalidad
<b>Supervisión de obras por comités ciudadanos de control y vigilancia</b>	Número de obras con supervisión de Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia/Total de obras realizadas en el municipio x 100	Identifica la proporción de obras que se realizan bajo la supervisión de comités ciudadanos.

Fuente: Elaboración propia con base en el Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015.

En el mismo Eje Transversal, en el objetivo 4 se habla de “Conducir la gestión de las políticas públicas de manera coordinada entre las dependencias de la administración pública, y de manera plural y democrática, con los Tlalnepantlenses.” (Gaceta Municipal, 2013, pág. 141) Lo anterior mediante el fortalecimiento de la participación ciudadana en la hechura de políticas públicas y con las siguientes líneas de acción:

- Garantizar el acceso a la información pública municipal.
- Promover las audiencias públicas como mecanismo de atención a las necesidades de los ciudadanos.
- Realizar cabildos itinerantes en que se tomen en cuenta las opiniones de los habitantes de las comunidades.
- Mejorar los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas del quehacer municipal.

- Actualizar la información pública del portal electrónico del Ayuntamiento.
- Integrar un programa de atención ciudadana que incorpore medios innovadores de comunicación con los ciudadanos. (Gaceta Municipal, 2013, pág. 141)

Empero, no se establece ningún indicador que mida lo anterior, a pesar de la variedad de líneas de acción enlistadas.

En lo concerniente a servicios públicos, específicamente a agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, el objetivo 7, dentro del pilar temático 2, aborda el mejoramiento y la ampliación del servicio en el suministro de agua potable, drenaje y alcantarillado de acuerdo a las demandas de los tlalnepantlenses. En este sentido, se consideraron las estrategias y líneas de acción que muestran la tabla 16.

Tabla 16. Estrategias y líneas de acción de del objetivo 7

Estrategias	Líneas de acción	
<b>A) Mantener y mejorar el suministro de agua potable a la población.</b>		
	Dar mantenimiento preventivo y correctivo a la infraestructura y red de agua potable.	Implementar un programa de instalación y modificación de las tomas de agua domiciliarias
	Realizar reparaciones de fugas de agua.	Mejorar y modernizar los sistemas de medición de uso de agua potable.
	Elaborar estudios, proyectos y capacitación en materia de infraestructura hidráulica.	Actualizar el catastro de redes hidráulicas.
	Sustituir líneas de conducción de la red de agua potable.	Gestionar y destinar recursos para la ampliación y modernización de las fuentes de abastecimiento y distribución de agua potable.
	Utilizar tecnología hidráulica de vanguardia para modernizar y mejorar la infraestructura de abastecimiento de agua potable	
<b>B) Incrementar la recaudación por derechos de agua potable, drenaje y alcantarillado, que permita redistribuir el ingreso para una mejor prestación de los servicios.</b>		
	Otorgar incentivos fiscales para regularizar a los contribuyentes morosos que permita abatir la cartera vencida.	Continuar con programas de entrega de notificaciones, invitaciones, citatorios de restricción, restricción de suministro de agua y procedimiento administrativo de ejecución

	Facturar correctamente y entregar los recibos de pago puntualmente.	Mejorar y modernizar los sistemas de medición de uso de agua potable.
	Impulsar sistemas modernos e innovadores de pago.	
<b>C) Mejorar la infraestructura de drenaje sanitario y alcantarillado del municipio.</b>		
	Implementar un programa de mejoramiento y modernización de la infraestructura de drenaje sanitario y alcantarillado en Tlalnepantla	Construir canaletas y bocas de tormenta en zonas estratégicas.
	Dar mantenimiento preventivo a las líneas de conducción de drenaje sanitario y alcantarillado	Dar mantenimiento permanente al cauce del río que corre en el tramo de la calle Puerto Topolobampo hasta Av. 9, para evitar inundaciones y deslaves
	Implementar un programa permanente de Desazolve.	Gestionar la construcción del Túnel Emisor Poniente II ante las instancias correspondientes.
	Gestionar el equipamiento de bombeo del cárcamo y la terminación del nuevo cárcamo en el río "Zanja Santa Cruz".	Gestionar y destinar recursos para dotar de infraestructura necesaria para evitar y reducir los riesgos por inundaciones.
	Realizar estudio de factibilidad para la reconducción del caudal de agua de la Cañada en la Colonia Gustavo Baz Prada Ampliación	
<b>D) Concientizar a la población en el uso eficiente y ahorro del agua.</b>		
	Impulsar un programa de cuidado y uso racional del agua.	

Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015.

A pesar de la existencia de 24 líneas de acción en temas de servicios relacionados con el agua, sólo se formularon 4 indicadores en relación a los mismos.

Tabla 17. Indicadores derivados de las estrategias y líneas de acción del objetivo 7

Denominación	Nombre del indicador	Fórmula	Finalidad
Agua y saneamiento	Viviendas con agua potable	$\frac{\text{Viviendas con agua potable}}{\text{Total de viviendas}} \times 100$	Verificar que las viviendas de la entidad municipal cuenten con el servicio de agua potable.
	Consumo de agua potable per cápita	$\frac{\text{Volumen total de agua potable entregado a usuarios}}{\text{Total de población}}$	Muestra el consumo per cápita de agua potable.

	Viviendas con drenaje	Volumen entregado a usuarios / Volumen de agua en bloque + Volumen de agua en pozos --1) x100	Señala el porcentaje de viviendas de la entidad municipal que cuentan con el servicio de drenaje.
	Volumen de aguas residuales tratadas	(Volumen tratado/Volumen total generado) x100	Mide la proporción del volumen de agua en tratamiento respecto al total de aguas residuales.

Fuente: Elaboración propia con Información del Plan de Desarrollo Municipal 2013- 2015

Es importante recalcar que ninguno de los indicadores aborda la problemática de fugas de agua y cortes al servicio, mientras que las líneas de acción sólo contemplan las fugas de agua, pero no la interrupción en el suministro.

Por su parte, el PDM 2016-2018 fue formulado con base en la participación vía página de internet, la recepción de propuestas en oficinas gubernamentales y foros de consulta ciudadana. De estos mecanismos derivó la captación de 8 propuestas en las oficinas de la Secretaría Técnica Municipal, 45 propuestas ciudadanas a través del sitio web acondicionado para tal efecto y en lo referente a los foros de consulta ciudadana, no existen datos de cuántas propuestas derivaron de su realización “los días 4 y 11 de Marzo de 2016 fueron realizados los foros de consulta ciudadana, en los cuales participaron integrantes del Honorable Cuerpo Edilicio, Funcionarios Públicos así como expertos en diferentes materias, ponentes y población en general.” (Gaceta Municipal, 2016, pág. 12)

El Plan de Desarrollo Municipal contempló los pilares y ejes temáticos para guiar el actuar de la administración pública del municipio contenidos en la tabla 18.

Tabla 18. Pilares temáticos del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018

Pilares	Temas	Subtemas	
<b>1 Gobierno Solidario</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Núcleo social y calidad de vida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Educación y cultura</li> <li>*Cultura física y deporte</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>*Salud y asistencia social</li> <li>*Vivienda</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Grupos vulnerables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Niños jóvenes y adultos mayores</li> <li>Mujeres</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Población indígena</li> <li>Población con discapacidad</li> </ul>
<b>2 Municipio Progresista</b>			

	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura y ocupación de la superficie municipal</li> </ul>	Uso de suelo	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Actividades económicas del municipio</li> <li>Empleo</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Servicios Públicos</li> </ul>	Agua potable Drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas	Electrificación y alumbrado público Manejo de residuos sólidos Panteones
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abasto y Comercio</li> <li>Infraestructura de comunicaciones terrestres</li> <li>Infraestructura de movilidad y apoyo al transporte</li> <li>Asentamientos humanos</li> <li>Imagen urbana y turismo</li> </ul>		
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Conservación del medio ambiente</li> </ul>	Parques, jardines y su equipamiento Recursos forestales	Contaminación de los recursos aire, agua y suelo
<b>3 Sociedad Protegida</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Seguridad pública, tránsito y la función de mediación-conciliación</li> <li>Derechos humanos</li> <li>Protección civil</li> <li>Reglamentación municipal</li> </ul>		
<b>Eje transversal 1 Gobierno Eficiente que genere resultados</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Estructura administrativa del gobierno municipal</li> <li>Manuales de organización y procedimientos</li> <li>Perfil técnico-profesional de los servidores públicos municipales</li> <li>Transparencia y rendición de cuentas</li> </ul>		
<b>Eje transversal 2 Financiamiento para el Desarrollo</b>			
	<ul style="list-style-type: none"> <li>Autonomía financiera</li> <li>Recaudación y padrón de contribuyentes</li> <li>Estructura de egresos</li> </ul>		

*Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018*

En dicho PDM, al igual que en el anterior, la participación ciudadana no figura dentro de ninguno de los pilares, temas o ejes transversales. En cuanto al servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, de nueva cuenta se considera dentro del mismo pilar del PMD anterior. También es observable que en general, los dos PMD son bastante similares, lo cual puede significar que dichas administraciones municipales han buscado continuidad y congruencia en lo desarrollado durante la gestión, pero también, puede ser resultado de la falta de



evaluación a lo implementado y la necesidad de actualización en cuanto a las necesidades del municipio.

En este PMD, la participación ciudadana se contempla en las líneas de acción para un Municipio Progresista, específicamente en el programa de protección al ambiente, cuyo objetivo es

Procurar la protección, conservación y restauración del equilibrio ambiental; en especial el mejoramiento de la calidad del aire, suelo y agua y el fomento de la participación ciudadana y la promoción de la educación ambiental en todos los sectores de la sociedad, orientadas a promover el desarrollo sustentable en el municipio. (Gaceta Municipal, 2016, pág. 167)

De este programa se desprenden 5 estrategias, de las cuales, la que aborda el tema de participación ciudadana expone lo siguiente “Impulsar una concertación y participación ciudadana para la protección del ambiente.” (Gaceta Municipal, 2016) No obstante, dentro de las líneas de acción de dicho programa, mostradas en la tabla 19, ninguna habla de participación ciudadana o de medidas que la procuren.

Tabla 19. Líneas de acción del programa de Protección al Ambiente

<p>1.- Actualizar el inventario de emisiones contaminantes</p> <p>2.- Evaluar licencias de funcionamiento en materia de emisiones a la atmósfera.</p> <p>3.- Difundir el programa mira (Manejo Integral de Residuos Automotrices).</p> <p>4.- Instalar el COMPROBIDES (Consejo Municipal de Protección a la Biodiversidad y Desarrollo Sostenible).</p> <p>5.- Actualizar el PACMUN (plan de acción climática municipal).</p> <p>6.- Firmar convenios de colaboración para el cuidado del medio ambiente.</p>	<p>7.- Difundir el programa de generación de biodiesel con grasas y aceites vegetales</p> <p>8.- Organizar eventos ambientales</p> <p>9.- Instalar paneles solares en las escuelas públicas del municipio.</p> <p>10.- Continuar con la reforestación del Parque Estatal Sierra de Guadalupe.</p> <p>11.- Emitir registro como generador de residuos de manejo especial</p> <p>12.- Emitir registro de prestador de servicios en materia de recolección, traslado, aprovechamiento y disposición final de residuos.</p> <p>13.- Emitir registros de descargas de aguas residuales</p>
---	---

Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018

Para tal efecto, se creó un indicador que habla de concertación en el fortalecimiento de la participación, el cual tiene un periodo de evaluación trimestral. Sin embargo, no es claro en las acciones que pretende evaluar.

Tabla 20. Indicador derivado del programa de *Protección al Ambiente*

Objetivo o resumen narrativo	Nombre	Indicador	Periodo	Medios de verificación	Supuestos
Adecuada concertación en el fortalecimiento de la participación de los sectores de la sociedad vinculados en programas y proyectos ambientales.	Cobertura en la participación de los sectores de la sociedad vinculados en programas, proyectos ambientales	(acciones realizadas / acciones programadas a realizar) * 100	Trimestral	Expedientes , fotografías y bases de datos	Habitantes del municipio en general

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018

El siguiente programa en el que se encuentran estrategias o líneas de acción encaminadas a la participación ciudadana, es en el denominado *Democracia y pluralidad política*, el cual se encuentra en el eje transversal *Hacia una gestión Gubernamental Distintiva*. No obstante, ese eje transversal no fue establecido en el PDM 2016-2018, sino en el PDM 2013-2015. El eje transversal establecido en el PMD 2016-2018 fue el de *Gobierno Eficiente que genere resultados*.

En el programa, cuyo objetivo es “Fortalecer el estado democrático con la participación ciudadana y la consolidación del estado de derecho y la justicia social, propiciando una cultura política” (Gaceta Municipal, 2016, pág. 259) la participación ciudadana contemplada en la estrategia del mismo, mediante la realización de elecciones para la conformación de Consejos de Participación Ciudadana. Para la realización de dicho programa se contemplan tres líneas de acción: “Realizar la elección de consejos de participación ciudadana; Involucrar a los consejos de participación en las actividades de gobierno; Capacitar a los consejos de participación ciudadana.” (Gaceta Municipal, 2016, pág. 259)

El sistema de indicadores creado para dicho programa se muestra en la tabla 21. En él se puede observar que se parte del interés de la ciudadanía por participar, lo cual es importante, pero no se aborda el fomento a la participación en ese rubro. También se plantea el tema de atención a demandas de la sociedad, situación

esencial para la participación ciudadana y en general para la calidad de vida para los habitantes del municipio.

Tabla 21. Sistema de indicadores derivado del programa *Democracia y pluralidad política*

Objetivo o resumen narrativo	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
	Nombre	Fórmula	Frecuencia y tipo		
<b>Fin</b>					
Contribuir a incrementar la gobernabilidad de Tlalnepantla de Baz, atendiendo las inconformidades de la sociedad y grupos sociales que se desprenden de la demanda de bienes y servicios entre el gobierno y la sociedad	Gobernabilidad	(Respuesta a demanda) P/ (Respuesta a demanda) R *100	Anual/ Estratégico	Encuestas de opinión	Hay voluntad de la ciudadanía en apoyar los esfuerzos del gobierno municipal
<b>Propósito</b>					
La población y grupos sociales de Tlalnepantla de Baz, obtienen una respuesta adecuada del gobierno municipal.	Respuesta a demanda	(Integración entre sectores) P/ (integración entre sectores) R*100	Anual/ Estratégico	Registro de visitas	La participación activa e interesada de tlalnepantlenses y grupos sociales en la respuesta a la demanda de bienes y servicios
<b>Componentes</b>					
Una adecuada integración entre los diferentes sectores de la sociedad y el gobierno municipal	Integración de sectores	(COPACIS Establecidos) P/ (COPACIS Programados) R *100	Trimestral/ Gestión	Listado de reuniones	Participación de la sociedad y grupos que quieran integrarse con el gobierno
<b>Actividades</b>					

Creación de nuevas células de participación social ciudadana en las comunidades	Crear nuevas células	(Nuevos COPACIS) R/ (Nuevos COPACIS) P*100	Trimestral/ Gestión	Actas de elección	Disponibilidad de la sociedad y grupos para participar en las reuniones
---	----------------------	--	---------------------	-------------------	---

*Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018*

Por su parte, el programa Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servidor Público, cuyo objetivo era “Mejorar la calidad de los servicios y la atención que se brinda a la población, fomentando una vocación de servicio ético y profesional de los servidores públicos y la participación social” (Gaceta Municipal, 2016, pág. 260), aborda la participación ciudadana de manera más integral, puesto que no sólo habla de su inclusión en la toma de decisiones y todo el proceso que la acompaña, sino en su fomento. Las estrategias de dicho programa se establecieron de la siguiente manera:

Promover la participación social en la formulación, seguimiento, control y evaluación interna de obras, programas y servicios.

