



Universidad Nacional Autónoma de México
Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos

**Prácticas de Participación Ciudadana mediante mecanismos
formales en dos municipios de la zona noreste del Estado de
Morelos**

Tesis

Que para optar por el grado de:

Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos

Presenta:

Luis Francisco Monter Martel

Tutora:

Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales UNAM

Ciudad Universitaria, Junio 2023



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.

“I have spent my whole life scared. Frightened of things that could happen; might happen; might not happen. 50 [40] years I've spent like that. Finding myself awake at 3am. But you know what? Ever since my diagnosis, I sleep just fine. I came to realize it's that fear is the worst of it, that's the real enemy. So, get up, get out in the real world and you kick that bastard as hard as you can, right in the teeth”.

Walther White in Breaking Bad

Season 2, Episode 8, "Better Call Saul"

Dedicatoria

Después de más de cuarenta años recorridos, hoy tengo claro que nuestro tiempo de existencia terrenal además de efímero es incierto. Por ello me parece importante dedicar este trabajo de esfuerzo personal y académico a **Linda Tadea Villa Sánchez** quien ha sido mi compañera y pareja por más de la mitad de mi vida.

La dedicatoria implica dejar esta anotación en la tesis que se presenta en este documento, la cual confió que quedará en los anales de la historia en Tesiunam, mucho tiempo después de que yo haya partido. Considero que es quizás una forma moderna y no convencional mejor que si lo hubiera tallado en un árbol.

De esa manera, esta dedicatoria es una muy pequeña muestra de agradecimiento por tu amor, apoyo y en general a todas aportaciones que has realizado a mi vida, las cual entre otras cosas, sin duda alguna motivaron y favorecieron mi desarrollo y crecimiento, en la que esta tesis es una muestra más.

Aprovecho a modo de post data, manifestar en esta nota que mientras realice mi investigación me acompañaron dos pequeños ángeles que también tuve la oportunidad de conocer en esta vida... sus nombres **Jack** y **Zoé** a quienes les tengo un gran amor y agradecimiento.

Agradecimientos

Al **Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología** le agradezco por la beca otorgada que me permitió dedicarme de tiempo completo para desarrollar la investigación y escribir esta tesis, así como también de cursar y concluir mis estudios de Maestría.

Al **Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM** agradezco haber sido aceptado, bien tratado y por el apoyo recibido para la realización del trabajo de campo en dos municipios del Estado de Morelos.

A mi compañera de vida y esposa **Linda Tadea Villa Sánchez** por el apoyo, comprensión y esfuerzo para acompañarme durante su realización y especialmente en el trabajo de campo.

A **Jack** y **Zoé** les agradezco por ser fieles acompañantes que me reconfortaron siempre.

A mi tutora la **Dra. Rina Marissa Aguilera Hintelholher** le agradezco su paciencia, orientación y sabios consejos que permitieron y facilitaron la elaboración y culminación de la presente tesis.

A la **Dra. Irma Eréndira Sandoval Ballesteros** de quien aprendí mucho y que sus atinadas observaciones me ayudaron en la comprensión y contextualización del problema complejo que supone la Participación Ciudadana.

A la **Dra. Araceli Parra Toledo** le agradezco sus siempre atinados comentarios, observaciones y recomendaciones estratégicas que desde su amplia experiencia sobre la municipalidad me permitieron comprender mejor la dinámica y características de los gobierno municipales en México.

A la **Dra. Sofia Salgado Remigio** le agradezco sus observaciones y comentarios para mejorar sustancialmente la forma y fondo de la presente tesis.

A la **Dra. Marcela Astudillo Mora** con poco tiempo de conocerle le agradezco su apertura y compromiso en la revisión del presente trabajo.

Índice

Dedicatoria	3
Agradecimientos	4
Índice	5
Introducción	10
<i>Capítulo I. La Participación Ciudadana en México: Un marco para su comprensión en un régimen democrático</i>	14
Gobernanza y gobernabilidad.....	15
La democracia más allá del voto, el equilibrio entre la participación y representación	20
La ciudadanía y sus roles	23
La Participación Ciudadana una discusión y aproximación conceptual.....	26
Elementos y características de la participación ciudadana	29
Función de la Participación Ciudadana.....	31
Tipos y temporalidad de la Participación Ciudadana	34
El papel del municipio en la participación ciudadana	37
El rol de los funcionarios y la voluntad política.....	40
El escenario y las condiciones de la participación ciudadana en un régimen democrático	42
Capitulo II. Marco Histórico y Normativo de la Participación Ciudadana.....	47
Primer periodo de 1940 - 1968	48
Segundo periodo 1968-1999	49
Tercer momento 2000-2023.....	51
Orden jurídico de la Participación Ciudadana	53
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	53
Artículo 26.....	53
Artículo 35.....	53
Artículo 115.....	54
Ley Federal de Participación Ciudadana	54
Ley Federal de Revocación de Mandato.....	55
Ley Federal de Consulta Popular	55
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos	56
Artículos 19 bis y 111	56
Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos	57
Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos.....	60
Ley Estatal de Planeación del Estado de Morelos.....	62
Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.....	62

Capítulo III. Casos de estudio de la investigación.....	64
Municipio de Tetela del Volcán.....	66
Características sociodemográficas.....	68
Características de las viviendas.....	71
Municipio de Tlalnepantla.....	73
Características sociodemográficas.....	75
Características de las viviendas.....	78
Características económicas.....	79
Capítulo IV. Análisis de resultados.....	80
Metodología.....	80
Resultados descriptivos del municipio de Tetela del Volcán.....	85
Síntesis de la entrevista al expresidente Municipal de Tetela del Volcán 2019-2021.....	94
Síntesis de la entrevista al Presidente Municipal de Tetela del Volcán 2022-2024.....	96
Análisis del PMD Tetela del Volcán 2019-2021.....	97
Informes de Gobierno 2019-2021 de Tetela del Volcán.....	99
Análisis del PMD Tetela del Volcán 2022-2024.....	101
Primer Informe de Gobierno 2022-2024 de Tetela del Volcán.....	103
Resultados descriptivos de Tlalnepantla.....	104
Síntesis de la entrevista al expresidente Municipal Tlalnepantla 2019-2021.....	113
Síntesis de la entrevista del Presidente Municipal Tlalnepantla 2022-2024.....	114
PMD Tlalnepantla 2019-2021.....	116
Informes de Gobierno de Tlalnepantla 2019-2021.....	118
PMD Tlalnepantla 2022-2024.....	119
Primer Informe de Gobierno 2022-2024 de Tlalnepantla.....	121
Análisis comparativo.....	123
Conocimiento, importancia y valor de la PC.....	123
Limitaciones y beneficios de la PC.....	124
Conocimiento de las Leyes y los mecanismos de PC.....	127
Prácticas de participación local o comunitaria.....	128
Planes de Desarrollo Municipal e informes de gobierno.....	134
Capítulo V. Hacia la construcción de una propuesta efectiva para la operación y fortalecimiento de la PC a nivel municipal.....	135
Capítulo VI. Sugerencias para futuros estudios y Conclusiones.....	144
Fuentes de consulta.....	148

Relación de imágenes	Página
Imagen 1. Momentos del Quehacer gubernamental	31
Imagen 2. Escalera de la participación	32
Imagen 3. Spectrum de la participación pública	33
Imagen 4. Clasificación realizada por la OCDE	33
Imagen 5. Variables que limitan la participación ciudadana	43
Imagen 6. Ubicación del municipio de Tetela del Volcán	66
Imagen 7. Distribución territorial del municipio de Tetela del Volcán	66
Imagen 8. Información y gráfica de composición por edad y sexo del municipio de Tetela del Volcán	68
Imagen 9. Datos de etnicidad y gráfica de discapacidad del municipio de Tetela del Volcán	69
Imagen 10. Datos y gráfica de fecundidad y mortalidad del municipio de Tetela del Volcán	69
Imagen 11. Datos y gráfica de afiliación a servicios de salud del municipio de Tetela del Volcán	70
Imagen 12. Gráficas de características educativas del municipio de Tetela del Volcán	70
Imagen 13. Datos y gráfica de vivienda y disponibilidad de servicios del municipio de Tetela del Volcán	71
Imagen 14. Gráficas de disponibilidad de bienes y TIC del municipio de Tetela del Volcán	72
Imagen 15. Gráficas de características económicas del municipio de Tetela del Volcán	72
Imagen 16. Ubicación del municipio de Tlalnepantla	73
Imagen 17. Distribución territorial del municipio de Tlalnepantla	73
Imagen 18. Composición por edad y sexo con gráfica del municipio de Tlalnepantla	75
Imagen 19. Información y gráfica de etnicidad y discapacidad del municipio de Tlalnepantla	76
Imagen 20. Información y gráfica de fecundidad y mortalidad del municipio de Tlalnepantla	76
Imagen 21. Información y gráfica de afiliación a servicios de salud del municipio de Tlalnepantla	77
Imagen 22. Gráficas de características educativas del municipio de Tlalnepantla	77
Imagen 23. Información y gráfica de vivienda y disponibilidad de servicios del municipio de Tlalnepantla	78
Imagen 24. Gráficas de disponibilidad de bienes y TIC del municipio de Tlalnepantla	79
Imagen 25. Información y gráficas de características económicas del municipio de Tlalnepantla	79
Imagen 26. Red de la PC (instituciones, normatividad y mecanismos)	81
Imagen 27. Esquematación de la comprensión de las prácticas de participación ciudadana mediante mecanismos formales	82
Imagen 28. Valores de la fórmula para el diseño de la muestra	82
Imagen 29. Fotografía del Expresidente municipal de Tetela del Volcán Israel González Pérez	94
Imagen 30. Fotografía del Presidente municipal de Tetela del Volcán Luis Antonio Martínez Álvarez	96
Imagen 31. PMD Tetela del Volcán 2019-2021	97
Imagen 32. Primer Informe de Gobierno Tetela del Volcán 2019	100
Imagen 33. Segundo Informe de Gobierno Tetela del Volcán 2020	100
Imagen 34. Tercer Informe de Gobierno Tetela del Volcán 2021	100
Imagen 35. PMD Tetela del Volcán 2022-2024	101
Imagen 36. Primer Informe de Gobierno Tetela del Volcán 2022	101
Imagen 37. Fotografía del Expresidente municipal de Tlalnepantla Rigoberto Espindola González	113
Imagen 38. Fotografía del Presidente municipal de Tlalnepantla Ángel Estrada Rubio	114
Imagen 39. PMD Tlalnepantla 2019-2021	116
Imagen 40. Inexistencia información del Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla 2019	119
Imagen 41. Segundo Informe de Gobierno Tlalnepantla 2020	119
Imagen 42. Tercer Informe de Gobierno Tlalnepantla 2021	119

Imagen 43. PMD Tlalnepantla 2022-2024	119
Imagen 44. Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla 2022	121
Imagen 45. Esquemas de participación comunitaria (Ayudantías y asambleas de pueblo)	130
Imagen 46. Esquema de los Comités de obra	131
Imagen 47. Esquema de la propuesta del Consejo Municipal Ciudadano	139
Imagen 48. Esquema de conclusiones de la investigación	147

