



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**El rescate de espacios públicos desde un enfoque de gerencia social:
Caso Central Michoacana en el municipio de Ecatepec de Morelos,
Estado de México, en el periodo 2010-2012.**

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

PRESENTA:

José Manuel Hernández Rojas

ASESOR: DR. MIGUEL ÁNGEL MÁRQUEZ ZÁRATE

México D. F., 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

A mi Abuelita María Ortiz Tapia
(El ángel protector de mi vida)

A mi Tía Alma Rosa
(La consejera y voz de la sabiduría)

A mis tíos y padrinos Magda y Jorge
(El cariño y apoyo)

A mis padres Laura y Jorge
(Los valores y el amor incondicional)

A mi hermana Anita
(La guerrera de las batallas más difíciles)

AGRADECIMIENTOS

A Dios por prestarme la vida en este tiempo y espacio.

*A mi alma mater, la Universidad Nacional Autónoma de México,
por abrirme sus puertas y ampliar mis horizontes.*

*A mi asesor Miguel Ángel Márquez por su apoyo y guía es esta
aventura.*

*A mis sinodales María de Lourdes Moreno, Raymundo Domínguez,
Leopoldo Ruíz y Cuauhtémoc Paz, por su tiempo, comentarios y
observaciones para mejorar este trabajo.*

*A mis maestros Ramiro Álvarez y Luis Alfredo Sánchez, por su
formación y ejemplo en la práctica administrativa.*

*A mis amigos Mariana, Estrella, Sofy, Fany, Rachel y Abraham por
sus consejos y aventuras compartidas.*

*Por último, pero no menos importante, Raquel López por llenar mi
vida de felicidad y cariño.*

INDICE

Introducción.....	2
1. Marco Conceptual.....	5
1.1 Gobierno y Administración.....	5
1.2 Políticas Sociales.....	7
1.3 Participación.....	10
1.3.1 Participación Ciudadana.....	11
1.3.2 Participación Comunitaria.....	12
1.3.2 Participación Social.....	12
1.4 Gerencia Social.....	14
1.5 El Espacio Público.....	17
1.6 Cohesión Social.....	23
2. Ecatepec de Morelos.....	27
2.1 Características Generales.....	27
2.2 Principales Problemas.....	29
2.2.1 Sobrepoblación.....	29
2.2.2 Pobreza.....	33
2.2.3 Asentamientos Humanos.....	34
2.2.4 Transporte Público.....	35
2.3 Instrumentos Normativos.....	36
2.3.1 Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012.....	36
2.3.2 Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003.....	38
2.4 Estructura Administrativa.....	40
2.4.1 Dirección de Desarrollo Social.....	41
2.4.2 Dirección de Desarrollo Urbano.....	42
2.4.3 Dirección de Obras Públicas.....	42
2.5 Descripción del Programa de Rescate de Espacios Públicos.....	43
3. Camellón Central Michoacana.....	46
3.1 Diagnóstico.....	46
3.2 Diseño.....	48
3.3 Aprovechamiento del espacio.....	52
3.4 Levantamiento de la información.....	55
3.5 Resultados en 2010.....	57
3.5.1 Uso del espacio.....	57
3.5.2 Relaciones sociales.....	58
3.6 Resultados en 2012.....	60
4. Aportaciones.....	63
Conclusiones.....	65
Bibliografía.....	69

INTRODUCCIÓN

Durante la última década, las ciudades han experimentado un proceso de transformación acelerado, caracterizado principalmente por el crecimiento poblacional, la falta de planeación y el abandono de espacios urbanos. Estos últimos son la esencia de la ciudad, un lugar de expresión cultural cuya tendencia ha sido, en algunos casos, el abandono de estos y la especialización en cuanto a su ocupación, es decir su uso en función de un horario específico y grupos definidos.

La especialización es contraria a la idea de espacio público que es el lugar del encuentro; en consecuencia, al especializarse su uso o encontrarse en condiciones de abandono, la sociedad tiene menos espacios en los cuales fortalecer o crear relaciones sociales o sentimientos de pertenencia hacia la comunidad.

En este sentido, el presente documento busca abordar el fenómeno del rescate de los espacios públicos como parte de una política social que necesita de la participación de los vecinos del espacio, para hacer efectivas las acciones de recuperación y fomentar las relaciones sociales entre los vecinos de la comunidad y los asistentes al espacio focalizado.

Bajo esta idea, la intervención pública debe hacerse en un proyecto que involucre a los vecinos para fomentar el sentido de pertenencia, asegurando el uso constante del mismo, y con ello otorgando una dimensión mayor al de una simple inversión de materiales para la construcción de instalaciones.

Esta tesina, pretende analizar el rescate del Camellón Central Michoacana, ubicado en el Municipio de Ecatepec de Morelos, para identificar las relaciones entre los distintos elementos de la acción pública involucrados en el rescate, con la intención de sugerir y mejorar el aprovechamiento de este espacio.

Del objetivo anterior, se derivan los siguientes objetivos particulares:

- Describir la forma en que la sociedad participó en el rescate del Camellón Central Michoacana y los resultados que ha generado en el primer año de actividades.

- Explicar el resultado del rescate y analizar las debilidades u oportunidades de mejora para hacer que el espacio sea más atractivo e interesante y que más gente se beneficie con el programa.
- Identificar los elementos de la gerencia social en la implementación del programa para conocer el impacto y/o beneficio que ésta herramienta ofrece al rescate del Camellón Central Michoacana.

La gerencia social pretende ser una herramienta que utiliza la Administración Pública como eje para la ejecución de programas sociales en donde se encuentra la recuperación de espacios públicos; sin embargo, la gerencia social constituye en la práctica un proceso incremental de mediano y largo plazo. Por lo tanto, este trabajo no propone a la gerencia social como la solución inmediata y definitiva a los problemas, sino como una forma de administrar este tipo de proyectos que buscan el fortalecimiento de la vida en comunidad, a través de una apertura del gobierno hacia la participación de la sociedad.

Más que establecer un nuevo sistema de administración de los programas sociales de esquemas de participación en los municipios, se orienta a reconocer y analizar los existentes en la realidad particular de este espacio analizado y revisar los resultados que ha generado.

Para tales efectos, el presente documento se ha dividido en cuatro apartados. El primero aborda los conceptos que se utilizarán a lo largo de la investigación para sustentar el estudio de caso, además de contextualizar el papel de la administración pública en una realidad concreta y que funcionarán como herramienta para mejorar la gestión de los espacios públicos. Conceptos tales como Gobierno y Administración Pública, Política Social, Participación Ciudadana, Comunitaria y Social, Gerencia Social, Espacio Público y Cohesión Social, forman parte de él.

En el segundo apartado, se define el contexto particular del municipio de Ecatepec de Morelos, en virtud de que es necesario conocer las características y condiciones del municipio en el que se realiza el rescate del espacio público objeto de análisis, así como los instrumentos que utiliza para su gestión, particularmente lo que se refiere a los espacios

públicos. Esto permite identificar la relevancia del rescate de este tipo de espacios como una tarea de la administración pública local.

En el apartado tres, se presenta el estudio de caso del “Camellón Central Michoacana” (CCM), en el que se revisa las condiciones en las que se encuentra el espacio público y su adaptación a las necesidades de la comunidad; de igual forma, el aprovechamiento del espacio público rescatado para beneficio de la comunidad; por último, el tipo de redes sociales que se generan en el espacio público rescatado a través de las actividades que se realizan. Lo anterior, en base a los conceptos revisados en la primera parte y adaptándolo a las condiciones particulares del municipio que se presentan en el segundo capítulo.

El capítulo cuatro contempla algunas aportaciones elaboradas a partir del análisis de la información del CCM presentadas por el Ayuntamiento de Ecatepec de Morelos y la investigación de campo realizado en dicho espacio, para beneficiar tanto a los ciudadanos para que hagan uso del espacio público como al gobierno municipal para la aplicación de las medidas que legitimen y potencialicen su acción.

Finalmente se presentan las conclusiones de la investigación, una síntesis de lo expuesto a lo largo del documento, así como los resultados del análisis de la información del CCM en conjunto con la información presentada en los primeros dos apartados de este trabajo.

1. MARCO CONCEPTUAL

La administración pública tiene como una de sus tareas principales la conservación de la sociedad y como reto inminente el rescate de los espacios públicos por ser un elemento que permite el fortalecimiento de la cohesión social en una comunidad específica. Este capítulo pretende abordar los conceptos que se encuentran presentes en el trabajo, aspectos tales como: Gobierno y Administración Pública, Política Social, Participación Ciudadana, Comunitaria y Social, Gerencia Social, Espacio Público y Cohesión Social.

1.1 Gobierno y Administración

La vida en asociación es natural para el hombre. "El hombre nació para vivir en sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes que son el elemento de la asociación política y la causa de su perpetuidad."¹

El hombre en sociedad requiere de organización para garantizar su sobrevivencia, para lo cual se ha valido del Gobierno y la Administración Pública. Esta situación es reconocida por Charles Bonnin al definir a la Administración como "una potencia que arregla, corrige y mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas."² Al mismo tiempo, este autor establece cuatro principios que rigen a la Administración:

- 1o. Que la administración nació con la asociación y comunidad.
- 2o. Que la conservación de esta es el principio de la administración.
- 3o. Que la Administración es el gobierno de la comunidad.
- 4o. Que la acción social es su carácter y su atribución la ejecución de las leyes de interés general.³

¹ Charles Bonnin, "Principios de administración", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, p. 92.

² *Ibid*, p. 93.

³ *Ibid*, p. 97.

Concluyendo que "la función esencial de la administración consiste en mantener a la sociedad en una situación de bienestar, en conservar la cohesión social, por lo tanto a reproducir a la sociedad y mantener en orden a la misma. De esta manera, la administración al conservar a la sociedad conserva al Estado y así misma."⁴

De esta forma queda establecido el binomio que conforman sociedad y administración, la cual es dirigida por el gobierno. Sin embargo, ambos conceptos guardan diferencias y no deben ser confundidos.

La diferencia que existe entre gobierno y administración pública es que: "la administración es la ejecución de la voluntad pública, como la legislación es esta misma voluntad. El gobierno es el vigilante de la ejecución de ella y el censor que recuerda su observancia, porque no tiene la acción que existe en la administración".⁵

En las palabras de otro autor clásico de la Administración:

“El Gobierno es el Poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger a la sociedad, y la Administración constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna.”⁶

El concepto de gobierno, definido por Ricardo Uvalle refiere a las "instituciones orientadas a la salvaguarda de la vida social y económica, lo cual incluye, desde luego, la protección y seguridad de la población civil y los ciudadanos"⁷, pero que requiere de la Administración Pública para llevar a cabo acciones específicas que permitan concretar estos propósitos, es decir, la ejecución de acciones concretas.

En tal sentido, la administración pública requiere de una serie de instrumentos que le permitan concretar las líneas marcadas por el gobierno, dentro de los cuales se observa la presencia de las políticas sociales como una medida para cumplir sus objetivos, programas y proyectos.

⁴ Luis Alfredo Sánchez Ildelfonso, *La Administración Pública y los Programas de Combate a la Pobreza en México: 1989-2005*, Tesis de Maestría, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006, p.28

⁵ Charles Bonnin, op.cit, p. 95.

⁶ Alejandro Olivan, "Idea general de la administración", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982, p.105.

⁷ Ricardo Uvalle Berrones, *Perspectiva de la Administración Pública contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007, p.147.

1.2 Las políticas sociales

Una primera definición que ofrece Clara Jusidman sobre la política social indica que es un “conjunto de normas, instituciones, programas y recursos públicos destinados a mejorar los niveles de bienestar de la población y constituye la herramienta mediante la cual cada sociedad procura promover, proteger y realizar los derechos sociales y fundamentar la ciudadanía social de sus miembros.”⁸

De acuerdo con Galo Viteri, “la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades.”⁹ Por lo tanto, la política social se vuelve pieza clave en la actividad del Estado, al tener un efecto directo en la sociedad.

Para María Julia Reyna, las políticas sociales, además de pretender disminuir las inequidades sociales, buscan “promover y garantizar el ejercicio de los derechos ciudadanos. Entre ellos pueden mencionarse las políticas de salud, educación, vivienda y recreación, están dirigidas al conjunto de la ciudadanía y adoptan criterios de universalidad porque son parte de la responsabilidad social del Estado.”¹⁰

En el caso mexicano, la política social, al estar vinculada a la acción del Estado, las transformaciones que tiene ésta afectan de igual forma la atención de los problemas que atiende la propia política social.

Hira de Gortari y Alicia Zicardi dividen la historia de la política social mexicana en cinco grandes etapas: “1) de la república restaurada al porfiriato (1867-1876); 2) del porfiriato a la revolución; 3) el Estado social surgido de la revolución (1910-1940); 4) el Estado corporativo intervencionista (1940-1985) y; 5) el Estado del liberalismo social o del

⁸ Clara Jusidman Rapoport, *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*, SEDESOL, México, 2008, p. 7

⁹ Galo Viteri Díaz: (2007) *Política Social: elementos para su discusión*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/297/s/p. consultado el 18 de abril del 2013.

¹⁰ Reyna María Julia y Alicia Zicardi, “Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada”, en Tonatiuh Guillén y Alicia Zicardi (coords.), *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, UNAM, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, El Colegio de la Frontera Norte, 2010, p.281.

neoliberalismo.”¹¹ Para los efectos de este trabajo, el análisis se centrará en la quinta etapa que refieren las autoras.

Dentro del modelo neoliberal, David Gordon señala que la política social se caracterizó por cuatro puntos principales:

- *Privatización*: la cual tiende a elevar los precios para los pobres.
- *Liberalización del mercado de capitales*: lo que permite a los especuladores desestabilizar las economías nacionales.
- *Precios basados en el mercado*: esto aumenta los costos de los alimentos básicos y combustible para los pobres.
- *Libre comercio*: regido por la Organización Mundial del Comercio (OMC) que suele colocar en situación de peligros desventaja a los países más pobres.¹²

Por otro lado, de acuerdo con el análisis de Omar Guerrero, "los programas de privatización aplicados bajo la idea neoliberal han dejado saldos socialmente lamentables y oprobiosos, como el incremento de la pobreza, y aún la pauperización social generalizada, así como la proliferación de enfermedades epidémicas y la emergencia de ingredientes de inestabilidad social."¹³

¹¹ Hira de Gortari y Alicia Ziccardi, "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", varios autores, *Las políticas sociales de México en los años 90*, México, UNAM, FLACSO, 1996, p.201-202. Las autoras caracterizan los periodos mencionados de la siguiente forma: 1) durante la república restaurada y el porfiriato, el sustento político-ideológico fue el liberalismo, pero de una forma matizada por dos generaciones, una ocupó el poder con la restauración de la república y sostuvo un liberalismo más acendrado y militante, mientras que la generación siguiente, el llamado "porfiriato", tuvo una visión más pragmática. Imperó la concepción de que el Estado debería tener una política abstencionista, lo que explica la ausencia de una política general para combatir los problemas sociales más agudos, aunque esto no evitó algunos avances en materia educativa y de salud. 2) de la revolución a la década de los 40, en este periodo se producen cambios en la dimensión económica, política y social del país, se proporcionaron instrumentos para la participación del Estado en la economía y la sociedad, convirtiendo al Estado en un agente cada vez más activo, particularmente en cuanto a medidas que beneficiaran a la colectividad, lo cual tuvo su expresión más activa en el régimen de Lázaro Cárdenas. 3) de 1940 a 1988 las políticas sociales se enmarcan en el modelo del *welfare state*, se trata de un Estado promotor de una redistribución indirecta del ingreso, con capacidad para crear condiciones de relativa igualdad de oportunidades para el conjunto de la ciudadanía. En México se desarrolló un sistema de seguridad social a la vez que se mantienen los privilegios para los grupos ya atendidos y se crea un sistema unificado, administrado por una agencia única. En el marco del llamado "desarrollo estabilizador", la política social se sustenta en la creación de un gran aparato institucional, el cual genera una importante cantidad de empleos asalariados y estables para atender las demandas de educación, salud y, en menor medida, vivienda y bienes y servicios urbanos. Los mecanismos a partir de los cuales la población mexicana se integra socialmente son predominantemente políticos y clientelísticos y, por medio de ellos, se reforzó la estructura de representación corporativa. 4) el liberalismo social o neoliberalismo, contempla desde mediados de los años setenta, una crisis fiscal en los países centrales que culminó en la adopción de un modelo neoliberal. La política social se redefine en función de que el Estado de reformarse para modificar la sobrecarga de funciones que tiene; la burocratización resta efectividad a la política social; y los aparatos gubernamentales presentan una esclerosis como consecuencia de un corporativismo que mina la capacidad de absorber el cambio que demandan los actores sociales.

¹² David Gordon, *La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla*, en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.) "La pobreza en México y el mundo", México, Siglo XXI, 2004, p.46.

¹³ Omar Guerrero Orozco, "La administración pública de políticas sociales", *Revista Tecnológica Administrativa*, Medellín, Colombia, Vol. 11, Num. 23, 1997, p.18

Existe la necesidad de hacer frente a estas nuevas condiciones con una reforma integral del aparato gubernamental, un modelo caracterizado por la escasez de recursos pero la abundancia de necesidades sociales. Entre las principales demandas a satisfacer se encuentran las siguientes:

“Productivizar el gasto público... articulación sustantiva del aparato estatal... variar profundamente la autoimagen y la imagen pública del funcionario... desenvolvimiento de las capacidades para gerenciar complejidad y de implementación de programas multiinstitucionales... desarrollo de la capacidad de manejo de programas sociales masivos... Establecimiento de mecanismos efectivos de evaluación... búsqueda permanente de formas de cooperación regional no tradicionales...”¹⁴

En otras palabras, se habla de una reforma de la actividad pública, empezando por hacer que el gasto público destinado a la atención social sea utilizado de una forma más eficiente, lo que implicaría obtener resultados positivos de la inversión; cambiar el concepto burocrático que se tiene acerca de la incapacidad de los servidores públicos, mediante la práctica de buenas acciones en la atención ciudadana.