Vigilar, fiscalizar, controlar y evaluar la gestión de la administración pública municipal y el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los convenios suscritos con los gobiernos federales, estatales y municipales.

Vigilar, fiscalizar, controlar y evaluar que los servidores públicos desempeñen sus funciones dentro del marco de sus atribuciones y el respeto a la ley y se conduzcan con ética y honestidad en el desarrollo de su servicio.

Fortalecer la transparencia y rendición de cuentas de la gestión municipal.

Mejorar el conocimiento que se tiene de los distintos problemas, retos y potencialidades que tiene el municipio para mejorar la toma de decisiones. (Gaceta Municipal, 2016, pág. 260)

En las estrategias se puede observar que se busca el mejoramiento general de la gestión pública, de la mano con la inclusión y promoción de la participación

ciudadana. Lo anterior, se vuelve más evidente en las líneas de acción del programa, mostradas en la tabla 22.

En las tres primeras líneas de acción es clara la intención de no sólo incluir a la ciudadanía con la procuración de información necesaria, sino de capacitarla en temas de contraloría y evaluación social, lo cual es, sin duda, un aspecto novedoso en cuanto a Administración Pública Municipal, participación y gobernanza. Las siguientes cuatro líneas de acción abordan una renovación del ejercicio gubernamental y la toma de decisiones.

Tabla 22. Líneas de acción del programa Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servidor Público

<p>1.- Involucrar a la sociedad en la formulación y ejecución de proyectos conformar una base de datos actualizadas con información relevante del municipio.</p> <p>2.- Promover la participación de la población para que colabore con la administración pública municipal, mediante la conformación de COCICOVI`S.</p> <p>3.- Capacitar a la población en materia de contraloría y evaluación social, para la vigilancia de la ejecución de las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, además de los programas sociales que el gobierno municipal destine a elevar la calidad de vida de los tlalnepantlenses.</p>	<p>4.- Planear, programar y ejecutar auditorías, supervisiones, inspecciones de control interno, pre-glosas y arqueos para verificar la correcta aplicación de los recursos públicos y el cumplimiento de los ordenamientos legales de orden federal, estatal y municipal.</p> <p>5.- Realizar campañas anticorrupción y de concientización para la presentación de la manifestación de bienes.</p> <p>6.- Capacitar a los servidores públicos sobre ética en el servicio público para coadyuvar en la reducción de conductas irregulares e instauración de procedimientos administrativos disciplinarios.</p> <p>7.- Realizar estudios para mejorar el diseño de políticas públicas y la toma de decisiones.</p>
---	---

*Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018*

No obstante, la matriz de indicadores creada para dicho programa<sup>17</sup> no es clara en las actividades a realizar y la forma en que mide los resultados o el cumplimiento de las mismas, además de hacer pasar como propias acciones que realizan las secretarías de la administración pública estatal. Por ejemplo, en lo concerniente a la capacitación ciudadana en materia de contraloría y evaluación social, no es el

<sup>17</sup> Para más información, favor de consultar el anexo 5.

ayuntamiento el que la otorga o programa, sino la Dirección General de Contraloría y Evaluación Social, dirección perteneciente a la Secretaría de la Contraloría del Estado de México, a petición de las Delegaciones Regionales de Contraloría Social y Atención Ciudadana y dirigidas a los Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia.

Asimismo, los indicadores formulados son por lo general iguales, midiendo únicamente acciones realizadas contra las acciones programadas y eso es multiplicado por cien. Como resultado, muchos carecen de sentido, puesto que abordan situaciones que no pueden ser programadas, tales como las quejas o denuncias en contra de servidores públicos. Sobre los medios de verificación, son pocos los que realmente muestren que lo realizado está relacionado con lo que el indicador pretende medir.

Ahora bien, en lo respectivo a servicios públicos, específicamente a agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, punto abordado en el segundo pilar temático *Municipio Progresista*, se formulan dos programas. En el primero, llamado *Manejo de aguas residuales, drenaje y alcantarillado*, el objetivo era la reducción del riesgo de inundaciones, para lo cual se pretendía modernizar la estructura sanitaria y pluvial. Para tal objeto, se diseñaron seis líneas de acción, mostradas en la tabla número 23.

Tabla 23. Líneas de acción del programa *Manejo de aguas residuales, drenaje y alcantarillado*

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Proporcionar mantenimiento preventivo a las líneas de drenaje y alcantarillado a través del Programa de Desazolve en Comunidades y correctivo con la atención oportuna de los reportes ciudadanos.</li> <li>• Continuar con las acciones de desazolve con equipamiento en equipos de presión succión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con las acciones de desazolve con equipamiento en equipos de presión succión.</li> <li>• Reequipamiento de cárcamos.</li> <li>• Construcción de colectores.</li> <li>• Construcción de obras de control de escorrentías en la zona alta y media de las subcuencas de los Ríos Tlalnepantla, Remedios y San Javier.</li> </ul>
---	--

Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018.

El segundo programa llamado *Manejo eficiente y sustentable del agua*, tenía como objetivo mejorar el suministro de agua potable a la población de acuerdo a la demanda y frecuencia requerida, mediante la modernización de la infraestructura hidráulica. Para este programa se formularon ocho líneas de acción, mostradas en la tabla número 24.

Tabla 24. Líneas de acción del programa Manejo eficiente y sustentable del agua

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Continuar con el mantenimiento preventivo, correctivo y en su caso la sustitución de la red de agua potable para disminuir el problema de fugas de agua potable.</li> <li>• Continuar con el programa de cambio integral de material en las reparaciones de fugas de agua en tomas domiciliarias y redes de distribución.</li> <li>• Realizar estudios geofísicos para perforación de nuevas fuentes de abastecimiento de agua potable (pozos profundos).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reposición de pozos a mayor profundidad (400 mts).</li> <li>• Rehabilitación y mantenimiento a los pozos.</li> <li>• Construcción de tanques de distribución de mayor capacidad, sectorizando el servicio.</li> <li>• Implementar un programa de macro medición, sectorización y potabilización.</li> <li>• Implementar un programa de rehabilitación integral de la red de distribución y líneas de agua en comunidades.</li> </ul>
---	---

*Fuente: Elaboración propia con información del Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018*

A pesar de la existencia de dichos programas, no existe ningún indicador para los mismos. Dentro de las líneas de acción de ambos programas se habla de obras que mejoren la forma en que se ejercen los servicios relacionados con el agua, pero en el PDM no se menciona ninguna forma de medición para éstas.

En suma, los planes de desarrollo analizados comparten prioridades y carencias en su formulación. En general, los dos abordan de la misma manera las situaciones relacionadas a la participación ciudadana y el otorgamiento de servicios.

Sin duda, se ven mejorías en la formulación entre ambos planes, empero, resulta apremiante que exista concordancia con lo expuesto en las líneas de acción y los

indicadores, puesto que de la forma en que se muestra en los PDM, las relaciones no son claras y por lo tanto, al momento de ser revisados para su evaluación, se vuelve ambiguo el ejercicio, imposibilitando su reformulación, adecuación y la participación de la ciudadanía. A su vez, es preocupante que los temas de prestación de servicios relacionados con el agua potable sean minimizados y no cuenten con métodos de medición en su totalidad o aquellos que sean suficientes con lo establecido en los planes.

#### **4.3 Prestación de servicios de agua potable en Tlalnepantla de Baz**

En Tlalnepantla de Baz, la prestación de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas está a cargo del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de Los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Tlalnepantla de Baz (OPDM). A continuación se hace un análisis del desempeño del mismo en relación con la prestación oportuna del servicio y la atención a las peticiones ciudadanas y los mecanismos de participación ciudadana implementados por parte del organismo, en los años 2015, 2016, 2017 y 2018.

La asignación presupuestal por año del OPDM, la cual se muestra en la tabla número 25, se hizo de manera ascendente. El año con un aumento mayor en la designación presupuestal respecto al anterior fue el 2016, con un incremento de \$371,157,074, mientras que el año en el que el aumento fue menor fue en el 2018 con un aumento de \$67,822,546.61.

Tabla 25. Asignación presupuestal por año al OPDM

<b>Año</b>	<b>Presupuesto anual asignado al OPDM (pesos)</b>
<b>2015</b>	851,529,371.00
<b>2016</b>	1,222,686,445.00
<b>2017</b>	1,423,309,823.86
<b>2018</b>	1,491,132,370.47

*Fuente: elaboración propia con información del IPOMEX.*

Los diagnósticos presentados en el PDM 2013-2015 y en el PDM 2016-2018 sobre la prestación del servicio de agua potable y derivados, contienen la misma información, la cual es la siguiente:



El municipio tiene una cobertura del 99.59 por ciento de suministro de agua potable; de las 265 comunidades del municipio un total de 247, un 93.20 por ciento de ellas tienen flujo constante mientras 14, 5.29 por ciento de ellas obtienen su suministro vía tandeo; otras 4 comunidades, 1.5 por ciento, del total, obtienen su agua por derivaciones de municipios cercanos, principalmente de Atizapán de Zaragoza, Ecatepec de Morelos y de la Ciudad de México. (Gaceta Municipal, 2016, pág. 118)

Dicha información muestra un panorama positivo en cuanto a la prestación de servicios de agua potable, puesto que de los 700,734 habitantes del municipio, 697,860 cuentan con suministro de agua potable bajo alguna de las opciones en las que se presta este servicio. No obstante, también se hace mención de las carencias en cuanto a la infraestructura para la prestación del servicio “La problemática constante que presenta la infraestructura de distribución de agua potable en el municipio es la edad de las instalaciones; muchas de las redes de distribución tienen en promedio una edad de 30 años.” (Gaceta Municipal, 2016, pág. 119) La edad de las tuberías y su falta de actualización implica una erogación mayor en temas de mantenimiento y reparación, significando la afectación al servicio otorgado para los tlalnepantlenses.

En este sentido, las afectaciones al servicio son latentes, puesto que no sólo existe falta de agua en algunas comunidades, sino que la cantidad de fugas de agua por año es alarmante. La información presentada en la tabla 26, fue obtenida por medio de una solicitud de información al Sistema de Acceso a la Información Mexiquense (SAIMEX), en ella se detalla el número de reportes por fugas anual y el número de reportes por falta de agua.

Tabla 26. Número de reportes por fugas y falta de agua por año

<b>Año</b>	<b>Reportes por fugas de agua</b>	<b>Reportes por falta de agua</b>
<b>2015</b>	12437	322
<b>2016</b>	8332	418
<b>2017</b>	1939	160
<b>2018</b>	11777	14

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Acceso a la Información Mexiquense.

Cabe destacar que en lo concerniente al año 2018, la información entregada sobre reportes por falta de agua, sólo abarca el periodo del 01 al 14 de enero, situación que explica el bajo número de reportes en ese año. Por tal situación, en el rubro de reportes por falta de agua no se toma en cuenta el año 2018.

Tlalnepantla de Baz es un municipio donde la prestación de servicios de agua potable y sus derivados, presenta anomalías importantes. Por una parte, la infraestructura hídrica es obsoleta puesto que las características del municipio han cambiado significativamente desde su diseño, además del incremento de la población por la posición geográfica que el municipio posee.

Por otra parte, las acciones implementadas y el gasto ejercido en materia de inversión pública, la cual incluye la reparación el mantenimiento de la infraestructura hidráulica, no son suficientes para atender las problemáticas relacionadas con la prestación del servicio. Sólo en el año 2017, cuando el presupuesto asignado a la partida 6139, mostrado en la tabla 27 fue mayor, los reportes por fuga y falta de agua, disminuyeron.

Tabla 27. Monto asignado a la inversión pública por año y su relación con el presupuesto anual

Año		2015	2016	2017	2018
<b>Capítulo</b>	6000 Inversión Pública				
<b>Partida general</b>	6100 Obra en bienes de dominio público				
<b>Partida específica</b>	6132 Obra estatal o municipal	29,000,000	91,250,000	102,385,286	
	6138 Estudios de inversión	200,000			
	6139 Reparación y mantenimiento de infraestructura hidráulica	26,364,000	83,781,387	4,860,000	
<b>Total</b>		55,564,000	175,031,387	107,245,286	123,726,712.95

<b>Presupuesto anual asignado</b>	851,529,371	1,222,686,445	1,423,309,823.86	1,491,132,370.47
<b>Porcentaje del presupuesto total</b>	6.52%	14.31%	7.53%	8.29%

Fuente: Elaboración propia con información del IPOMEX.

Las afectaciones a los servicios y la distribución del capital para la prestación de los mismos, son aspectos de relevancia para la ciudadanía de Tlalnepantla, situación expuesta en las solicitudes de información presentadas al SAIMEX. El número de solicitudes de información por categoría se encuentran en la tabla 28. Dicha información fue obtenida a través del IPOMEX y las categorías son de elaboración propia.

Tabla 28. Número de solicitudes de información por categoría y año.

<b>Año</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
<b>Temas de solicitudes de información recibidas</b>	<b>Número de solicitudes recibidas</b>			
<b>1. Información sobre funcionarios</b>	1	4	3	6
<b>2. Información sobre nómina</b>	23	9	6	18
<b>3. Información sobre la prestación de servicios</b>	43	10	2	11
<b>4. Información sobre acceso a programas</b>	0	1	3	0
<b>5. Petición de dictámenes / oficios</b>	11	4	5	8
<b>6. Información sobre contratos o convenios</b>	8	3	1	12
<b>7. Situación financiera, erogaciones, cuenta pública</b>	89	43	30	101
<b>8. Información sobre bienes mueble e inmuebles</b>	1	5	5	14
<b>9. Información sobre el parque vehicular</b>	0	3	0	6
<b>10. Información sobre obras</b>	32	12	6	16
<b>11. Información sobre sanciones</b>	1	0	1	1
<b>12. Otros</b>	11	9	6	7
<b>Total</b>	<b>220</b>	<b>103</b>	<b>68</b>	<b>200</b>

Fuente: Elaboración propia con información del IPOMEX.