Relación de gráficas	Página
Gráfica 1. Población por lugar de residencia (Tetela del Volcán)	85
Gráfica 2. Ocupación (Tetela del Volcán)	85
Gráfica 3. Conocimiento de la población sobre qué es la PC (Tetela del Volcán)	86
Gráfica 4. Población que considera importante la PC (Tetela del Volcán)	86
Gráfica 5. Nivel de importancia de la PC para la población (Tetela del Volcán)	86
Gráfica 6. Qué es la PC para la población (Tetela del Volcán)	87
Gráfica 7. Razones por las que las personas deben participar (Tetela del Volcán)	87
Gráfica 8. Motivación para participar (Tetela del Volcán)	88
Gráfica 9. Limitaciones para participar (Tetela del Volcán)	89
Gráfica 10. Beneficios de participar (Tetela del Volcán)	90
Gráfica 11. Conocimiento de las Leyes en materia de PC (Tetela del Volcán)	90
Gráfica 12. Participación en temas comunitarios y/o del municipio (Tetela del Volcán)	91
Gráfica 13. Tipo de participación en asuntos comunitarios (Tetela del Volcán)	92
Gráfica 14. Fomento y promoción de la PC por parte del gobierno municipal actual (Tetela del Volcán)	92
Gráfica 15. Fomento y promoción de la PC por parte del gobierno municipal anterior (Tetela del Volcán)	92
Gráfica 16. Postura del gobierno municipal actual ante la PC (Tetela del Volcán)	93
Gráfica 17. Postura del gobierno municipal anterior ante la PC (Tetela del Volcán)	93
Gráfica 18. Población por lugar de residencia (Tlalnepantla)	104
Gráfica 19. Ocupación (Tlalnepantla)	104
Gráfica 20. Conocimiento sobre qué es la Participación Ciudadana (Tlalnepantla)	105
Gráfica 21. Población que considera importante la Participación Ciudadana (Tlalnepantla)	105
Gráfica 22. Nivel de importancia de la Participación Ciudadana (Tlalnepantla)	105
Gráfica 23. Qué es la Participación Ciudadana para la Población (Tlalnepantla)	106
Gráfica 24. Razones por las que se tiene que participar (Tlalnepantla)	106
Gráfica 25. Motivaciones para participar (Tlalnepantla)	107
Gráfica 26. Limitaciones para participar (Tlalnepantla)	108
Gráfica 27. Beneficios que tiene participar (Tlalnepantla)	109
Gráfica 28. Conocimiento de las Leyes en materia de Participación Ciudadana (Tlalnepantla)	109
Gráfica 29. Participación en temas comunitarios y/o del municipio (Tlalnepantla)	110
Gráfica 30. Tipos de participación comunitaria (Tlalnepantla)	111
Gráfica 31. Fomento y promoción de la PC por parte del Gobierno municipal actual (Tlalnepantla)	111
Gráfica 32. Fomento y promoción de la PC por parte del Gobierno municipal anterior (Tlalnepantla)	111
Gráfica 33. Postura del Gobierno municipal actual ante la PC (Tlalnepantla)	112
Gráfica 34. Postura del Gobierno municipal anterior ante la PC (Tlalnepantla)	112

Relación de Tablas y Cuadros	Página
Tabla 1. Relación de comunidades identificadas con un alto o muy alto nivel de marginación	61
Tabla 2. Población por rango de edad y sexo de la muestra (Tetela del Volcán)	85
Tabla 3. PMD 2019-2021 Tetela del Volcán	97
Tabla 4. PMD 2022-2024 Tetela del Volcán	101
Tabla 5. Población por rango de edad y sexo de la muestra (Tlalnepantla)	104
Tabla 6. PMD 2019-2021 Tlalnepantla	116
Tabla 7. PMD 2022-2024 Tlalnepantla	120
Tabla 8. Comparativa de Conocimiento, importancia y valor de la PC en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla	123
Tabla 9. Comparativa de la noción de la PC en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla	124
Tabla 10. Comparativa de las razones personales por las cuales las personas deciden participar o no en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.	125
Tabla 11. Comparativa de las principales limitaciones de la PC identificadas por la población en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.	125
Tabla 12. Comparativa de los principales beneficios de la PC identificados por la población en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.	126
Tabla 13. Comparativa de los principales beneficios de la PC identificados por la población en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.	127
Tabla 14. Mecanismos formales de participación ciudadana en el Estado de Morelos.	128
Tabla 15. Porcentaje de participación mediante mecanismos comunitarios de los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.	129
Tabla 16. Mecanismos de participación social, funciones y alcances de los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.	130
Tabla 17. Fomento y promoción de la Participación Ciudadana por parte del gobierno municipal	132
Tabla 18. Postura del gobierno municipal respecto a la PC	133
Tabla 19. Comparativo de indicadores sobre PC de los presidentes municipales de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.	134
Cuadro 1. Tipos de Mecanismos formales de Participación Ciudadana en México	34
Cuadro 2. Descripción de los tipos de Participación Ciudadana en México	35

Introducción

Actualmente en México respecto a la Participación Ciudadana (PC) en el debate académico, la arena política y el imaginario ciudadano existe cierto consenso respecto a su concepción y valoración positiva como un elemento esencial de todo gobierno democrático. Dicha condición es un escenario relativamente nuevo, toda vez que aunque se piensa que la PC tiene una larga historia, práctica y experiencia como un derecho reconocido, realmente su introducción y formalización es muy reciente. Cuya difusión, conocimiento, aceptación y ejercicio se encuentra en los primeros pasos de un proceso de implementación tanto a nivel federal como estatal y municipal.

La PC es un concepto con muchos significados y alcances, idealmente se debe siempre elegir aquel que proporcione el mayor umbral de actuación e involucramiento efectivo de la población en el conocimiento y toma de decisiones de la actividad gubernamental y los asuntos públicos. Sin confundirla con aquellas actividades de información, atención de las demandas ciudadanas o la oferta de bienes o servicios.

Por una parte incluye una ilimitada diversidad de expresiones y prácticas que emergen desde la ciudadanía¹ para influir en las decisiones y los asuntos públicos (no institucionalizada), pero también, se considera un abanico de posibilidades que desde su reconocimiento formal (institucionalizada) por parte del Estado, se han establecido varios mecanismos para su ejercicio.

La institucionalización de la PC en todo el territorio nacional no es homogénea, y tanto su promoción como su práctica cuya principal responsabilidad recae a cargo de las instituciones gubernamentales es aún más variopinta.

El Estado moderno sufre ajustes y reformas continuas para hacerle frente a la constelación de retos con sus diferentes complejidades, sometiendo a prueba las capacidades del gobierno en un mundo cada vez más plural y competitivo que no descansa de los constantes cambios derivados de los procesos de innovación tecnológica y social, en donde la tarea y procesos de gobernar deben estar abiertos al escrutinio de la ciudadanía pero también incluyendo a ésta para evitar distanciarse y su desencanto (Aguilera 2023:25).

¹ En el presente trabajo para efectos prácticos y de inclusión de género se empleara de manera regular el término de “la ciudadanía”, haciendo referencia y considerando tanto a las como a los ciudadanos.

La presente tesis se plantea la intención de conocer y analizar los mecanismos formales de PC que se practican dentro del quehacer municipal de dos municipios de la zona noreste del Estado de Morelos con la finalidad de presentar una propuesta práctica para su operación y fortalecimiento efectivo.

Para el estudio de las prácticas institucionalizadas de PC mediante mecanismos formales que se llevan a cabo a nivel municipal, se tomó como marco a la gobernanza y la gobernabilidad en cuanto su comprensión desde el gobierno y la importancia de su inclusión en todos los momentos de la gestión pública municipal, en donde los elementos como la normatividad, la capacitación, la concepción y el conocimiento sobre la PC de las autoridades locales junto con la voluntad política son determinantes en su fomento y/o promoción. Pero también se considera y valoran los elementos que sustentan la racionalidad (concepción, conocimientos, motivación, información y capacitación) de la ciudadanía en su influencia y/o determinación en la decisión de participar e involucrarse o no.

La propuesta se realiza desde el marco de la gobernanza como paradigma de un gobierno democrático, que aceptado y asumido de manera generalizada en la actualidad es “la ruta de los nuevos derroteros del Estado y la Administración Pública” (Aguilera 2023:26). La cual plantea la apertura e inclusión de la ciudadanía en la determinación del rumbo, la toma de decisiones y evaluación de resultados de la gestión pública, la suma de esfuerzos y capacidades, la construcción de la agenda pública y la definición de estrategias a emprender, además de por supuesto, la transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas como elementos imprescindibles.

Para ello, en el primer capítulo se presenta la fundamentación teórica de la gobernanza desde los aportes de Luis Aguilar Villanueva complementados con otros autores, de manera que se establece que la gestión gubernamental actualmente más allá de una concepción personal o partidista, obedece a los avances teóricos y cambios que son parte de la evolución de los Estados democráticos y que establecen condiciones muy puntuales en su conducción, de tal forma que el reconocimiento de ciertos derechos y obligaciones no están sujetos a interpretación, concesión o capricho, como es el caso del reconocimiento y ejercicio de la PC mediante mecanismos formales.

La gobernabilidad como prerrequisito de la gobernanza se alcanza mediante el equilibrio de la atención oportuna de las demandas y necesidades sociales (respuesta eficiente), pero también mediante el reconocimiento legítimo de la actuación y ejercicio del gobierno. Por ello se insiste que la promoción e inclusión real y efectiva de mecanismos formales de PC representa una apuesta estratégica para mejorar la efectividad de las acciones y programas municipales, al mismo tiempo que abona en la legitimización de la actividad gubernamental y la introyección como práctica para su reproducción sistemática.

Asimismo, se realiza una aproximación conceptual de la PC y sus características, retomando aportes de las principales teóricas que han escrito en la literatura especializada al respecto (Ziccardi, Álvarez, Cunill, Caruso y la OCDE) buscando identificar el alcance más amplio y pragmático posible como marco de referencia para la investigación.

La fundamentación teórica se complementa desde la Teoría de la Elección Racional retomando los postulados de John Elster para analizar los elementos que influyen e interactúan en la decisión de las personas por participar o no. El primer capítulo cierra con la discusión del papel del municipio en la PC, el rol de los funcionarios y la voluntad política, así como también se presenta un esbozo del escenario y las condiciones necesarias para su existencia.

En el segundo capítulo se presenta por una parte un pequeño marco histórico de la PC en México desde su reconocimiento institucional hasta el presente (2023), dividido en tres grandes periodos identificando las limitaciones y obstáculos que se han presentado, así como los avances más significativos para entender su estado actual como un derecho y práctica joven en construcción. En la segunda parte, se integra un marco normativo que rige la PC institucionalizada a nivel federal, estatal y municipal, identificando los principales alcances, mecanismos y actores que intervienen y limitan su ejecución.

En el tercer capítulo se presenta información estadística y contextual de los dos municipios estudiados de la zona noreste del Estado de Morelos: Tetela del Volcán y Tlalnepantla, que permita identificar las características más representativas de cada uno de ellos así como contextualizar un poco respecto sus recursos y dinámica.

En el cuarto capítulo se especifica la metodología empleada y se presenta el análisis comparativo de resultados de la aplicación de los instrumentos aplicados a una muestra representativa de la ciudadanía respecto del conocimiento, importancia y valor de la PC, las limitaciones y beneficios de su práctica, el conocimiento de las Leyes, los mecanismos formales y las prácticas locales o comunitarias de participación así como las síntesis de las entrevistas a presidentes y expresidentes municipales de los dos periodos de gobierno considerados (2019-2021 y 2022-2024), el análisis de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) de ambos casos y periodos con sus respectivos Informes de Gobierno (IG).