La estructura gubernamental debe lograr una mayor comunicación y crear nuevas relaciones entre diferentes dependencias para que la atención de los problemas tenga un mejor resultado; así mismo, se requiere de una coordinación entre los diferentes actores sociales, debido a que estos serán el eje que le dará movimiento a la actividad gubernamental.

En tal sentido, autores como Eduardo Bustelo argumentan que no se puede dejar al Estado que intervenga en todo, pero se ha comprobado que privatización ha traído más problemas que beneficios, por lo que se debe buscar una tercera opción en donde sea la sociedad quien se encargue de atender sus problemas, con la colaboración de la estructura gubernamental, pero como poniendo en el centro de la actividad a la sociedad, para lo cual se requiere de lo siguiente:

"Un 'social' que coloque el eje sobre la igualdad para posibilitar el desarrollo de la democracia. Una democracia no sólo como procedimiento sino esencialmente como una forma de organización de la sociedad. Sociedad que a su vez para constituirse requiere de voluntad

¹⁴ Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica.1989, p.24-30.

(particularmente de ser 'socialmente' solidarios) y de un ámbito público pluralista y político para su construcción."¹⁵

Por un lado la sociedad requiere organizarse y ponerse de acuerdo para lograr un bien común, por otro lado, la estructura gubernamental debe responder a esta dinámica con herramientas que permitan la participación por parte de la sociedad. Bajo esta idea, "está surgiendo una nueva definición de los derechos del ciudadano; una actitud de unidad para la autoayuda en la población, donde las demandas hechas asumen el carácter de demandas de derechos y no de favores que se intentan obtener negociando con los representantes del Estado."¹⁶

Hay un cambio en la vida social, de la pasividad al dinamismo e involucramiento en los problemas que le aquejan, por lo que la participación social se vuelve un elemento clave en la atención de los problemas públicos.

1.3 Participación

La participación es un concepto que ha tenido diferentes acepciones de acuerdo a características específicas.

“En sociología, el término significa: a)cooperación e identificación con determinadas instituciones, valores y fuerzas socialmente relevantes de una sociedad, o b)compromiso manifiesto con un trabajo práctico-político dentro de la estructura y procesos democráticos. La participación presupone tanto ciertos mecanismos y contenidos en la socialización de los individuos en cuestión, como también determinadas pautas institucionales de información, comunicación y estructura de dominio en las organizaciones en cuestión.”¹⁷

¹⁵ Eduardo Bustelo Graffigna, *¿Retornará lo social?*, en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.) "La pobreza en México y el mundo", Siglo XXI, México, 2004, p.185. El autor plantea este enfoque, basándose en tres puntos principales: primero el sentido de construcción de sociedad, incluye la reforma política y del estado, donde está presente la construcción de la legitimidad democrática indispensable para la restauración de lo público y, así, retornar el poder al interior de la política. Segundo, la construcción de una sociedad autónoma, entendida como la capacidad de la primera para inventarse su futuro como parte de su propio desarrollo y no la inclusión de una historia escrita por otros; esta autonomía comprende dos dimensiones: una sociedad nacional con un ejercicio de la libertad política como sociedad, la posibilidad de definir la vida propia acorde con unos mínimos morales globales y; por otro lado, autonomía respecto a los procesos de determinación que surgen de la técnica, que la tecnología no determine las decisiones y formas de trabajo, sino ponerla al servicio de un tiempo funcional en su uso equilibrado y social. Tercero, la política social como construcción de igualdad es un elemento de la justicia distributiva, para lo cual se requiere profundizar en la democracia y sus instituciones.

¹⁶ Jon Shefner, "La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México", Vellinga, Menno, *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1997, p.265.

¹⁷ Hillman Karl-Heinz, *Diccionario enciclopédico de sociología*, España, Editorial Herder, 2001, p.681.

Existen varias clasificaciones de la participación dependiendo del adjetivo que le acompañe, las que causan mayor confusión son la participación ciudadana, la participación social y la participación comunitaria.

1.3.1 Participación Ciudadana

La participación ciudadana está ligada al régimen democrático: "refiere a la participación política pero se aleja de ésta al menos en dos sentidos: abstrae tanto la participación mediada por partidos políticos, como la que el ciudadano ejerce cuando elige a las autoridades políticas. Expresa, en cambio, aunque con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas."¹⁸ Dichas actividades son generales y de interés social, no de un grupo o asociación en particular.

Al hablar de participación ciudadana, está asociado el tema de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), como mecanismo de interlocución entre la sociedad civil y el gobierno.

"La participación de los ciudadanos organizados facilita la articulación de las demandas sociales, aumenta la conciencia y las virtudes cívicas de la sociedad en la deliberación de asuntos públicos y obliga a la burocracia a realizar sus trabajos con mayor eficiencia. Todo esto contribuye a hacer más efectivas las acciones de gobierno, bajo una dinámica que favorece la vigilancia, la transferencia y la supervisión ciudadana."¹⁹

¹⁸ Nuria Cunill Grau, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Nueva Sociedad, 1997, p.74. El desarrollo práctico de la participación ciudadana ha estado centralmente asociado a la intervención de los ciudadanos en actividades públicas en tanto portadores de intereses y, específicamente al asunto de la intervención de las organizaciones de intereses en las decisiones estatales. La autora hace una revisión de los tipos de participación desde los años 70s identificando la participación ciudadana como elemento de la vida democrática en el que no se pretende sustituir la representación política, sino alimentarla a través de la participación de asociaciones constituidas y representantes de un interés social y general.

¹⁹ Mónica Tapia Álvarez, *Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas*, en José Luis Méndez (coord.), *políticas públicas*, volumen XIII, Colegio de México, 2010, p.412. En esta obra, el autor también nos señala diferentes tipos de relaciones entre las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y el Estado, dependiendo de la profundidad: 1) Las OSC solicitan, gestionan y reciben apoyos monetarios o en especie puntuales de parte de los gobiernos para sus proyectos específicos; 2) Las OSC coinvierten y reciben financiamiento público, organizado según reglas y fondos de recursos anuales o de corto plazo dirigido a proyectos sociales que básicamente las OSC diseñan y operan; 3) Las OSC implementan programas, proyectos o políticas públicas, diseñados y concesionados por los gobiernos y reciben recursos públicos; 4) Se incorpora a las OSC para que vigilen, monitoreen y denuncien desviaciones en los programas públicos, como un proceso sistemático de observaciones e investigación, con entrevistas o encuestas a usuarios y funcionarios públicos; 5) Alianzas entre gobiernos y OSC donde se concertan acuerdos y proyectos de interés mutuo, con la planeación conjunta y coinvirtiéndose recursos de mediano y largo plazo. 6) Las OSC inciden en políticas públicas y el marco regulatorio con propuestas innovadoras. Las OSC en México en su mayoría son del segundo tipo; es decir, acceden a los programas del gobierno federal para obtener recursos económicos y poder implementar proyectos específicos orientados al objetivo social que tienen definido. Esto representa un esfuerzo por parte de la sociedad para participar e involucrarse en la vida pública; sin embargo, el proceso se encuentra en desarrollo y requiere de esfuerzos por parte de las mismas organizaciones civiles como de las dependencias gubernamentales. Lo que es una realidad indiscutible es que el camino es alentador y las teorías están orientadas al desarrollo de este tipo de mecanismos para hacer valer la participación de la sociedad y fortalecer la vida democrática.

1.3.2 Participación Comunitaria

La participación comunitaria "puede suponer una relación con el Estado pero que tiene un sentido meramente de impulso asistencial de acciones que, en definitiva, son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida inmediata."²⁰

1.3.3 Participación Social

Un primer acercamiento al concepto de la participación social se puede establecer de la siguiente forma:

“El hecho de que determinados seres conscientes toman parte de la interacción social. El concepto se refiere, de ordinario, a la participación humana consciente. Puede referirse a los grupos utilitarios o a los grupos de simpatía y afectivos. En estos últimos existe una identificación más completa de la personalidad con el grupo debido a los sentimientos compartidos de afección y lealtad, responsabilidad mancomunada, sentimiento, tradición y amistad personal.”²¹

Por otro lado, esta participación social también se refiere "a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones a nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales [...] supone que los individuos se relacionan no con el Estado sino con otras instituciones sociales."²²

En este nuevo modelo de administración pública en donde la sociedad juega un papel central y activo, Julia del Carmen Chávez define a la participación social como:

“El proceso de involucramiento de los individuos en el compromiso, la cooperación, la responsabilidad y la toma de decisiones para el logro de objetivos comunes. Es un proceso dinámico, complejo y articulado que requiere de una conciencia colectiva para interrelacionar con la particularidad de los sujetos... Es un proceso cíclico, ascendente, dinámico, complejo y articulado en el cual sus integrantes se organizan para compartir responsabilidades; implica

²⁰ Nuria Cunill Grau, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991, p.45. En esta definición de participación comunitaria, se alude al desarrollo comunitario cuyo objeto es el de estimular el esfuerzo propio de los individuos y hacer que ese esfuerzo sea guardado una relación más estrecha con los servicios gubernamentales. En la participación comunitaria, la actividad de los individuos u organizaciones no se plantea respecto de una actividad pública, sino de una actividad social, la que eventualmente puede requerir de la ayuda del Estado a través de asistencia técnica, ayuda material, capacitación o medios institucionales. El rasgo distintivo de esta ayuda del Estado es que se enmarca en una función protectora de los individuos y, por ende, se expresa básicamente en términos asistenciales e integradores. En este sentido, de establecerse una interacción entre el Estado y actores de la sociedad civil, la participación de estos se reduce al mínimo.

²¹ Fairchild, Henry Pratt, *Diccionario de sociología*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004, p.211, 315 pp.

²² Nuria Cunill Grau, *op.cit.*, 1991, p.44-45.

diferentes momentos y niveles, y en su articulación requiere una interacción establecida y definida en la dinámica que se establece entre la sociedad y el Estado.”²³

En ese sentido, los gobiernos locales (principalmente el municipio por ser el más cercano a la sociedad) se ven obligados a cambiar la forma en que presta sus servicios públicos, ya que con este nuevo enfoque donde la participación ciudadana se vuelve el eje que articula la acción de gobierno, se tienen que crear los espacios o medios, a través de los cuales, la sociedad pueda expresarse y participar.

“Alcanzar efectividad y metas de autosustentación en programas sociales, requiere de acuerdo a las evidencias disponibles, crear espacios favorables a la participación activa de la comunidad asistida. La necesidad de promover la participación aparece como una exigencia organizacional básica.”²⁴

Particularmente las audiencias públicas, la consulta popular, las juntas de acción comunal, las juntas administradoras locales y los comités de participación “tienen la virtud de propiciar la articulación de la acción de los distintos actores locales en el desarrollo [...] son instrumentos de movilización social y constituyen instancias de generación de una comprensión amplia de los problemas locales.”²⁵ Por lo tanto, se vuelven canales de comunicación entre la sociedad y las administraciones locales, abriendo espacios a la participación social en la gestión de lo local.

Al existir una mayor participación e involucramiento por parte de los vecinos con los programas sociales y su formulación para solucionar los problemas, será mayor la aceptación de los mismos, lo que llevará al aumento del interés por conservarlos y la inversión del gobierno se verá reflejada en este aspecto.

Esta participación tendrá efectos positivos al momento de concretar las acciones, no obstante, también es trascendente hacer notar que los vecinos participan de una forma externa del gobierno, mientras que al interior se requiere de una mayor coordinación y participación de diferentes áreas para hacer frente a los conflictos propios de la

²³ Julia del Carmen Chávez Carapia, *La participación social: retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, 2003, p.17

²⁴ Kliksberg, Bernardo, *Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves* en http://www.econo.unlp.edu.ar/uploads/docs/hacia_una_gerencia_social_eficiente_bernardo_kliksberg.pdf, p.4, consultada el 22 de noviembre de 2012.

²⁵ Isabel Licha, *opc.cit*, 2001, s/p.

implementación. Es decir, mientras más involucrados se convoquen para la solución de los problemas más efectiva será la solución, porque se habrán expresado más puntos de vista:

"Los gobiernos locales han dejado de jugar un simple papel de agencias prestadoras de servicios básicos y tienden a jugar un papel mucho más estratégico como eje de articulación de la acción pública local, como pivote en la construcción de arreglos institucionales para el desarrollo, de la gobernabilidad y para activar y fortalecer la participación ciudadana. Se observa en los gobiernos estatales una transición del modelo productor de servicios, al modelo productor de acción pública institucionalizada."²⁶

Por lo tanto, se puede argumentar que un programa social requiere tanto de la participación de la sociedad como de las autoridades locales, ambas en su carácter de instancias ejecutoras que deciden, proponen y vigilan el desarrollo de los programas, ya no como observadoras sino como actores activos e involucrados.

Esta idea, supone la existencia de cambios trascendentales en la forma de vida de la Administración Pública, pues implica cambiar la forma de administrar y de ejecutar los programas. En tal sentido, la gerencia social se ofrece como una herramienta de vinculación entre el gobierno y la sociedad.

1.4 Gerencia Social

Existe un proceso de cambio en la gestión de lo público, paralelo a los modelos burocráticos, rígidos y verticales, debido a su incapacidad de enfrentar las demandas sociales actuales. Ello con modelos más flexibles, horizontales y, sobre todo, con un enfoque de inclusión a la participación de la sociedad en los programas de gobierno.

Dentro de estos cambios se encuentra la gerencia social, que es un concepto que se encuentra en constante construcción. No existe un concepto unánime que se haya adoptado para definir a la gerencia social, pero se reconoce la importancia de profundizar en sus utilidades.

²⁶ Cabrero Enrique, "Cogestión gobierno-ciudadanía en el programa de bienestar social en el espacio municipal: un balance preliminar", en Alicia Ziccardi (comp.), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2004, p.117.

La gerencia social se considera "un medio que permite enfrentar con recursos tecnológicos innovadores y en los marcos de la democracia política, los desafíos que se originan con el abatimiento de la calidad de vida. Es pues, una opción a considerar en momentos en que los gobiernos modernizan sus medios de gestión y administración."²⁷

Otra definición de gerencia social, ofrecida por Álvaro Navarro, se describe a continuación:

"Es el intento de aplicación de las técnicas del management con el objeto de guiar y dirigir las organizaciones del sector social gubernamental y no gubernamental hacia el logro de su misión, sus objetivos y metas en un ambiente complejo, cambiante y de alta incertidumbre, haciendo un uso eficiente y eficaz de los recursos[...] requiere un esfuerzo adicional de negociación por parte de los gerentes sociales, para conciliar las aspiraciones de los distintos grupos de interés involucrados en el sector social."²⁸

Por su parte, Miguel Ángel Márquez define a la gerencia social como "una forma de acción gubernamental que tiene como finalidad coadyuvar al mejoramiento del nivel de vida de la población, a través de la puesta en marcha de modelos organizacionales modernos."²⁹ Dichos modelos refieren a la inclusión de mecanismos para captar la participación de la sociedad.

"La gerencia social destaca como una tecnología gubernamental para atender las desigualdades, injusticias y marginación de la vida económica [...] Es una gerencia que alude a los resultados, no a la trama de decisiones adoptadas copularmente y que transita por filtros administrativos movidos por camarillas burocráticas."³⁰

En ese sentido, el gobierno ofrece apoyos que lo constituyen como un coordinador y facilitador para concretar acciones emanadas de la sociedad.

²⁷ Ricardo Uvalle Berrones, *La gerencia social: una opción de gobierno abierto*, en *Revista de Administración Pública*, vol.26, Puerto Rico, 1994, p.137.

²⁸ Alvaro Freddy Navarro Vargas, *La gerencia social y el nuevo paradigma de la gerencia*, [en línea]: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000170.pdf>, p.8, consultado el 10 de octubre del 2012.

²⁹ Miguel Ángel Márquez Zárate, *Gerencia Social. Retos y perspectivas para el siglo XXI*, en *Revista Defensa Ciudadana*, No. 18, Abril-Junio 2009, p.5

³⁰ Uvalle Berrones Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM / INAP, 1994, p.129.

Centrada en la lógica de la vinculación y participación de la sociedad civil para la operación de políticas y prestación de servicios públicos, la gerencia social aspira a obtener resultados eficientes y acordes a las necesidades de la misma sociedad.

Para Karen Mokate y Jorge Saavedra, la gerencia social del “actuar de una manera que simultáneamente ve el mundo y propone intervenciones influenciadas por los conceptos, métodos y enfoques del desarrollo social, de la gerencia pública y de las políticas públicas.”³¹ Es decir, se combinan las técnicas y/o principios de cada una para ofrecer una solución integral y efectiva acordes a las nuevas condiciones cambiantes de la sociedad.

La administración pública, junto con la sociedad organizada, se reconocen como actores complementarios, donde el primero requiere de la sociedad para conocer el contexto y las particularidades de las problemáticas que se viven, como el segundo requiere de los recursos, la organización y dirección de las autoridades para implementar las acciones que atenderán dichas problemáticas.

Para Isabel Licha “la gerencia social es el campo interdisciplinario e intersectorial de conocimientos y de prácticas, que apoyan los procesos de toma de decisiones estratégicas y la implementación de acciones públicas, orientadas al logro del bienestar social.”³² No se enfoca solamente al logro de resultados programados, sino que busca que esa programación corresponda a las necesidades reales de la problemática en una sociedad específica con condiciones particulares.