Como se puede observar, el año en el que se recibieron más solicitudes de información sobre el tema 3, que contiene información sobre la prestación de servicios; el tema 7, el cual aborda la situación financiera, las erogaciones e información sobre la cuenta pública; así como en el tema 10 el cuál se focaliza en

la información sobre obras, fue el 2015, año en el que también se registró un mayor número de reportes por fugas de agua y en el que se destinó el menor porcentaje a la obra pública y a la reparación y mantenimiento de la estructura hidráulica.

En esta tesitura, el año en el que se registró una cantidad menor de solicitudes de información en los temas mencionados en el párrafo anterior y en el que el número de reportes por fugas y falta de agua disminuyó de manera significativa, fue en el año 2016, año en el que la inversión a obra pública y a la reparación y mantenimiento de la estructura hidráulica fue mayor.

Si bien el año en el que todas las cuestiones analizadas en el párrafo anterior fueron menores, fue el año 2017, año en el que el presupuesto asignado al capítulo 6000 del Clasificador por Objeto del Gasto tuvo una disminución importante, respecto al año 2016, dicha condición pudo haber sido consecuencia de las obras y el mantenimiento realizado en el año 2016, puesto que en el año 2018, se presentó un repunte importante en las solicitudes de información en los temas 3, 7 y 10, así como en el reporte por fugas de agua. Situación que pudo ser consecuencia de la disminución drástica que presentó el capítulo 6000.

#### **4.4 Mecanismos de participación ciudadana en Tlalnepantla de Baz**

Los Ayuntamientos, como forma de gobierno de los municipios, son los encargados de guiar el progreso municipal y por ende, la vida de los residentes los mismos. En el Estado de México, los Ayuntamientos se rigen bajo La Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM).

A continuación se enuncian los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la LOMEM para los Ayuntamientos. Posteriormente, se abordará por lo realizado bajo los lineamientos de dicho ordenamiento jurídico y sus resultados.

La LOMEM establece como atribuciones de los ayuntamientos la formulación de programas de organización y participación social, como un medio de cooperación entre autoridades y habitantes. Uno de los mecanismos para la colaboración entre autoridades y los habitantes del municipio es el establecimiento de Consejos de

Participación Ciudadana, cuya promoción y conformación es una de las atribuciones de los Ayuntamientos.

Para tal efecto, el ayuntamiento tiene como atribución la emisión de la convocatoria para la elección de los Consejos, los cuales son órganos de colaboración y comunicación entre las localidades y el gobierno, sirviendo de apoyo en la gestión, promoción y ejecución de programas municipales en los temas de pertinencia para el municipio. Sus atribuciones son las siguientes

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;
- III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;
- IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;
- V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.
- VI. Emitir opinión motivada no vinculante, respecto a la autorización de nuevos proyectos inmobiliarios, comerciales, habitacionales o industriales y respecto de la autorización de giros mercantiles. (Gaceta del Gobierno, 1992, pág. 44)

A su vez, la LOMEM menciona la obligatoriedad de la realización de cabildos abiertos, los cuales son sesiones de cabildo, celebradas por el Ayuntamiento en las que los habitantes tienen derecho a participar con voz pero sin voto. El Ayuntamiento está obligado a celebrar cabildos abiertos al menos una vez cada dos meses y en ellos se discuten asuntos de interés para el municipio.

Por su diseño, las sesiones de cabildo abierto sin duda promueven la participación ciudadana y abren camino a la existencia de gobernanza en el actuar del ayuntamiento “En este tipo de sesiones el Ayuntamiento escuchará la opinión del público que participe en la Sesión y podrá tomarla en cuenta al dictaminar sus resoluciones.” (Gaceta del Gobierno, 1992, pág. 20) Para su realización, el Ayuntamiento debe emitir una convocatoria quince días antes del cabildo abierto y

los ciudadanos interesados deberán registrarse en la Secretaría del Ayuntamiento para participar.

Ahora bien, en cumplimiento de la LOMEM, Tlalnepantla de Baz ha implementado los mecanismos de participación ciudadana mencionados anteriormente. En este sentido, se analiza su implementación y resultados.

### **Consejos de Participación Ciudadana**

La LOMEM estipula que la integración de los Consejos de Participación Ciudadana (COPACI) debe realizarse entre el segundo domingo y el día 30 de marzo. También establece que la fecha límite para la emisión de la convocatoria es quince días antes del día de la elección y que los Consejos deben renovarse en cada administración municipal.

De acuerdo con lo establecido en el Bando Municipal, Tlalnepantla de Baz cuenta con catorce sectores, conformados por 19 pueblos, 96 colonias, 71 fraccionamientos, 63 unidades habitacionales y 16 fraccionamientos industriales que suman un total de 265 comunidades.

En la administración 2013- 2015, en la convocatoria emitida para la integración de los COPACI, se adicionó un cuestionario a los aspirantes a conformar el COPACI de su localidad, en el cual se hacían preguntas sobre la administración pública municipal, del bando municipal y cultura cívica. Del mismo modo, le fue solicitado a los aspirantes la presentación de un plan de trabajo en beneficio de su comunidad. En dicha convocatoria no se delimitaron las comunidades que podían o no participar.

De las elecciones de ese año derivó la conformación de 214 COPACIS de las 265 comunidades. Dicha cifra representa el 80.75% de las comunidades totales del municipio.<sup>18</sup>

En la administración municipal 2016-2018 se emitió la convocatoria para la conformación de 249 COPACIS. Para esa elección no se hizo uso del cuestionario

---

<sup>18</sup> Para más información, favor de consultar el anexo 6.

que se aplicó en la elección anterior, pero se estableció dentro de los requisitos, una redacción por planilla de dos cuartillas de estilo libre, en la que se mostraran los conocimientos sobre la comunidad a la que se pretendía representar, además del programa de trabajo para el mejoramiento de la comunidad.

De las elecciones de esa administración se conformaron 225<sup>19</sup> COPACIS. La conformación de ese número de Consejos de Participación Ciudadana significa que se vieron representadas el 90.36% de las comunidades delimitadas en la convocatoria, lo cual es un avance positivo respecto al ejercicio anterior.

Es importante señalar que en ambos ejercicios no se conformaron COPACIS en los fraccionamientos industriales del municipio, los cuales son 16. Dicha situación resulta incongruente, puesto que la actividad económica principal del municipio es la industrial, por lo que dicho sector debería de estar incluido en los ejercicios de participación ciudadana.

### **Cabildo Abierto**

Como ya se revisó, es obligación de los ayuntamientos la existencia de cabildos abiertos por lo menos seis veces al año. No obstante, dicha reforma al Artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México se entró en vigor en 2016. En este sentido, el periodo a analizar será del 2016 al 2018 en este rubro.

Los requisitos establecidos por el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz para participar en las sesiones de cabildo abierto son:

- a) Ser mexicano en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos y civiles. Para cumplir con este requisito se debe presentar el acta de nacimiento o CURP del ciudadano interesado;
- b) Tener residencia efectiva en el Municipio no menor a seis meses. Para comprobar la residencia efectiva se debe entregar una constancia de vecindad, la cual es emitida por la Secretaría del Ayuntamiento;

---

<sup>19</sup> Para más información, favor de consultar el anexo 6.

- c) Presentar propuestas, iniciativas, peticiones, opiniones o proyectos, respecto a temas de interés general o de su comunidad.

En cada sesión pueden participar 10 habitantes, mismos que deben presentar su propuesta por escrito, para su análisis. A partir de dicho análisis se contacta a los ciudadanos que presenten las mejores propuestas o las más acordes con el tema a tratar en cada sesión. El tema es elegido por el cuerpo edilicio.

En la tabla 29, se puede observar la fecha en la que se realizaron dichas sesiones de cabildo abierto, el tema y el número de personas que participaron.

Tabla 29. Sesiones de Cabildo Abierto Realizadas en Tlalnepantla de Baz

Sesión	Tema	Fecha	Personas que participaron
<b>Primera</b>	Servicios Urbanos	12/02/2016	3
<b>Segunda</b>	Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	28/04/2016	8
<b>Tercera</b>	Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia	29/06/2016	8
<b>Cuarta</b>	Cultura de Paz	10/08/2016	10
<b>Quinta</b>	Cultura de Paz	26/10/2016	7
<b>Sexta</b>	Protección y Cuidado del Medio Ambiente	14/12/2016	9
<b>Séptima</b>	Prevención de la Violencia Hacia las Mujeres	22/02/2017	9
<b>Octava</b>	Acciones para el Futuro de los Niños	26/04/2017	8
<b>Novena</b>	Medidas de Anticorrupción	28/06/2017	9
<b>Decima</b>	Propuestas para la Mejora en la Prestación de Servicios Públicos	30/08/2017	9
<b>Décimo primera</b>	Participación de los Jóvenes en la Vida Pública	25/10/2017	8
<b>Décimo segunda</b>	Cómo Promover la Equidad de Género	19/12/2017	7
<b>Décimo tercera</b>	Tenencia Responsable de Mascotas	28/02/2018	10
<b>Décimo cuarta</b>	Redes Vecinales de Seguridad para el Fortalecimiento de la Cultura Cívica, Cultura de la Legalidad y Prevención del Delito con Participación Ciudadana	25/04/2018	9
<b>Décimo quinta</b>	Atención y Asistencia de los Adultos Mayores	20/06/2018	9
<b>Décimo sexta</b>	Inclusión de Personas con Discapacidad	29/08/2018	7
<b>Décimo séptima</b>	Prevención del Embarazo en Adolescentes	24/10/2018	10



<b>Décimo octava</b>	Prevención de la Obesidad Infantil	19/12/2018	6
----------------------	------------------------------------	------------	---

*Fuente: Elaboración propia con información del IPOMEX.*

Para la realización de la tabla anterior, se realizó una solicitud de información que incluyera las convocatorias emitidas para la realización de las sesiones de cabildo abierto. Del mismo modo, se solicitaron las actas de cabildo derivadas de las sesiones para analizar las acciones desprendidas de la expresión de demandas y solicitudes por parte de la ciudadanía en los temas establecidos por el Ayuntamiento.

En este sentido, las primeras cuatro sesiones se llevaron a cabo mediante la lectura de la propuesta o comentario que los ciudadanos debían enviar previamente, sin que existiera retroalimentación o discusión de las mismas por parte de los ediles y los ciudadanos. Fue hasta la quinta sesión que se les otorgó a los ciudadanos la posibilidad de réplica, la cual no debía exceder los dos minutos. A su vez, la lectura de sus propuestas o comentarios no debía ser mayor a cinco minutos.

En ninguna de las actas de cabildo se mencionó alguna estrategia para atender lo expuesto por la ciudadanía. En algunos casos se hizo mención de las acciones que el ayuntamiento había emprendido en temas como repavimentación o seguridad pública, pero no específicamente en las comunidades de las que provenían los participantes del cabildo abierto, señalando que tal vez pronto las acciones se verían reflejadas en la totalidad del municipio.

#### **4.5 Situación de la Gobernanza en Tlalnepantla de Baz**

De acuerdo con los elementos revisados anteriormente, es posible analizar la existencia y el nivel de gobernanza que se presenta en la administración pública municipal de Tlalnepantla de Baz. Para tal objeto, se toman en cuenta los criterios de evaluación establecidos en la Guía del Usuario para Medir la Gobernabilidad Local, elaborada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), los cuales fueron elaborados a partir de los siguientes puntos:

Las directrices incorporan nociones de gobernabilidad y democracia, democracia representativa y democracia participativa. Además, definen los

principios que rigen el mandato de las autoridades elegidas en el ámbito local según el principio de subsidiariedad. (PNUD, 2015, pág. 6)

De esta forma, los criterios que la Guía propone para medir la gobernabilidad local consideran 1) el proceso de descentralización que se da mediante la construcción de capacidades y de modificaciones institucionales que deriven en el fortalecimiento de las autoridades locales; 2) la participación de la ciudadanía con base en la inclusión y el empoderamiento de los mismos, que signifique la representación de sus demandas en la toma de decisiones, su implementación y seguimiento; 3) el reconocimiento de la sociedad civil y la garantía de su involucramiento en la búsqueda del desarrollo de sus comunidades; 4) la cooperación entre gobiernos nacionales, estatales, municipales y las organizaciones de la sociedad civil bajo el principio de no discriminación; 5) la representación de los ciudadanos en los escenarios del proceso político mediante ejercicios de participación ciudadana siempre que sea adecuado efectuarlo; 6) el desarrollo de mecanismos de participación que reafirmen el compromiso civil, tales como “consejos vecinales, comunales, la democracia en línea, la elaboración de presupuestos participativos, iniciativas civiles y referendos” (PNUD, 2015, pág. 6) y 7) el fortalecimiento de la transparencia y el acceso a la información.

No obstante, es una realidad que son pocos los gobiernos que le otorgan un papel prioritario a la adopción de elementos de gobernanza en el ejercicio gubernamental y que algunos de los elementos mencionados anteriormente, tales como la reestructuración institucional en aras del fortalecimiento local, requieren del compromiso de las autoridades y una asignación importante de recursos, además de no depender totalmente del nivel de gobierno local. En este sentido, se recapitulan las acciones que concuerdan con lo postulado por la Guía, para después abordar las áreas de oportunidad que tiene el gobierno de Tlalnepantla de Baz para gobernar bajo el enfoque de gobernanza.

Como se mencionó anteriormente, el primer punto presenta mayor dificultad para ser conseguido, puesto que depende en gran medida de las agendas de gobierno nacional y estatal y de los ordenamientos legales que rigen el actuar de los

municipios. En cuanto al segundo punto, la participación ciudadana en Tlalnepantla de Baz no ha sido fomentada en áreas que signifique realmente la representación de sus demandas y necesidades, puesto que la participación existente ha sido guiada y limitada.

El tercer punto tampoco ha sido abordado en los periodos de gobierno municipal analizados, puesto que no han existido labores conjuntas con organizaciones de la sociedad civil que busquen el desarrollo de comunidades. En este sentido, podría tomarse como un aspecto positivo la existencia de los COPACIS, pero su gestión es limitada dado que los ciudadanos integrantes de estos no pueden ser miembros en dos administraciones municipales consecutivas, además de no contar con incentivos que motiven su actuar.

El punto número cuatro parte de la inexistencia de discriminación en la cooperación entre órdenes de gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Este punto puede ser considerado como cumplido puesto que no existen elementos para decir lo contrario, aunque dicha cooperación sea escasa. El quinto punto de nueva cuenta no depende directamente de la administración pública municipal, puesto que para la inclusión de la sociedad en los procesos políticos existen organismos autónomos a nivel estatal y federal que se encargan de garantizarla.

El punto número 6 significa una de las mayores deficiencias en la promoción de participación ciudadana y en el gobierno bajo el enfoque de gobernanza en Tlalnepantla de Baz, puesto que solo son dos los mecanismos de participación considerados en la LOMEM y a su vez, la constitución estatal tampoco provee de herramientas a los ciudadanos y los gobiernos municipales en este aspecto.