En el capítulo quinto se presenta una propuesta para la operación y fortalecimiento de la PC a nivel municipal que implica la reforma y reestructura de la figura o mecanismo de los Consejos de Participación Social de los municipios cuya función principal se centre en la participación de la ciudadanía tanto en la toma de decisiones de los asuntos públicos como en la supervisión y rendición

de cuentas de la gestión pública municipal. La cual se fundamenta desde una visión de lo público en el marco de la gobernanza (Aguilera, 2012) y la promoción de un proyecto democrático-expansivo encaminado a la institución de un Cuarto Poder Ciudadano autónomo (Sandoval, 2013 y 2016).

Finalmente, en el capítulo sexto con base en los resultados y la experiencia obtenida durante la investigación, se presentan sugerencias para la realización de futuros estudios sobre temáticas importantes e interesantes cuya investigación y conocimiento fortalecerá sin duda la construcción teórica especializada en la materia. Asimismo, se presentan las conclusiones y reflexiones finales respecto la situación de las prácticas de PC mediante mecanismos formales de los municipios estudiados.

Capítulo I. La Participación Ciudadana en México: Un marco para su comprensión en un régimen democrático

En este capítulo se presenta la construcción de un marco teórico para la comprensión de las prácticas de la PC dentro del contexto de un régimen democrático. La construcción de dicho marco se realizó con la convicción de que las teorías no se escogen por cuán verdaderas o acertadas sean (puesto que dependiendo de un enfoque en particular es la distancia a partir de la cual se les puede ubicar), sino por lo útiles que resultan en la construcción para explicar fenómenos, hacer cosas y resolver problemas en situaciones concretas (Abitol, 2006:134).

En ese sentido, se parte desde la gobernanza y la gobernabilidad como teorías que establecen y guían la naturaleza de la PC como un eje central de todo régimen democrático, al dejar claro que el ejercicio de gobernar no puede ser llevado a cabo por un solo actor (gobierno), que los recursos y capacidades de todos los actores son limitados, especialmente las gubernamentales y, que la definición de la agenda y la acción pública obligatoriamente debe ser construida entre el gobierno, la sociedad y el mercado.

El ejercicio de gobernar que implica procesos de regulación, de intermediación y de administración de lo público, debe responder a criterios de eficiencia y eficacia, de racionalidad técnica, bajo principios de transparencia, rendición de cuentas y con PC. La gobernabilidad como un estado de equilibrio se alcanza mediante la legitimidad de la toma de decisiones, pero también mediante respuestas oportunas a los problemas y necesidades sociales. Se alcanza y más importante aún, se mantiene solamente con respuestas efectivas a las demandas y problemas sociales que implica la cotidianidad, pero también mediante la apertura e invitación de otros actores en la toma de decisiones para determinar y robustecer las respuestas del Estado.

Las implicaciones de la PC como una práctica que siempre debe ser considerada más allá del pago de impuestos y emisión de sufragios, como una dimensión de la democracia que *complementa* a la representación. Precisamente, dentro de un régimen democrático la ciudadanía es sujeta de derechos pero también de obligaciones, de entre las cuales destaca por su importancia el involucramiento en los asuntos públicos y la actividad gubernamental, puesto que no solo se trata elegir representantes o autoridades a quienes se les otorga el poder libre y total de decisión y actuación discrecional, lo cual incluye la dimensión de óptica de experto o especialista. El rol de la ciudadanía en la actividad gubernamental tiene una responsabilidad activa y permanente, que al mismo tiempo que construye cultura ciudadana, demanda de actividades sistemáticas de su promoción y fortalecimiento que finalmente contribuyen a su reproducción y generalización.

Asimismo, se revisan y discuten varios conceptos de PC rescatando las ideas principales con la finalidad de realizar una aproximación conceptual que incluya elementos mínimos para su comprensión, en términos de alcances, funciones, mecanismos, niveles, momentos y áreas de la gestión gubernamental en los que puede integrarse, así como también su temporalidad e importancia.

Se incluye una discusión respecto del papel estratégico del municipio en la PC como escenario de primer orden en el cual la población se relaciona con el gobierno y sus instituciones, tomando parte en los asuntos públicos que les impactan directamente para mejorar sus condiciones de vida. Abordando el papel central que tienen los funcionarios públicos y su voluntad política para la creación de las condiciones mínimas necesarias para la promoción y ejercicio de la PC dentro de la demarcación.

Finalmente se esboza el escenario de la PC en un régimen democrático contemporáneo, de acuerdo a las condiciones, limitaciones e intereses producto del desarrollo histórico y de los intereses que comúnmente se encuentran en juego en dicha arena. Discutiendo un poco acerca de las condiciones necesarias para la existencia de la PC, sin las cuales no es posible su existencia y ejercicio.

Gobernanza y gobernabilidad

La gobernanza en una acepción muy general, hace referencia al conjunto de las actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, lo cual implica la acción del gobierno pero no se reduce sólo a ella sino que incluye además la acción/participación de más actores.

Hablar de gobernanza es plantear que la definición del sentido de dirección de las actividades para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, atender necesidades sociales), de las formas de organizarse y del modo como se distribuirán los costos y beneficios ya no es ni puede ser obra exclusiva del gobierno, ni tampoco debe ser considerado como actor único.

De acuerdo con Aguilar:

“El concepto describe: a) que el gobierno no decide ya por sí mismo la agenda pública, sino que incorpora las demandas, los problemas, los planteamientos y las propuestas de sus ciudadanos, de los que necesita su consenso y respaldo para validar la pertinencia de la agenda; b) que tampoco define por él mismo los problemas públicos ni define los objetivos y las acciones de las políticas públicas y programas, sino que la definición incluye la información, los análisis, los cálculos y las propuestas de actores sociales organizados, tal vez poderosos e influyentes, que tienen información y conocimiento acerca de la composición y las causas de numerosos problemas públicos y/o acerca de las situaciones preferidas a alcanzar y que, si son dejados de lado, cuestionan con información, evidencias, modelos causales, cálculos y argumentos las decisiones gubernamentales; y c) que tanto menos puede el gobierno por sí mismo con sus atribuciones, recursos y burocracia llevar a cabo las acciones decididas e implementarlas con eficiencia y eficacia, pues la solución razonable de los problemas críticos y el logro de los objetivos sociales importantes requieren más recursos que los gubernamentales y el involucramiento de más actores que sólo el personal público” (2016: 67).

La gobernanza como modelo de gobierno, apunta a la pertinencia y necesidad de establecer y conducir un proceso directivo de la sociedad. Parte del supuesto que el gobierno debe disponer de condiciones y capacidades mínimas necesarias (conocimientos y competencias, congruente sin deficiencias en su organización y operación, financieramente y administrativamente eficiente, legal y respetuoso del Estado de derecho), pero también, que dichas capacidades (no obstante su calidad y cantidad), éstas siempre serán por sí solas insuficientes para decidir y actuar ante los problemas, necesidades y desafíos actuales (por sí solo), por lo cual, se debe y requiere sumar e integrar las capacidades de actores como el mercado y la sociedad civil.

La gobernanza implica y considera la existencia de gobernabilidad, en tanto como se mencionó en el párrafo anterior, la dirección de la sociedad requiere e incluye la acción de un gobierno competente y eficaz, cuyas acciones, aportes y resultados son una condición esencial, pero también legítimo, es decir, que éste haya sido electo de manera democrática.

La gobernabilidad, se entiende en dos dimensiones elementales interrelacionadas entre sí, la primera con relación a la existencia de una capacidad real de ser gobernable a partir de la existencia de legitimidad, reconocimiento y respuesta (apertura-tolerancia) a las decisiones y actos que se tomen, y la segunda respecto a la existencia de un estado de equilibrio derivado de la solución de demandas sociales y la capacidad de los gobiernos de atender éstas de forma eficaz, estable y legítima (Camou 2001:11). En suma representa un conjunto de condiciones que permiten el funcionamiento de la relación entre el gobierno y la sociedad de manera adecuada (Seara 2000:17). La gobernabilidad en cuanto reconocimiento y capacidad de operación del gobierno se encuentra estrechamente relacionada con la gobernanza, al grado de ser un prerrequisito indispensable para su existencia. Es decir, no puede existir gobernanza si no hay gobernabilidad.

Por su parte, la gobernanza puede entenderse como un nuevo modelo de gobierno, distinto del estilo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado (Natera 2005:759).

La alternativa que presenta la gobernanza puede considerarse parte de la evolución positiva de un régimen democrático, al reconocer la importancia y obligatoriedad de una relación horizontal del gobierno con otros actores para informar, consultar, tomar decisiones y valorar la conducción de la acción pública. En ese mismo sentido, Aguilar (2015:34) refiere que el enfoque de la gobernanza representa en las actuales condiciones un acierto porque ya ha sucedido satisfactoriamente la transición democrática, y la cuestión central ahora consiste en que el gobierno democrático

acredite ser un agente capaz de dirección, coordinación y articulación de sus sociedades, con resultados relevantes.

Jan Kooimann (2005:64-65) estableció una clasificación de gobernanza de tres tipos: 1) autogobierno; 2) Co-gobierno y 3) Jerárquica, en el primer tipo se hace referencia a situaciones en que los actores cuidan y deciden por sí mismos, fuera del ámbito de gobierno (autónomos), en el segundo tipo las partes y actores de la sociedad unen esfuerzos con un objetivo común, y en el tercer tipo se caracteriza por la interacción entre el Estado y la ciudadanía de manera formal. Sin embargo, de los tres tipos, destaca la gobernanza por co-gobierno que establece un tipo de gobernar asociado y compartido cuya su dirección es a partir de la interlocución, negociación, consenso, corresponsabilidad y coproducción entre gobierno y sociedad.

En resumen, la gobernanza surge como una evolución para dar respuesta ante la llamada insuficiencia del gobierno para resolver los problemas y desafíos contemporáneos, implica un cambio de gobernar más horizontal, interdependiente, relacional, interactivo, participativo y consensual. En la gobernanza el gobierno y sociedad producen y acuerdan en modo asociado un buen número de políticas, inversiones, proyectos y servicios públicos. La gobernanza como modelo de gobierno es el marco para comprender y en el que se inscriben las prácticas de PC, sin embargo, si bien en México, el cambio de modelo de gobierno no es claro, actualmente es posible encontrar gobiernos de corte burocrático-tradicional, nueva gestión pública y gobernanza².