"Para la gerencia social los males de la pobreza tienen que atacarse con mejor acción de gobierno, pero fundamentalmente con la participación organizada de los mismos grupos que la padecen. Es un tipo de gerencia que no es altruista ni caritativa; menos paternalista. Es una gerencia que alude al realismo de la vida social y económica, tanto en los beneficios a distribuir como en las desigualdades a erradicar."³³

A través de estas definiciones, este trabajo identifica cuatro aspectos primordiales de la gerencia social:

³¹ Karen Mokate y José Jorge Saavedra, *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas Sociales*, Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social s/a, p.6

³² Isabel Licha, *La gerencia social como un enfoque innovador y democratizante de la gestión municipal*. INDES/BID, Washington, DC, Agosto 2001;VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001, s/p.

³³ Uvalle Berrones Ricardo, *op.cit*, 1994, p.129.

- 1) Busca el desarrollo social a través de la disminución de la pobreza y la desigualdad.³⁴
- 2) Lo busca a través de modelos organizacionales que sean capaz de dar respuesta a las necesidades de la sociedad.
- 3) La participación de la sociedad es el eje rector de dicho arquetipo.
- 4) La negociación es la clave para llegar a acuerdos y canalizar la diversidad de opiniones y necesidades tanto de la sociedad como del complejo aparato gubernamental.

La gerencia social reconoce a la participación social como elemento de vinculación a partir del cual se pretende atender los problemas sociales de manera más eficiente, a través de instrumentos y herramientas específicos, por lo cual se debe buscar un espacio en el que ambos aspectos confluyan.

En ese tenor, el espacio público se ofrece como una esfera urbana caracterizada por la apertura y el respeto mutuo de los que ahí convergen, permitiendo la articulación que requieren ambos sectores: la autoridad administrativa y la sociedad organizada, con la finalidad de llegar a acuerdos.

1.5 El Espacio Público

Existen dos formas de concebir el espacio público: por un lado, como elemento de lo no privado; por otro, como el espacio físico que ocupa una ciudad. Sin embargo, ambos conceptos no son excluyentes. De hecho, conforman un punto de convergencia que es parte importante en el desarrollo del presente trabajo.

³⁴ Filgueira Prates Fernando y Sergio Lijtenstein Neulaender, "Desigualdad, demografía y familia", en Enríquez Rosas, Rocío (coord.), *Los rostros de la pobreza: el debate: tomo V*, México, ITESO, Universidad Iberoamericana, 2008, p. 48. Señalan que la desigualdad siempre ha existido en los diferentes sistemas, ya sea capitalista o socialista; sin embargo, hay desigualdades funcionales y disfuncionales. Cuando la desigualdad se expande al conjunto de dinámicas sociales, económicas y políticas, inhibe la constitución de círculos virtuosos entre las diferentes esferas del desarrollo. Así, "la desigualdad económica afecta la formación o reproducción de sistemas políticos institucionalizados y con bases amplias de representación. La desigualdad que intensifica la distribución asimétrica del poder económico y político, afecta de forma negativa el combate contra el acceso y manejo rentista de bienes públicos y de recursos como la propiedad. La desigualdad económica torna muy compleja la construcción de modelos de protección social a los que los diferentes estratos presten lealtad, al articular alianzas que los sostengan y defender prestaciones básicas de tipo universal y un sistema impositivo que permita financiarlas desde los ingresos genuinos del estado." Por lo tanto, disminuir estas desigualdades se vuelve un reto importante de cada Estado al buscar medidas para controlarlas, de ahí que en la gerencia social se encuentra una de las medidas que contribuyen a este tipo de control.

Respecto a la parte teórica, Ricardo Uvalle describe la filosofía y el espíritu de lo público en el mundo moderno de la siguiente forma:

"La filosofía de lo público consiste en diluir el misterio, el secreto, lo inaccesible, las penumbras y lo cerrado para que no sean diques que impidan a los ciudadanos asociarse e integrarse para que a la publicidad, lo accesible, lo visible y lo manifiesto sean los medios que garanticen una convivencia más fructífera que permita la realización de las personas y los grupos."³⁵

En este sentido, el espíritu de lo público "crea las condiciones fundamentales para organizar, sustentar y articular lo que es diverso en la sociedad [...] se integra por los elementos de asociación, comunidad, cooperación y corresponsabilidad que hacen posible la preservación del interés compartido más allá de los individualismos exacerbados."³⁶

Es decir, la combinación de un lugar en el que se puede convivir y expresar y que además cuenta con mecanismos que permitan la cooperación y la participación activa de los que actúan en los asuntos colectivos.

La relación que guarda el espacio público con la Administración Pública es que ésta:

"Le corresponde a la Administración Pública, la atención y solución de aquellas necesidades que teniendo origen privado, rebasan las relaciones familiares y de la casa para ingresar al ámbito de lo público. Las insuficiencias, carencias y problemas que trascienden la esfera de lo privado para ingresar al espacio de lo público es lo que acredita y legitima la intervención de la Administración Pública en la vida comunitaria."³⁷

Por otro lado, la concepción desde el punto de vista de los urbanistas es importante puesto que el espacio al que se refiere la actual investigación se sitúa en la vida metropolitana, es decir, la ciudad; que de acuerdo a Jordi Borja, puede ser definida de la siguiente forma:

"El producto físico, político y cultural complejo... caracterizado en nuestra cultura, en nuestro imaginario y en nuestros valores como concentración de la población y de actividades, mezcla social y funcional, capacidad de autogobierno y ámbito de identificación simbólica y de participación cívica... lugar de encuentro, de intercambio, ciudad como cultura y comercio. Ciudad de lugares y no únicamente espacio de flujos donde podemos construir lugares de centralidad por medio de los flujos y puntos nodales."³⁸

³⁵ Uvalle Berrones Ricardo, *op.cit*, 2007, p.24.

³⁶ Idem, p.25.

³⁷ Idem, p.37.

³⁸ Jordi Borja, "La ciudad es el espacio público", en Ramírez Kuri Patricia, *Espacio público y construcción de ciudadanía*, México, FLACSO, 2003.

La ciudad precisa tener atribuciones como inclusión, identificación e intercambio entre sus habitantes como conjunto; sin embargo, “el prototipo del ciudadano es el extraño, el extranjero; la ciudad es un conjunto de desconocidos, el espacio donde el encuentro con extraños se convierte en rutina, donde la proximidad física coexiste con la distancia social.”³⁹ La tendencia es vivir en un aislamiento tal, que a pesar de transitar en la misma zona se busca el anonimato frente a los demás.

Esta relación es paradójica, puesto que la vida en asociación es el principio fundamental por el cual existe la sociedad, para satisfacer necesidades que de forma individual no se podrían satisfacer. Es decir:

“En el proceso de conformación de un lugar, la relación que se establece entre vecinos es fundamental, ya que el uso compartido del territorio implica, además de la inversión efectiva, el establecimiento de acuerdos (y también desacuerdos), la elaboración de una normatividad que sanciona y significa en colectivo la forma en que se utilizan los espacios comunes y las conductas con ellas asociadas, abriendo la posibilidad de que surjan sentimientos de pertenencia a su entorno y de diferencia al resto urbano.”⁴⁰

El espacio público se ofrece como elemento de unión entre los vecinos para fortalecer las relaciones entre ellos. Patricia Ramírez Kuri reafirma esta idea al decir que: "la ciudad vivida se revela en las prácticas del espacio, en las formas de comunicación y de acción, como el lugar donde confluye la diferencia, la diversidad cultural y la heterogeneidad social... sede de procesos y de relaciones sociales, políticas y culturales complejas."⁴¹

Los autores Olga Segovia y Ricardo Jordan consideran que el espacio en la ciudad:

“Es un lugar de relación y de identificación, de manifestaciones políticas, de contacto entre las gentes, de animación urbana, a veces de expresión comunitaria. Además de funciones físicas, el espacio público configura el ámbito para el despliegue de la imaginación y la creatividad, el lugar de la fiesta (donde se recupera la comunicación de todos con todos), del símbolo (de la posibilidad de reconocernos a nosotros mismos), del juego, del monumento, de la religión.”⁴²

³⁹ Daniel Innerarity, *El nuevo espacio público*, España, Editorial Espasa Calpe, 2006, p.96

⁴⁰ María Teresa Esquivel Hernández, "Conformando un lugar: narrativas desde la periferia urbana", en Patricia Ramírez Kuri y Miguel Ángel Aguilar Díaz (coords), *Pensar y habitar la ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*, México, Editorial Anthropos, UAM-Iztapalapa, 2006, p.37

⁴¹ Patricia Ramírez Kuri y Miguel Ángel Aguilar Díaz (coords), *Pensar y habitar la ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*, México, Editorial Anthropos, UAM-Iztapalapa, 2006, p.105

⁴² Olga Segovia y Ricardo Jordan, *Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social*, Chile, CEPAL, 2005, p.18

Este concepto de espacio público refiere, no solo un lugar físico y de concepción político-democrática; sino que integra elementos físicos y teóricos. Es donde se da la interacción entre las personas que tienen necesidades diferentes pero intereses en común. Además, rescata la idea positiva del espacio, haciéndolo el lugar por excelencia de convivencia y expresión.

Para Juan Antonio Flores, el espacio público “es la dimensión material de la sociedad, lugar donde surgen y se desenvuelven las políticas sociales, además de ser el sitio donde el habitante expresa su identidad, en tanto se lo apropie, social, política y culturalmente.”⁴³

El concepto de espacio público es muy amplio, diverso y complejo debido a los aspectos que implica y a la realidad que en él se expresa. Se vuelve prioridad contar con este tipo de espacios como un lugar de libre expresión, en el que se reconoce una sociedad, en el que se puede discutir y llegar a acuerdos para la toma de decisiones colectivas, particularmente en lo que se refiere a la participación de los vecinos en la solución de los problemas.

La diversidad es fuente de alimentación del espacio urbano y se reconoce como el elemento sobre el que girará la actividad urbana. El problema es que las ciudades atraviesan por un nuevo proceso de exclusión a partir de la pobreza, en donde "los nuevos pobres no tienen espacio en la sociedad, ni arriba ni abajo ni muy abajo, y, por lo tanto, se les deja afuera, excluidos. Aparece así un nuevo y más cruel eje de desigualdad: entre los de adentro y los de afuera, los que forman parte y los excluidos, los *in* y los *out*." ⁴⁴

Los centros comerciales o los espacios públicos cerrados son el claro ejemplo de este tipo de exclusión y parecen estar alcanzando una prioridad considerable en la concurrencia de las personas. Esto se debe, entre otros factores, al aislamiento, la inseguridad y la individualización de la sociedad, porque en estos lugares la gente se siente con mayor confianza, la tendencia al alta es vivir en lugares cada vez más cerrados y en donde se evita el contacto con los demás.

⁴³ Flores Vela, Juan Antonio (comp.), *Estado, metrópoli y políticas sociales*, México, Plaza y Valdés, 2007, p.297.

⁴⁴ Brugué Quim, "Políticas para la cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, El Colegio de la Frontera Norte, 2010, p.234.

Ante esta situación es importante aclarar que no se pone en duda la importancia del espacio público y no se considera propicia su desaparición, ya que es un elemento de la ciudad misma; sin embargo, estos espacios deben ser capaces de adaptarse a una sociedad diversa y con condiciones y características cada vez más particulares, que se traducen en el gran reto de estos espacios.

Es ahí donde radica la importancia de fomentar espacios públicos que sean capaces de funcionar como lugares multiculturales, en donde exista la confianza para que cualquier persona pueda asistir y hacer uso de las instalaciones. Además de que el espacio expresará parte de la identidad de las personas que hagan uso del mismo.

“Definir en qué rasgo, lugar o práctica de la ciudad se reconocen sus habitantes es lo que conforma una identidad del lugar. Esta identidad orienta la acción, proporciona una definición de sí mismo a partir de los rasgos seleccionados por la persona o grupo, o bien atribuidos por otros, posee un valor afectivo irreductible, y se elabora de conocimientos y experiencias compartidas.”⁴⁵

Por esa razón el espacio público concreta esa identidad, a partir de las acciones expresadas por una comunidad en ese espacio particular, donde además se vuelve parte de los habitantes al momento en el que ellos participan en el diseño del espacio, así como de los programas o actividades que se desarrollen.

Para Jordi Borja:

“El espacio público supone pues dominio público, uso social colectivo y multifuncionalidad. Se caracteriza físicamente por su accesibilidad, lo que lo convierte en un factor de centralidad. La calidad del espacio público se podrá evaluar sobre todo por la intensidad y la calidad de las relaciones sociales que facilita, por su capacidad de generar mixturas de grupos y comportamientos, por su cualidad de estimular la identificación simbólica, la expresión y la integración cultural. Por ello, es necesario, que el espacio público se piense como obra de cualificación del entorno y de calidad intrínseca, como son la continuidad en el espacio urbano y su facultad ordenadora, la generosidad de sus formas, de su diseño y de sus materiales y la adaptabilidad de usos diversos a través del tiempo.”⁴⁶

Independientemente de la infraestructura y el proyecto que se desarrolle en un espacio particular, la medida en que se consideraría exitoso el rescate de un espacio será la

⁴⁵ Migual Ángel Aguilar Díaz y Mario Bassols (coords.), *La dimensión múltiple de las ciudades*, México, UAM-Iztapalapa, 2001, p.73.

⁴⁶ Jordi Borja, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003, p.70

capacidad de adaptación a las condiciones y necesidades de la comunidad y de un constante trabajo en el mismo, con el que se asegure un uso constante.

Otro concepto por analizar es el de aprovechamiento del espacio, ya que es necesario identificar las actividades que ahí se realizan y compararlas con las que se programaron. El resultado debería ser la existencia de una coherencia entre las actividades que se practican y la infraestructura y el equipamiento.

Esta comparación se vuelve trascendental porque “la multiplicidad de actividades que se llevan a cabo en el espacio también se pueden entender como expresión de diversidad social, la concurrencia de variados grupos con maneras de actuar y experiencias distintas enriquecen un espacio... esta diversidad supone una forma de pensamiento social en donde la diferencia es entendida y valorada.”⁴⁷

Para lograr la coexistencia de estas relaciones, en donde la diferencia es la regla, es necesario captar las necesidades de los diferentes grupos que se sitúan alrededor del espacio, ya que este tipo de intervención permitirá que el espacio sea una respuesta integral a todas estas necesidades expresadas por los grupos.

Una de las virtudes que se pueden identificar, con respecto a la utilización de estos espacios públicos, es la siguiente:

“El proceso de gestión ciudadana y desarrollo de políticas sociales más importantes de nuestro tiempo tiene lugar en los espacios públicos de la ciudad, particularmente los centros cívicos e históricos. Las políticas sociales surgidas de la población misma, mostraron ser sólidas y consistentes al grado que son consideradas y tomadas como parte de la cultura, esto es, con usos y costumbres.”⁴⁸

Las anteriores concepciones del espacio ayudan a pensarlo en un lugar que permita la cohesión social entre los vecinos a través de dos enfoques: como un espacio seguro en el que se pueda transitar libremente, respetando la diversidad de la misma comunidad, así como un proyecto común en el que las personas participan y se apropian del espacio desde su diseño, permitiendo a la vez, fortalecer los vínculos entre los vecinos.

⁴⁷ Miguel Ángel Aguilar Díaz y Mario Bassols (coords.), *op.cit.*, p.62.

⁴⁸ Juan Antonio Flores Vela, *op.cit.*, p.298

En tal sentido, la cohesión social se vuelve un elemento importante a tratar, puesto que se plantea como uno de los objetivos del Programa de Rescate de Espacios Públicos y de la actividad de la Administración Pública como parte de sus objetivos fundamentales y razón de su existencia. Es decir, fomentar la cohesión social a partir del rescate de un espacio público, visto como un proyecto que realizan los vecinos en conjunto y en el que se expresan los diferentes grupos sociales.

1.6 Cohesión Social

La cohesión se puede definir como "la consistencia interna de las partes de un todo; término sociológico para designar el apego psicosocial o voluntario de los miembros de una estructura social hacia ésta, así como la consistencia y la capacidad de resistencia de la estructura frente a influencias externas destructivas y alteraciones internas."⁴⁹

Otra definición, relativa a la cohesión social, se encamina "por un lado, al conjunto de mecanismos de integración que existen en una sociedad, y por otro, a las percepciones de la ciudadanía sobre la operación de dichos mecanismos. Estas últimas a su vez determinan el sentido de pertenencia al colectivo social por parte de los grupos que lo conforman."⁵⁰

Este concepto señala que el espacio público promueve la cohesión y se vuelve un mecanismo del mismo, por lo que es primordial conocer la forma en que lo percibe la sociedad. En tal sentido, la cohesión social estará dirigida a medir la forma en que la gente percibe la inclusión social, a partir del rescate de un espacio común donde se realizan diferentes actividades y convergen diferentes grupos sociales.

En las ciudades del siglo XXI, es importante hacer énfasis en la búsqueda de proyectos que fortalezcan la cohesión social, puesto que "prolifera las personas en situación de exclusión, pero también se extiende un proceso individualizador que -despojándonos de redes relacionales, rompiendo nuestros vínculos sociales- nos hace cada vez más vulnerables

⁴⁹ Hillman Karl-Heinz, *Diccionario enciclopédico de sociología*, Editorial Herder, España, 2001, p.132.

⁵⁰ Juan Manuel Villasuso, *El concepto de cohesión social*, [en línea], http://www.tribunademocratica.com/2006/09/el_concepto_de_cohesion_social.html consultado el 15 de octubre del 2012.

y generaliza el riesgo de la exclusión. Hay un grupo de excluidos, cierto, pero todos estamos bajo el riesgo de la exclusión."⁵¹

Bajo esta idea, se reconoce la existencia de relaciones sociales como el elemento de enlace entre los miembros de una sociedad, siendo a su vez, el eje mediante el cual gira la cohesión social.