El séptimo punto, en términos legales, es una fortaleza, no sólo a nivel municipal, sino nacional, puesto que los esfuerzos en materia de transparencia han sido constantes desde hace más de quince años. Empero, no ha sido constante la capacitación otorgada a los funcionarios públicos en materia de transparencia, siendo que en ocasiones, se desconocen las obligaciones legales que tienen las dependencias y los servidores públicos. De igual forma, la transparencia y el acceso a la información no serán suficientes sin que su existencia suponga la posibilidad

de la ciudadanía de tomar decisiones con base en esta, y mucho menos si las decisiones y la organización que surge derivada de la información no se ven representadas en acciones de gobierno.

Retomando lo expuesto en el capítulo 1 sobre los niveles de gobernanza, donde de acuerdo a lo que se logra y puede estudiarse de las acciones gubernamentales bajo el enfoque de gobernanza, se puede hacer un ordenamiento en tres niveles, se encuentra que lo realizado por la administración pública municipal se encuentra debajo del nivel de la microgobernanza. Dicha afirmación se hace tomando en cuenta que no existe una relación efectiva y con beneficios recíprocos en cuanto a la participación ciudadana y la toma de decisiones, puesto que en un aspecto primordial, como lo es la prestación de servicios de agua potable, y donde existen demandas claras por parte de la ciudadanía, no se ejercen acciones oportunas y que incluyan a la ciudadanía. Es claro que en este rubro, el gobierno municipal se encuentra rebasado, lo cual debería de ser un motivo suficiente para la búsqueda de soluciones que integren diferentes sectores de la sociedad, situación que no acontece, siendo ínfimo el nivel de gobernanza existente en el municipio.

En esta tesitura, en el nivel micro de la gobernanza se aborda el proceso en todas sus etapas, así como su pertinencia de acuerdo a los intereses sociales, resultando en este caso particular, que el proceso existente para el otorgamiento de servicios de agua potable y el establecimiento de una comunicación efectiva con la ciudadanía es deficiente.

En cuanto al nivel meso de la gobernanza, el cual centra su estudio en el conocimiento y evaluación sobre las capacidades institucionales y su relación el proceso de la implementación, es observable que, institucionalmente hablando, el Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz no cuenta con las capacidades necesarias que le permitan establecer canales de participación ciudadana efectivos que deriven en la prestación de servicios de una forma eficiente.

El análisis en el nivel de la metagobernanza, el cual se enfoca en los principios, normas y concepciones que determinan y delimitan la razón de ser tanto del gobierno como de la gobernanza y que permite evaluar en qué grado el gobierno

gobierna como se exige y espera, otorga elementos suficientes para determinar que si bien los mecanismos de participación ciudadana no son adecuados, y que la prestación de servicios y la atención a las demandas de la ciudadanía son deficientes, existen indicios de la búsqueda por parte de la ciudadanía de un papel activo en la toma de decisiones y en la formulación de soluciones, así como la posibilidad de mejorar y adecuar la relación entre el gobierno y la ciudadanía, así como los mecanismos para la participación existentes.

## **Conclusiones**

Para implementar la gobernanza, el gobierno debe reconocer que no cuenta con las capacidades y los medios por sí solo para resolver problemas y buscar métodos innovadores que coadyuven en la consecución de metas y objetivos. Debe existir autonomía y cooperación por parte de las organizaciones, así como coordinación de recursos, esfuerzos y capacidades que conlleven a la satisfacción de intereses públicos.

De acuerdo a lo revisado en el PND y las constituciones estatales, la gobernanza cuando existe se encuentra en el nivel micro, puesto que solo se limita en el mejor de los casos, a incluir demandas ciudadanas en la toma de decisiones, dejando de lado el rediseño legal e institucional, así como los valores y la orientación social existente en los principios y normas. En este sentido, se han dejado de lado los aspectos positivos de empoderar a la ciudadanía con su participación en la toma de decisiones, consultándola únicamente sin que sus opiniones se vean realmente reflejadas en acciones.

Del PND han derivado pocas acciones efectivas que comprueben la existencia de gobernanza en el gobierno mexicano, pero las que se han cimentado, muestran que un enfoque como éste sí tiene cabida en un país con las características particulares de México. Una de estas acciones es la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Política Gubernamental, que muestra de que solo proveyendo de información a los ciudadanos es que se puede buscar y garantizar su inclusión, en el diseño y monitoreo de la toma de decisiones.

A su vez, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil visibiliza la necesidad de otorgar certeza a grupos organizados que busquen incidir en su entorno y en problemáticas que les atañen. En el caso de las regulaciones legales, significa un avance importante el que en la Constitución se haya establecido el derecho de los ciudadanos a iniciar leyes o decretos y ser consultados y proponer consultas sobre temas de trascendencia nacional.

Los mecanismos de participación ciudadana existentes por excelencia, tales como el plebiscito, referéndum, la consulta popular y la iniciativa legislativa, resultan insuficientes y limitan las posibilidades de los ciudadanos de verdaderamente incluirse y ser actores con incidencia verdadera. Además, su aplicación es prácticamente nula, por lo que su existencia no significa una incidencia efectiva en temas de participación ciudadana. En relación con lo anterior, resalta el hecho de que algunos estados no tuvieron una ley en materia de participación ciudadana hasta el año 2018, más de 20 años después de la emisión de la primera legislación en este tema.

Un síntoma de la nula homologación de criterios para la elaboración de Planes de Desarrollo a nivel estatal, es la formulación efectuada en el Estado de México, donde se consultó a una porción no representativa de sus habitantes, mismos que eran residentes de solo cinco municipios de los 125 que conforman al estado de México. Esa situación no fue exclusiva del PDEM 2011-2017, sino que también se presentó en el PDEM 2017-2023, comprobando que no ha existido una planeación eficiente en esos periodos y que la ciudadanía no ha sido propiamente tomada en cuenta.

Sin duda, el Estado de México es uno de los estados con menos acciones en temas de participación ciudadana, puesto que es el único a nivel nacional que no tiene ninguna legislación o reglamento en el tema. A pesar de que se cuenta con mecanismos estipulados en la constitución estatal, estos se encuentran sumamente restringidos y escasamente se recurre a ellos. Así, resulta imperate la necesidad de legislar en pro de la participación ciudadana en esta entidad, puesto que el desempeño que Tlalnepantla de Baz presentó en este tema, no es fortuito, se debe a la falta de claridad y legislación a nivel estatal.

El único observatorio ciudadano existente en el Estado de México, hace notoria la necesidad de promover la participación ciudadana en favor de las comunidades, puesto que fue creado debido al alto índice delictivo de Malinalco, y con el involucramiento de distintos sectores de la sociedad, se ha logrado tejer una red ciudadana que ha derivado en mejoras para dicho municipio.

Una constante a lo largo de la investigación fue la falta de información debido al incumplimiento de las obligaciones de transparencia, las cuales están establecidas, en el caso del estado de México y sus municipios, en el sitio web denominado Información Pública de Oficio Mexiquense (IPOMEX). El IPOMEX es resultado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y sus Municipios, y establece temas que deben de ser públicos, mismos que fueron revisados para la investigación y no estaban actualizados, demostrando el poco avance que se tiene en temas de transparencia en toda la entidad.

En cuanto a lo revisado sobre el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, el resultado derivado de lo observado en el Estado de México muestra la falta de homologación entre lo trabajado en un sexenio respecto del otro. Se esperaba un resultado distinto debido a que los dos periodos analizados fueron gobernados por personas del mismo partido, pero los resultados variaban considerablemente incluso en años dentro de la misma administración.

Lo anterior puede ser una muestra de la poca capacitación que existe dentro de la administración pública estatal sobre los alcances de la participación ciudadana y las formas de incentivarla. Esto resulta preocupante puesto que la participación ciudadana está considerada en la constitución local y en la Ley Orgánica Municipal, situación que supondría su observancia en los gobiernos estatales y municipales, empero, esto no ocurre. De este modo, resulta aún más evidente la necesidad de una ley de participación ciudadana en la entidad que la defienda, promueva y garantice.

En el caso de lo analizado en el municipio de Tlalnepantla de Baz, se pudo comprobar el poco espacio que tiene la participación ciudadana en la planeación del gobierno municipal. En este sentido, las líneas de acción formuladas para la participación ciudadana y la provisión de servicios, cuya atención debería de ser prioritaria debido a las deficiencias que presenta, no son congruentes y menos aún los indicadores para medir su progreso.

Si bien se nota una mejora del PDM 2016-2018, respecto al 2013-2015, los propósitos ambiciosos y las líneas de acción incongruentes y los indicadores



deficientes, siguen siendo una constante. Como se pudo observar en la investigación, la problemática del agua persiste con el paso de los años, sin que esto signifique un cambio significativo en la asignación de presupuesto, en la forma en que se otorga el servicio, ni en la planeación municipal.

En cuanto a los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Ley Orgánica Municipal, como lo son los COPACIS y las sesiones de Cabildo Abierto, difícilmente han derivado en acciones vinculantes. Por un lado, los COPACIS no cuentan con medios para exigir que sus comunidades sean atendidas, por lo que sus observaciones y propuestas son llevadas al ayuntamiento para canalizar su atención. Además, se excluyen los fraccionamientos industriales, los cuales representan un sector importante del municipio, debido a que es la principal actividad económica del mismo y las actividades que realizan tienen impactos positivos y negativos, tales como la contaminación o la existencia de baches debido a la circulación de tráileres y camiones de carga.

Las sesiones de cabildo abierto por su parte, son un ejercicio importante, puesto que posicionan a la ciudadanía para la emisión de propuestas y comentarios sobre lo que pasa en sus comunidades. No obstante, la escasa atención de lo expuesto por la ciudadanía y las nulas acciones emprendidas a raíz de dicho ejercicio, merman la riqueza del mismo, por lo que es necesario que lo obtenido de los mismos se vuelva vinculante, derivando en acciones claras que respondan a las necesidades e inquietudes de los ciudadanos. Para esto, sería necesario reformar el artículo 28 de la Ley Orgánica Municipal, en aras de fortalecer este ejercicio.

Asimismo, es necesario replantear el proceso de las sesiones, puesto que resulta imprescindible que los ciudadanos cuenten con más tiempo para exponer sus propuestas y comentarios, así como para replicar lo que puedan contestar los ediles, puesto que de la forma en que se realizan, no significan un diálogo efectivo. En esta tesitura, son pocas las sesiones realizadas por año, y considerando que los temas son propuestos por el ayuntamiento, y que se llevan a cabo en distintos puntos del municipio, la ciudadanía no se encuentra en condiciones de igualdad para la participación en las sesiones.

No se niega la importancia de la existencia de mecanismos como estos, pero sin la adecuada promoción y sin un diseño que garantice su efectividad, no dejan de ser ejercicios guiados y sin impactos reales en el municipio.

De esta forma, al igual que a nivel estatal, no existe una certeza por parte de los gobiernos municipales de lo que es y conlleva la participación ciudadana. No solo eso, sino que los ciudadanos tampoco han sido empoderados en el tema y desconocen los impactos que su involucramiento puede generar, significando un impedimento importante para que los ejercicios de participación ciudadana sean fructíferos.

Como se revisó en la investigación, la existencia de gobernanza no solo es deseable, sino que es necesaria debido al rebasamiento de las capacidades gubernativas, por lo que la poca incidencia de los ejercicios mencionados anteriormente disminuye la presencia de la misma. La participación ciudadana se vuelve entonces una premisa fundamental para la existencia de gobernanza, puesto que ésta se basa en una comunicación efectiva y que permita la retroalimentación entre el gobierno y los ciudadanos.

Finalmente, a partir de todo lo presentado, es posible concluir que se comprobó la hipótesis principal de la investigación, la cual plantea que la participación ciudadana en Tlalnepantla de Baz se da principalmente en la provisión de servicios públicos como receptora, lo que limita la existencia de gobernanza, ya que ésta se basa en la interacción de distintos actores a lo largo del proceso de toma de decisiones. En este sentido, se propone reestructurar los mecanismos de participación ciudadana en el municipio y su relación con la petición de servicios públicos, así como también la planeación del desarrollo municipal, puesto que sin una planeación que contemple cabalmente los aciertos del pasado y las exigencias de la ciudadanía, difícilmente será efectiva la labor gubernamental.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2008). *Gobernanza y Gestión Pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2013). *Gobierno y Administración Pública*. México: Conaculta-Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza*. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral .
- Chávez Alor, J., & Preisser Rentería, D. (2017). Mecanismos de Participación Ciudadana en el ámbito estatal mexicano. En L. C. Ugalde, & S. Hernández, *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva Federal y Local* (pág. 720). México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- COPLADEM. (26 de febrero de 2019). *Acerca del COPLADEM*. Obtenido de Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México: <http://copladem.edomex.gob.mx/>
- Diario Oficial de la Federación . (5 de Enero de 1983). Ley Nacional de Planeación. México.
- Diario Oficial de la Federación . (1990). *Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994*. México.
- Diario Oficial de la Federación . (2013). *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*. México: Secretaría de Gobernación .
- Diario Oficial de la Federación . (2014). *Ley Federal de Consulta Popular*. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (1983). *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (1989). *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (1995). *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (2001). *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México: Secretaría de Gobernación.
- Diario Oficial de la Federación. (2012). *Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política*. México: Secretaría de Gobernación .
- Figuroa Reyes, A. (2017). Participación ciudadana y control social en la gestión pública. Propuesta para un modelo local. En K. Valverde Viesca, E. Gutiérrez Márquez, J. A. Flores López, & C.

- Á. González Martínez, *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina* (págs. 253-267). México: UNAM.
- Gaceta del Gobierno. (1917). *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*. Toluca de Lerdo: Poder Legislativo del Estado de México.
- Gaceta del Gobierno. (1992). *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Legislatura del Estado de México.
- Gaceta del Gobierno. (2001). *Código Administrativo del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Legislatura del Estado de México.
- Gaceta del Gobierno. (2001). *Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*. Toluca de Lerdo: Legislatura del Estado de México.
- Gaceta del Gobierno. (2002). *Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*. Toluca de Lerdo, Estado de México: Legislatura del Estado de México.
- Gaceta del Gobierno. (2011). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2011-2015*. Toluca de Lerdo .
- Gaceta del Gobierno. (2012). *Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Legislatura del Estado de México.
- Gaceta del Gobierno. (2013). *Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios*. Toluca de Lerdo: Legislatura del Estado de México.
- Gaceta del Gobierno. (2016). *Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Legislatura del Estado de México.
- Gaceta del Gobierno. (2017). *Ley del Sistema Anticorrupción del Estado de México y Municipios*. Toluca de Lerdo: Legislatura del Estado de México.
- Gaceta del Gobierno. (2017). *Reglamento de la Ley para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia, con Participación Ciudadana del Estado de México*. Toluca de Lerdo: Legislatura del Estado de México.
- Gaceta del Gobierno. (2018). *Plan de Desarrollo del Estado de México 2017-2023*. Toluca de Lerdo: Legislatura del Estado de México.
- Gaceta Municipal. (2013). *Plan de Desarrollo Municipal 2013-2015*. Tlalnepantla de Baz.
- Gaceta Municipal. (2016). *Plan de Desarrollo Municipal 2016-2018*. Tlalnepantla de Baz.
- García Guzmán, M. (2017). Fundamentos institucionales del componente ciudadano en la política social. Reflexiones sobre el caso de México. En K. Valverde Viesca, E. Gutiérrez Márquez, J. A. Flores López, & C. Á. González Martínez, *Ciudadanía y calidad de vida. Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina* (págs. 97-118). México: La Biblioteca .
- García Pelayo, M. (1991). *Derecho Constitucional comparado*. Madrid: Alianza Universidad Textos.