La acción pública (actos y respuesta de las instituciones), en un régimen democrático (desde la gobernanza) implica forzosamente puntos de acuerdo y desacuerdo entre muchos actores, no sólo una decisión e imposición del gobierno, lo público no es un monopolio del Estado o el gobierno, dentro del marco y exigencia de respeto de derechos actual, así como de los avances y discusiones al respecto. Así, en un régimen democrático, la acción pública es “la construcción y calificación de problemas colectivos por una sociedad, problemas que ella puede delegar o no, a una o varias agencias gubernamentales, en su totalidad o en parte, así como la elaboración de respuestas de respuestas, contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento” (Cabrero, 2005:17), en dicho sistema, gobernar por una parte tiene que ver con la acciones y respuestas gubernamentales operadas desde

² Debe entenderse al gobierno de corte burocrático-tradicional desde la filosofía del modelo weberiano basado en la rigidez de atribuciones oficiales, establecidas en la normatividad administrativa, dentro de un sistema organizado de mando-subordinación, cuya actividad interventora en lo público es dominante. Por su parte, los gobiernos de corte de la nueva gestión pública que aparecieron desde los años ochenta como respuesta a la situación de crisis de financiamiento y eficiencia de los gobiernos burocráticos, plantean una filosofía de un gobierno gerencial enfocado a la maximización del costo beneficio y efectividad del ejercicio gubernamental. Finalmente, el ejercicio de un gobierno con gobernanza implica que la autoridad política, económica y administrativa gestione los asuntos de un país, mediante la promoción de relaciones interactivas entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil, y la institucionalización de conceptos como transparencia, rendición de cuentas, PC, estado de derecho, probidad y eficiencia (Restrepo 2009:167-185).

las instituciones, y por otra, la de negociar, acordar y conciliar con los intereses, necesidades y problemas de la sociedad.

La lógica dentro de un régimen democrático apunta a que “las personas desean, crecientemente, tener algo que decir cuando se trata de perfilar y definir los intereses colectivos; ya no están satisfechos con el mero hecho de votar cada cuatro o cinco años” Bourgon (2010: 11). La elección de funcionarios y autoridades representantes de sus intereses, es claramente insuficiente.

La forma de conducción de un gobierno dentro de un régimen democrático debe sujetarse y comprender elementos cuya naturaleza sea compatible con los ideales y características de dicho régimen: Seguridad, libertades, derechos, transparencia, atención de demandas y necesidades sociales, control popular, prevención de riesgos, rendición de cuentas y PC.

Actualmente la actuación gubernamental se encuentra acotada por un marco constitucional, social y cultural internacional, dirigido a generar respuestas eficientes y eficaces, que además generen un valor a la sociedad y no solamente simples respuestas, cuyo resultado no sea importante. Implica una compleja articulación y consideración de elementos de ejercicio de autoridad, intermediación, regulación, negociación, acción pública, gobernanza, ética, efectividad, actualización constante y prevención de riesgos.

Para gobernar en una democracia participativa, se deben de crear las condiciones para la participación colaborativa tanto de la ciudadanía como de los distintos actores sociales, con transparencia y rendición de cuentas, tanto en la hechura de políticas públicas, como la toma de decisiones y en las propias actividades que de ellas se deriven o impliquen. En ese escenario, señala Bourgon (2010:12), que el reto es lograr estimular la participación de la ciudadanía en el círculo de las políticas públicas para hacer más amplia y equitativa la representación de los distintos intereses, con lo cual se puede lograr un mayor compromiso y apoyo a las iniciativas del gobierno. Es un hecho innegable que muchas políticas públicas, sino todas, podrían beneficiarse de las ideas y el compromiso de la ciudadanía lo que implicaría mejorar su desempeño y la calidad de los resultados públicos.

La actuación de los funcionarios debe sujetarse y cumplir con la obligación de Estado de proveer a la ciudadanía bienes y servicios materiales a fin de que mejoren sus condiciones de seguridad y bienestar material o cambien sus condiciones precarias de vida (Aguilar, 2013:101). Para ello es necesario que se tengan como eje los valores republicanos y democráticos de los derechos humanos, civiles, políticos y sociales de la ciudadanía, un gobierno de leyes imparcial, inclusión, equidad, estado de derecho, transparencia, rendición de cuentas, PC, el cuidado de los recursos públicos y la maximización de eficiencia en la acción gubernamental, con ética y vocación del servicio público.

Hacer de lo público lo que es del público, someterse al escrutinio y monitoreo, a la crítica, retroalimentación, sanción o reconocimiento de sus resultados (Mariñez, 2013:38).

Gobernar en una democracia participativa definitivamente es un reto constante y demandante, que implica capacidad, conocimiento y compromiso en la actuación pública, los resultados en términos de lo realizado como de aquello omitido, representan no solamente reconocimiento o reprobación social, si no también responsabilidad administrativa, civil y/o penal. Desde la perspectiva de la gobernanza, la PC representa la llave de acceso a la construcción conjunta de una gobernabilidad democrática.

Actualmente, esa forma de gobernar, respondiendo a la exigencia en términos de efectividad, participación, transparencia y rendición de cuentas, constituyen lo que la OCDE denomina "gobierno abierto e inclusivo". En esa forma de gobierno, importa mucho el acceso a su dirección, la voz, las opciones de respuesta y acciones eficientes. Incluso, en el debate aparece la importancia de formar una capacidad de respuesta al riesgo, a la incertidumbre, y a lo no previsto, acorde a una lógica y dinámica social, económica y ambiental que no descansa y que en cualquier momento puede presentarse de forma devastadora y generar crisis, por ello, existe una presión que se da en torno a la construcción de gobiernos que tengan las capacidades para anticiparse, adelantarse y, si es posible, prevenir las crisis que van desde los fenómenos naturales de fuerza devastadora, las pandemias (actualmente experimentado) y a las debacles económicas mundiales, desde el calentamiento global a la escasez de alimentos, como lo señala puntualmente Jocelyn Bourgon, que el gobierno está llamado a "servir más allá de lo predecible"(2010:23).

No obstante de la pertinencia y obligatoriedad de la apertura del gobierno hacia la sociedad, finalmente éste es quien tiene la autoridad y es responsable de conformar y formalizar la agenda así como las reglas para resolver los conflictos, su rol protagónico y responsable no desaparece, si no se complementa y por consiguiente se fortalece.

El gobierno abierto, cimentado en la filosofía de la gobernanza implica apertura al escrutinio, una conversación con la ciudadanía, compartir las decisiones y alcanzar resultados. En pleno siglo XXI, con la revolución de la ciencia y la tecnología. Los mecanismos de información son ahora al mismo tiempo tanto una demanda como exigencia de que el gobierno los emplee y ponga a disposición de la ciudadanía (egobierno) a fin que puedan ejercer de manera más completa y eficaz sus posibilidades de elección y disponer asimismo de más influencia en sus relaciones con las burocracias públicas (Subirats, 2012:4).

Subirats (2012:8) lo señala acertadamente, “la ciudadanía cuenta con más recursos cognitivos (acceso a conocimiento en red), menos costes de organización y movilización (capacidad de identificar intereses comunes, de difundir mensajes, capacidad de comunicación, decisión-liderazgo mediante procesos de inteligencia colectiva y coordinación)”. La red (internet) es el soporte de la acción, y sus múltiples conformaciones, su plasticidad y su horizontalidad permiten a cualquier individuo o grupo interactuar, promover, lanzar ideas y propuestas, quejarse, denunciar y reclamar con esfuerzos mucho menos arduos y complejos que antes, demandando al gobierno la ampliación de su capacidad de respuesta y estructura, así como de su apertura y transparencia (puesta a disposición de la mayor cantidad de información pública posible).

Finalmente, es pertinente apuntar que en un régimen democrático actualmente toda decisión o acción de gobierno, encuentra su correspondiente observador, contralor o auditor, así como su propia y característica resistencia, hechos que obligan al gobierno a apostar a la gobernanza como modelo que garantice su gobernabilidad.

La democracia más allá del voto, el equilibrio entre la participación y representación

La democracia es una forma de organización política que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad, respondiendo al mejor cuidado y procuración de sus intereses y funcionamiento orgánico. Comúnmente se relaciona con la elección de funcionarios públicos para gobernar en pro del bien común, representando la voluntad e intereses generales. Dicha elección se realiza mediante votaciones libres y secretas como requisito indispensable, podemos decir que en su “noción mínima, la democracia es la forma de gobierno en la que el número más amplio posible de individuos adultos de la colectividad (la ciudadanía) participa libremente en la adopción de las decisiones colectivas a través de procedimientos preestablecidos como la regla de mayoría” (Salazar 2004: 46).

Lo anterior supone en efecto la participación de todos los integrantes de la sociedad (en términos de mayoría) expresado mediante la emisión de un voto, sin embargo, la democracia, debe entenderse siempre más allá del término mínimo de votaciones libres y secretas; en otras palabras al menos como aquel régimen “que provee a la ciudadanía un alto nivel de libertades, de igualdad política y de control popular sobre las políticas públicas y los servidores públicos, a través del funcionamiento legal y legítimo de instituciones estables” Olvera (2004:7).

La democracia provee a su sociedad pero también le demanda, le otorga condiciones de certeza, seguridad, respeto y libertad, para ello la ciudadanía debe asumir al mismo tiempo tanto derechos como obligaciones, aceptar de forma voluntaria, comprometida, solidaria y responsable que su funcionamiento requiere tomar parte en ella y no solo elegir representantes y funcionarios cada periodo de tiempo. Una razón de fondo es que “las formas de representación que se sustentan en el voto no garantizan una intermediación efectiva y eficaz entre representantes y representados, sino que, por el contrario suelen acrecentarse las distancias que existen entre ambos una vez pasado el período electoral” (Ziccardi, 2004: 10). Al respecto, resumen atinadamente Mauricio Merino por una parte señalando que “para saber si un régimen es democrático, pues, hace falta encontrar en él algo más que elecciones libres y partidos políticos” (1995:26) y por otra, Azucena Serrano cuando menciona que “la participación no se limita en el voto como muchas personas piensan: existen múltiples formas de tomar parte en los asuntos públicos, y el voto es sólo una de ellas” (2015:95).

Ciertamente la representación, es un mecanismo indispensable para la concepción y operación de un régimen democrático, sin embargo, por si sola se convierte en una institución vacía de la voluntad de los representados, en una brecha entre el gobierno y las necesidades de la ciudadanía (Caruso, 2004:378). Se trata de no solo ejercer el derecho político a través del voto y luego delegar en sus representantes o autoridades electas la toma de decisiones, sino que se involucren en diferentes etapas en el ejercicio de gobierno a fin de otorgar mayor eficacia y legitimidad a las decisiones públicas (Ziccardi, 2004:405).

Un verdadero régimen democrático se basa en un sistema de pesos y contra pesos del ejercicio del poder, en el equilibrio entre representación y participación, entre autoridad, acuerdo y consenso. Mauricio Merino (1995:12) menciona que la ciudadanía participa, para corregir los defectos de la representación política que supone la democracia, pero también para influir en las decisiones de quienes nos representan y para asegurar que esas decisiones realmente obedezcan a las demandas, las carencias y las expectativas de los distintos grupos que integran una nación, de esa forma la representación por si sola es un término insuficiente para darle vida a la democracia.

Para que la sociedad ejerza verdaderamente el poder, es necesario que la ciudadanía tome parte en las cuestiones públicas, ya que la participación permite que sus opiniones sean escuchadas. Por lo tanto, necesita de su involucramiento para que el gobierno tenga razón de ser y se convierta verdaderamente en el gobierno de la ciudadanía (Serrano, 2015:95).

Podemos identificar que la indisoluble relación entre la democracia y la PC se deriva en que la construcción y consolidación de la primera es una tarea que involucra no sólo a las instituciones gubernamentales y a los partidos políticos, sino también, y de manera destacada, a la sociedad civil,

por lo que su participación responsable y voluntaria es una condición imprescindible de los regímenes democráticos, que al mismo tiempo por su propia naturaleza y exigencia suele complicar su existencia (Merino, 1995:12).