Por lo tanto, las relaciones sociales se pueden definir como “la pauta a favor de la conducta social, es decir, de la interacción entre personas y pluralidades, o sólo entre estas últimas, en las que las posiciones espaciadas son más ostensibles que las consecuencias temporales y el reposo más visible que el movimiento. La relación social es un aspecto de lo gráfico, de lo estructural, de la configuración morfológica.”⁵²

Dentro de las relaciones sociales existen grados de intensidad, ahí radica la importancia de conocer el tipo de relaciones sociales que se generan en un espacio determinado. Para fines de la presente investigación, y siguiendo a Pablo Forni, se han identificado tres tipos de intensidad en dichas relaciones:

- “Relaciones socialmente estrechas: generalmente se basan en puntos de coincidencia heredados o creados como resultado de compromisos por toda la vida y un contacto personal frecuente. Se caracteriza por intensos sentimientos de conexión que pueden incluir sentimientos de preocupación, afecto e interés por el otro.”⁵³ Este tipo de relaciones se encuentran entre los miembros de las familias, como por ejemplo, padre, madre, hermanos, esposo, hijos, incluso primos, tíos, entre otros. Lo relevante de estos últimos es que exista una convivencia constante e intensa, de esta forma, el lazo de sangre es el elemento que entrelaza las relaciones.

⁵¹ Quim Brugué, "Políticas para la cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, El Colegio de la Frontera Norte, 2010. El autor plantea una metáfora a partir de un tren con el que compara la organización de la sociedad moderna: en primer lugar la máquina o el motor que tira del tren en una determinada dirección, el cual representa el modelo de desarrollo, la fuerza que arrastra nuestra sociedad y marca el ritmo al que debemos avanzar; después el vagón de primera, concurrido abordado por una élite privilegiada que disfruta de la comodidad y ventaja de un tren que avanza imparable; seguido del vagón de segunda, en donde la clase media se esfuerza de manera poco cómoda mantener el ritmo y continuar el viaje, cada vez más lleno y de manera frágil, haciendo que al menor movimiento o bache la gente se caiga al vagón de tercera, el último vagón definido no por su incomodidad, sino por haber quedado desconectado de un tren que continúa avanzando.

⁵² Henry Pratt Fairchild, *Diccionario de sociología*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, p.253.

⁵³ Pablo Forni, Marcelo Siles y Lucrecia Barreiro, *¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión y pobreza?*, EUA, Julian Samora Research Institute, 2004, p.6

- Relaciones medianamente estrechas: en la mayoría de los casos se basa en puntos de coincidencia adquiridos. Se caracteriza por sentimientos moderadamente intensos de conexión como el respeto, la confianza y el compañerismo, que pueden existir entre colegas, compañeros de trabajo, los miembros de un mismo club o comunidad.
- Relaciones asimétricas: existe entre personas que tienen pocos puntos de coincidencia, un contacto personal limitado y a menudo diferencias importantes en cuanto a los recursos que poseen, caracterizados por sentimientos asimétricos de conexión.⁵⁴

A partir del análisis de los resultados obtenidos en el estudio de caso que se analiza en el último apartado, las dos citas anteriores permitirán reconocer la intensidad de las relaciones sociales, sobre la base de la confianza.

La confianza se define como "la probabilidad subjetiva que una persona atribuye a las consecuencias de la acción de otra u otras personas, y que le permite valorar, antes de que la acción tenga lugar, si dichas consecuencias le resultarán favorables (o perjudiciales)."⁵⁵

La confianza, de acuerdo con Putnam, "lubrica la cooperación. Cuanto mayor es el grado de confianza dentro de una comunidad, mayor la probabilidad de cooperación. Y la cooperación, a su vez, refuerza la confianza."⁵⁶

Sin embargo, esta confianza no surge porque sí, es el resultado de una noción de reciprocidad, en donde uno espera que la otra persona responda con una acción similar a la que recibió, es decir, un tipo de inversión, en donde el hacer algo por alguien es porque inconscientemente en el futuro se espera reciprocidad. Aquí es donde se tocan los elementos

⁵⁴ Idem, p.6.

⁵⁵ Salvador Giner, Emilio Lamo de Espinosa, Cristóbal Torres (editores), *Diccionario de sociología*, Alcanza Editorial, España, 2004, p. 139-140. Desde la perspectiva de la teoría de la elección racional, se confía en alguien porque se cree que, dada la información disponible sobre la persona en quien se ha de confiar, la probabilidad de que nos defraude posteriormente no es muy elevada. La confianza sería pues, una creencia sobre el comportamiento de los demás –en la medida en que éste nos afecta- que sólo será racional si se apoya en toda la información disponible sobre el comportamiento ajeno.

En esta misma definición, el autor establece una diferencia entre relaciones y sistemas de confianza. Las relaciones de confianza implicarían sólo a dos actores sociales, uno que confía y otro en que se confía. Los sistemas de confianza, en los que intervienen dos o más actores sociales, pueden ser de confianza mutua o de confianza a través de intermediarios. En el primer caso, un mismo actor social es objeto y sujeto de confianza, pues confía en la persona que confía en él; en el segundo caso, la confianza entre dos o más personas sólo surge a través de un tercero en quién confían los demás

⁵⁶ Forni Pablo, Marcelo Siles y Lucrecia Barreiro, op.cit., p.5

de confianza, apoyo y reciprocidad, lo que a su vez se verá reflejado en la intensidad de las relaciones sociales.

Se reconoce la necesidad de disponer de políticas orientadas al fortalecimiento de programas que fortalezcan la cohesión de una comunidad a través del fortalecimiento de las relaciones sociales entre los integrantes de la misma; sin embargo, "se trata de acciones públicas que implican el paso de una agenda simple a una compleja y el rediseño de las políticas y programas sociales con criterios de integralidad, expresando la intención de construir ciudadanía, fortalecer el capital social y/o sentar las bases para el ejercicio de la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía."⁵⁷

Hasta este punto se han presentado los conceptos que dan sustento a la intervención en el rescate de los espacios públicos como una política orientada al fortalecimiento de la cohesión social. Para realizar este tipo de rescates se requiere de dos elementos fundamentales: la participación social por parte de los vecinos y por otro la apertura de la estructura de la administración pública a la participación de la sociedad; todo esto, a través de la gerencia social como una herramienta generadora de mecanismos de participación y de negociación entre los actores involucrados, lo cual fomentará la formación de redes sociales que permitan fortalecer la confianza entre los vecinos y por lo tanto hacer del espacio público un lugar seguro y de inclusión entre ellos.

Para darle continuidad a esta idea, es necesario ubicar el contexto particular de la Zona Metropolitana del Valle de México, particularmente lo que se refiere al municipio de Ecatepec de Morelos, que es donde se sitúa el espacio público que se analiza en esta investigación.

⁵⁷ Reyna María Julia y Alicia Ziccardi, "Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, El Colegio de la Frontera Norte, 2010, p.282.

2. ECATEPEC DE MORELOS

El municipio de Ecatepec forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México, siendo un área urbana importante en la ciudad. En esta área se sitúa el espacio en el que se desarrolla el análisis concreto que da origen a este trabajo. En este capítulo se definirán las condiciones en las que se encuentra el municipio, desde los datos básicos de su ubicación, hasta la complejidad de sus problemas y la estructura administrativa con la que cuenta el municipio para atenderlos.

2.1 Características Generales

La palabra Ecatepec procede del náhuatl Ehecatepetl, la cual está conformada por “Ehécatl” que significa *deidad del viento* y “Tepetl” que significa *cerro*. En tal sentido Ehecatepetl significa "el cerro donde se consagra a Quetzalcóatl, Dios del viento".

Es un municipio perteneciente al Estado de México, ubicado en los paralelos 19° 19' 24" latitud norte y a los 19° 19' 49" longitud oeste del meridiano de Greenwich y una altitud de 2,200 a 2,600 metros sobre el nivel del mar (msnm). Cuenta con una extensión de 155 kilómetros cuadrados y 490 metros.

Sus límites son: al norte, con el municipio de Tecámac; al sur con el municipio de Nezahualcóyotl y el Distrito Federal; al oriente, con los municipios de Acolman y Atenco, y al poniente, con Tlalnepantla y el Distrito Federal.



Fuente: <http://www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/mexico/mpios/15033a.htm> consultada el 14 de agosto de 2012.

Su territorio representa el 0.69% del total del Estado de México, de las cuales el 16% se encuentra en diferendo de límites. La superficie que se encuentra en conflicto con los municipios de Tecámac y Acolman, suma un total de 1,703 hectáreas (ha), correspondiendo 498.24 ha aproximadamente en conflicto con Acolman y 1204.76 ha con Tecámac.

De acuerdo con el Bando Municipal de Ecatepec de Morelos, el municipio tiene la siguiente división territorial:

- 1 ciudad: San Cristóbal Centro- Ciudad Ecatepec.
- 8 pueblos: Guadalupe Victoria, San Pedro Xalostoc, Santa Clara Coatitla, Santa María Chiconautla, Santa María Tulpetlac, Santo Tomás Chiconautla, San Isidro Atlautenco, San Andrés de la Cañada.
- 6 ejidos: San Cristóbal Ecatepec, San Pedro Xalostoc, Santa Clara Coatitla, Santa María Chiconautla, Santa María Tulpetlac, Santo Tomás Chiconautla.

La historia del Municipio de Ecatepec tiene su origen en la época prehispánica, por su ubicación como entrada al Valle de México, fue el paso de las culturas otomí, tolteca-chichimeca y finalmente la azteca; de esta última, surgieron los siguientes tlatoanis:

“Primero a Chimalpilli, nieto de Moctezuma Ilhuicamina, instalado en su infancia en 1428; el segundo, Tezozómoc, hijo de Chimalpopoca; el tercero, Matlacohuatl, suegro de Moctezuma II; el cuarto, Chimalpilli II, hijo de Ahuítzol; el quinto y último, Diego Huanitzin, hijo de

Tezozómoc, que luchó al lado de Cuauhtémoc contra los españoles hasta la caída del imperio de Tenochtitlán.”⁵⁸

Después de la conquista, durante la época colonial, el territorio estuvo en manos de Leonor Moctezuma, hija del emperador azteca Moctezuma. Leonor se casó con el conquistador Juan Paz y así fue como Hernán Cortés otorgó el territorio para iniciar la evangelización.

Ecatepec “se constituyó en municipio conforme a lo marcado por la Constitución de Cádiz; su categoría fue confirmada por el gobierno local cuando nació el Estado de México en 1824 y posteriormente con la Ley del Municipio de febrero de 1825”⁵⁹, pero fue hasta el 1° de octubre de 1877, la cabecera municipal de Ecatepec fue elevada a la categoría de villa, agregándole el apellido de Morelos, por decreto de la Legislatura del estado de México.

Finalmente, es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, particularmente el artículo 115, donde se establece la figura del municipio libre como la base de la organización política y de la administración pública. En este sentido, “el 1° de diciembre de 1980 la Legislatura local aprobó el decreto 296, por medio del cual se eleva a la categoría política de ciudad a la villa conocida con el nombre de Ecatepec de Morelos, perteneciendo al municipio de Ecatepec, México.”⁶⁰

2.2 Principales problemas

2.2.1 Sobre población

De acuerdo con el censo de población 2010, el municipio de Ecatepec de Morelos es el más poblado del país después de la Delegación Iztapalapa. Esta condición se explica a través de los procesos de industrialización y de los modelos económicos empleados en la segunda mitad del siglo XX, a través de los cuales se fortaleció el desarrollo tecnológico y se promovió la migración a los centros industriales ubicados en las ciudades.

⁵⁸ Andrés Castillo Cardos, Raquel Santiago Sánchez, Rocío Ramírez Sánchez, *Monografía de Ecatepec (Jardines de Morelos)*, Universidad Pedagógica Nacional Unidad 153, 2006, consultada en: <http://www.monografias.com/trabajos-pdf/monografia-ecatepec-jardines-morelos/monografia-ecatepec-jardines-morelos.pdf> el 01 de julio de 2013.

⁵⁹ <http://e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM15mexico/municipios/15033a.html> consultada el 01 de julio de 2013.

⁶⁰ <http://e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/EMM15mexico/municipios/15033a.html> consultada el 01 de julio de 2013.

“En 1995 los municipios conurbados al norte de la ciudad se consolidaron como el principal polo de atracción de inmigrantes, reconociéndose a Ecatepec como el lugar de establecimiento de la mayoría de los nuevos pobladores.”⁶¹

La sobrepoblación es un elemento que determina el tipo de problemas que enfrenta un municipio; su reconocimiento permite tener una mejor planeación y tomar en cuenta ventajas y desventajas de este fenómeno.

El municipio de Ecatepec no surgió de un plan de desarrollo lenta y administrativamente diseñado. El crecimiento de su población se caracteriza por la falta de planeación y la irregularidad de asentamientos en zonas consideradas como de alto riesgo, e incluso áreas ecológicas. Para el año 2010, el INEGI presentó la cifra de 1'656,107 habitantes en el municipio, siendo el más poblado del país.

La densidad de población, de consecuencia con las cifras de 2010, da un resultado de 10,651 habitantes por kilómetro cuadrado. Este dato representa la ocupación del territorio y permite dar una idea más clara del grado de sobrepoblación que tiene el municipio.

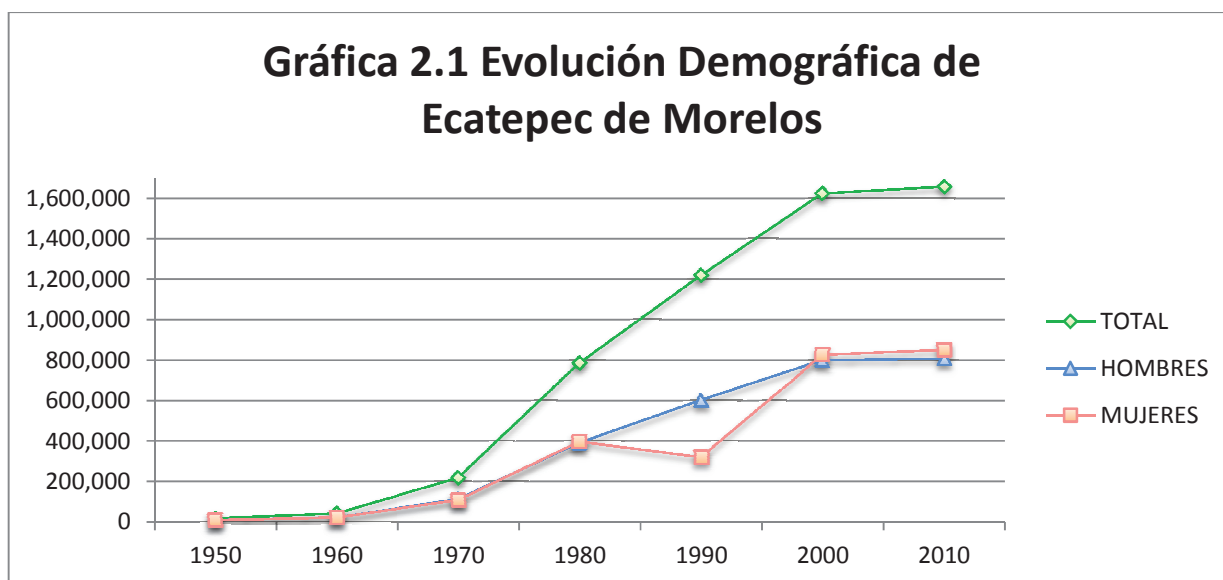
La tabla siguiente denota la evolución que ha tenido la ocupación del municipio en 60 años, desde 1950 a 2010.

TABLA 2.1 EVOLUCIÓN DEMOGRÁFICA DEL MUNICIPIO DE ECATEPEC DE MORELOS			
AÑO	HOMBRES	MUJERES	TOTAL
1950	7,659	7,567	15,226
1960	20,720	20,095	40,815
1970	110,300	106,108	216,408
1980	389,499	395,008	784,507
1990	600,410	317,725	1'218,135
1995	720,752	736,372	1'457,124
2000	797,889	824,808	1'622,697
2005	825,624	862,634	1'688,258
2010	806,443	849,664	1'656,107

Elaboración propia en base a la información de: INEGI. *Estado de México, VII, VIII, IX, X, XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda 1950, 1960, 1970, 1980, 1990 y 2000.* INEGI. *II Censo de Población y Vivienda 2005.* INEGI. *Censo de Población y Vivienda 2010.*

⁶¹ María de Jesús Quezada Ortega, *Procesos de formación de identidades socioterritoriales en escuelas públicas de Ecatepec*, Estado de México, UNAM. Tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en sociología, 2006, p.78-79.

A continuación se presenta una gráfica que permitirá visualizar esta evolución:



En 1980 se da un crecimiento poblacional significativo pues a ese año aumentó la población más de 350% con respecto a 1970. Después de esta fecha el crecimiento siguió en aumento, pues en los siguientes quince años la población creció en un 185%, posteriormente el incremento en el número de habitantes no fue tan alto; no obstante, siguió a la alza hasta el año 2000.

Para el año 2010 se nota un decremento en el grado de crecimiento de la población con respecto a los otros años, es decir, siguió en aumento el número de habitantes, pero no al mismo nivel que traía en años anteriores.

De esta forma, "el patrón con que ocurrió el crecimiento urbano en México, contribuyó a la reproducción de rezagos sociales y ha convertido a las ciudades en espacios de diferenciación social, donde se reproducen la marginación y la pobreza."⁶²

⁶² Alejandro Navarro Arredondo, "Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, El Colegio de la Frontera Norte, 2010, p.160.

Esta situación enfrenta diversos problemas: la falta de servicios públicos básicos como agua, educación, salud, saneamiento; la regularización de los asentamientos irregulares; la falta de vialidades y transporte público adecuado. Lo referido al espacio público se ve reflejado en la política social, ya que en un municipio con estas características es difícil encontrar espacios para la recreación, la convivencia y el esparcimiento social.