- Garita Alonso, A. (2016). Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo Federal. *Pluralidad y Concenso*.
- Grace Wright, C. E., & Yllán Ramírez, E. (2017). Mecanismos formales de participación ciudadana en Nuevo León: Un análisis de esfuerzos estatales y representaciones ciudadanas. En K. Valverde Viesca, E. Gutiérrez Márquez, J. A. Flores López, & C. Á. González Martínez, *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina* (págs. 209-224). México: UNAM.
- Guillén, A., Sáenz, K. B., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 179-193.
- Howard, J. (2017). From Citizen Participation to 'the People President' : the 'Cabinets of the Family, Health and Community' in Nicaragua. En K. Valverde Viesca, E. Gutiérrez Márquez, J. A. Flores López, & C. Á. González Martínez, *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina* (págs. 307- 320). México: UNAM.
- Imaginalco. Laboratorio de imaginación y acción social, A.C. (21 de noviembre de 2018). *Imaginalco*. Obtenido de Imaginalco : [http://imaginalco.org/es\\_ES/](http://imaginalco.org/es_ES/)
- INAFED. (2004). *Guía para el Buen Gobierno Municipal*. Ciudad de México: INAFED.
- INEGI. (noviembre de 2015). *Encuesta Intercensal 2015* . Obtenido de INEGI: <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/TabuladosBasicos/Default.aspx?c=27303&s=est>
- INEGI. (21 de Enero de 2017). *Presentación Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales*. Obtenido de INEGI: <http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/programas/cngspspe/2017/doc/presentacion.pdf>
- Márquez Zárate, M. Á., Gallegos Rodríguez, L. Á., & Pérez Guadarrama, K. (2017). Participación ciudadana como mecanismo de incidencia en las políticas migratorias: el caso del Colectivo Migraciones para las Américas (COMPA). En K. Valverde Viesca, E. Gutiérrez Márquez, J. A. Flores López, & C. Á. González Martínez, *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina* (págs. 225-252). México: UNAM.
- Merino Huerta, M. (2010). *La participación de la ciudadanía en la democracia*. México: Instituto Federal Electoral.
- Navarro Gómez, C. (2002). Gobernanza en el ámbito local. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (págs. 1-9). Lisboa: CLAD.
- Periódico Oficial del Estado de Querétaro . (2012). *Ley de Participación Ciudadana del Estado de Querétaro*. Querétaro: Poder Legislativo del Estado de Querétaro.
- PNUD. (2015). *Guía del usuario para medir la gobernabilidad local* . Obtenido de PNUD: <https://cgcid.org/wp-content/uploads/2015/10/Usersguide-Gobernabilidad-Local.pdf>

- Presidencia de la República . (31 de Mayo de 2007). *Resultados de la Consulta Ciudadana para el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. Obtenido de Plan Nacional de Desarrollo: [http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Resultados\\_de\\_la\\_Consulta\\_Ciudadana\\_para\\_el\\_PND.pdf](http://pnd.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/Resultados_de_la_Consulta_Ciudadana_para_el_PND.pdf)
- Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. (2012). *Los Consejos Ciudadanos de Seguridad. Diagnóstico y guía de operación*. . México.
- Uvalle Berrones, R. (2017). Estado y Administración Pública en los procesos de la sociedad contemporánea . En L. M. Martínez Anzures, *Antología sobre Teoría de la Administración Pública*. Ciudad de México, México: INAP.
- Valverde Viesca, K. (2017). Cinco años de Presupuesto Participativo en el Distrito Federal. Un balance de la participación ciudadana. En K. Valverde Viesca, E. Gutiérrez Márquez, J. Flores López, & C. González Martínez, *Ciudadanía y calidad de vida: Debates, retos y experiencias en torno al desarrollo social en México y América Latina* (págs. 177-208). México: UNAM.
- Vargas Solano, N., & Galván Gómez , M. A. (2014). La participación ciudadana en la Ciudad de México: panoramas, retos y perspectivas. En A. Ayala Sánchez, *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea* (págs. 433-463). Ciudad de México, México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Velásquez C., F., & González R., E. (2003). *¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?* Colombia: Ed. Fundación Corona.
- Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. México: Ediciones Cal y Arena.
- Ziccardi, A. (2004). *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: UNAM-Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto Nacional de Desarrollo Social/Consejo Mexicano de Ciencias Sociales.

## Anexo 1.

Información sobre la convocatoria para la elección de COPACI y/o información acerca de las reuniones sostenidas con los Consejos en los años 2015, 2016, 2017 y 2018 en el IPOMEX

Municipio	2015	2016	2017	2018
Acambay		sí	sí	
Acolman				
Aculco				
Almoloya de Alquisiras				
Almoloya de Juárez	sí			
Almoloya del Río				
Amanalco	sí			
Amatepec				
Amecameca				
Apaxco				
Atenco				
Atizapán				
Atizapán de Zaragoza	sí	sí		
Atlacomulco		sí		
Atlautla				
Axapusco				
Ayapango		sí		
Calimaya	sí			
Capulhuac				
Chalco				
Chapa de Mota	sí	sí	sí	sí
Chapultepec				
Chiautla			sí	sí
Chicoloapan			sí	
Chiconcuac	sí	sí		
Chimalhuacán		sí		
Coacalco de Berriozábal				
Coatepec Harinas				
Cocotitlán				
Coyotepec				
Cuautitlán	sí	sí		
Cuautitlán Izcalli		sí		
Donato Guerra				
Ecatepec de Morelos	sí	sí	sí	Sí
Ecatzingo				
El Oro				

<b>Huehuetoca</b>		sí		
<b>Hueypoxtla</b>				
<b>Huixquilucan</b>		sí		
<b>Isidro Fabela</b>				
<b>Ixtapaluca</b>				
<b>Ixtapan de la Sal</b>				
<b>Ixtapan del Oro</b>				
<b>Ixtlahuaca</b>				
<b>Jaltenco</b>		sí		
<b>Jilotepec</b>		sí		
<b>Jilotzingo</b>		sí		
<b>Jiquipilco</b>				
<b>Jocotitlán</b>				
<b>Joquicingo</b>				
<b>Juchitepec</b>				
<b>La Paz</b>		sí		
<b>Lerma</b>	sí			
<b>Luvianos</b>				
<b>Malinalco</b>				
<b>Melchor Ocampo</b>		sí	sí	
<b>Metepec</b>		sí		Sí
<b>Mexicaltzingo</b>				
<b>Morelos</b>				
<b>Naucalpan de Juárez</b>	sí			Sí
<b>Nextlalpan</b>				
<b>Nezahualcóyotl</b>		sí	sí	Sí
<b>Nicolás Romero</b>				
<b>Nopaltepec</b>				
<b>Ocoyoacac</b>				
<b>Ocuilan</b>				sí
<b>Otumba</b>				
<b>Otzoloapan</b>				
<b>Otzolotepec</b>		sí	sí	
<b>Ozumba</b>				
<b>Papalotla</b>				
<b>Polotitlán</b>				
<b>Rayón</b>				
<b>San Antonio la Isla</b>				
<b>San Felipe del Progreso</b>				
<b>San José del Rincón</b>				
<b>San Martín de las Pirámides</b>				



<b>San Mateo Atenco</b>				
<b>San Simón de Guerrero</b>				
<b>Santo Tomás</b>				
<b>Soyaniquilpan de Juárez</b>				
<b>Sultepec</b>				
<b>Tecámac</b>		sí		
<b>Tejupilco</b>				
<b>Temamatla</b>		sí		
<b>Temascalapa</b>		sí		Sí
<b>Temascalcingo</b>				
<b>Temascaltepec</b>				
<b>Temoaya</b>				
<b>Tenancingo</b>				
<b>Tenango del Aire</b>		sí		
<b>Tenango del Valle</b>				
<b>Teoloyucan</b>				
<b>Teotihuacán</b>				Sí
<b>Tepetlaoxtoc</b>		sí		
<b>Tepetlixpa</b>				
<b>Tepotztlán</b>				
<b>Tequixquiac</b>				
<b>Texcaltitlán</b>				
<b>Texcalyacac</b>		sí		
<b>Texcoco</b>				Sí
<b>Tezoyuca</b>		sí	sí	
<b>Tianguistenco</b>				
<b>Timilpan</b>				
<b>Tlalmanalco</b>				
<b>Tlalnepantla de Baz</b>		sí		
<b>Tlatlaya</b>				
<b>Toluca</b>		sí	sí	
<b>Tonanitla</b>				
<b>Tonatico</b>		sí		
<b>Tultepec</b>				
<b>Tultitlán</b>	sí	sí		
<b>Valle de Bravo</b>				
<b>Valle de Chalco Solidaridad</b>	sí	sí		
<b>Villa de Allende</b>				
<b>Villa del Carbón</b>				
<b>Villa Guerrero</b>				
<b>Villa Victoria</b>			sí	

<b>Xalatlaco</b>				
<b>Xonacatlán</b>			sí	
<b>Zacazonapan</b>				
<b>Zacualpan</b>				
<b>Zinacantepec</b>		sí		
<b>Zumpahuacán</b>				
<b>Zumpango</b>				

## **Anexo 2.**

Información sobre las actividades del COCICOVI y/o su integración en los años 2015, 2016, 2017, 2018 en el IPOMEX

<b>Municipio</b>	<b>2018</b>	<b>2017</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>
<b>Acambay</b>				Sí
<b>Acolman</b>				
<b>Aculco</b>				
<b>Almoloya de Alquisiras</b>	sí	sí	sí	
<b>Almoloya de Juárez</b>				
<b>Almoloya del Río</b>				
<b>Amanalco</b>				
<b>Amatepec</b>		sí	sí	
<b>Amecameca</b>	sí	sí	sí	
<b>Apaxco</b>				
<b>Atenco</b>				
<b>Atizapán</b>				
<b>Atizapán de Zaragoza</b>			sí	
<b>Atlacomulco</b>			sí	
<b>Atlautla</b>	sí	sí	sí	
<b>Axapusco</b>				
<b>Ayapango</b>				
<b>Calimaya</b>				
<b>Capulhuac</b>	sí	sí	sí	
<b>Chalco</b>				
<b>Chapa de Mota</b>			sí	sí
<b>Chapultepec</b>				sí
<b>Chiautla</b>	sí	sí		
<b>Chicoloapan</b>				
<b>Chiconcuac</b>				
<b>Chimalhuacán</b>		sí	sí	sí

<b>Coacalco de Berriozábal</b>				sí
<b>Coatepec Harinas</b>	sí	sí	sí	
<b>Cocotitlán</b>		sí	sí	
<b>Coyotepec</b>				
<b>Cuautitlán</b>				
<b>Cuautitlán Izcalli</b>	sí	sí	sí	sí
<b>Donato Guerra</b>				
<b>Ecatepec de Morelos</b>			sí	sí
<b>Ecatzingo</b>				
<b>El Oro</b>	sí	sí	sí	
<b>Huehuetoca</b>		sí		
<b>Hueypoxtla</b>				
<b>Huixquilucan</b>	sí		sí	sí
<b>Isidro Fabela</b>			sí	
<b>Ixtapaluca</b>				
<b>Ixtapan de la Sal</b>				sí
<b>Ixtapan del Oro</b>			sí	
<b>Ixtlahuaca</b>		sí	sí	
<b>Jaltenco</b>				
<b>Jilotepec</b>				
<b>Jilotzingo</b>				
<b>Jiquipilco</b>		sí	sí	
<b>Jocotitlán</b>				
<b>Joquicingo</b>				
<b>Juchitepec</b>		sí	sí	
<b>La Paz</b>	sí			
<b>Lerma</b>	sí	sí	sí	sí
<b>Luvianos</b>				
<b>Malinalco</b>		sí	sí	sí
<b>Melchor Ocampo</b>				
<b>Metepec</b>	sí	sí	sí	sí
<b>Mexicaltzingo</b>				
<b>Morelos</b>			sí	sí
<b>Naucalpan de Juárez</b>			sí	
<b>Nextlalpan</b>				
<b>Nezahualcóyotl</b>	sí	sí		sí
<b>Nicolás Romero</b>				
<b>Nopaltepec</b>				
<b>Ocoyoacac</b>		sí	sí	
<b>Ocuilan</b>				
<b>Otumba</b>		sí		

Otzoloapan	sí		sí	
Otzolotepec				
Ozumba		sí	sí	
Papalotla	sí	sí	sí	
Polotitlán	sí	sí	sí	sí
Rayón				
San Antonio la Isla				
San Felipe del Progreso				
San José del Rincón	sí	sí	sí	sí
San Martín de las Pirámides				sí
San Mateo Atenco				
San Simón de Guerrero				
Santo Tomás				
Soyaniquilpan de Juárez				
Sultepec				
Tecámac				
Tejupilco				
Temamatla				sí
Temascalapa				
Temascalcingo				sí
Temascaltepec		si		
Temoaya		sí	sí	sí
Tenancingo		sí	sí	sí
Tenango del Aire			sí	
Tenango del Valle		sí	sí	sí
Teoloyucan	sí	sí	sí	
Teotihuacán		sí	sí	
Tepetlaoxtoc				
Tepetlixpa		sí	sí	sí
Tepoztlán				
Tequixquiac				
Texcaltitlán			sí	
Texcalyacac	sí	sí	sí	
Texcoco	sí		sí	
Tezoyuca		sí	sí	
Tianguistenco				
Timilpan	sí	sí		sí
Tlalmanalco				

<b>Tlalnepantla de Baz</b>				
<b>Tlatlaya</b>				
<b>Toluca</b>	sí	sí	sí	
<b>Tonanitla</b>				
<b>Tonatico</b>		sí	sí	
<b>Tultepec</b>				
<b>Tultitlán</b>				sí
<b>Valle de Bravo</b>				
<b>Valle de Chalco Solidaridad</b>				
<b>Villa de Allende</b>		sí	sí	
<b>Villa del Carbón</b>			sí	sí
<b>Villa Guerrero</b>	sí	sí	sí	
<b>Villa Victoria</b>	sí	sí	sí	
<b>Xalatlaco</b>		sí	sí	sí
<b>Xonacatlán</b>				
<b>Zacazonapan</b>			sí	
<b>Zacualpan</b>	sí			sí
<b>Zinacantepec</b>		sí		
<b>Zumpahuacán</b>				
<b>Zumpango</b>				