Una vez electas las autoridades y representantes, es indispensable vigilar cómo y por qué se tomaron ciertas decisiones y sus resultados durante sus gestiones, así como también en qué se ejercen los fondos y recursos estatales. La participación al mismo tiempo que se materializa en la influencia de la toma de decisiones que es propiamente el campo de la PC, también lo hace en el control sobre el ejercicio y resultados obtenidos que corresponde a la rendición de cuentas. Ello implica la supervisión de los gobernantes para impedir que tomen decisiones en función de sus intereses, evitar la corrupción, el fraude, los sobornos y otras prácticas deshonestas. Es claro hoy que la simple posibilidad de elegir a los gobernantes no basta para conseguir gobiernos eficaces, eficientes y apegados a la Ley. En un régimen democrático representativo se obliga a los gobiernos a rendir cuentas de sus actos a la ciudadanía, a las asambleas y a los poderes judiciales, entre otros. (Merino,1995:9).

La PC es sustancial porque expresa su sentir, sus ideas y conocimientos, al mismo tiempo que modera y controla el poder del gobierno en la toma de decisiones (Merino, 1995:7). El asunto de fondo que plantea la PC no es una cuestión de moda o preferencia, sino que es una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia, con sus implicaciones sobre la política pública buscando mayor racionalidad y eficiencia (Canto, 2011:17). La ausencia y el vacío de presencia, observación y presión ciudadana en términos de exigencia de resultados y respeto del estado de derecho permiten la reproducción de la vieja lógica del secretismo burocrático, del clientelismo, la corrupción y los arreglos privados de asuntos públicos (Merino, 1995:337).

Hasta este punto, vale la pena reflexionar respecto del problema principal que trae consigo la falta de participación e involucramiento de la ciudadanía en los asuntos públicos, que es la corrupción. La cual es sin duda uno de los males presentes a lo largo de toda la historia del ejercicio público y la gestión gubernamental. En ese sentido, las clasificaciones clásicas que presenta Natal (2010:108) respecto a considerar la corrupción ya sea desde una perspectiva económico-institucional básica de agente-principal, que sucede cuando el primero utiliza su posición para generar beneficios para sí mismo fuera de sus obligaciones hacia el segundo, claramente es una visión limitada. Como también lo es la visión jurídico-administrativa al denominarla como una violación o trasgresión de reglas que rigen un cargo o función por parte de quienes están encargados de ese puesto. Lo cierto es que la corrupción es una medusa (2010:107), a razón de la complejidad con la que se presenta.

El enfoque de la corrupción estructural propuesto por Sandoval (2016:119) permite explicar con mayor fidelidad la situación compleja que se presenta comúnmente en la gestión gubernamental. Al identificar que el origen del problema no se encuentra exclusivamente en el sector público o el gobierno. Que los verdaderos problemas de la corrupción, provienen y se decantan desde los más altos niveles de la organización social, en cual se deben incluir otros actores y grupos distintos al ámbito político, es decir, también se debe considerar a los ámbitos civil y empresarial.

La corrupción no es “per se” y solamente un problema de burócratas de ventanilla o de bajo perfil que llenan sus bolsillos a expensas del ciudadano común, “la corrupción es un problema institucional y político que requiere de soluciones igualmente estructurales” (Sandoval, 2016:120).

A través del denominado enfoque de “corrupción estructural” se puede identificar como ésta se presenta claramente como una forma de dominación social territorial sustentada en un diferencial de poder estructural en la que predominan no solo el abuso, la impunidad y la apropiación indebida de los recursos de la ciudadanía.

La corrupción no debe verse reducida a un enfoque normativo o legalista, sino como una forma específica de dominación social. Su fórmula propuesta (Sandoval, 2016:126) considera que la corrupción (C) puede ser esquematizada como el abuso de poder (AP) más impunidad (I) menos PC ($C = AP + I - PC$). De esa manera, precisamente la PC es un elemento nodal.

Como lo señala Alicia Ziccardi (2004:405), es claro y aceptado que la democracia es la mejor forma de gobierno, sin embargo una de sus imperfecciones radica en que no se tiene resuelto el problema de la PC en las decisiones públicas, más allá del mero trámite y simulación, más allá de lo simbólico o relleno de tipo consultivo, alcanzando una presencia e incidencia auténtica y efectiva.

La ciudadanía y sus roles

Hasta este punto, después de la revisión del marco de la gobernanza, la gobernabilidad y la democracia, es necesario también discutir y analizar el rol y obligaciones de la ciudadanía dentro de un régimen democrático como parte sustantiva y elemental para consolidar su existencia y cumplimiento efectivo.

Cuando se pretende analizar el elemento del comportamiento humano, tenemos que considerar que todos los individuos son diferentes, no son engranes uniformes de la organización de la sociedad, cada persona aporta su subjetividad, su personalidad, simpatías, intereses, necesidades y ambiciones,

lo anterior implica cierta incertidumbre al funcionamiento institucional. Para realizar un intento de acercamiento a la explicación del proceso de decisión y factores por los cuales la ciudadanía participa o no en asuntos públicos, es pertinente emplear la “Teoría del Individualismo Metodológico” y la “Teoría de la elección Racional”.

Desde el Individualismo Metodológico se debe tomar en cuenta a la acción humana a nivel individual como unidad central, de forma que la explicación tanto del cambio social como de las instituciones son resultado de las acciones de los individuos. Desde dicho enfoque, en los contextos políticos los actores son los individuos y por ello debe ponerse especial atención en el análisis de sus comportamientos (Peters, 2003:30). Los mecanismos causales en la acción social son las decisiones que toman los actores cuando interactúan entre sí (Abitbol, 2006:134). Las decisiones que definen las acciones humanas particulares comparten dos propiedades: *intencionalidad* y *racionalidad*, ambos factores son decisivos para comprender la dinámica ciudadana.

Si bien el individualismo parte de una concepción utilitarista y egoísta de la persona, cuyas acciones están orientadas por su interés o beneficio individual que se espera recibir (Flecha 2010:115). Elster puntualiza al respecto que la acción debe ser el mejor medio de satisfacer los deseos del agente, dadas sus creencias sobre las opciones disponibles y sus consecuencias. Lo mejor, en sentido de lo óptimo, se define en términos de perfección o bien, de preferencia (aquello que, a juicio del agente, es mejor que todo lo demás), y en ello no hay implicación alguna de que el deseo sea egoísta en términos de satisfacción personal. La confusión de la racionalidad y el egoísmo es un “grosero error” (2007:217).

En esa misma línea, Elster, evita el reduccionismo de explicar las acciones de los individuos sólo desde el utilitarismo, al señalar que muchas acciones humanas no buscan obtener una utilidad mayor o gratificación específica, sino el cumplimiento de una norma que se ha internalizado. Muchas acciones sociales e institucionales son causadas por determinadas motivaciones y emociones complejas que influyen determinadamente al momento de la selección y decisión para una acción óptima en función de los deseos y creencias de las personas (2002:11-12). Al considerar que las acciones de las personas son el resultado de las oportunidades y preferencias, que, a su vez, dependen de dos tipos de factores: las restricciones que pueden ser físicas, económicas, legales y/o psicológicas; y las preferencias, que determinan la jerarquización de las elecciones entre el conjunto disponible de oportunidades. De esa manera las decisiones de las personas a partir tanto de las restricciones como de las preferencias se realiza a partir de un proceso particular bajo un criterio racional (Flecha 2010, 117).

En la “Teoría de la Elección Racional” se resume que las personas cuando se enfrentan con varias alternativas de acción, hacen lo que a su consideración o juicio les proporcionará el mejor resultado

global de acuerdo a su racionalidad. Sus actos y decisiones se enmarcan dentro de un concepto de racionalidad instrumental que se caracteriza por que cada individuo tiene unos fines y escoge los medios más idóneos para conseguirlos. Esto no quiere decir por una parte que tanto su elección ni los medios sean realmente los mejores o más productivos, sino los que el individuo considera que lo son. La racionalidad de las personas no es una característica universal, lógica ni precisa, puesto que se inscribe en las limitaciones que representan la información, experiencias, razonamientos y emociones construidas desde los marcos socio político y cultural de cada individuo. Los deseos, las creencias y las interpretaciones que mueven a los seres humanos no surgen de la nada, son fruto y constructo de la pertenencia y el desenvolvimiento de cada persona en su contexto (Abitbol, 2006:142).

Es precisamente desde la característica de una “racionalidad limitada”, que las personas eligen participar o no en asuntos públicos. Efectivamente podemos inferir que las personas actúan con base en sus propios intereses y beneficios personales por un criterio elemental de autopreservación y cuidado, sin embargo no necesariamente sus actos son egoístas o utilitarios “per se”. Las personas racionalizan y meditan sobre el costo-beneficio para emprender una acción, ese análisis considera beneficios y costos directos e indirectos de hacer algo o no hacerlo, en términos también de impacto directo e indirecto tanto a su persona, como a sus niveles micro (familiar y amistades), meso (comunitario) y macro (social).

Podemos mencionar que en un régimen democrático las personas esperan obtener seguridad, certidumbre y condiciones que les permitan un sano desarrollo y goce de derechos. Lo anterior supone la existencia de un escenario ideal cuya materialización no es posible ni puede ser asignada como responsabilidad exclusiva al gobierno o el Estado, para acercarse a ese objetivo necesariamente también requiere del involucramiento activo y responsable de los integrantes de la sociedad, de la ciudadanía, que éstos muestren interés social, que conozcan y participen en los asuntos públicos responsabilizándose de su situación actual y futura.

En un régimen democrático el goce y disfrute de derechos va aparejado con el cumplimiento de obligaciones como integrantes de una sociedad responsable de sus condiciones actuales y de las soluciones para mejorarlas. La ciudadanía es corresponsable de participar en diversos niveles e intensidad para garantizar el adecuado funcionamiento del gobierno, de la acción pública e incluso de convocar a otros ciudadanos y vecinos a sumar esfuerzos y contribuir. Tiene toda la razón Ziccardi (2004:12) cuando señala que el perfecto ciudadano informado, activo y coherente ha sido una expresión muy minoritaria o prácticamente inexistente (a pesar del incremento del nivel educativo y un mayor acceso a la información) en las sociedades occidentales, pero también como lo señala Cunill que como resultado de los cambios y la evolución histórica, “también es más minoritario el

ciudadano absolutamente desinformado, para el que la política es un universo absolutamente extraño e incomprensible” (2004:25).

En los hechos, el pago de impuestos y tributaciones, aunado con la elección de representantes y cargos de elección popular (emisión de votos), la confianza y/o exigencia de resultados que redunden en mejores condiciones de vida o la atención de problemas y demandas sociales, en el imaginario social es la concepción predominante de lo qué es y consiste la PC. Por lo general, la población lamentablemente no participa más allá de las jornadas electorales, incluso éstas en ocasiones el porcentaje de participación es bajo y no se alcanzan niveles significativos (mayores al 80%).

El escenario ideal y equilibrado a alcanzar, es tener presente que la mejor PC en la democracia, no es la que se manifiesta siempre y en todas partes, sino la que se mantiene activa y alerta; la que se propicia cuando es necesario impedir las desviaciones, cuando aporta recursos o suma esfuerzos, o bien, también para señalar la responsabilidad del gobierno y encauzar demandas justas que no son atendidas con la debida profundidad (Merino, 1995:40).