De acuerdo con la información presentada en el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 de Ecatepec de Morelos, del total de la población, solo el 35% residente del municipio es originaria de él, casi el 60% nació en otro lugar y reside en Ecatepec⁶³. Es un municipio caracterizado por la heterogeneidad en los orígenes de sus habitantes y a su vez en su forma de actuar. La siguiente tabla clarifica esta información:

TABLA 2.2 ORIGEN Y RESIDENCIA DE LA POBLACIÓN		
POBLACIÓN	NO.	PORCENTAJE
Nación en el municipio	575,286	35.45%
Nació en otro municipio	968,884	59.70%
Nació en otro país	1,732	0.10%
Reside en el municipio	1'267,272	78.09%
Reside en otra entidad	112,215	6.91%
Reside en otro país	1,999	0.12%

*Elaboración en base a los indicadores del INEGI (2005) y el Plan Municipal de Desarrollo de Ecatepec de Morelos 2009-2012

En este sentido, "el explosivo crecimiento y urbanización de Ecatepec registrado en los últimos 50 años, ha tenido fuertes repercusiones en la fisonomía y paisaje del municipio, pero también en las formas de vida de sus pobladores, particularmente a partir de la llegada de miles de ellos, así como en las formas culturales de convivencia y relación que se establecen simbólicamente con el territorio."⁶⁴

Esta característica está reconocida en Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, donde señala lo siguiente:

⁶³ Ecatepec de Morelos. Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, p.40

⁶⁴ María de Jesús Quezada Ortega, *op.cit.*, 2006, p.90.

“Perteneciendo a la estructura polinuclear que caracteriza a la Ciudad de México, Ecatepec presenta características de ser un centro industrial urbano desarrollado, pero también proyecta signos contrastantes de espacios que se transforman y complejizan, Ecatepec se observa como uno de los municipios más dinámicos y heterogéneos del Estado de México, en donde quizás el único componente social ausente sea los sectores residenciales de altos ingresos.”⁶⁵

La importancia de los espacios públicos y de la participación activa por parte de los vecinos en este tipo de políticas, radica en “la búsqueda de los sectores urbanos por reapropiarse del contenido social, surge la identidad colectiva, como la capacidad del actor de reconocerse y de ser reconocido dentro del mismo sistema de relaciones sociales, en el que las expectativas son socialmente construidas y permiten a los actores relacionarse con el mundo exterior”⁶⁶

2.2.2 Pobreza

De acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), en el municipio de Ecatepec de Morelos, el 40.8% de la población se encuentra en algún nivel de pobreza y al menos el 80% se ve vulnerable por carencias sociales o por ingresos.

De acuerdo con la metodología empleada por el CONEVAL, las carencias contemplan rezago educativo, acceso a los servicios de salud, calidad y espacios de la vivienda y acceso a los servicios básicos en la vivienda. En la siguiente gráfica se muestran estas condiciones⁶⁷:

TABLA 2.3 PRIVACIÓN SOCIAL		
CONDICIÓN	PORCENTAJE	NUMERO DE PERSONAS
Al menos una carencia social	73.8	1'307,924
Al menos tres carencias sociales	24.0	425,196

*Elaborados a partir del informe: *Medición municipal de la pobreza 2010*, del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social.

⁶⁵ Ecatepec de Morelos. Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012.

⁶⁶ Ana Helena Treviño, *participación en el espacio público. Notas para su discusión*, en Bolos Silvia, Participación y espacio público, Universidad de la Ciudad de México, México, 2003, p.104

⁶⁷ Fuente: Medición municipal de la pobreza 2010 en:

http://www.coneval.gob.mx/cmsconeval/rw/pages/medicion/multidimensional/informacion_municipios.es.do consultado el 28 de agosto de 2012.

TABLA 2.5 CARENCIA SOCIAL		
INDICADOR	PORCENTAJE	NUMERO DE PERSONAS
Rezago educativo	17.8	314,747
Acceso a los servicios de salud	40.3	713,991
Acceso a la seguridad social	55.3	980,002
Calidad y espacios de la vivienda	7.7	172,080
Acceso a los servicios básicos en la vivienda	5.6	99,634
Acceso a la alimentación	31.1	550,683

*Elaborados a partir del informe: *Medición municipal de la pobreza 2010*, del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social.

TABLA 2.4 POBREZA		
CONDICIÓN	PORCENTAJE	NUMERO DE PERSONAS
Moderada	34.8	616,537
Extrema	6.0	107,023
Vulnerabilidad por carencia social	33.0	584,364
Vulnerabilidad por ingresos	6.7	118,274
No pobre y no vulnerable	19.6	346,958

*Elaborados a partir del informe: *Medición municipal de la pobreza 2010*, del Consejo Nacional de Evaluación de Política de Desarrollo Social.

Dado lo anterior, se observa que la carencia que corresponde al acceso a la seguridad social es la que predomina en la región; además, más de la mitad de la población tiene un ingreso familiar inferior a la línea de bienestar, por lo que se vuelve un factor sustancial en la formulación de la política social.

Sin embargo, los reactivos no refieren a la accesibilidad a espacios lúdicos, sino de recurrencia y comunicación.

2.2.3 Asentamientos Humanos

En la última década, el municipio de Ecatepec ha permitido el crecimiento de nuevos asentamientos en fraccionamientos por parte de diferentes inmobiliarias, que se han establecido principalmente en colonias como Las Américas, Los Héroes y La Guadalupeana.

Así mismo, existen colonias con gran concentración demográfica, tales como Ciudad Azteca y Jardines de Morelos.

“Las zonas con uso habitacional ocupan el 41.02% del territorio, de estas un 35% están conformadas por poblados tradicionales, el 45% por desarrollos habitacionales regulares y un 20% por asentamientos irregulares. Aproximadamente un 70% se trata de zonas habitacionales de bajo costo correspondiendo con la estructura de ingresos de la población.”⁶⁸

La caótica generación de asentamientos humanos se han pronunciado como un problema del municipio, basado en un crecimiento desmedido con falta de orden y planeación, que ha traído como efecto entre otras cosas, la individualización y hermetización de los habitantes para con sus propios vecinos.

De igual forma, la falta de control en el establecimiento de los asentamientos humanos ha hecho que se pierdan las zonas verdes, los parques y en general, los espacios públicos de recreación donde la gente puede reunirse y convivir. Se ha poblado la mayor parte de la Sierra Guadalupe, considerada una reserva ecológica y el pulmón del municipio. A pesar de que todavía cuenta con una parte sin poblar, Ecatepec se ha quedado con muy pocas zonas de este tipo.

En ese sentido, el espacio público se vuelve tanto una zona ecológica y de fomento a la naturaleza, como un lugar de convivencia para la enorme cantidad de vecinos que habitan en la zona.

2.2.4 Transporte Público

Otro de los grandes problemas que se han producido por el incremento poblacional y el desorden en el crecimiento, es el transporte público. Incapaz de conectar correctamente los lugares de origen y destino de la movilidad urbana.

Ecatepec, al ser considerada una ciudad dormitorio (refiriéndose a que la gente tiene su patrimonio en ésta zona, pero se tiene que desplazar a su trabajo a otras zonas,

⁶⁸ Ecatepec de Morelos. Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003.

principalmente el Distrito Federal), se enfrenta al problema del transporte público originado por la saturación de las vías de comunicación, invirtiendo tiempo excesivo en los traslados diarios principalmente por asuntos laborales.

El tiempo se vuelve un elemento invaluable y valorado por el hecho de ser escaso, implica que se tiene menos tiempo para gastar en la convivencia con la familia; aunado a esto, se suma el hecho de que no existan espacios públicos cerca de las viviendas donde se puedan llevar a cabo actividades de este tipo.

Para los espacios públicos se vuelve un reto, la gente no tiene tiempo y además está temerosa de visitarlos debido a la inseguridad del municipio, los espacios tienen que ser capaces de responder a las demandas de seguridad como de alcance y accesibilidad para la mayor parte de los vecinos.

2.3 Instrumentos Normativos

El municipio de Ecatepec cuenta con dos instrumentos principales sobre los que guía su actividad en materia de espacios públicos para los fines de esta investigación; por un lado, el Plan de Desarrollo Municipal, siendo una guía general de todas las temáticas del municipio, pero por otro lado, de manera más específica, cuenta con el Plan Municipal de Desarrollo Urbano. Es en este último en el que se centra la actividad del municipio como ciudad.

2.3.1 Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012

Este es el “instrumento Técnico, Político, Financiero y Estratégico que orienta los programas institucionales con una visión local: ‘pensar globalmente y actuar localmente’, para promover una coordinación eficaz de los tres órdenes de gobierno.”⁶⁹

Es un eje de actuar del gobierno local que se fundamenta en la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, artículos 19 y 22. Así como su reglamento en los artículos 18, 20, 24, 50, 51, 52 y 53.

⁶⁹ Ibidem.

En este instrumento se pretende captar las demandas de la sociedad para satisfacerlas y tener una mejor capacidad de respuesta: “es producto del diálogo entre sociedad y gobierno, mismo que consolidamos a través de los Foros de Consulta Ciudadana que realizamos, en los cuales se expresaron los deseos y aspiraciones de la población, y que delinearon nuestra plataforma electoral; son producto de una permanente comunicación entre los ciudadanos y las autoridades.”⁷⁰

Lo expresado en dicho Plan es el resultado de la participación de los vecinos interesados en expresar sus demandas y colaborar para resolverlas. Por lo que las prioridades estarían reconocidas de forma institucional y se contaría con posibilidades reales de hacer frente a dichas solicitudes.

Basados en esta idea, en lo que se refiere a los espacios públicos, en el Plan Municipal de Desarrollo se expresaron los siguientes puntos:

- El gobierno implementará estrategias que respalden a los padres que deben ausentarse diariamente de sus domicilios, propiciándoles más y mejores espacios para el desarrollo de sus hijos e hijas, pues estamos convencidos que se deben fortalecer la convivencia familiar y los lazos entre los menores y sus progenitores; es una circunstancia fidedigna que los vínculos afectivos propician que los niños de hoy sean hombres y mujeres de bien en el futuro.
- Es prioritario atender la problemática de los jóvenes en los aspectos de educación, empleo, orientación vocacional, educación sexual, procuración de espacios para su expresión artística y deportiva.
- Rescatar los espacios públicos del municipio para desarrollar actividades de manualidades, artes y oficios para los jóvenes.
- Procurar instalaciones y modificaciones en espacios públicos urbanos que faciliten la circulación y acceso a lugares específicos a los ciudadanos ecatepequenses con capacidades físicas diferentes.
- Es preocupante el bajo porcentaje de áreas verdes que existen en la zona urbana de nuestro municipio (sólo 2.04%), ya que se agravan los problemas ambientales, como

⁷⁰ Ídem.

consecuencia, se afecta negativamente la integración social, pues no se cuenta con espacios públicos de convivencia y relación comunitaria.

- A través del combate a la corrupción, propiciaremos una administración pública más eficiente y comprometida, con el objetivo de que juntos, gobierno y sociedad, propiciemos una mejora continua de nuestra comunidad; todos tenemos como tarea rescatar nuestros espacios públicos para propiciar la convivencia familiar, en un ambiente de seguridad.⁷¹

Se nota un compromiso con el rescate de los espacios públicos por parte del gobierno para beneficio de los habitantes del municipio y que responde a la demanda de los mismos, derivado del proceso de urbanización acelerado que se vive en la entidad.

Los espacios públicos son una medida para aminorar el impacto de los problemas antes mencionados (sobrepoblación, asentamientos humanos, transporte público), debido a que este tipo de espacios permiten la interacción y convivencia entre los diferentes grupos que habitan en el municipio. Dicha interacción se traduce tanto en un fortalecimiento al interior de las familias, como al exterior entre los vecinos.

2.3.2 Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003

Es otra herramienta del gobierno municipal para dar respuesta específica a los problemas urbanos y su fundamento jurídico de forma específica se encuentra en el Código Administrativo del Estado de México, en su libro quinto, titulado “Del ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y del desarrollo urbano de los centros de población” en sus artículos 5.21, 5.23 y 5.24 5.25, 5.27 y 5.28 en donde se establece, entre otras cosas, su integración, contenido y vinculación entre sí con otros instrumentos de planeación, con relación a los Planes Estatales de Desarrollo Urbano.

Ecatepec cuenta con un Plan Municipal de Desarrollo Urbano autorizado en 2003 y que no ha sufrido modificación desde esa fecha. En la página electrónica del Ayuntamiento se indica lo siguiente:

⁷¹ Ecatepec de Morelos. Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012.

“El Plan Municipal de Desarrollo Urbano con el que trabaja la actual administración es correspondiente al año 2003, cabe mencionar que existe un Proyecto de Modificación al Plan Municipal de Desarrollo Urbano en base a un convenio celebrado entre el H. Ayuntamiento y la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco, el cual se encuentra en proceso de revisión, actualización y validación por parte del Gobierno del Estado, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano.”⁷²

Lo anterior se hace notar debido a que la información presentada en dicho Plan no contempla políticas específicas sobre el rescate o fomento de los espacios públicos, sino que se habla de imagen urbana. Es cierto que existe una relación bilateral entre la imagen urbana y los espacios públicos, debido a que estos repercuten en la imagen urbana del municipio; aunque, la imagen urbana se limita al diseño e infraestructura de los espacios con un sentido de fortalecimiento cultural, mientras que en los espacios públicos rescatados repercuten en la infraestructura social y las relaciones vecinales.

Para fines de este trabajo, se contempla el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012 como el elemento rector en materia de política urbana y social.

Las acciones concretas del gobierno municipal se plasman en el informe de resultados anuales que emite la Presidencia Municipal. En el periodo que se analiza: 2009-2012, se observan dos informes correspondientes a los años 2010 y 2011 que responden a lo programado en el Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012.

Los resultados obtenidos se muestran en el último Informe de Gobierno presentado por el Alcalde Indalecio Ríos Velásquez en el año 2011. En materia de espacios públicos se rescataron “24 predios y parques que estaban en situación de abandono para evitar que se convirtieran en focos de infección y lugares propicios para la delincuencia, asimismo a través de jornadas comunitarias rehabilitamos otros 12 espacios.”⁷³

Las diferentes acciones que se realizaron en esta materia se catalogan en 3 líneas:

- a) Construcción de instalaciones, equipamiento y acondicionamiento de áreas verdes.

⁷² <http://www.ecatepec.gob.mx/transparencia/art15/planes.php> Consultado al mes de noviembre de 2012.

⁷³ Ecatepec de Morelos. 2° Informe de gobierno 2009-2012 en: <http://www.ecatepec.gob.mx/2DO%20INFORME.pdf> consultado el 24 de noviembre de 2012.

- b) Construcción de planchas de concreto, colocación de gimnasios, rehabilitación y remozamiento de áreas.
- c) Rehabilitación y remozamiento de la infraestructura a través de jornadas comunitarias.

El espacio público se vuelve una medida significativa para hacer frente a estos problemas del municipio, sobretodo orientado a crear condiciones de reconocimiento entre los habitantes a través de su interacción en estos espacios, donde además, se pretende generar relaciones sociales y condiciones de cooperación.

2.4 Estructura Administrativa

Para llevar a cabo sus actividades, el municipio cuenta con la siguiente estructura administrativa⁷⁴:

- I. Secretaría del H. Ayuntamiento;
- II. Tesorería Municipal;
- III. Contraloría Interna;
- IV. Las Direcciones de:
 - a. Administración;
 - b. Obras Públicas;
 - c. Servicios Públicos;
 - d. Seguridad Pública y Seguridad Vial;
 - e. Educación y Cultura;
 - f. Se deroga;
 - g. Protección Civil y Bomberos;
 - h. Desarrollo Urbano;
 - i. Desarrollo Metropolitano y Medio Ambiente;
 - j. Desarrollo Económico;
 - k. Desarrollo Social;

⁷⁴ Bando Municipal de Ecatepec de Morelos 2009-2012.

- l. Jurídica y Consultiva;
- m. Gobierno;
- n. Comunicación Social;
- ñ. Tenencia de la Tierra;
- o. Salud.

VI. Unidades Administrativas de la Presidencia Municipal:

- a. Secretaría Técnica;
- b. Instituto de la Juventud;
- c. Instituto de Apoyo a la Mujer;
- d. Instituto de Cultura Física y Deporte.

VIII. El Comité de Información;

- a. Unidad de Información;

IX. La Defensoría Municipal de Derechos Humanos.

Para el caso particular del Programa de Rescate de Espacios Públicos intervienen principalmente las Direcciones de Desarrollo Social, de Desarrollo Urbano y de Obras Públicas, quienes tienen las siguientes funciones:

2.4.1 Dirección de Desarrollo Social:

- Vigilar que los recursos de beneficio social destinados para aplicarse en el territorio municipal, se utilicen en los programas y acciones autorizadas.
- Recibir, distribuir y entregar oportunamente los apoyos de los programas respectivos en coordinación con otras dependencias.
- Formulara, coordinara e implementara, con la participación ciudadana la aplicación de programas y estrategias encaminadas a mejorar e incrementar la calidad de vida de los habitantes, atendiendo las necesidades más urgentes de los grupos vulnerables en los que se incluyan, de manera enunciativa y no limitativa a las personas con discapacidad, pacientes crónicos, madres, adultos mayores, niños, asociaciones religiosas, sector agropecuario, indígenas, pueblos y comunidades.

2.4.2 Dirección de Desarrollo Urbano:

- Su objetivo es diagnosticar la dinámica urbana del municipio con el fin de conocer su problemática y sus tendencias y garantizar su desarrollo sin afectación ni perjuicio al medio natural, social o urbano.
- Proponer la estructura urbana y la normatividad de usos y destinos que responda a la necesidad de proporcionar el ordenamiento urbano que garantice el bienestar social, conformando la estructura física que permita y propicie la planeación de una estructura económica municipal más autosuficiente.
- Se requiere autorización de la Dirección de Desarrollo Urbano para la ejecución de obras e instalaciones que tengan acceso a la infraestructura vial local, para la ocupación, utilización, construcción, conservación, rehabilitación y adaptación de cualquier tipo de obra, anuncio o publicidad en la infraestructura o en el derecho de vía, así como para la construcción, instalación y establecimiento de antenas de comunicaciones, telefonía, accesorios y cualquier otro medio de comunicación.