### Anexo 3.

Ejemplo de lo que es considerado mecanismo de participación ciudadana para algunos municipios

ex.org.mx/ipo3/lgt/indice/naucalpan/art\_92\_xli\_a/0.web

## Mecanismos de participación ciudadana

FRACCIÓN XLI A  
Ejercicio 2018

Mostrando 1 al 9 de 9 registros

[OCULTAR TODO](#)

**Registro: 001 art\_92\_xli\_a-622**

Ejercicio : 2018  
Fecha de inicio del periodo que se informa : 01/07/2018  
Fecha de término del periodo que se informa : 30/09/2018  
Denominación del mecanismo de participación ciudadana : DEPARTAMENTO DE ASESORÍA JURÍDICA.  
Fundamento jurídico, en su caso : N/A  
Objetivo(s) del mecanismo de participación ciudadana : ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN LEGAL A MUJERES EN SITUACIÓN DE RIESGO O AGRESIÓN. ASESORAR Y CANALIZAR LOS CASOS DE MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA A INSTITUCIONES PÚBLICAS DONDE PUEDAN RECIBIR ATENCIÓN POSTRAUMÁTICA, CANALIZAR A MUJERES EN SITUACIÓN DE VIOLENCIA A LA AGENCIA DE MINISTERIO PÚBLICO ESPECIALIZADO  
Alcances del mecanismo de participación ciudadana : MUNICIPAL  
Hipervínculo a la convocatoria: [CEDULA REMTYS Rev Jurídico \(1\).doc](#)

Temas sujetos a revisión y consideración : N/A  
Requisitos de participación : 1.PRESENTARSE DE MANERA PERSONAL  
2. SER MAYOR DE EDAD PARA RECIBIR ASESORÍA LEGAL.  
3. EN CASO DE DENUNCIAR VIOLENCIA FÍSICA O SEXUAL PRESENTARSE AL MINISTERIO PÚBLICO, CON ACOMPAÑAMIENTO DE LA POLICÍA DE GÉNERO.  
4. DEBERÁ PROPORCIONAR LOS SIGUIENTES DATOS: NOMBRE, DOMICILIO, TELÉFONO Y EL PROBLEMA QUE PRESENTA  
Cómo recibirá el sujeto obligado las propuestas : DEPENDIENDO DEL PROGRAMA QUE DESEE, SEGÚN LAS CONVOCATORIAS VIGENTES  
Medio de recepción de propuestas : PERSONAL  
Fecha de inicio recepción de las propuestas : 02/01/2018  
Fecha de término recepción de las propuestas : 01/05/2018

Área(s) y servidor(es) público(s) con los que se podrá establecer contacto :

Ejercicio Registros Descarga  
2018 9

**ULTIMA ACTUALIZACIÓN**  
martes 13 de noviembre de 2018 16:20 horas  
FRANCISCO JAVIER ENRÍQUEZ RINCÓN DIRECTOR DE CONCERTACIÓN POLÍTICA

### Anexo 4.

Tablas realizadas con la información del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales, 2016, 2017 y 2018

## Variable 1

2016				
Tema	Temas	Respuesta	Temas	Respuesta
Clasificación de las entidades federativas de acuerdo con la apertura de espacio para la participación y/o consulta ciudadana en la Administración Pública, según tema	1 Planeación y evaluación	no se sabe	13 Desarrollo económico	sí
	2 Contraloría	sí	14 Medio ambiente y ecología	sí
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	sí	15 Desarrollo rural	sí
	4 Transparencia	sí	16 Presupuesto participativo	no se sabe
	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	no se sabe	17 Educación	sí
	6 Seguridad Pública	sí	18 Cultura	no se sabe
	7 Tránsito	sí	19 Deporte	no se sabe
	8 Protección Civil	sí	20 Salud	no se sabe
	9 Servicios Públicos	sí	21 Energía	no se sabe
	10 Obras Públicas	sí	22 Turismo	no se sabe
	11 Desarrollo Urbano	sí	23 Otros	no se sabe
	12 Desarrollo Social	sí		

2017				
Tema	Temas	Respuesta	Temas	Respuesta
Clasificación de las entidades federativas de acuerdo con la apertura de espacio para la participación y/o consulta ciudadana en la Administración Pública, según tema	1 Planeación y evaluación	no se sabe	13 Desarrollo económico	no se sabe
	2 Contraloría	no se sabe	14 Medio ambiente y ecología	no se sabe
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	no se sabe	15 Desarrollo rural	no se sabe
	4 Transparencia	no se sabe	16 Presupuesto participativo	no se sabe
	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	no se sabe	17 Educación	no se sabe
	6 Seguridad Pública	sí	18 Cultura	no se sabe
	7 Tránsito	no se sabe	19 Deporte	no se sabe
	8 Protección Civil	no se sabe	20 Salud	no se sabe

	9 Servicios Públicos	no se sabe	21 Energía	no se sabe
	10 Obras Públicas	no se sabe	22 Turismo	no se sabe
	11 Desarrollo Urbano	no se sabe	23 Otros	sí
	12 Desarrollo Social	no se sabe		

2018				
Tema	Temas	Respuestas	Temas	Respuestas
<b>Clasificación de las entidades federativas de acuerdo con la apertura de espacio para la participación y/o consulta ciudadana en la Administración Pública, según tema.</b>	1 Planeación y evaluación	sí	13 Desarrollo económico	sí
	2 Contraloría	sí	14 Medio ambiente y ecología	sí
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	sí	15 Desarrollo rural	sí
	4 Transparencia	sí	16 Presupuesto participativo	sí
	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	sí	17 Educación	sí
	6 Seguridad Pública	sí	18 Cultura	sí
	7 Tránsito	sí	19 Deporte	sí
	8 Protección Civil	sí	20 Salud	sí
	9 Servicios Públicos	sí	21 Energía	sí
	10 Obras Públicas	sí	22 Turismo	sí
	11 Desarrollo Urbano	sí	23 Otros	sí
	12 Desarrollo Social	sí		

## Variable 2

2016						
Tema	Temas	Sí, No, No se sabe	Tipo de órgano	Temas	Sí, No, No se sabe	Tipo de órgano
<b>Clasificación de las entidades federativas de acuerdo con la existencia de órganos de participación ciudadana, cantidad, tipo</b>	1 Planeación y evaluación	No se sabe		13 Desarrollo económico	No se sabe	
	2 Contraloría	No se sabe		14 Medio ambiente y ecología	Sí	Consejo Ciudadano
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	Sí	Otro	15 Desarrollo rural	No se sabe	



<b>de órganos y participantes, en la Administración Pública, según temas en los que se abrió espacio</b>	4 Transparencia	Sí	Otro	16 Presupuesto participativo	No se sabe	
	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	No se sabe		17 Educación	No se sabe	
	6 Seguridad Pública	sí	Consejo Consultivo	18 Cultura	No se sabe	
	7 Tránsito	No se sabe		19 Deporte	No se sabe	
	8 Protección Civil	No se sabe		20 Salud	No se sabe	
	9 Servicios Públicos	No se sabe		21 Energía	No se sabe	
	10 Obras Públicas	sí	Comité Ciudadano	22 Turismo	No se sabe	
	11 Desarrollo Urbano	No se sabe		23 Otros	Sí	Comité Ciudadano y otros
	12 Desarrollo Social	sí	Comité Ciudadano		No se sabe	

<b>2017</b>						
<b>Tema</b>	<b>Temas</b>	<b>Sí, No, No se sabe, No aplica</b>	<b>Tipo de órgano</b>	<b>Temas</b>	<b>Sí, No, No se sabe</b>	<b>Tipo de órgano</b>
<b>Clasificación de las entidades federativas de acuerdo con la existencia de órganos de participación ciudadana, cantidad, tipo de órganos y participantes, en la Administración Pública, según temas en los</b>	1 Planeación y evaluación	No aplica		13 Desarrollo económico	No aplica	
	2 Contraloría	No aplica		14 Medio ambiente y ecología	No aplica	
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	No aplica		15 Desarrollo rural	No aplica	
	4 Transparencia	No aplica		16 Presupuesto participativo	No aplica	
	5 Diseño de iniciativas de	No aplica		17 Educación	No aplica	

<b>que se abrió espacio</b>	disposiciones normativas					
	6 Seguridad Pública	Sí	Consejo Ciudadano	18 Cultura	No aplica	
	7 Tránsito	No aplica		19 Deporte	No aplica	
	8 Protección Civil	No aplica		20 Salud	No aplica	
	9 Servicios Públicos	No aplica		21 Energía	No aplica	
	10 Obras Públicas	No aplica		22 Turismo	No aplica	
	11 Desarrollo Urbano	No aplica		23 Otros	Sí	Otros
	12 Desarrollo Social	No aplica			No aplica	

<b>2018</b>						
<b>Tema</b>	<b>Temas</b>	<b>Sí, No, No se sabe</b>	<b>Tipo de órgano</b>	<b>Temas</b>	<b>Sí, No, No se sabe</b>	<b>Tipo de órgano</b>
<b>Clasificación de las entidades federativas de acuerdo con la existencia de órganos de participación ciudadana, cantidad, tipo de órganos y participantes, en la Administración Pública, según temas en los que se abrió espacio</b>	1 Planeación y evaluación	Sí	Consejo Consultivo	13 Desarrollo económico	Sí	Consejo Consultivo
	2 Contraloría	Sí	Consejo Ciudadano	14 Medio ambiente y ecología	Sí	Consejo Consultivo
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	Sí	Consejo Ciudadano	15 Desarrollo rural	Sí	Consejo Ciudadano
	4 Transparencia	Sí	Comité Ciudadano	16 Presupuesto participativo	Sí	Comité Ciudadano
	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	Sí	Consejo Consultivo	17 Educación	Sí	Consejo Consultivo
	6 Seguridad Pública	Sí	Consejo Consultivo	18 Cultura	Sí	Comité Ciudadano
	7 Tránsito	Sí	Consejo Ciudadano	19 Deporte	Sí	Consejo Consultivo
	8 Protección Civil	Sí	Consejo Consultivo	20 Salud	Sí	Consejo Consultivo

	9 Servicios Públicos	Sí	Comité Ciudadano	21 Energía	Sí	Consejo Consultivo
	10 Obras Públicas	Sí	Consejo Consultivo	22 Turismo	Sí	Consejo Ciudadano
	11 Desarrollo Urbano	Sí	Consejo Consultivo	23 Otros	Sí	Otros
	12 Desarrollo Social	Sí	Consejo Ciudadano		Sí	

### Variable 3

Mecanismos de participación 2016				
Tema	Temas	Mecanismos	Temas	Mecanismos
<b>Clasificación de las entidades federativas de acuerdo con los mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública, según tipo</b>	1 Planeación y evaluación		13 Desarrollo económico	4,5,6
	2 Contraloría	4,5,6,7,8,10,11	14 Medio ambiente y ecología	3,4,5,6,7
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	5	15 Desarrollo rural	4,5,6
	4 Transparencia	3,4,5,6	16 Presupuesto participativo	
	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas		17 Educación	1,2,3,4,5,6,7
	6 Seguridad Pública	1,2,4,5,7,8,10,11	18 Cultura	
	7 Tránsito	3,4,5,6	19 Deporte	
	8 Protección Civil	4,6	20 Salud	
	9 Servicios Públicos	3,4,5,6	21 Energía	
	10 Obras Públicas	4,5,6,7,8,10,11	22 Turismo	
	11 Desarrollo Urbano	4,5,6	23 Otros	
	12 Desarrollo Social	1,2,3,4,5,6,7,8,10,11		

<b>Mecanismos de participación 2018</b>				
<b>Tema</b>	<b>Temas</b>	<b>Mecanismos</b>	<b>Temas</b>	<b>Mecanismos</b>
<b>Clasificación de las entidades federativas de acuerdo con los mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública, según tipo</b>	1 Planeación y evaluación	2,6,11	13 Desarrollo económico	2,6
	2 Contraloría	2,4,5,6,7	14 Medio ambiente y ecología	1,2,6,11,12,15
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	2,6,15	15 Desarrollo rural	1,2,6,11,12,15
	4 Transparencia	2,3,4,5,6,7	16 Presupuesto participativo	2,6
	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	2,6	17 Educación	2,6
	6 Seguridad Pública	2,4,5,6,11,12,13,14	18 Cultura	1,6,11,12,15
	7 Tránsito	2,6	19 Deporte	2,6
	8 Protección Civil	2,6	20 Salud	1,2,3,4,6,11,15
	9 Servicios Públicos	2,3,4,5,6	21 Energía	2,6
	10 Obras Públicas	1,2,4,5,6,8,9,12	22 Turismo	2,6

<b>Mecanismos de participación 2017</b>				
<b>Tema</b>	<b>Temas</b>	<b>Mecanismos</b>	<b>Temas</b>	<b>Mecanismos</b>
<b>Clasificación de las entidades federativas de acuerdo con los mecanismos de participación ciudadana en la Administración Pública, según tipo</b>	1 Planeación y evaluación	17	13 Desarrollo económico	17
	2 Contraloría	17	14 Medio ambiente y ecología	17
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	17	15 Desarrollo rural	17
	4 Transparencia	17	16 Presupuesto participativo	17
	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas	17	17 Educación	17
	6 Seguridad Pública	1,2,11,14	18 Cultura	17
	7 Tránsito	17	19 Deporte	17
	8 Protección Civil	17	20 Salud	17
	9 Servicios Públicos	17	21 Energía	17
	10 Obras Públicas	17	22 Turismo	17
	11 Desarrollo Urbano	17	23 Otros	1,3,5,6,7,11
	12 Desarrollo Social	17		

	11 Desarrollo Urbano	2,6	23 Otros	1,2,3,4,5,6,7,11
	12 Desarrollo Social	2,6		

Tipos de Mecanismos	
1 Visitas de autoridades a las comunidades o colonias	10 Encuestas
2 Foros o jornadas de atención ciudadana en oficinas de gobierno	11 Mesas de trabajo colaborativas entre sociedad civil y la Administración Pública de la Entidad Federativa
3 Módulos de recepción de necesidades, sugerencias y/o peticiones en las oficinas gubernamentales	12 Planes de trabajo para la solución de problemas públicos
4 Línea telefónica con uso exclusivo para la participación y/o consulta ciudadana	13 Creación de herramientas (online y offline) para mejorar la gestión gubernamental
5 Correo electrónico exclusivo para la participación y/o consulta ciudadana	14 Mecanismos de gobierno abierto
6 Vínculo dentro de la página de internet de la Administración Pública de la entidad federativa, exclusivo para la participación y/o consulta ciudadana	15 Otros mecanismos (especifique)
7 Consulta directa a beneficiarios del tema en el que se abre la participación y/o consulta ciudadana	16 No se sabe
8 Supervisión a obras y/o servicios públicos	17 No aplica
9 Consultas populares	