La ciudadanía es un camino de doble vía, por una parte, su desarrollo exige el reconocimiento y ampliación de los derechos sociales, así como el respeto de su diversidad. Pero también por otra parte, exige reforzar la solidaridad y la participación en los asuntos públicos como principio de organización social. El desafío es introducir el tema de la responsabilidad ciudadana sin diluir el de la responsabilidad estatal (Cunill, 2004:59).

La Participación Ciudadana una discusión y aproximación conceptual

El concepto de PC no es claro ni unívoco, sus implicaciones y alcances son diversos, lo que representa un verdadero reto para su comprensión y promoción, así como primordialmente, su puesta en práctica. La tarea inicial entonces es definirlo de la manera más completa posible, de forma que se considere sus elementos indispensables y esencia. Para lograrlo, al realizar una búsqueda en la literatura especializada es posible encontrar una diversidad de autores cuyas propuestas presentan diversos niveles de complejidad y comprensión. La presentación de la información obtenida al respecto, claramente excede la pretensión de este trabajo, por lo cual se realizó una selección de los mismos que atendió a un esfuerzo por realizar una aproximación conceptual lo más completa posible.

De esa manera, la información que se presenta en los siguientes párrafos y apartados busca retomar y recuperar de una serie de definiciones de PC sus ideas centrales para presentar una definición de referencia para la presente investigación. Pero también, se presentan de manera simplificada los

elementos y características, su función principal, niveles y momentos de la acción gubernamental en los cuales pueden y debe integrarse la PC, atendiendo la idea del binomio de representación y participación.

Sin duda alguna, como se ha expresado anteriormente, la PC es un término empleado y referenciado con mucha frecuencia en el discurso político cotidiano, prácticamente en su mayoría con una connotación positiva e imprescindible de un buen gobierno, como una forma adecuada de incluir o sumar opiniones y perspectivas de la diversidad de intereses y actores de una sociedad. Azucena Serrano (2015:96) define a la PC como “aquella donde la sociedad posee una injerencia directa con el Estado con una visión más amplia de lo público”. Principalmente relacionada con el involucramiento de la ciudadanía en la administración pública. En términos generales “se invoca la participación de la ciudadanía, de las agrupaciones sociales, de la sociedad en su conjunto, para dirimir problemas específicos, para encontrar soluciones comunes o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida” (Merino, 1995:9). Lo anterior, esencialmente implica una convocatoria, tomar parte y compartir en asuntos sociales de importancia entre y para varias personas o grupos.

Por su parte, Lucía Álvarez (2004:288) señala que la PC se concibe como un ejercicio que debe estar presente en la determinación, ejecución, evaluación y supervisión de las políticas públicas como el eje articulador de las acciones de gobierno, y por consiguiente como un método de gobierno y una propuesta de transformación cultural de la relación entre sociedad y sus autoridades. De esa forma la PC funciona como un medio de socialización de la política y el quehacer público, que supone la apertura de espacios y mecanismos de articulación entre el Estado, su población y en general de los diversos actores sociales, así como la creación de instrumentos y procedimientos gubernamentales puestos a disposición de la ciudadanía y los grupos para facilitar su intervención en los asuntos públicos.

Luego entonces, la PC debe ser entendida como un ejercicio, un proceso o una práctica con formas y tiempos en la cual se vinculan o establecen una relación formal reconocida jurídicamente entre la ciudadanía y gobierno. Dicha relación se centra esencialmente en el ciclo y contexto de las acciones de gobierno, cuyos beneficios son colectivos y redundan directa e indirectamente en la formación y retroalimentación cultural de una ciudadanía responsable.

Por su parte, Alicia Ziccardi (2012:381) específicamente precisa que la PC, refiere a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Estableciendo de esa forma que los asuntos e intereses que son la materia de la PC, si bien sus motivaciones son particulares, sus beneficios o intereses deben responder a la colectividad.

Así, la gestión de ventanilla que las personas o grupos realizan ante las instituciones públicas para atender demandas o beneficios particulares se encuentran excluidas, en tanto no que respondan a gestiones de beneficios sociales. La solidaridad, la empatía y la búsqueda de mejores soluciones, proyectos o en general de supervisar el cumplimiento y la correcta aplicación de los recursos son la razón, meta y justificación de la PC. La misma autora, de manera acertada refiere que para que ésta sea efectiva deben generarse compromisos y condiciones institucionales.

En la mayoría de las definiciones, se pueden identificar elementos en común, principalmente una mediación entre sociedad y gobierno, así como la intervención de la primera para influir en las políticas públicas y en las estructuras del segundo. Sus cauces son a través de instancias formales existentes respaldadas por instrumentos legales y normativos.

Así, es posible señalar que la PC supone:

- La apertura de espacios y mecanismos formales de articulación entre el Estado y la sociedad.
- Formas de intervención activa, organizada y permanente individual o colectiva.
- Injerencia directa en las decisiones públicas y control en el direccionamiento de los recursos del Estado.
- Involucramiento de la ciudadanía en la administración pública y la elaboración de políticas públicas.
- Representación de intereses de beneficio colectivo.
- Estar presente en los diferentes momentos de las acciones de gobierno (determinación, ejecución, evaluación y supervisión).
- Convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en espacios institucionales formales.

Para efectos del presente trabajo, nos permitimos definir a la PC como prácticas de incorporación e involucramiento individual o colectivo de la población mediante mecanismos formales en la toma de decisiones y gestión del quehacer gubernamental y los asuntos públicos. De esa forma, como prerequisite, la ciudadanía debe contar con conocimientos sobre sus procesos, motivaciones, alcances e implicaciones, que finalmente se traduce en prácticas de la población en la toma de decisiones y gestión del quehacer gubernamental.

Elementos y características de la participación ciudadana

En un régimen democrático la actividad gubernamental opera y se sujeta a un marco normativo (leyes, reglamentos, códigos, lineamientos, etc.) claro que define sus funciones y obligaciones, necesario para garantizar su adecuado funcionamiento y el establecimiento de parámetros tanto para su evaluación en términos de cumplimiento de metas, como también, para la identificación de su incumplimiento por acción u omisión. En ese contexto, la PC como una práctica formalmente reconocida, requiere del empleo y cumplimiento de los canales y procesos institucionales establecidos, los cuales se encuentran definidos a partir de cada instrumento o mecanismo formal precisado en la Ley.

Los mecanismos de PC principalmente definen la posibilidad de favorecer el poder ciudadano a través de la obligación jurídica que permita no solo expresar su opinión, sino también de vincular sus resultados en la toma de decisiones en los asuntos públicos, deben a su vez, establecer procedimientos claros, prácticos y sencillos así como de otorgar certeza jurídica en todo momento, en un marco de respeto de derecho bajo los principios de rendición de cuentas, máxima difusión, transparencia y libre acceso a la información pública. Al respecto, Alicia Ziccardi (2004:406) menciona que existe una variedad de instrumentos creados desde la década de los años noventa a nivel internacional, algunos de reconocimiento y uso más popular que otros, así como también, que en México se encontraba desde entonces, en proceso de ampliar y aprovechar esa diversidad. “Así, es posible identificar distintos instrumentos: audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular, algunos de los cuales jamás han sido activados aun cuando exista en los respectivos cuerpos legislativos (leyes orgánicas e inclusive leyes de participación ciudadana,)” Ziccardi (2004:380).

La clasificación de los mecanismos de PC puede realizarse en función de su naturaleza y el tipo de ejercicio democrático que plantea, participación directa (democracia directa) con base en un criterio de representación (democracia representativa) o participando de forma activa (democracia participativa).

En mecanismos de democracia directa, todas la ciudadanía sin intermediación alguna pueden expresar su opinión, aprobar o rechazar una determinada ley o acto del gobierno, presentar propuestas e iniciativas de ley, e incluso, en algunos pocos casos, hasta decidir sobre la destitución de su cargo a los funcionarios electos antes de finalizar su mandato (revocación de mandato), particularmente se basan en la realización de votaciones previo cumplimiento de requisitos que las originen y sustenten (respaldo de cierta cantidad de firmas de la ciudadanía inscrita en el padrón electoral y registro de trámite ante la autoridad electoral) pero también de alcanzar cierto porcentaje de sus resultados para

que la decisión sea vinculante (porcentaje de votaciones y sentido de la decisión afirmativa o negativa).

En mecanismos de democracia representativa, su ejercicio se realiza a través de representantes en función de diversos criterios (territoriales, por género o etarios, calidad de beneficiarios u observadores, etc.), quienes fungen como portavoces de los intereses generales y velan por el adecuado funcionamiento de la función pública, dentro de un marco de reglas y mecanismos institucionales.

Por último, en mecanismos de democracia participativa, los criterios de su ejercicio pueden ser individuales o colectivos, en la intervención tanto de las decisiones públicas que atañen el interés general como de los procesos de planeación, elaboración, ejecución y evaluación de planes, programas, políticas, presupuesto público, control y evaluación del ejercicio de la función pública.

Es importante mencionar que en la cotidianidad se presentan ciertas acciones o prácticas gubernamentales que erróneamente se consideran o confunden como instrumentos de PC, sin serlo (Ziccardi, 2004:420). Particularmente pueden señalarse el trabajo voluntario, la participación en eventos, programas o servicios, las ferias locales y estatales de servicios, los “x” días ciudadanos, así como las peticiones ciudadanas que atienden problemáticas que aquejan a un ciudadano en particular o la ventanilla única que opera como una oficialía de partes. Incluso, es muy debatible el caso de algunos mecanismos formales como la audiencia pública y la difusión pública, que por su naturaleza no deberían ni podrían ser considerados de PC como tales propiamente, porque su función se encuentra limitada a escuchar la opinión de la población o informar, ambas a su vez, como parte de una obligación sustantiva de debería cumplirse como parte del ejercicio del gobierno, al menos en el marco de un gobierno abierto, sin previa solicitud y cumplimiento de procesos de parte de la ciudadanía.

Es muy importante mencionar que aún no existe y no se avizora la creación de un mecanismo participativo perfecto e ideal, pero que de la gama de posibilidades existentes, de su empleo, fortalecimiento y experiencia en la puesta en práctica, puede considerarse un avance que fundamente la creación de mejores instrumentos de participación de la ciudadanía en decisiones públicas (Ziccardi, 2004:16).

Función de la Participación Ciudadana

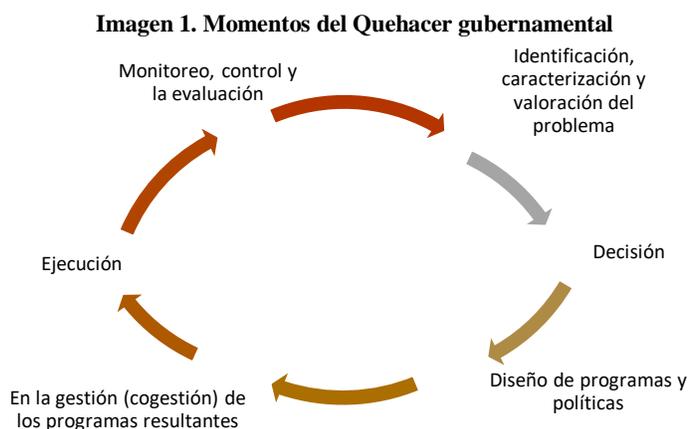
Es posible señalar que la función principal de la PC es emplear y abrir canales para incorporar a la población de manera individual o colectiva en la toma de decisiones y el control de la acción pública. Al hacerlo, Ziccardi (2004:409) precisa tres funciones: I. Otorga legitimidad al quehacer gubernamental, particularmente a la administración en turno, II. Contribuye a hacer más eficaces la decisión y gestión pública, y III. Contribuye a la construcción de una cultura democrática.