2.4.3 Dirección de Obras Públicas:

- Es el área encargada y responsable de hacer cumplir la normatividad aplicable dependiendo de la procedencia de los recursos para la ejecución de las obras públicas que se requieran en el municipio, siempre cuidando que el uso de los fondos asignados a esta área sea de manera honrada, eficiente y transparente.
- Ejecutará y supervisará las obras públicas, llevando el control y vigilancia de las mismas, de acuerdo a lo establecido en el Libro Décimo Segundo y Libro Décimo Tercero del Código Administrativo del Estado de México, su respectivo reglamento, el presente Bando y demás ordenamientos legales aplicables.
- Inspeccionará, asistirá técnicamente y apoyará la realización de las obras públicas, que se autoricen en el Municipio, con la participación, en su caso, de las comunidades, en coordinación con los órganos auxiliares competentes. Así mismo, construirá y mejorará la obra de infraestructura y equipamiento urbano municipal.

En el caso específico del rescate de los espacios públicos, la Dirección de Desarrollo Social es la encargada de administrar los recursos económicos para la concreción de las obras y las actividades orientadas al desarrollo social. Por otro lado, la Dirección de Desarrollo Urbano analizará las condiciones y en su caso, autoriza la construcción del espacio que se planea generar. Por último, la Dirección de Obras Públicas, es la encargada de la construcción de los espacios, así como de la gestión de los recursos para llevar a cabo dichos rescates.

Es importante hacer esta observación, debido a que se habla de una coordinación entre áreas administrativas y la sociedad en general que solicita el rescate y que interviene en el proceso. Lo cual permite entender el proceso y lo complejo del mismo.

2.5 Descripción del Programa Rescate de Espacios Públicos

El Programa de Rescate de Espacios Públicos (PREP) es operado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) desde el 2007, es de carácter federal y busca promover la realización de acciones sociales y obras físicas para recuperar lugares de encuentro comunitario, de interacción social cotidiana y de recreación.

Se requiere de una coordinación con las entidades federativas y con los municipios, quienes se encargan de organizar y generar los documentos correspondientes, de tal manera que el gobierno federal, solo supervisa y otorga los recursos.

El objetivo general del programa es “Contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, mediante el rescate de espacios públicos en condición de deterioro, abandono o inseguridad que sean utilizados preferentemente por la población en situación de pobreza de las ciudades y zonas metropolitanas.”⁷⁵

Su objetivo específico es “Rescatar espacios públicos con deterioro, abandono o inseguridad, en localidades urbanas integradas físicamente a la zona metropolitana y

⁷⁵ Reglas de operación del programa Rescate de Espacios Públicos.

ciudades, para el uso y disfrute de la comunidad, y, con ello, propiciar la sana convivencia y la cohesión social.”⁷⁶

Este programa no solo establece la obligatoriedad de rehabilitar el espacio en su infraestructura; sino también a destinar el 20% de los recursos a realizar acciones de participación social y seguridad comunitaria, lo cual es muy valioso, porque existe coherencia entre los objetivos que persigue y los mecanismos para lograrlos.

Los actores que participan en el desarrollo de este programa son la SEDESOL, a través de sus delegaciones en cada entidad federativa, los gobiernos estatales y municipales y la misma comunidad interesada.

Las delegaciones de SEDESOL se encarga de apoyar y asesorar a las instancias ejecutoras (el municipio) que así lo soliciten, revisan y autorizan los proyectos presentados, dan cumplimiento a las reglas de operación y los lineamientos específicos del programa, supervisan y dan seguimiento a las obras programadas, efectúa los pagos y libera los recursos financieros, entre otras acciones.

Las instancias ejecutoras son los municipios, aunque también pueden ser las entidades federativas o incluso las delegaciones de SEDESOL. Dichas instancias tienen la obligación de llevar a cabo la promoción, planeación, programación, seguimiento, evaluación y coordinación de las acciones del programa; además, realiza o contrata las obras, su desarrollo y conclusión, también impulsa y promueve la organización y participación comunitaria en el rescate del espacio para lograr su apropiación, conservación y mantenimiento; es decir, crea identidad hacia el espacio rescatado, de igual forma integran los expedientes técnicos que se presentan a las delegaciones de SEDESOL para la autorización del proyecto.

Un espacio público rescatado es aquel lugar que se encuentra en condiciones de uso, con infraestructura adecuada para llevar a cabo actividades recreativas, que inspire confianza a los vecinos para participar y hacer uso del mismo. Cabe aclarar que el rescate de dicho espacio no se limita a que haya existido antes en condiciones abandono, sino se contemplan

⁷⁶ *Ibidem.*

aquellos espacios que tenían otro rol de operación (como por ejemplo baldío, empresa abandonada, camellón, etc...) pero como no eran usadas, se retoman para asignarles un nuevo papel.

La comunidad juega un papel cardinal en el desarrollo de este programa; por un lado, tiene que reunirse y organizarse para presentar propuestas ante el área que la instancia ejecutora designe para ser el vínculo de comunicación, por otro lado, debe existir un compromiso por parte de la misma para participar y hacer uso de las instalaciones y programas realizados.

Para incluir a los vecinos en el desarrollo del proyecto integral, es necesario disponer de mecanismos que lo permitan, por ejemplo, las reuniones en las colonias entre los vecinos y las autoridades. En el proyecto integral se realiza el diagnóstico del espacio, la situación en la que se encuentra, se establecen la población que se pretende beneficiar, los principales problemas tanto físicos por ejemplo la infraestructura y las instalaciones, como los sociales por ejemplo la seguridad. Además se establecen las necesidades que expresa la comunidad, así como la prioridad de las acciones que los vecinos creen conveniente que se hagan, lo que complementa el diagnóstico del municipio. A grandes rasgos, es así como opera el Programa de Rescate de Espacios Públicos.

El análisis anterior muestra las condiciones particulares en las que se encuentra el municipio; por un lado, describe los principales problemas tales como la sobrepoblación, los asentamientos irregulares, la exclusión social, entre otros; por otro lado, se sintetizan los instrumentos con los que cuenta el municipio para atenderlos: los planes de desarrollo locales y la estructura administrativa.

Este análisis, junto con el marco conceptual que se presentó al inicio de la investigación, permiten, hasta el momento, proponer el rescate de espacios públicos como una estrategia capaz de ayudar a resolver un problema de la administración pública: la conservación de una comunidad a partir del fortalecimiento de la cohesión social, situación que se ha identificado como riesgosa en el municipio de Ecatepec de Morelos, debido al proceso de urbanización descontrolado que ha tenido en los últimos veinte años.

3. CAMELLÓN CENTRAL MICHOACANA

En los capítulos anteriores se ha destacado la importancia que tiene el rescate de los espacios públicos como proyectos comunes que permiten a una comunidad específica fortalecer las relaciones sociales entre los vecinos y por lo tanto aumentar la cohesión social como comunidad.

En este capítulo se revisará un caso concreto, el "Camellón Central Michoacana" (CCM) espacio rescatado a través del Programa Rescate de Espacios Públicos (PREP) de la Secretaría de Desarrollo Social. En la revisión se incluirán algunos elementos explicados en el primer apartado de la presente investigación, además de usar como guía la metodología establecida por el mismo programa.

3.1 Diagnóstico.

El CCM se encuentra ubicado en la Avenida Plutarco Elías Calles, perteneciente a la colonia Central Michoacana, la cual, a su vez está en el límite Este del Municipio de Ecatepec de Morelos donde a la vez colindan con el lago de Texcoco y al sur con el municipio de Nezahualcóyotl.

De acuerdo con el informe signado por el General Alberto Espinoza Ramírez, titular de la Dirección de Seguridad Pública del municipio, dirigido al Director de Desarrollo Social del municipio, Marco Antonio Fragoso Ordaz (Anexo 1), se justifica la intervención en este tipo de espacios para impactar en la seguridad pública y como una manera de atender las necesidades de esparcimiento.

El diagnóstico realizado por la dependencia, reconoce la existencia de una amplia variedad de espacios con pluralidad de dimensiones y características, pero en un estado de abandono y como focos de inseguridad en los que el esparcimiento y desarrollo de actividades colectivas se intercambia por la delincuencia.

Se reconoce la responsabilidad de las autoridades de los tres ámbitos de gobierno en este tipo de temas (la seguridad pública), por lo que se exige, a la administración pública

local, atender esta problemática como parte de sus atribuciones, empleando el enfoque del rescate de espacios públicos como una forma de prevención de la delincuencia.

El CCM fue rescatado en el periodo de 2009; por lo cual, las instalaciones deben de estar en óptimas condiciones y permitirá percibir los efectos que ha tenido este rescate en la sociedad.

Es necesario revisar las características del espacio público y su adaptación a las necesidades de la comunidad. El espacio ya estaba contemplado como de uso recreativo; pero se encontraba en condiciones de deterioro y abandono por parte de la comunidad, ya que no se prestaba para realizar actividades de interés para los vecinos. Por ello, un primer elemento a considerar es la participación por parte de los vecinos en el proyecto de rescate y su capacidad de asegurar que las acciones que se lleven a cabo respondan a las necesidades de los mismos.

El perfil ejecutivo, que se menciona como parte de los anexos para llevar a cabo el rescate, permite apreciar el vínculo que se establece entre los habitantes interesados en llevarlo a cabo y las autoridades municipales.

En la elaboración del diagnóstico (anexo 2) participaron 83 mujeres y 90 hombres de diferentes edades, pero hubo una mayoría significativa por parte de los jóvenes (45 mujeres y 25 hombres) representando aproximadamente al 40% de la población participante. Se considera el número de personas que expresaron las problemáticas a las que se enfrentan como comunidad, siendo los jóvenes los más afectados por la delincuencia.

Los problemas identificados se presentan en dos sentidos: dentro del espacio y en la zona de influencia, traduciéndose en los alrededores de dicho espacio. En el primero predominaron situaciones de consumo de drogas, presencia de grupos vandálicos y personas en situación de calle. Mientras que en el segundo predominó, además de los anteriores, robo con violencia a transeúnte, a casa habitación y vehículos; así como delitos sexuales y violencia familiar.

También se manifestó la preocupación por la inseguridad en las calles aledañas, presentando un impedimento para el traslado al espacio, trayendo como consecuencia natural de este hecho el abandono y falta de afluencia.

Los vecinos expresaron que las condiciones en las que se encontraba el espacio eran de regulares a malas, sobre todo en lo referente a los juegos infantiles, sin mencionar que no contaban con las luminarias adecuadas para generar un ambiente de confianza y seguridad para la asistencia al espacio.

3.2 Diseño.

Para el diseño del espacio participaron 152 personas, de las cuales, la mayoría también fueron jóvenes (46% con respecto al total de los participantes) mayoritariamente mujeres. Esta participación fue captada mediante encuestas y reuniones entre los vecinos y las autoridades del Ayuntamiento.

Las necesidades que expresaron los vecinos, en orden de prioridad, fueron las siguientes:

- Mejoras del espacio.
- Construcción de obras para personas con capacidades diferentes.
- Mejor iluminación.
- Rehabilitación de espacios deportivos.
- Más áreas verdes.

El área a rescatar en este espacio es de 2,900m², se realizó una inversión de 1 millón 150 mil pesos

⁷⁷, esta cantidad alude solamente al gasto para la rehabilitación física del espacio; de los cuales, el gobierno federal aportó el 50% y el gobierno municipal la parte restante.

⁷⁷ De acuerdo con el formato de viabilidad para la rehabilitación del espacio.

A pesar de que en las reglas de operación del Programa se establece que la sociedad debe aportar parte del capital requerido para la infraestructura; en el caso particular del municipio de Ecatepec de Morelos, éste aporta la parte correspondiente de los mismos.

Después de la intervención del PREP, el espacio cuenta con instalaciones sencillas de juegos como resbaladillas, sube y baja, y pasamanos; también cuenta con bancas de metal y concreto, una ciclo-pista, mesas y asientos de cemento con sombrillas y por último, 2 pequeñas áreas verdes. En el plan de trabajo que fue autorizado (anexo 3), se señaló lo siguiente:

TABLA 3.1 INVERSIÓN DE OBRA EN EL CAMELLÓN CENTRAL MICHOACANA		
CONCEPTO	CANTIDAD	IMPORTE (\$)
Preliminares	1	12,447.83
Guarniciones	1	332,202.61
Barda perimetral	1	154,120.87
Luminaria	4	88,943.48
Ciclopista	1	371,415.65
Elemento Institucional	1	30,434.78
Rampa para personas con discapacidad	1	10,434.78
Total	10	1'000,000.00¹

¹ El precio no incluye IVA, el cual consta de \$150,000.00

*Elaboración propia a partir del Plan de Trabajo.

Para corroborar que el espacio cuenta con las condiciones de infraestructura para uso y disfrute de la comunidad, como lo establece el mismo programa, se llevaron a cabo visitas continuas a dicho espacio, se fotografiaron las instalaciones del espacio para evidenciar el estado actual del espacio rescatado (*ver anexo 4: Fotografías del Camellón Central Michoacana*).

Uno de los indicadores más sencillos, pero que es necesario tomar en cuenta para estos efectos es el grado de cumplimiento de las obras realizadas; para medir este indicador se empleará la siguiente fórmula:

$$(Op/Oc) *100$$

Donde:

Op= son las obras programadas.

Oc= son las obras que actualmente están en condiciones de ser usadas por los vecinos (se realizó una visita para conocer dichas condiciones).

De estas obras, todas están en condiciones de ser aprovechadas por los vecinos, por lo tanto el resultado de la fórmula anterior sería del 100%.

Sin embargo, el hecho de que se cumpla en su totalidad con las obras programadas solo indica que efectivamente se realizaron las obras que se tenían comprometidas presupuestariamente y que se hizo un ejercicio completo de los recursos.

Debido a esto y como complemento al indicador anterior, se requiere tomar en cuenta otro referente al grado de adaptabilidad de las obras de infraestructura a las necesidades de la comunidad. Para tal efecto, es necesario hacer una comparación entre las propuestas presentadas por los vecinos y los resultados que se plasmaron en dicho espacio.

Una comparación entre las propuestas expresadas por los vecinos y las obras realizadas, demuestra que efectivamente el diseño se adapta a las necesidades de la comunidad, concluyendo lo siguiente:

- Las mejoras del espacio se cubren con las acciones preliminares; incluyendo las obras que se realizan al principio para eliminar lo que estorbe en el diseño y crear las condiciones para adaptar las nuevas obras, por lo tanto, se puede hablar de un cumplimiento aceptable.
- La construcción de obras para personas con capacidades diferentes se responden con la construcción de rampas para personas con discapacidad; aunque, el hecho de

que tengan acceso al espacio por este medio no implica que las instalaciones estén adaptadas para el uso y disfrute de los mismos, en este caso no se puede hablar de cumplir cabal con esta necesidad.

- En cuanto a la mejor iluminación se respondió con la instalación de luminaria, la cual se complementa con la ya instalada en el CCM, con lo que se cumple esta necesidad expresada por los vecinos.
- La rehabilitación de espacios deportivos se respondió con la creación de una ciclo-pista, la cual efectivamente se presta para actividades de ésta índole; no obstante, no todos tienen bicicleta y es la única instalación deportiva que se realizó, por lo que se puede hablar de un cumplimiento medio. Lo anterior, debido a que a pesar de que existen canchas deportivas, estas se encuentran en mal estado y no hubo una inversión para restaurarlas. Esto también se puede demostrar por medio de una encuesta, en la que los jóvenes que asisten, preferirían unas canchas de fútbol por ejemplo, ya que algunos adaptan los juegos infantiles (pasamanos) para usarlos como porterías y jugar “gol para”.
- Por último, se solicitan más áreas verdes las cuales, no se tomaron en cuenta dentro de las obras programadas, lo que denota un cumplimiento intermitente. A pesar de que existen algunas plantas ubicadas a la mitad del espacio, estas se encuentran en condiciones de deterioro.

Por lo tanto, de las 6 acciones que se llevaron a cabo en el espacio (no se contempla el elemento institucional ya que es la placa donde se establece la participación gubernamental), solo 3 responden a las necesidades de la comunidad, es decir, la respuesta frente a las necesidades expresadas por los vecinos fue parcialmente cumplido, sobre todo en lo que respecta a la rehabilitación de espacios deportivos, el cual no se contempló en el programa de obras, lo mismo que las áreas verdes y la construcción de obras para personas con discapacidad que se limitó a rampas de acceso y no a las instalaciones para uso de las personas con estas características.

A través del estudio de las condiciones actuales del espacio y su comparación con las programadas en el mismo, se afirma que el CCM en Ecatepec de Morelos, se llevaron a cabo el 100% de las obras que se tenían programadas, pero de esas acciones solo el 50% se adaptan a las necesidades que los vecinos presentaron como prioritarias y de su interés.

Bajo esta idea, se concluye que la participación de los vecinos en el desarrollo de un proyecto, a pesar de expresar sus problemas y necesidades, no asegura completamente que las acciones se materialicen en el espacio, si bien es cierto que ayuda mucho y es primordial fomentar este tipo de participación, también es necesario señalar esta diferencia de lo programado a lo concluido.

3.3 Aprovechamiento del espacio público

Una vez que se realizaron obras de infraestructura y que están en condiciones para ser utilizadas por los vecinos, es necesario establecer la forma en que este espacio es aprovechado por la comunidad, para lo cual se requiere conocer las actividades que se realizan en el espacio.