#### Variable 4

Propuestas recibidas 2016				
Tema	Temas	Número de propuestas	Temas	Número de propuestas
La cantidad de propuestas y/o peticiones que recibió la Administración Pública de las entidades federativas de parte de los ciudadanos,	1 Planeación y evaluación		13 Desarrollo económico	
	2 Contraloría		14 Medio ambiente y ecología	103
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	1864	15 Desarrollo rural	
	4 Transparencia	470	16 Presupuesto participativo	

<b>según el tema, durante el año 2016.</b>	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas		17 Educación	4732
	6 Seguridad Pública	4716	18 Cultura	
	7 Tránsito		19 Deporte	
	8 Protección Civil	111	20 Salud	
	9 Servicios Públicos	1	21 Energía	
	10 Obras Públicas	7	22 Turismo	
	11 Desarrollo Urbano		23 Otros	
	12 Desarrollo Social	81		

<b>Propuestas recibidas 2017</b>				
<b>Tema</b>	<b>Temas</b>	<b>Número de propuestas</b>	<b>Temas</b>	<b>Número de propuestas</b>
<b>La cantidad de propuestas y/o peticiones que recibió la Administración Pública de las entidades federativas de parte de los ciudadanos, según el tema, durante el año 2017.</b>	1 Planeación y evaluación		13 Desarrollo económico	3
	2 Contraloría		14 Medio ambiente y ecología	1
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	1	15 Desarrollo rural	9
	4 Transparencia		16 Presupuesto participativo	
	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas		17 Educación	57
	6 Seguridad Pública	4007	18 Cultura	1
	7 Tránsito	2	19 Deporte	
	8 Protección Civil	102	20 Salud	26
	9 Servicios Públicos	21	21 Energía	
	10 Obras Públicas	18	22 Turismo	
	11 Desarrollo Urbano	17	23 Otros	949
	12 Desarrollo Social	179		

<b>Propuestas recibidas 2018</b>				
<b>Tema</b>	<b>Temas</b>	<b>Número de propuestas</b>	<b>Temas</b>	<b>Número de propuestas</b>
<b>La cantidad de propuestas y/o peticiones que recibió la Administración Pública de las</b>	1 Planeación y evaluación		13 Desarrollo económico	
	2 Contraloría	29	14 Medio ambiente y ecología	559
	3 Vigilancia y/o denuncia de servidores públicos	23	15 Desarrollo rural	

<b>entidades federativas de parte de los ciudadanos, según el tema, durante el año 2018</b>	4 Transparencia	908	16 Presupuesto participativo	
	5 Diseño de iniciativas de disposiciones normativas		17 Educación	5530
	6 Seguridad Pública		18 Cultura	
	7 Tránsito		19 Deporte	
	8 Protección Civil	206	20 Salud	
	9 Servicios Públicos		21 Energía	159
	10 Obras Públicas	1427	22 Turismo	46
	11 Desarrollo Urbano		23 Otros	13260
	12 Desarrollo Social	1498		

## Anexo 5.

### Matriz de indicadores diseñada para el programa Desarrollo de la Función Pública y Ética en el Servidor Público

Objetivo o resumen narrativo	Indicadores			Medios de verificación	Supuestos
	Nombre	Fórmula	Frecuencia y tipo		
<b>Fin</b>					
Contribuir en la legitimidad del gobierno municipal mediante el desarrollo de la función pública y ética de los servidores públicos en Tlalnepantla	Función pública con ética y calidad en el servicio Público.	F= Fiscalización, control y evaluación de las diferentes áreas que integran la administración pública municipal realizadas / Fiscalización, control y evaluación de las diferentes áreas que integran la administración pública municipal programadas * 100	Anual/ Estratégico	Auditorías, Actas, Acuerdos, Resoluciones, Bitácoras, Evidencia fotográfica, Inspecciones	Conocimiento y actuar con ética de la ciudadanía ante la gestión de trámites o servicios de las diferentes áreas que integran la administración pública municipal.
<b>Propósito</b>					
La población Tlalnepantlense cuenta con calidad de los servicios del gobierno mediante el desarrollo de la función pública y ética de los servicios públicos.	Administración Legal, Transparente y Eficiente	P= Control y Evaluación + Participación Ciudadana + Responsabilidad Administrativa realizadas/ Control y Evaluación + Participación Ciudadana + Responsabilidad Administrativa programados *100	Anual/ Estratégico	Auditorías, Actas, Acuerdos, Resoluciones, Bitácoras, Evidencia fotográfica, Inspecciones	Conocimiento de la ciudadanía ante la gestión de trámites o servicios de las diferentes áreas que integran la administración
<b>Componentes</b>					
Adecuada fiscalización, control y evaluación de las diferentes áreas que integran la administración pública municipal	Control y Evaluación	C1= Fiscalizaciones realizadas / Fiscalizaciones programadas * 100	Trimestral Gestión	Acta de acuerdo, inspección, bitácora	El actuar con ética de la población Tlalnepantlense ante la gestión de trámites o servicios de la administración pública
Adecuada promoción de la participación ciudadana en la formulación, seguimiento, control y evaluación de los programas de la administración pública municipal.	Participación Ciudadana	C2= Contraloría y Evaluación Social realizadas / Contraloría y Evaluación Social programadas	Trimestral Gestión		El apoyo de la ciudadanía para la creación de comités, coadyuvar en la participación ciudadana.
Apego de los servidores públicos en los valores éticos y adecuada aplicación de procedimientos administrativos disciplinarios para el desempeño de las funciones del servicio público.	Responsabilidad Administrativa	C3= Resoluciones de procedimientos administrativos disciplinarios y promoción de códigos de ética realizados / Resoluciones de procedimientos administrativos disciplinarios y promoción de códigos de ética programadas *100	Trimestral Gestión		La ciudadanía acuda a la presentación de quejas así como el actuar de la ciudadanía con ética ante la gestión de trámites y servicios
1. Mecanismos de vigilancia, fiscalización, control y evaluación de la gestión de la administración pública adecuados	Mecanismos de vigilancia	C4= Mecanismos de vigilancia, fiscalización, control y evaluación de la gestión de la Administración Pública REALIZADO/ Mecanismos de vigilancia, fiscalización, control y evaluación de la gestión de la Administración Pública PROGRAMADO	Trimestral Gestión		Las entidades mantienen una comunicación cordial y efectiva con el gobierno municipal
2. Mecanismo para la promoción e integración de la participación organizada de la sociedad en las políticas públicas y en la evaluación y seguimiento de las mismas	Mecanismos de promoción e integración de la participación social	C5= promoción de las políticas públicas Realizado / Promoción de las políticas públicas Programado	Trimestral Gestión		Las distintas áreas del gobierno envían sus estudios con las demandas sociales más sentidas para realizar las gestiones correspondientes y sus potenciales para intercambiar con otras instituciones



Actividades					
Fiscalización, control y evaluación de la gestión de la Administración Pública Municipal	Fiscalización, control y evaluación	A1= Auditorías y demás acciones de vigilancia de control y evaluación realizadas /Auditorías y demás acciones de vigilancia de control y evaluación realizadas * 100	Trimestral Gestión	/	El actuar con ética de la población Tlalnepantlense ante la gestión de trámites o servicios de la administración pública
Promoción de la participación de la ciudadanía en la formulación, seguimiento, control y evaluación de programas de la administración pública municipal en particular en lo relativo a obras y servicios de mayor impacto, como apoyo al diseño de las políticas públicas; asimismo incluye las acciones relacionadas con las autoridades auxiliares municipales.	Contraloría y evaluación social	A2= Integración de COCICOVI'S, Inspecciones y Capacitaciones de Control Social realizados/ Integración de COCICOVI'S, Inspecciones y capacitaciones programados*100	Trimestral Gestión	/	El apoyo de la ciudadanía para la creación de comités, coadyuvar en la participación ciudadana.
Instauración de responsabilidad administrativa a servidores públicos que infringen la ley	Resoluciones de Procedimientos Administrativos Disciplinarios	A3= Quejas, denuncias, sugerencias y procedimientos administrativos disciplinarios realizados/ Quejas, denuncias, sugerencias y procedimientos administrativos programados*100	Trimestral Gestión	/	La ciudadanía acuda a la presentación de quejas así como el actuar de la ciudadanía con ética ante la gestión de trámites y servicios
Supervisión de la aplicación de los códigos de ética y conducta.	Promoción de códigos de ética	A3.1=Aplicación de códigos de ética realizados/Aplicación de códigos de ética programados*100	Trimestral Gestión	/	La ciudadanía actúe éticamente en la gestión de trámites y servicios
Realización de acciones encaminadas al control interno, de fiscalización de la administración pública municipal en materia de ingresos, egresos y patrimonial	Control interno, de fiscalización de la administración pública municipal	A4=Realización de acciones encaminadas al control interno R/ Realización de acciones encaminadas al control interno (P)	Trimestral Gestión	/	Se sostiene interés e intercambios y gestiones cordiales por parte de las instituciones públicas y privadas
Establecimiento de una coordinación al interior del gobierno municipal para definir las prioridades de bienes y servicios de la sociedad y realizar acciones de gestión efectivas	Coordinación interna	A5= Establecimiento de una coordinación al interior del gobierno municipal para rendir prioridades R/ Establecimiento de una coordinación al interior del gobierno municipal para definir prioridades (P)	Trimestral Gestión	/	Las dependencias e institutos de coordinan con interés

## Anexo 6.

Comunidades en las que se integraron Consejos de Participación Ciudadana (COPACI)

Sector 1			2013-2015	2016-2018
No. Prog.	Comunidad	Tipología		
1	Ampliación San Javier	Colonia	Sí	Sí
2	Benito Juárez Centro	Colonia	Sí	Sí
3	El Triángulo	Colonia	Sí	Sí
4	Tlalnemex	Colonia	Sí	Sí
5	Tlalnepantla Centro	Colonia	Sí	Sí
6	La Riviera	Fraccionamiento	Sí	Si
7	La Romana	Fraccionamiento	Sí	Sí
8	Rancho San Antonio	Fraccionamiento	Sí	Sí
9	San Javier	Fraccionamiento	Sí	Sí
10	Centro Industrial Tlalnepantla	Fraccionamiento Industrial	1	1
11	Fraccionamiento Industrial San Nicolás	Fraccionamiento Industrial	2	2
12	Fraccionamiento Industrial Tlaxcopan	Fraccionamiento Industrial	3	3
13	Los Reyes	Fraccionamiento Industrial	4	4
14	San Lorenzo	Fraccionamiento Industrial	5	5
15	La Loma	Pueblo	Sí	Sí
16	Los Reyes	Pueblo	Sí	Sí
17	Altavista	Unidad Habitacional	6	Sí
18	El Cortijo	Unidad Habitacional	Sí	Sí
19	IMSS Tlalnepantla	Unidad Habitacional	Sí	Sí
20	Los Tejavanes	Unidad Habitacional	Sí	Sí
21	Tlalcalli	Unidad Habitacional	Sí	Sí

Sector 2			2013-2015	2016-2018
No. Prog.	Comunidad	Tipología		
1	21 de Marzo	Colonia	Sí	Sí
2	Benito Juárez (Tequex)	Colonia	Sí	Sí
3	Cooperativa la Romana	Colonia	Sí	Sí
4	El Olivo I	Colonia	Sí	Sí
5	Franja Férrea	Z.F.	Sí	Sí
6	Franja Municipal	Colonia	Sí	Sí
7	Hogar Obrero	Colonia	Sí	Sí
8	Isidro Fabela	Colonia	Sí	Sí
9	La Azteca	Colonia	Sí	Sí
10	La Blanca	Colonia	Sí	Sí
11	La Providencia	Colonia	Sí	Sí
12	Lomas del Calvario	Colonia	Sí	Sí

13	Los Parajes	Colonia	Sí	Sí
14	Reforma Urbana	Colonia	Sí	Sí
15	Tequexquináhuac Parte Alta	Colonia	Sí	Sí
16	Tlayapa	Colonia	Sí	Sí
17	Comunidad Betania	Fraccionamiento	Sí	Sí
18	Cumbres del Valle	Fraccionamiento	Sí	Sí
19	El Olivo II Parte Alta	Fraccionamiento	Sí	Sí
20	El Olivo II Parte Baja	Fraccionamiento	Sí	Sí
21	Las Arboledas	Fraccionamiento	Sí	Sí
22	Lomas Boulevares	Fraccionamiento	Sí	Sí
23	Residencial El Dorado	Fraccionamiento	Sí	Sí
24	Rivera del Bosque	Fraccionamiento	Sí	Sí
25	Valle Hermoso	Fraccionamiento	Sí	Sí
26	Fraccionamiento Industrial Barrientos	Fraccionamiento Industrial	7	6
27	Niños Héroes	Fraccionamiento Industrial	8	7
28	San Pedro Barrientos	Pueblo	Sí	Sí
29	Santa María Tlayacampa	Pueblo	Sí	Sí
30	Tequexquináhuac	Pueblo	Sí	Sí
31	Barrientos Gustavo Baz	Unidad Habitacional	Sí	Sí
32	Condominio Tequexquináhuac	Unidad Habitacional	Sí	Sí
33	José María Velasco	Unidad Habitacional	Sí	Sí
34	Magisterial Barrientos	Unidad Habitacional	Sí	Sí
35	Niños Héroes	Unidad Habitacional	9	8
36	Rinconada La Blanca	Unidad Habitacional	10	9
37	Tlayapa	Unidad Habitacional	Sí	Sí
38	Unidad Barrientos	Unidad Habitacional	Sí	Sí
39	Conjunto Urbano Terraze	Unidad Habitacional	11	10

Sector 3			2013-2015	2016-2018
No. Prog.	Comunidad	Tipología		
1	Ex Hacienda de Santa Mónica	Colonia	Sí	Sí
2	Francisco Villa	Colonia	Sí	Sí
3	Leandro Valle	Colonia	Sí	Sí
4	Loma Azul	Colonia	Sí	Sí
5	Lomas de Atlaco	Colonia	Sí	Sí
6	Lomas de San Andrés Atenco	Colonia	Sí	Sí
7	Lomas de San Andrés Atenco Ampliación	Colonia	Sí	Sí
8	Lomas Tulpan	Colonia	Sí	Sí
9	Robles Patera	Colonia	Sí	Sí