Por último, podemos añadir que la PC al abrir y someter al escrutinio público los actos, decisiones y resultados del gobierno, también favorece el combate de la impunidad, el influyentismo, el secretismo burocrático, la discrecionalidad y la corrupción.

Momentos de la Participación Ciudadana

En la diversidad de mecanismos existentes, Caruso (2004:394) menciona que la PC puede darse en varios o en todos los momentos del quehacer gubernamental (véase imagen 1) y la acción pública (antes, durante y final). Al realizar un análisis al respecto, podemos identificar los siguientes momentos:

- En la identificación, caracterización, valoración y/o jerarquización de problemas sociales,
- En el diseño de programas, proyectos y políticas.
- En la operación de los programas resultantes.
- En el monitoreo, control y la evaluación.



Fuente: Elaboración propia.

Niveles de la Participación Ciudadana

Una primera propuesta aceptada y difundida acerca de la tipología de los niveles o grados en los que se puede presentar la PC fue la de Sherry Arnstein (1969:220), cuya propuesta a modo de una escalera (véase imagen 2), considera la PC en niveles ascendentes desde cero hasta un octavo nivel, cuyos

peldaños se encuentran agrupados o calificados en tres planos: el primero negativo denominado no participación, que hace referencia más bien a una manipulación (manipulación y terapia), el segundo grupo se relaciona con participación fachada o simbólica en donde la ciudadanía puede escuchar, tener voz e incluso ser escuchada, pero sin una incidencia real (información, consulta y apaciguamiento); y por último, el plano del poder ciudadano, en donde la ciudadanía participa de forma genuina en la toma de decisiones, mediante mecanismos de negociación, acuerdos o la delegación del poder (asociación, poder delegado y control ciudadano).

Imagen 2. Escalera de la participación



Fuente: Arnstein, 1971

Una segunda clasificación, que forma parte de las propuestas más aceptadas es el denominado “Spectrum de la participación pública” de la Asociación Internacional para la Participación (IAP2)³, que identifica cinco niveles. En términos generales la propuesta señala que en cuanto más a la derecha del espectro, más influencia tiene la población en las decisiones, y cada nivel puede ser apropiado dependiendo del contexto (véase imagen 3).

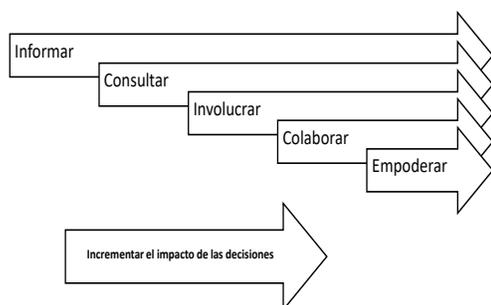
El primer nivel es informar en donde se establece un canal unidireccional en donde el gobierno facilita información de sus intenciones, el segundo nivel es consultar que recupera la opinión de la ciudadanía, el tercer nivel es involucramiento en donde se trabaja directamente con la población para asegurar que las preocupaciones y aspiraciones fueron entendidas y consideradas, el cuarto nivel es colaborar en donde se construye una sociedad con la población en cada aspecto de las decisiones incluyendo el desarrollo de alternativas y la identificación de soluciones, y por último empoderamiento en donde la decisión final se encuentran en las manos de la población.

³ Para mayor información es recomendable visitar su sitio en <https://www.iap2latinoamerica.org>.

Una tercera propuesta es la de la OCDE (2006), la cual señala que las prácticas de PC que se realizan a través de los diversos mecanismos formales definidos en la Ley, responden a distintos niveles de intensidad, relación e incidencia (véase imagen 4), estableciendo una clasificación en tres niveles:

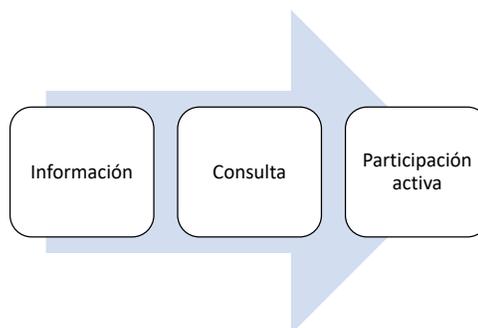
- I. Información: En la cual el gobierno proporciona y difunde información hacia la ciudadanía en una sola vía, estableciendo por tanto una relación muy limitada.
- II. Consulta: El gobierno pregunta a la población para recibir respuesta o retroalimentación acerca de sus decisiones políticas o proyectos. La relación es de doble vía, en tanto informa y escucha.
- III. Participación activa: En ella la ciudadanía se involucra en la decisión y producción de políticas, más allá de ser una relación de doble vía, construye una sociedad con el gobierno y la acción pública. Reconoce a la ciudadanía la facultad de hacer propuestas sobre las diversas alternativas y establece un diálogo en torno a la correspondiente política pública, aunque la responsabilidad de la decisión final o la formulación de la política recaigan en el gobierno.

Imagen 3. Spectrum de la participación pública



Fuente: Asociación Internacional para la Participación (IAP2)

Imagen 4. Clasificación realizada por la OCDE



Fuente: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas 2006.

Sin duda, todo nivel que considere el involucramiento y participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, el conocimiento de la gestión pública y los asuntos públicos debe considerarse siempre el horizonte y objetivo a alcanzar.

Tipos y temporalidad de la Participación Ciudadana

Los tipos de PC que pueden presentarse a través de los mecanismos formales existentes, consideran un amplio abanico de opciones, que suponen la posibilidad de realizarse mediante prácticas individuales o grupales, de forma directa o indirecta, por medio de votaciones u opinión libre abierta o secreta, colegiadas, por iniciativa personal o colectiva, por sorteo, convocatoria o selección discrecional, de forma voluntaria, honoraria o por obligación ciudadana. Por supuesto, no todas las posibilidades se manifiestan al mismo tiempo.

Lo mismo puede ser realizando gestiones de atención a problemáticas y necesidades colectivas, que votando o emitiendo opinión en elecciones vecinales y consultas populares, así como también siendo integrante de órganos colegiados de orden ciudadano o vecinal, redes de contralorías ciudadanas y participando en asambleas ciudadanas, reuniones de cabildo o congreso abierto representando siempre intereses colectivos.

A modo ilustrativo, a partir de la revisión de mecanismos formales establecidos en las legislaciones estatales de PC en México, podemos enunciar que existen las siguientes:

Cuadro 1. Tipos de Mecanismos formales de Participación Ciudadana en México	
<ul style="list-style-type: none"> • Audiencia Pública • Asamblea Ciudadana • Cabildo Abierto/ Silla Ciudadana • Colaboración Ciudadana • Comisiones de Participación Comunitaria / Redes de vecinos • Congreso Abierto • Consulta Ciudadana • Consulta Pública • Consulta Popular 	<ul style="list-style-type: none"> • Difusión Pública • Iniciativa Ciudadana / Popular • Observatorios Ciudadanos / Organizaciones Ciudadanas • Plebiscito • Presupuesto Participativo • Recorridos Barriales • Red de Contralorías Ciudadanas • Referéndum • Rendición de Cuentas • Revocación del Mandato
Fuente: Elaboración propia con base en las Leyes Estatales de Participación Ciudadana dentro del territorio nacional.	

Algunos tipos son nombrados de manera distinta aunque en esencia implican las mismas actividades y alcances como son el caso de del cabildo abierto pero que en la Ciudad de México denominaron Silla Ciudadana. La diversidad de opciones existente actualmente ofrece la posibilidad real de asumir un rol activo e influyente en la actividad gubernamental, el conocimiento de los asuntos públicos, la toma de decisiones e incluso la supervisión, fiscalización y rendición de cuentas. El gran reto es su difusión y práctica generalizada entre la ciudadanía, así como su cabal cumplimiento y promoción por parte de las autoridades gubernamentales, para su posterior perfeccionamiento.

Es importante mencionar que respecto a la duración de determinado mecanismo de PC, un rasgo fundamental implica que es por un tiempo finito determinado por su propia naturaleza. De esa manera, hay formas de participación que se crean para concretar o supervisar determinada acción pública, para tomar una decisión o decisiones relacionadas, mientras que otras se crean con la intención de que perduren durante uno o más períodos (Ziccardi, 2004:414).

A continuación se presenta en el cuadro 2, una breve explicación de cada uno, retomando las descripciones formales establecidas.

Cuadro 2. Descripción de los tipos de Participación Ciudadana en México			
<p>Audiencia Pública</p> <p>Medio por el cual las personas, las organizaciones ciudadanas y los sectores sociales hacen posible el diálogo con la persona titular del ejecutivo estatal o local respecto de la gestión de los servicios y la ejecución de los programas sociales, o bien que puedan verse afectados o tengan un interés particular o general, expresen su opinión y soliciten su atención.</p>	<p>Asamblea Ciudadana</p> <p>Instrumento público, abierto y permanente de información, análisis, consulta y deliberación de los asuntos de carácter colectivo o comunitario, así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en una colonia, comunidad o municipio. Se integra con los habitantes de una colonia, mismos que tendrán derecho a voz y la ciudadanía que cuenten con credencial para votar, tendrá además derecho a voto. Emitirá opiniones, evaluará programas, políticas y servicios públicos aplicados por las autoridades de su demarcación territorial y del Estado.</p>	<p>Cabildo Abierto/ La Silla Ciudadana</p> <p>Medio por el cual la ciudadanía es informada de las acciones de gobierno y puede intervenir con derecho a voz en las sesiones de Cabildo.</p>	<p>Colaboración Ciudadana</p> <p>Medio que establece la posibilidad de que las personas, las organizaciones ciudadanas o los sectores sociales puedan colaborar con las dependencias de la administración pública, en el ámbito estatal o municipal, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.</p>
<p>Comisiones de Participación Comunitaria / Redes de vecinos</p> <p>Son un órgano de representación ciudadana, electos en jornada electoral, por votación universal, libre, directa y secreta. Usualmente tienen un carácter honorífico, no remunerado y limitado a cierto periodo.</p> <p>Su función esencial es representar los intereses colectivos de las personas habitantes así como conocer, integrar, analizar y promover las soluciones a las demandas o propuestas de los vecinos de una demarcación.</p>	<p>Congreso Abierto</p> <p>Similar al cabildo abierto, es un mecanismo a través del cual el Poder Legislativo en sesión del Pleno del Congreso, se agenda dentro de los puntos del orden del día, asuntos de discusión presentados por parte de la ciudadanía.</p>	<p>Consulta Ciudadana</p> <p>Mecanismo a través del cual las autoridades someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de consulta, cualquier tema que tenga impacto trascendental en los distintos ámbitos temáticos, sectoriales y territoriales en los municipios o el Estado.</p>	<p>Consulta Pública</p> <p>Instrumento mediante el cual los titulares de municipios o el poder ejecutivo estatal consulta de manera directa a las personas habitantes o vecinas de una determinada área geográfica a efectos de conocer su opinión respecto de cualquier tema específico que impacte en su ámbito territorial, tales como: la elaboración de los programas, planes de desarrollo; ejecución de políticas y acciones públicas territoriales; uso del suelo, obras públicas y la realización de todo proyecto de impacto territorial, social, cultural y ambiental en la demarcación.</p>