El proyecto integral ya antes mencionado, también establece una serie de acciones y actividades enfocadas a la participación de la comunidad para el fortalecimiento de la misma. De acuerdo con ese diagnóstico, las necesidades que establecían como prioridad los mismos vecinos son las siguientes:

- Realización de torneos deportivos
- Realización de talleres de prevención de delitos
- Realización de talleres de prevención de adicciones
- Concientización de la comunidad sobre los problemas sociales

En tal sentido, el indicador va orientado hacia el cumplimiento de las actividades programadas y las necesidades de la comunidad.

De acuerdo con la información presentada por las autoridades municipales, particularmente la Dirección de Desarrollo Social (anexo 5). Se hizo una inversión total de 360 mil pesos entre actividades deportivas, talleres y contraloría social, los cuales se distribuyeron de la siguiente forma:

TABLA 3.2 ACTIVIDADES DEPORTIVAS		
EVENTO	CANTIDAD	COSTO (\$)
Torneo de futbol rápido	3	75,000.00
Evento de lucha libre	1	35,000.00
Torneo de Basquetbol	1	25,000.00
Torneo de Voleibol	1	25,000.00
TOTAL	6	160,000.00

*Elaboración propia a partir del anexo técnico de gasto de actividades.

Las actividades deportivas representa el 44.4% de la inversión total. Dentro de este recurso se contempla la difusión de convocatorias para participar, perifoneo, elaboración de mantas, volantes y premiación de los primeros tres lugares, además del costo de la realización del evento en sí mismo.

Se hizo una inversión en actividades deportivas, no así en las instalaciones para llevarlas a cabo; en otras palabras, las canchas en las que se realizaron los torneos son las que estaban en condiciones no óptimas, y que a pesar de ser expresadas en el diagnóstico de los vecinos, no hubo acciones de mantenimiento o restauración pertinentes.

También se llevaron a cabo talleres para atender a las necesidades de la población en un sentido preventivo:

TABLA 3.3 TALLERES DE FORTALECIMIENTO SOCIAL		
EVENTO	CANTIDAD	COSTO (\$)
Violencia de género	1	25,000.00
Prevención de adicciones	1	25,000.00
Jóvenes y sexualidad	2	50,000.00
Equidad de género, ciudadanía, trabajo y familia	1	10,000.00
TOTAL	5	110,000.00

* Elaboración propia a partir del anexo técnico de gasto de actividades.

Estos talleres representan el 30.5% de la inversión total. Estos talleres serían impartidos por una asociación civil (de la cual no se tiene ningún registro en los anexos presentados por las autoridades del municipio) en dos horarios, buscando tener la mayor afluencia posible al realizarse en horarios fuera del laboral.

También se incluye la realización de dos talleres como medida de protección y vigilancia entre los vecinos, en los que se fomentará dichas medidas y con ello, combatir el problema de la inseguridad, que es uno de los principales problemas que preocupa a la comunidad. Para estos dos talleres se invirtieron 15 mil pesos, que incluyen la impartición del taller y su difusión en los diferentes horarios.

Además de los talleres de fortalecimiento social y los eventos deportivos, se destinaron 10 mil pesos para la conformación de una red social, con la que se pretende mantener activo el espacio y de cierta forma, asegurar mantener en óptimas condiciones el espacio para que la inversión no se pierda, sino al contrario, incrementarla al fortalecer las relaciones sociales de los vecinos. Los recursos están orientados principalmente a la compra de productos que permitan la optimización en el uso del espacio.

En este mismo tenor, se emplearon 5 mil pesos para la conformación de una contraloría social formada por vecinos interesados en participar en el rescate del espacio, con el fin de supervisar la construcción de obras y estar al pendiente hasta el momento final de entrega-recepción.

Por último, se requirieron diez promotores sociales con un monto total de 60 mil pesos siendo un pago mensual de mil pesos para cada uno como apoyo para desarrollar las actividades antes mencionadas, así como su difusión, integración y uso del espacio para cumplir con el objetivo de este rescate.

A pesar de ello y de acuerdo a los registros de la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de Ecatepec de Morelos, no se tiene una continuidad para las actividades y talleres; a saber que, lo que se programó e integró en el expediente del proyecto para tener acceso a los recursos ofrecidos por el PREP, es la única acción por parte del municipio que se llevó a cabo.

Lo anterior no quiere decir que el espacio no sea ocupado para realizar otro tipo de actividades o que la gente no asista a este espacio, como por ejemplo hacer uso de los juegos, de la ciclopista o de las canchas; sino que existe una mayor posibilidad de que la gente asista a este espacio si sabe que existen actividades programadas y de interés para ellos.

3.4 Levantamiento de Información:

En este trabajo se hizo uso de dos herramientas para obtener información del Camellón Central Michoacana: la guía de observación y cuestionarios. Estas herramientas se aplicaron durante dos periodos de tiempo: Octubre-Diciembre 2010 y Diciembre 2012 con la finalidad de comparar los resultados a un periodo de dos años.

Debido a las condiciones homogéneas de la población en la zona a estudiar (se toma en cuenta que hay altos índices de marginación y pobreza) se puede realizar una muestra aleatoria estratificada, a través de dividir en tres estratos a la población que recurre en este espacio público. Tal división es la siguiente:

- Niños (de entre 3 y 12 años)
- Jóvenes (de entre 13 y 17 años)
- Adultos (de entre 30 años en adelante)

La razón por la que se dividieron los grupos de esta forma es por la población, ya que las condiciones de infraestructura responden a actividades que niños menores de 12 años pueden hacer y que por su edad requieren de la compañía de los padres para llevar a cabo dichas actividades. El grupo de los jóvenes se determinó así debido a que recurren, aunque en un grado sumamente pequeño, personas de entre estas edades a jugar.

Al no tener un registro oficialmente establecido del total de personas que asistan a este espacio, lo que se hizo para elegir las muestras de análisis es observar en promedio el número de personas que asisten semanalmente a este espacio, dicho promedio se estableció derivado de una guía de observación en la que se identificó, durante varias semanas, la recurrencia de los vecinos en diferentes días.

La observación se realizó en dos horarios: de 7 a 10 de la mañana y de 17 a 20 horas. Cabe señalar que por situaciones de inaccesibilidad de tiempo esta actividad no se realizó en la misma semana, si no que fueron días diferentes en semanas aleatorias, pero se observó un comportamiento constante entre semana, sólo hay una pequeña variación en sábado al incrementar ligeramente el grado de concurrencia.

El resultado que se obtuvo fue que aproximadamente en una semana asisten 40 adultos, 47 niños y 20 jóvenes. Derivado de esta observación, la muestra que se tomó en cuenta para aplicar el cuestionario es proporcional a la mitad de la población en general, pese a ello, al ocupar un método de muestreo probabilístico estratificado, deben ser dos tercios de las personas de cada sector, en este caso 20 adultos, 24 niños y 10 jóvenes.

Debido a esta división de la población, se elaboraron dos cuestionarios, uno exclusivo para jóvenes y otro para adultos. Ambos tienen las primeras 7 preguntas idénticas, que buscan captar el aprovechamiento del espacio, así como la formación de redes sociales; pero el segundo cuestionario incluye preguntas que orientadas a identificar la confianza entre los vecinos y el apoyo social y reciprocidad.

La condición para aplicar el cuestionario (anexo 7) es que fueran vecinos del CCM a una distancia recorrible de 15 a 20 minutos caminando, o 5 a 10 en automóvil (aproximadamente), además de asistir con frecuencia al espacio (una vez a la semana

mínimo). Esto es debido a que estas características aseguran de alguna forma, que las personas están en contacto directo y constante en el espacio, además de alcanzar los objetivos.

3.5 Resultados en 2010

3.5.1 Uso del Espacio

Los jóvenes entre 18 y 29 años, así como las personas mayores de 50 años, no suelen asistir a este espacio, y cuando lo hacen es muy esporádico; pero estos grupos son contemplados en el programa integral, forman parte de la población beneficiada y además participaron en el diagnóstico donde se establecieron las actividades a realizar. El hecho de que no exista concurrencia por parte de los mismos, evidencia la necesidad de actividades programadas que respondan a diferentes intereses, para que de esta forma se asegure un aprovechamiento por parte de todos los sectores involucrados.

60 % de los adultos asisten al espacio porque llevan a sus hijos a jugar; mientras que el 40% restante, realiza ejercicio, como por ejemplo correr, andar en bicicleta o ejercicios de estiramiento. Esto indica que las actividades como talleres y cursos se dejan de lado debido a la ausencia de los mismos.

Por otro lado, 75% de los niños que asisten al espacio, lo hacen porque hacen uso de los juegos infantiles; mientras que el 25% restante asiste solo porque sus amigos llegan a verse en ese punto y platican con ellos.

El 100% de los jóvenes que asisten al espacio declararon que van solo a jugar “*gol para*”, dicho juego consiste en adaptar un pasamanos como portería y jugar fútbol, pero no hay equipos, sino es individual, entre todos se quitan el balón para que sean ellos los que metan el gol y ganar puntos o colocarse como portero.

Lo anterior quiere decir que el 67% de la población que asiste regularmente a este espacio hace uso de las instalaciones para jugar, hacer ejercicio, correr, etc... mientras que el 33% asiste para pasear, juntarse con amigos o traer a sus hijos a jugar. Se puede hablar de que existe actividad y por ende aprovechamiento del espacio.

Pese a ello, y en base a una comparación entre, la bitácora de actividades realizada en 2010 y las encuestas llevadas a cabo en ese mismo año, se demuestra que en el CCM a pesar de que no existe una calendarización constante de talleres, cursos y programas de actividades recreativas, el espacio es utilizado por los vecinos para realizar diferentes actividades lúdicas que no requieren un calendario programado para hacer uso del espacio. Particularmente en lo que se refiere a las preguntas 1, 3 y 4 de los cuestionarios aplicados (anexo 7), donde el 100% hacen mención del uso de las instalaciones del CCM pero ninguna referente a algún taller o programa deportivo que se realice.

En ese sentido y para los fines de este trabajo, la falta de actividades programadas tendrá una repercusión en el tipo de relaciones sociales que se puedan identificar, ya que no existe un punto de encuentro, sino una necesidad en común que obligue a las personas a relacionarse con otras y cumplir con objetivos que de forma individual sería imposible cumplir.

3.5.2 Relaciones Sociales

Ya que el espacio es utilizado y que la gente asiste al mismo, independientemente de la cantidad que lo haga, se procede a conocer el tipo de relación social que se forma entre los vecinos que asisten.

Redes: aproximadamente el 11% de la población tiene solamente 1 o 2 amigos que viven cerca del espacio, 35% tiene de 3 a 4 amigos que viven cerca del lugar, el 54% tiene 5 o más amigos. El 100% de la población tiene amigos que viven cerca del espacio, se trata de una red social bastante amplia; sin embargo, esto no quiere decir que los amigos de los que asisten forzosamente lo hagan, pero se puede decir que al existir una red amplia la convocatoria de actividades se puede volver más efectiva al tener un mayor número de participantes.

Por otro lado, en promedio el 70.3 % de los que asisten constantemente al espacio declaró haber conocido personas nuevas durante su estancia en el mismo, mientras que el 29.7% declaró que no lo ha hecho. En otras palabras, 7 de cada 10 personas que asisten al espacio conocen a personas nuevas. Aún con esta caracterización, la intensidad de la

relación es muy tenue ya que solo llegan a cruzar palabras por el hecho de estar presentes en el mismo lugar.

Confianza: existen altos grados de desconfianza en este espacio, ya que más de la mitad (el 66%) de la población considera que no se puede confiar en las personas; mientras que el 20% considera que sí y el 13.4% duda entre ambas.

Apoyo social y reciprocidad: este indicador muestra que el apoyo es muy bajo, ya que solo el 36% de la población entrevistada siente la confianza de pedir prestado dinero en una situación de problema; mientras que el resto no lo haría, salvo que sea un caso de emergencia grave lo haría. Por otro lado la disposición de la gente para ayudar es todavía más baja, ya que solo el 30% (tres de cada diez personas) ayudaría a una persona que haya conocido en el lugar si pudiera hacerlo.

Este mismo indicador muestra que en los últimos seis meses solo 3 de cada 10 personas han recibido un favor de parte de las personas que han conocido en el espacio; además, de esas 3 personas que han recibido algún favor 2 son jóvenes y solo 1 es adulta. Por otro lado, el grado de reciprocidad es menor, ya que solo el 20% (2 de cada 10) le ha hecho un favor a otra persona.

La convivencia realizada en el Camellón Central Michoacana permite la formación de relaciones sociales asimétricas, de acuerdo al marco conceptual previamente establecido.

Como se demuestra con las encuestas realizadas a los vecinos de la comunidad, este tipo de relaciones se encuentra caracterizado por un alto grado de desconfianza, apoyo social y reciprocidad por parte de los mismos.

La gente que asiste, por el hecho de concurrir en el espacio, genera algún tipo de convivencia por muy fugaz que ésta sea, lo que permite concluir que la existencia de intereses en común genera relaciones sociales, pero la intensidad de estas es proporcional a las actividades y al grado de interacción que se genere.

3.6 Resultados en el 2012

La información presentada anteriormente se obtuvo en el 2010. Dos años después, los resultados han cambiado de manera significativa. Este espacio se encuentra aparentemente en condiciones óptimas para su aprovechamiento, pero solo en lo que se refiere a los juegos, ya que las canchas deportivas están en condiciones de abandono y se han vuelto un foco de inseguridad.

Durante una serie de visitas realizadas al espacio durante los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2012, se observó que el espacio no cuenta con actividades programadas y la concurrencia de los vecinos ha disminuido considerablemente, es decir, este espacio ha sido abandonado.

Se solicitó información al respecto a las autoridades de la Dirección de Desarrollo Social del Municipio, para saber si se había vuelto a invertir en este espacio después de haberse rescatado. La respuesta fue que solo se había invertido en mantenimiento, pero no se destinaron más recursos para el desarrollo de actividades orientadas al desarrollo social o a la actividad colectiva, tales como talleres, torneos y cursos.

Debido a esta información, se optó por aplicar una serie de entrevistas a los vecinos con domicilio cercano al espacio en mención, con la finalidad de conocer su impresión y deducir el motivo por el que el espacio ha sido abandonado.

Se buscó a las personas que firmaron como representantes de la comunidad en el proyecto que se presentó al Municipio y mediante el cual se rescató el CCM; sin embargo, las autoridades locales no pudieron dar información al respecto argumentando que se clasifican como datos personales y por lo tanto está protegido por disposiciones jurídicas.

A pesar de esto, se hizo una visita al CCM para entrevistar a estas personas. Al realizar un sondeo entre los vecinos, resultó que nadie parece conocer a estas personas. Llama la atención este hecho, pues se pensaría que de haber existido una convocatoria real y una comunicación para expresar la opinión de los vecinos, estas personas serían reconocidas por los mismos.

Se aplicó una pequeña entrevista a los vecinos con domicilio cercano al CCM, pero muchos vecinos expresaron su apatía y desinterés por participar, por lo que solo se tuvo oportunidad de entrevistar a 10 mujeres de entre 30 y 50 años de edad.

Dentro de la entrevista, resultó que las diez personas expresaron desinterés por el espacio, debido a las malas condiciones en las que actualmente se encuentra; a pesar de ello, la mayoría expresó un interés en acudir al espacio siempre y cuando se realizaran actividades sin cobrar y que fueran prioritariamente en fines de semana, ya que entre semana todos trabajan y los horarios se complican.

Se identifica que pasean y suelen realizar actividades recreativas, pero siempre en plazas comerciales o en parques “más bonitos” en zonas del Distrito Federal. Es decir, hay una búsqueda de lugares en otras zonas porque las que se encuentran al alcance no crean condiciones para que los vecinos hagan uso de ellas.

Dos vecinas expresaron además que cuando realizaron los torneos, empezaron a cobrar una cuota para poder entrar a los eventos programados y que es uno de los motivos por el cual su familia dejó de ir.

En otro testimonio, se expresó la inquietud por el hecho de que los tianguistas hacen uso de las instalaciones para colocar sus puestos, lo que dificulta el aprovechamiento de dicho espacio y que las autoridades no hacen algo para solucionar este problema.

Algunos aspectos del Camellón Central Michoacana que se identifican a partir de la comparación entre el inicio (2010) y la actualidad (2012) se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 3.4 Aspectos del CCM	
2010	2012
Presupuesto destinado al rescate del espacio fue de 1 millón 515 mil pesos por parte de los gobiernos federal y municipal, aportando 50% cada uno.	El Ayuntamiento afirma que se realizaron gastos de mantenimiento; sin embargo, no se presentó ninguna evidencia de dicho argumento.
La infraestructura esta nueva y en óptimas condiciones.	La mayor parte de la infraestructura está en condiciones de deterioro.
El promedio de asistencia en el espacio era de 100 personas a la semana.	El promedio de asistencia es menor a 10 personas a la semana.
Aprovechamiento del espacio mediante diferentes actividades: ejercicio, recreación y juegos.	La gente solo lo usa como paso para cruzar la avenida y los tianguistas para amarrar las lonas de los puestos.
Las relaciones sociales se estaban construyendo a partir de las actividades realizadas.	Las relaciones sociales no se consolidaron, se perdió la actividad y por lo tanto se rompieron.
La confianza era mínima entre los vecinos, pero estaba en proceso de fortalecerse.	Al no haber actividad alguna, la poca confianza que había se fue perdiendo.

Por todo lo anterior, la administración pública, especialmente la referente al orden municipal, encuentra en el rescate de los espacios físicos, considerados abiertos, un reto importante para generar elementos tales como: cohesión social, confianza, redes sociales sólidas, entre otras, cuya finalidad sea el fortalecimiento de la sociedad. Para tales efectos, se auxilia de las técnicas contempladas por la gerencia social, cuyo objetivo es administrar los programas a base de una comunicación más directa entre los agentes de la administración pública y los miembros de una sociedad específica, lo cual impacta en la forma de concebir la política social como una forma más efectiva de administrar los problemas y de atender las necesidades y demandas de la sociedad.