10	San Andrés Atenco Ampliación	Colonia	Sí	Sí
11	San Lucas Tepetlcalco Ampliación	Colonia	Sí	11
12	Bosques de México	Fraccionamiento	Sí	Sí
13	Club de Golf Bellavista	Fraccionamiento	12	12
14	Jacarandas	Fraccionamiento	Sí	Sí
15	Jacarandas Ampliación	Fraccionamiento	Sí	13
16	Jardines Bellavista	Fraccionamiento	Sí	Sí
17	Jardines de Santa Mónica	Fraccionamiento	Sí	14
18	La Joya Chica	Fraccionamiento	Sí	Sí
19	Las Margaritas Segunda Sección	Fraccionamiento	Sí	Sí
20	Lomas de Valle Dorado	Fraccionamiento	Sí	15
21	Los Pirules	Fraccionamiento	Sí	Sí
22	Los Pirules Ampliación	Fraccionamiento	Sí	Sí
23	Magisterial Vista Bella	Fraccionamiento	Sí	Sí
24	Las Margaritas Primera Sección	Fraccionamiento	Sí	Sí
25	Residencial Privanza	Fraccionamiento	13	Sí
26	Rincón de Bella Vista	Fraccionamiento	Sí	16
27	Rincón del Valle	Fraccionamiento	Sí	Sí
28	Valle de los Pinos 1a. Sección	Fraccionamiento	Sí	Sí
29	Valle de Santa Mónica	Fraccionamiento	Sí	Sí
30	Valle Dorado	Fraccionamiento	Sí	Sí
31	Valle Verde	Fraccionamiento	Sí	Sí
32	Villas de Santa Mónica	Fraccionamiento	14	17
33	San Andrés Atenco	Pueblo	Sí	Sí
34	San Lucas Tepetlcalco	Pueblo	Sí	Sí
35	El Gran Dorado	Unidad Habitacional	15	Sí

Sector 4			2013-2015	2016-2018
No. Prog.	Comunidad	Tipología		
1	El Mirador	Colonia	Sí	Sí
2	Miguel Hidalgo	Colonia	Sí	Sí
3	Vista Hermosa	Colonia	Sí	Sí
4	Ampliación Vista Hermosa	Fraccionamiento	Sí	Sí
5	Arcos Electra	Fraccionamiento	Sí	Sí
6	Bellavista Satélite	Fraccionamiento	16	Sí
7	Electra	Fraccionamiento	Sí	Sí
8	Las Rosas	Fraccionamiento	Sí	Sí
9	Plazas de la Colina	Fraccionamiento	Sí	Sí
10	Residencial del Parque	Fraccionamiento	17	18
11	Rinconada del Paraíso	Fraccionamiento	18	Sí
12	Valle de los Pinos 2a. Sección	Fraccionamiento	Sí	19
13	Valle del Paraíso	Fraccionamiento	Sí	Sí

14	Valle Sol	Fraccionamiento	Sí	20
15	Viveros de la Loma	Fraccionamiento	Sí	Sí
16	Viveros del Río	Fraccionamiento	Sí	Sí
17	Viveros del Valle	Fraccionamiento	Sí	Sí
18	La Loma	Fraccionamiento Industrial	19	21
19	Adolfo López Mateos	Unidad Habitacional	Sí	Sí
20	Natura	Unidad Habitacional	20	22
21	Real Ocho	Unidad Habitacional	21	Sí
22	Tepetlcalco	Unidad Habitacional	Sí	Sí

Sector 5			2013-2015	2016-2018
No. Prog.	Comunidad	Tipología		
1	Bellavista Puente de Vigas	Colonia	Sí	Sí
2	La Escuela	Colonia	Sí	Sí
3	La Mora	Colonia	Sí	Sí
4	Conjunto Pintores	Fraccionamiento	22	23
5	La Comunidad	Fraccionamiento	Sí	Sí
6	Los Reyes Ixtacala 1ra. Sección	Fraccionamiento	Sí	Sí
7	Los Reyes Ixtacala 2a. Sección.	Fraccionamiento	Sí	Sí
8	Las Armas	Fraccionamiento Industrial	23	24
9	San Jerónimo Tepetlcalco	Fraccionamiento Industrial	24	25
10	San José Puente de Vigas	Fraccionamiento Industrial	25	Si
11	Zona Ind. Puente de Vigas	Fraccionamiento Industrial	26	26
12	Puente de Vigas	Pueblo	Sí	Sí
13	San Jerónimo Tepetlcalco	Pueblo	Sí	Sí
14	San José Puente de Vigas	Pueblo	Sí	Sí
15	San Pablo Xalpa	Pueblo	Sí	Sí
16	Xocoyahualco	Pueblo	Sí	Sí
17	Condominios Villa Satélite	Unidad Habitacional	27	27
18	Gustavo Baz Prada Los Reyes Ixtacala	Unidad Habitacional	Sí	Sí
19	Hogares Ferrocarrileros	Unidad Habitacional	Sí	Sí
20	Unidad Habitacional Los Cedros	Unidad Habitacional	Sí	Sí
21	Monserrat	Unidad Habitacional	28	Sí
22	Rosario 1 Sector CROC II	Unidad Habitacional	Sí	Sí
23	Rosario 1 Sector CROC III-A	Unidad Habitacional	Sí	Sí
24	Rosario 1 Sector CROC III-B	Unidad Habitacional	Sí	Sí

25	Rosario 1 Sector CROC V Bugambillas	Unidad Habitacional	Sí	Sí
26	Rosario 1 Sector CROC VII	Unidad Habitacional	Sí	Sí
27	Rosario 1 Sector II—CA	Unidad Habitacional	Sí	Sí
28	Rosario 1 Sector II-CB	Unidad Habitacional	Sí	Sí
29	Rosario 1 Sector II-CD	Unidad Habitacional	Sí	Sí
30	Rosario 1 Sector III-A	Unidad Habitacional	Sí	Sí
31	Rosario 1 Sector III-B	Unidad Habitacional	Sí	Sí
32	Rosario 1 Sector III-C	Unidad Habitacional	Sí	Sí
33	Rosario II Gasera	Unidad Habitacional	Sí	Sí
34	Rosario II Hipódromo Textil	Unidad Habitacional	Sí	Sí
35	Rosario II Sector I	Unidad Habitacional	Sí	Sí
36	Rosario II Sector II	Unidad Habitacional	Sí	Sí
37	Rosario II Sector III	Unidad Habitacional	Sí	Sí
38	Unidad Habitacional Sedena	Unidad Habitacional	29	28

Sector 6			2013-2015	2016-2018
No. Prog.	Comunidad	Tipología		
1	Bosques de Ceylán	Colonia	Sí	Sí
2	Ceylán Ixtacala	Colonia	Sí	Sí
3	La Joya Ixtacala	Colonia	Sí	Sí
4	Prado Ixtacala	Colonia	Sí	Sí
5	Prensa Nacional	Colonia	Sí	Sí
6	San Antonio Ixtacala	Colonia	Sí	Sí
7	San Felipe Ixtacala	Colonia	Sí	Sí
8	San Juan Ixtacala Ampliación Norte	Colonia	Sí	Sí
9	Venustiano Carranza	Colonia	Sí	Sí
10	Miraflores	Fraccionamiento	Sí	Sí
11	Nueva Ixtacala	Fraccionamiento	Sí	Sí
12	Prado Vallejo	Fraccionamiento	Sí	Sí
13	Rosario Ceylán	Fraccionamiento	Sí	Sí
14	Parque Industrial San Pablo Xalpa	Fraccionamiento Industrial	30	29
15	San Juan Ixtacala	Pueblo	Sí	Sí
16	Artemisa	Unidad Habitacional	Sí	Sí
17	El Tejocote	Unidad Habitacional	Sí	Sí
18	Ex Hacienda de En medio	Unidad Habitacional	Sí	Sí
19	Maravillas Ceylán	Unidad Habitacional	Sí	Sí
20	P.I. P.S.A.	Unidad Habitacional	Sí	Sí

<b>Sector 7</b>			<b>2013-2015</b>	<b>2016-2018</b>
<b>No. Prog.</b>	<b>Comunidad</b>	<b>Tipología</b>		
1	Ahuehuetes	Colonia	Sí	Sí
2	El Rosal	Colonia	Sí	Sí
3	Ex Ejido de Santa Cecilia	Colonia	Sí	Sí
4	F.F.C.C. Cecilia Mora Vda. de Gómez	Colonia	Sí	Sí
5	Ferrocarrilera San Rafael	Colonia	Sí	Sí
6	Gustavo Baz Prada	Colonia	Sí	Sí
7	Gustavo Baz Prada Ampliación	Colonia	Sí	Sí
8	Independencia	Colonia	Sí	Sí
9	Independencia Ampliación	Colonia	Sí	Sí
10	Jesús García Corona	Colonia	Sí	Sí
11	La Cuchilla	Colonia	Sí	Sí
12	La Ferrocarrilera El Hoyo	Colonia	Sí	Sí
13	La Nueva Ferrocarrilera	Colonia	Sí	Sí
14	Los Ángeles	Colonia	Sí	Sí
15	Media Luna	Colonia	Sí	Sí
16	Rancho San Rafael Amates	Colonia	Sí	Sí
17	Río San Javier	Colonia	Sí	Sí
18	Tabla Honda	Colonia	Sí	Sí
19	Ampliación Valle Ceylán	Fraccionamiento	Si	Sí
20	Hugo Cervantes del Río	Fraccionamiento	Sí	Sí
21	Izcalli Acatitlán	Fraccionamiento	Sí	Sí
22	Izcalli del Río	Fraccionamiento	Sí	Sí
23	Izcalli Pirámide	Fraccionamiento	Sí	Sí
24	Jardines de Santa Cecilia	Fraccionamiento	Sí	30
25	La Cañada	Fraccionamiento	Sí	31
26	Loma Bonita	Fraccionamiento	Sí	Sí
27	San Rafael	Fraccionamiento	Sí	Sí
28	Santa Cecilia	Fraccionamiento	Sí	Sí
29	Valle Ceylán	Fraccionamiento	Sí	Sí
30	Valle de las Pirámides	Fraccionamiento	Sí	Sí
31	Fracc. Ind. San Buenaventura	Fraccionamiento Industrial	31	32
32	Fracc. Tabla Honda	Fraccionamiento Industrial	32	33
33	Santa Cecilia Acatitlán	Pueblo	Sí	Sí
34	San Bartolo Tenayuca	Pueblo	Sí	Sí
35	San Rafael	Pueblo	Sí	Sí
36	Condominio Residencial Santa Cecilia	Unidad Habitacional	33	34
37	Condominios San Rafael	Unidad Habitacional	Sí	35
38	Izcalli Pirámide II	Unidad Habitacional	Sí	Sí
39	Jardines Santa Cecilia Infonavit	Unidad Habitacional	Sí	Sí
40	Loma Escondida	Unidad Habitacional	Sí	36

41	San Buenaventura	Unidad Habitacional	Sí	Sí
42	Tabla Honda	Unidad Habitacional	Sí	Sí
43	Valle del Tenayo	Unidad Habitacional	34	Sí

Sector 8			2013-2015	2016-2018
No. Prog.	Comunidad	Tipología		
1	Acueducto Tenayuca	Colonia	Sí	Sí
2	Ampliación La Arboleda	Colonia	Sí	Sí
3	Cuauhtémoc	Colonia	Sí	Sí
4	El Arenal	Colonia	Sí	Sí
5	El Puerto	Colonia	Sí	Sí
6	El Tenayo Centro	Colonia	Sí	Sí
7	El Tenayo Norte	Colonia	Sí	Sí
8	El Tenayo Sur	Colonia	Sí	Sí
9	Ex Ejido de San Lucas Patoni	Colonia	Sí	Sí
10	La Arboleda	Colonia	Sí	Sí
11	La Cantera	Colonia	Sí	Sí
12	La Purísima	Colonia	Sí	Sí
13	La Sideral	Colonia	Sí	Sí
14	Las Palomas	Colonia	Sí	Sí
15	Poder de Dios	Colonia	Sí	Sí
16	Chalma La Barranca	Fraccionamiento	Sí	Sí
17	Chalma La Unión	Fraccionamiento	Sí	Sí
18	San Lucas Patoni	Pueblo	Sí	Sí
19	San Miguel Chalma	Pueblo	Sí	Sí
20	Montes Azules	Unidad Habitacional	35	Sí
21	Privada de San Miguel	Unidad Habitacional	36	37
22	El Tenayo	Unidad Habitacional	Sí	Sí
23	Unidad CROC Solidaridad	Unidad Habitacional	Sí	Sí

Sector 9			2013-2015	2016-2018
No. Prog.	Comunidad	Tipología		
			37	38
1	Lázaro Cárdenas 1a. Sección	Colonia	Sí	Sí
2	Lázaro Cárdenas 2a. Sección	Colonia	Sí	Sí
3	Lázaro Cárdenas 3a. Sección	Colonia	Sí	Sí
4	Fraccionamiento Industrial La Presa	Fraccionamiento Industrial	38	39
5	Magisterial Siglo XXI	Unidad Habitacional	Sí	Sí



<b>Sector 10</b>			<b>2013-2015</b>	<b>2016-2018</b>
<b>No. Prog.</b>	<b>Comunidad</b>	<b>Tipología</b>		
<b>1</b>	Atrás del Tequiquil	Colonia	Sí	Sí
<b>2</b>	Constituyentes de 1857	Colonia	39	Sí
<b>3</b>	División del Norte	Colonia	40	Sí
<b>4</b>	FFCC Concepción Zepeda Vda. de Gómez	Colonia	41	Sí
<b>5</b>	La Laguna	Colonia	42	Sí
<b>6</b>	Lomas de San Juan Ixhuatepec	Colonia	Sí	Sí
<b>7</b>	Marina Nacional	Colonia	43	Sí
<b>8</b>	San Juan Ixhuatepec	Pueblo	Sí	Sí

<b>Sector 11</b>			<b>2013-2015</b>	<b>2016-2018</b>
<b>No. Prog.</b>	<b>Comunidad</b>	<b>Tipología</b>		
<b>1</b>	Constitución de 1917	Colonia	44	Sí
<b>2</b>	Dr. Jorge Jiménez Cantú	Colonia	45	Sí
<b>3</b>	Ex Ejido de Tepeolulco	Colonia	Sí	Sí
<b>4</b>	La Petrolera	Colonia	46	Sí
<b>5</b>	San Isidro Ixhuatepec	Colonia	47	Sí
<b>6</b>	San José Ixhuatepec	Colonia	48	Sí
<b>7</b>	Lomas de Lindavista el Copal	Fraccionamiento	Sí	Sí
<b>8</b>	Bahía del Copal	Unidad Habitacional	Sí	Sí
<b>9</b>	Bosques de Lindavista	Unidad Habitacional	49	40
<b>10</b>	Colinas de San José	Unidad Habitacional	50	Sí
<b>11</b>	Las Manzanas	Unidad Habitacional	51	Sí

<b>Total de COPACIS</b>		
<b>Administración</b>	<b>2013-2015</b>	<b>2016-2018</b>
<b>Total</b>	214	225