4. APORTACIONES

Como primer recomendación, se puede hablar de una actualización del marco normativo en materia de urbanismo, particularmente el referido al Plan Municipal de Desarrollo Urbano, que en el caso particular de Ecatepec corresponde todavía a 2003, siendo que en 9 años han cambiado mucho las condiciones de la población y por tanto las prioridades de las mismas autoridades.

Algunos elementos de la gerencia, que pueden buscar las administraciones locales para el desarrollo de una mejor planeación en el rescate de este tipo de espacios, es la identificación y posteriormente el acercamiento con los líderes locales y proponer un plan de trabajo en el que ellos junten a los vecinos o a través de ellos los vecinos expresen sus inquietudes y necesidades para programarlas en un proyecto de rescate.

También, es muy necesario retomar las actividades y programas que se pueden realizar en el espacio; hacer que la gente asista al espacio no solo por asistir, sino que se le dé un sentido más profundo a la estancia en el mismo, que además tenga un impacto en la misma sociedad.

Por ejemplo, se establecieron talleres y cursos al inicio del rescate, se pueden programar nuevos talleres y cursos, incluso nuevas actividades que también respondan a las necesidades de los vecinos. Los recursos necesarios para llevar a cabo esto, pueden salir del mismo PREP, ya que establece un apartado para darle, seguimiento y mantenimiento al espacio, en donde incluye una partida presupuestal para invertir en espacios ya rescatados tanto obras de infraestructura como de apoyo social.

Se deben buscar mecanismos que permitan a las autoridades locales fomentar la apropiación de los espacios por parte de los vecinos, crear convocatorias para que ellos se encarguen de las actividades y programas a realizar en el espacio.

Hacer un análisis de las escuelas de educación media superior o superior que requieren programas para liberar el servicio social y las actividades a desarrollar en los espacios públicos pueden ser una fuente de reclutamiento de personal, de forma temporal que

permita, por un lado, la aplicación de conocimientos desarrollados en la escuela y, por otro, fomentar el aprovechamiento de los espacios a través de programas elaborados en conjunto con los líderes de una comunidad para que estos programas se adapten, en la medida de lo posible ante las necesidades de los vecinos.

Básicamente con esta recomendación se podrían ayudar a los puntos débiles identificados en la presente investigación, porque dichas actividades son el detonante de la intensidad de las relaciones sociales en el espacio, así como de la concurrencia en el mismo, ya que al haber más actividades, los mismos vecinos se comunicarían entre ellos para participar en ellas y con eso, las redes sociales se fortalecerían y se generaría un mayor grado de capital social.

Por último, la atención en las necesidades expresadas de los vecinos es fundamental para alcanzar un mayor grado de aceptación, en este caso, ellos se preocupan más por actividades deportivas y de la construcción de canchas para llevarlas a cabo; sin embargo, no se hicieron dichas instalaciones.

Considero que las actividades deportivas pueden tener más impacto en la sociedad, ya que más gente puede participar en ellas y las relaciones sociales podrían ser más intensas por que la convivencia no se limita a la concurrencia, sino que se tiene un objetivo particular más fuerte: “ganar el juego.”

Esto tiene que ver con idear mecanismos particulares que ayuden a atraer la atención de los vecinos para participar e involucrarse en las problemáticas que los aquejan, para lo cual se concibe a la gerencia social como herramienta para implementar dichos mecanismos. En lo que hay que poner atención es, por lo tanto, en investigar más técnicas de este tipo.

CONCLUSIONES

El gobierno, como dirigente de las sociedades modernas, tiene la responsabilidad de atender las demandas y necesidades de la sociedad. Para lograr tales propósitos se vale de la administración pública, quien a través de políticas, planes, programas originadas por el gobierno y con ello busca mantener un estado de bienestar y conservar la cohesión social de dicha sociedad.

La administración pública, como encargada de materializar los ejes definidos por el gobierno, a través del tiempo ha adoptado diferentes formas de llevar a cabo esa actividad. En este sentido, la gerencia social forma parte de las nuevas herramientas que son aprovechadas por la administración pública para llevar a cabo sus planes y programas; herramienta que se caracteriza por la búsqueda de estrategias que sean capaces de dar respuesta a las necesidades de la sociedad y reconocer la participación de la sociedad como elemento fundamental para llevar a cabo la acción de gobierno. Para tal participación, se precisa de espacios físicos en las ciudades que brinden seguridad a la sociedad, permitiendo expresar y manifestar la diversidad de la misma.

Actualmente, Ecatepec es uno de los municipios más poblados del país, esta característica trae consigo una diversidad de problemas urbanos, orientados principalmente a la prestación de servicios públicos.

La migración tan diversa como heterogénea de Ecatepec, ha traído una serie de problemas de identificación social, así como condiciones de inseguridad y una falta de confianza entre los vecinos. En tal sentido, una red social débil tiene consecuencias tanto en las relaciones sociales como en la solución de problemas comunitarios, de manera que está orientada a reproducir los patrones negativos de conducta social tales como el aislamiento y la hermetización.

El espacio público funge como el espacio para fortalecer estas relaciones y generar una red capaz de fomentar los lazos entre los vecinos y recuperar condiciones de seguridad y confianza en las zonas del municipio. Para que exista un espacio capaz de crear estas

condiciones, es vital generar mecanismos de participación en el que se involucren los vecinos interesados para que este rescate culmine.

El Camellón Central Michoacana es un espacio público físico dentro de la ciudad, ubicado en Ecatepec de Morelos. La planeación en la administración pública local identifica la necesidad de implementar acciones para rescatar espacios públicos en diferentes zonas del municipio. El Camellón Central Michoacana fue uno de los proyectos realizados en 2009 para atender este punto.

A lo largo de esta investigación se conocieron los resultados que se generaron en el Camellón Central Michoacana a través del Programa de Rescate de Espacios Públicos, a través de tres procesos: el rescate del espacio, el aprovechamiento del mismo y la creación de redes sociales.

Se observó que en el PREP existen mecanismos para que la gente se involucre en el rescate y se expresen las opiniones de los vecinos para asegurar el máximo aprovechamiento de este espacio. Una evidencia formal de ello está en la firma de documentos-requisitos; sin embargo, esto no implica que los gestores de los proyectos lo cumplan cabalmente.

Como se mostró en el tercer apartado, el programa cumplió con el rescate creando condiciones para que los vecinos se acerquen y hagan uso de las instalaciones, a pesar de que no se adapte cabalmente a las necesidades que expresó la población, mas se hace un uso del mismo.

Una situación paradójica se encuentra en las canchas deportivas: no hubo inversión en infraestructura, ni en mantenimiento de canchas, no obstante, se destinaron recursos a la organización de torneos deportivos.

En ese sentido, en el caso particular del camellón Central Michoacana, el PREP no pudo asegurar un uso constante del espacio, por lo tanto, los vecinos no se apropiaron del mismo. Una explicación podría ser la falta de actividades, que es un elemento que impide el fortalecimiento de las relaciones sociales.

En lo que se refiere al aprovechamiento del espacio, si bien es cierto que existe porque los vecinos hacen un uso del mismo, también se afirma que el programa establece una calendarización constante de actividades para asegurar en la medida de lo posible el máximo aprovechamiento del espacio, ya que al no existir talleres, programas, cursos o actividades recreativas en el mismo, se corre el riesgo de dejar al abandono el espacio rescatado y consecuentemente la inversión realizada se perdería.

En el caso de las relaciones sociales que se forman, debido a que no existen actividades ni un interés en común más fuerte que el simple hecho de recurrir en el mismo espacio al mismo tiempo, fueron de tipo asimétricas.

Se puede concluir que el PREP en el Camellón Central Michoacana en 2009 creó las condiciones físicas adecuadas para realizar actividades, talleres y programas que respondan a las necesidades expresadas por los miembros de la comunidad; pese a contar con la infraestructura, solo se practicaron dichas actividades durante un tiempo breve, dejando al abandono el espacio una vez que éstas dejaron de practicarse.

El PREP, por el hecho de crear las condiciones físicas adecuadas, permite un tipo de inversión en la formación de redes sociales, aunque la intensidad de estas es hasta cierto punto imperceptible, crea condiciones para que la gente se reúna, y por el hecho de reunirse en el Camellón Central Michoacana, se generan relaciones sociales de aproximación derivadas de la implementación del PREP.

En la inversión realizada para llevar a cabo el rescate del CCM no se destinaron recursos para el mantenimiento de las instalaciones, ni la rehabilitación o construcción de más elementos señalados como prioridad por parte de la sociedad, como el caso de las canchas deportivas, por lo que se identifica un problema en la planeación del rescate, ya que se limita a realizar acciones de mejora inmediata, pero no autosustentables; los resultados de esta situación se traduce en un percepción de ineficiencia por parte de la misma comunidad hacia sus autoridades locales; de forma paralela, estos resultados repercuten en el desarrollo social de la comunidad, porque dicho espacio no se aprovecha y su inversión fracasa.

Tras la estrategia de revisión del espacio público, en el Camellón Central Michoacana se carece de continuidad en los efectos que tiene esta acción: la cohesión social fuera de fortalecerse se ha diluido, no se tiene un avance en seguridad ni en participación de la comunidad; por ello, las relaciones de confianza también se han perdido y se han sustituido por el aislamiento de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Díaz, Miguel Ángel y Mario Bassols (coords.), *La dimensión múltiple de las ciudades*, México, UAM-Iztapalapa, 2001.
- Bonnin Charles, "Principios de administración", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982.
- Borja Jordi, "La ciudad es el espacio público", en Ramírez Kuri Patricia, *Espacio público y construcción de ciudadanía*, México, FLACSO, 2003.
- Borja Jordi, *La ciudad conquistada*, Madrid, Alianza Editorial, 2003.
- Brugué Quim, "Políticas para la cohesión social: nuevos contenidos y nuevas formas", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, El Colegio de la Frontera Norte, 2010.
- Bustelo Graffigna, Eduardo, *¿Retornará lo social?*, en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.) "La pobreza en México y el mundo", México, Siglo XXI, 2004.
- Cabrero Enrique, "Cogestión gobierno-ciudadanía en el programa de bienestar social en el espacio municipal: un balance preliminar", en Alicia Ziccardi (comp.), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad capital*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM, 2004.
- Castillo Cardos Andrés, Raquel Santiago Sánchez, Rocío Ramírez Sánchez, *Monografía de Ecatepec (Jardines de Morelos)*, Universidad Pedagógica Nacional Unidad 153, 2006, consultada en: [http://www.monografias.com/trabajos-pdf/monografia-ecatepec-jardines-morelos.pdf](http://www.monografias.com/trabajos-pdf/monografia-ecatepec-jardines-morelos/monografia-ecatepec-jardines-morelos.pdf) el 01 de julio de 2013.
- Chávez Carapia Julia del Carmen, *La participación social: retos y perspectivas*, México, Plaza y Valdés, 2003.
- Cunill Grau, Nuria, *Participación ciudadana, dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*, Venezuela, CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1991.
- Cunill Grau, Nuria, *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela, Centro Latinoamericano para el Desarrollo, Nueva Sociedad, 1997.
- De Gortari Hira y Alicia Ziccardi, "Instituciones y clientelas de la política social: un esbozo histórico, 1867-1994", varios autores, *Las políticas sociales de México en los años 90*, México, UNAM, FLACSO, 1996.
- Esquivel Hernández, María Teresa, "Conformando un lugar: narrativas desde la periferia urbana", en Patricia Ramírez Kuri y Miguel Ángel Aguilar Díaz (coords.), *Pensar y habitar la ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*, Editorial Anthropos, UAM-Iztapalapa, México, 2006.

- Fairchild, Henry Pratt, *Diccionario de sociología*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- Filgueira Prates Fernando y Sergio Lijtenstein Neulaender, "Desigualdad, demografía y familia", en Enríquez Rosas, Rocío (coord.), *Los rostros de la pobreza: el debate: tomo V*, México, ITESO, Universidad Iberoamericana, 2008.
- Flores Vela, Juan Antonio (comp.), *Estado, metrópoli y políticas sociales*, México, Plaza y Valdés, 2007.
- Forni Pablo, Marcelo Siles y Lucrecia Barreiro, *¿Qué es el capital social y cómo analizarlo en contextos de exclusión y pobreza?*, EUA, Julian Samora Research Institute, 2004.
- Giner, Salvador, Emilio Lamo de Espinosa, Cristóbal Torres (editores), *Diccionario de sociología*, España, Alcanza Editorial, 2004.
- Gordon David, *La medición internacional de la pobreza y las políticas para combatirla*, en Julio Boltvinik y Araceli Damián (coords.) "La pobreza en México y el mundo", México, Siglo XXI, 2004.
- Guerrero Orozco Omar, "La administración pública de políticas sociales", *Revista Tecnológica Administrativa*, Medellín, Colombia, Vol. 11, Num. 23, 1997.
- Hillman Karl-Heinz, *Diccionario enciclopédico de sociología*, España, Editorial Herder, 2001.
- Innerarity Daniel, *El nuevo espacio público*, España, Editorial Espasa Calpe, 2006.
- Jusidman Rapoport Clara, *Reflexiones ciudadanas sobre la política social*, México, SEDESOL, 2008.
- Karl-Heinz, Hillman, *Diccionario enciclopédico de sociología*, España, Editorial Herder, 2001.
- Kliksberg Bernardo, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica. 1989.
- Kliksberg, Bernardo, *Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones claves en*
http://www.econo.unlp.edu.ar/uploads/docs/hacia_una_gerencia_social_eficiente_bernardo_kliksberg.pdf, p.4, consultada el 22 de noviembre de 2012.
- Licha Isabel, La gerencia social como un enfoque innovador y democratizante de la gestión municipal. INDES/BID, Washington, DC, Agosto 2001;VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9- Nov. 2001.
- Márquez Zárate, Miguel Ángel, Gerencia Social. Retos y perspectivas para el siglo XXI, en Revista Defensa Ciudadana, No. 18, Abril-Junio 2009.
- Mokate Karen y José Jorge Saavedra, *Gerencia Social: Un Enfoque Integral para la Gestión de Políticas y Programas Sociales*, Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, s/a.

- Navarro Arredondo Alejandro, "Coordinación intergubernamental y pobreza urbana en México", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, UNAM, México, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, El Colegio de la Frontera Norte, 2010.
- Navarro Vargas, Alvaro Freddy, *La gerencia social y el nuevo paradigma de la gerencia*, [en línea]: <http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/docente/pd-000170.pdf>, p.8, consultado el 10 de octubre del 2012.
- Olivan Alejandro, "Idea general de la administración", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, noviembre de 1982.
- Pratt Fairchild, Henry, *Diccionario de sociología*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.
- María de Jesús Quezada Ortega, *Procesos de formación de identidades socioterritoriales en escuelas públicas de Ecatepec*, Estado de México, UNAM. Tesis de doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en sociología, 2006, p.78-79.
- Ramírez Kuri, Patricia y Miguel Ángel Aguilar Díaz (coords), *Pensar y habitar la ciudad. Afectividad, memoria y significado en el espacio urbano contemporáneo*, México, Editorial Anthropos, UAM-Iztapalapa, 2006.
- Reyna María Julia y Alicia Ziccardi, "Las políticas y programas de cohesión social de la cooperación descentralizada", en Tonatiuh Guillén y Alicia Ziccardi (coords.), *La acción social del gobierno local. Pobreza urbana, programas sociales y participación ciudadana*, México, UNAM, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, El Colegio de la Frontera Norte, 2010.
- Sánchez Ildefonso Luis Alfredo, *La Administración Pública y los Programas de Combate a la Pobreza en México: 1989-2005*, Tesis de Maestría, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2006.
- Segovia, Olga y Ricardo Jordan, *Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social*, Chile, CEPAL, 2005.
- Shefner Jon, "La redefinición de la política del Estado en el campo social, con énfasis en el caso de México", Vellinga, Menno, *El cambio del papel del Estado en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Tapia Álvarez, Mónica, *Organizaciones de la sociedad civil y políticas públicas*, en José Luis Méndez (coord.), políticas públicas, volumen XIII, Colegio de México, 2010.
- Treviño, Ana Helena, "participación en el espacio público. Notas para su discusión", en Bolos Silvia, *Participación y espacio público*, México, Universidad de la Ciudad de México, 2003.
- Uvalle Berrones Ricardo, *La gerencia social: una opción de gobierno abierto*, en Revista de Administración Pública, vol.26, Puerto Rico, 1994.

- Uvalle Berrones Ricardo, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, IAPEM / INAP, 1994.
- Uvalle Berrones Ricardo, *Perspectiva de la Administración Pública contemporánea*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2007.
- Villasuso, Juan Manuel, *El concepto de cohesión social*, [en línea], http://www.tribunademocratica.com/2006/09/el_concepto_de_cohesion_social.html consultado el 15 de octubre del 2012.
- Viteri Díaz Galo.: (2007) *Política Social: elementos para su discusión*, Edición electrónica gratuita. Texto completo en www.eumed.net/libros/2007b/297/ s/p. consultado el 18 de abril del 2013.

OTRAS FUENTES

- Ecatepec de Morelos. 2° Informe de gobierno 2009-2012 en: www.ecatepec.gob.mx/2DO%20INFORME.pdf consultado el 24 de noviembre de 2012.
- Ecatepec de Morelos. Plan de Desarrollo Municipal 2009-2012, p.40
- Ecatepec de Morelos. Plan Municipal de Desarrollo Urbano 2003.
- SEDESOL, Reglas de operación del programa Rescate de Espacios Públicos 2009.
- www.coneval.gob.mx
- www.ecatepec.gob.mx
- www.inegi.gob.mx