<p align="center">Consulta Popular</p> <p>Es el mecanismo a través del cual el Congreso somete a consideración de la ciudadanía en general, por medio de preguntas directas, cualquier tema que tenga impacto trascendental en municipios o el Estado.</p>	<p align="center">Difusión Pública</p> <p>Medio por el cual el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Órganos Públicos Autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados estatales y municipales, así como los fideicomisos públicos se obligan a difundir información pública de oficio de manera permanente por los medios que sean de mayor acceso, con el objetivo de brindar la máxima publicidad y certeza de la información a la ciudadanía.</p>	<p align="center">Iniciativa ciudadana / Popular</p> <p>Mecanismo mediante el cual la ciudadanía presenta al Congreso proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y/o decretos propios del ámbito de su competencia..</p>	<p align="center">Observatorios Ciudadanos / Organizaciones ciudadanas</p> <p>Son órganos plurales y especializados de participación que contribuyen al fortalecimiento de las políticas y las acciones de los órganos de gobierno en busca del beneficio social.</p>
<p align="center">Plebiscito</p> <p>Es un mecanismo mediante el cual la ciudadanía tiene derecho a ser consultada para aprobar o rechazar decisiones públicas que sean competencia de las personas titulares de los municipios o el Estado.</p>	<p align="center">Presupuesto participativo</p> <p>Instrumento mediante el cual la ciudadanía ejerce el derecho a decidir sobre la aplicación del recurso que otorga el Gobierno, para que sus habitantes optimicen su entorno, proponiendo proyectos de obras y servicios, equipamiento e infraestructura urbana, y, en general, cualquier mejora para sus unidades territoriales.</p>	<p align="center">Recorridos Barriales</p> <p>Obligación de las personas titulares de los municipios de realizar recorridos barriales a fin de recabar opiniones y propuestas de mejora o solución a los problemas de la comunidad, sobre la forma y las condiciones en que se prestan los servicios públicos y el estado en que se encuentren los sitios, obras e instalaciones en que la comunidad tenga interés</p>	<p align="center">Red de Contralorías Ciudadanas</p> <p>Instrumento de participación por el que la ciudadanía en general, de forma voluntaria y honorífica, asume el compromiso de colaborar con la administración pública del Estado, para vigilar y supervisar que el gasto público sea implementado de forma transparente, eficaz y eficiente.</p>
<p align="center">Referéndum</p> <p>Mecanismo mediante el cual la ciudadanía aprueba o rechaza las reformas a la Constitución Política del Estado, así como las demás disposiciones normativas de carácter general que sean competencia del Congreso.</p>	<p align="center">Rendición de cuentas</p> <p>Es el mecanismos y derecho que tienen la ciudadanía del estado de recibir de sus autoridades, en términos de la normativa aplicable, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas, los argumentos y sustentos que funden y motiven sus decisiones, y a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos bajo los criterios de eficiencia y eficacia.</p>	<p align="center">Revocación de mandato</p> <p>Constituye un mecanismo de mediante el cual la ciudadanía decide que una persona representante de elección popular termine o no de forma anticipada el ejercicio del cargo para el cual fue electa.</p>	
<p>Fuente: Elaboración propia con base en Leyes Estatales de Participación Ciudadana dentro del territorio nacional.</p>			

El papel del municipio en la participación ciudadana

El municipio se puede caracterizar como una organización con personalidad jurídica de derecho público, asentado en un territorio determinado, con un gobierno autónomo propio bajo un orden jurídico específico con el fin de mantener el orden y la paz social, prestar servicios públicos básicos así como para satisfacer necesidades de carácter general, realizar obras públicas para sus comunidades y de fomentar-promover el desarrollo (Martínez 2009:109). Puntualmente, de acuerdo con Quintana el “municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un ayuntamiento, y que es la base de la división territorial y de la organización política de un Estado” (1995:06). En otras palabras, es la célula básica y esencial del orden político-administrativo del Estado, que gobierna y administra un territorio (delimitado) con población.

En México no se puede hablar de un tipo único de municipio. Si algo caracteriza nuestra realidad municipal es precisamente una gran variedad de formas que se presentan y coexisten, de tal manera que hay contrastes abismales entre la cantidad de población y características de recursos, infraestructura y actividades económicas que pueden encontrarse dentro de un mismo Estado o más aún a nivel nacional (Arzaluz 2013:177); sin embargo, de acuerdo con el marco legal vigente, todos los municipios, sin importar sus características y riqueza (o pobreza) de recursos, son considerados como gobiernos locales y deben cumplir con las mismas funciones de administración y gobierno para el desarrollo de sus territorios, la atención de problemas y necesidades sociales.

El municipio es un escenario estratégico para la PC pero al mismo tiempo representa una gran complejidad y dificultades para la misma. Es estratégico por que en dicho espacio es en donde las prácticas de gestión de necesidades, atención de problemas y ejercicio de sus derechos en conjunto con su relación cotidiana con las instituciones, la ciudadanía interactúa con la administración municipal y aprenden qué es en los hechos aquello denominado como democracia y gobierno democrático (Ziccardi 1998:379). Sin embargo, a pesar de ser el municipio la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía, es complejo y presenta dificultades porque hay resistencias que operan en el espacio local para construir una cultura y prácticas antidemocráticas, las cuales no son fácilmente sorteadas y mucho menos removibles (Ziccardi 2003:404), puesto que comúnmente se presenta toda una gama de obstáculos, carencias, falencias y dificultades burocráticas así como intereses distintos a la eficiencia y a la atención de prioridades sociales, como falta de recursos materiales, humanos y financieros, falta de información y acceso a la misma, falta de capacitación, falta de cualificación de perfiles, falta de voluntad política, falta de capacidad operativa, clientelismo, paternalismo, opacidad, etc.

El gobierno municipal de territorios distintos a los grandes desarrollos urbanos y/o turísticos como principal característica presentan una gran limitación de recursos, estructura, personal y capacidades o cualificación del mismo para atender las demandas, así como también, existen intereses particulares y políticos, con agendas propias. Aunado a lo anterior, cada gobierno entiende de diferente forma el sentido de la PC, por lo que los mecanismos establecidos al respecto resultan muchas veces clientelares o simplemente no se ponen en práctica, aunque en apariencia se cumpla o simule en forma con lo establecido por la Ley (Arzaluz 2013:173).

La función de administración y gobierno de los gobiernos municipales se encuentra establecida en el artículo 115 Constitucional, el cual señala que ésta se lleva a cabo mediante un órgano colegiado denominado Ayuntamiento, el cual es integrado por un presidente, síndicos y regidores de acuerdo a las cuotas proporcionales establecidas en la Ley estatal correspondiente. El Ayuntamiento o cabildo, funge como la autoridad política más importante dentro del municipio, esencialmente atiende un criterio más bien de representación política (provenientes de cuotas de partidos políticos), por lo cual, definitivamente se advierte un claro déficit de representatividad social, es decir que la sociedad no está plenamente representada al no existir ciudadanía sin bandera política que lo integre (Ziccardi 2003:41).

Dentro del gobierno municipal, el presidente es la principal autoridad que tiene como función presidir y dirigir las labores del Ayuntamiento así como su administración, por lo cual su papel directivo es fundamental. Los presidentes municipales son electos por medio de votaciones libres y secretas, quienes a su vez designan y se apoyan en una estructura de secretarías, direcciones, subdirecciones, departamentos y personal (de confianza, base y honorarios).

El ejercicio del gobierno municipal (su visión) debe estar orientado y limitado a tres años de duración de mandato, en recientes fechas (2013) con opción a reelección (renovación) por otros tres mas, previa evaluación social en función de los resultados concretos y tangibles que la ciudadanía perciba o no, y por lo tanto premien (reelijan) o castiguen (elijan otro candidato y partido político). Lo anterior, definitivamente incide en las actividades, tipos y alcances de las acciones públicas que puedan llevar a cabo, principalmente en lo que respecta al establecimiento de visiones sostenibles y sustentables a mediano y largo plazo, como también, de manera decisiva en los arreglos institucionales. En los hechos, tres años para el ejercicio de gobierno es brutal, el inicio de toda administración municipal es intensa en el arranque y para empezar a superar la curva de aprendizaje que los procesos administrativos y políticos a lo largo de cada año calendario demanda y se presentan, al menos habrían transcurrido doce meses, para estar en condiciones de presentar mejoras y ajustes al segundo año y preparar el cierre de la administración a mitad-finales del tercero.

Regularmente el municipio, tiene roles centrados (como nicho estratégico de promoción política y propaganda electoral) en las obras públicas, servicios básicos, apoyos sociales y eventos cívico-recreativos, en donde las prácticas clientelares, son una clara constante y limitante de la PC. Por lo tanto, como señala Caruso “un riesgo constante es que una gestión pesada e ineficaz se traduce en un agotamiento rápido de los flujos de participación; así como también una gestión demagógica logrará el mismo resultado. No hay PC activa y sostenida en aquellos municipios en donde el gobierno no tiene transparencia, acceso a la información, planificación, apertura y rendición de cuentas” (2003:388). Los elementos anteriores se conjugan para que gran parte de la ciudadanía solamente esté dispuesta a establecer transacciones de costo-beneficio pragmáticas usualmente relacionadas con su entorno más cercano, en el campo de negociaciones y beneficios de carácter inmediato, comprando lealtades y agradecimientos, o todo lo contrario Tejera (2004:130).

El problema central puede ubicarse en la adopción de un rol (ya institucionalizado) de administración burocrática-tradicional, en donde predominan el control y el énfasis en la autoridad gubernamental (Ramos 2005:40), es decir, una visión que asume una postura paternalista de “experto”, que cree contar con toda la capacidad y conocimiento para tomar solos las mejores decisiones que más conviene al pueblo que les ha elegido.

Afortunadamente, es un hecho que en el horizonte actual se aprecia que los gobiernos municipales deben transitar de un papel pasivo de mera prestación de servicios públicos como lo son el alumbrado, pavimentación, recolección de basura, panteones, rastros, centros de acopio, transporte, seguridad y apoyos sociales ente otros, (Cabrero 2004: 117); de un gobierno en el cual las decisiones se toman en forma unipersonal, a uno el cual se tomen decisiones colegiadas en la mayoría de los temas públicos, incorporando actores de la sociedad civil, generando nuevas formas de gestión y cogestión (Arzaluz 2013:167) hasta asumir un rol central pero no absoluto en la articulación de la acción pública local, en la construcción de arreglos para garantizar la gobernabilidad, activando y fortaleciendo la PC.

No se debe pasar desapercibido que el gobierno fue elegido para gobernar (Caruso 2004):397; que respecto al involucramiento de la población en la toma de decisiones, no se trata de plantear que todos decidirán todo, porque ello no solo sería falso sino también inapropiado. Puesto que el gobierno debe gobernar, razón por la cual ganó al convencer por su proyecto y cualidades, pero ello requiere que en las tareas y obligaciones que tiene a su cargo, lo haga incluyendo la voz y sentir de la población, en el marco de una gran vitrina transparente sobre su funcionamiento. Así, el desafío contemporáneo de los gobiernos municipales es el de ser capaces de generar un marco propicio para el intercambio y generación de acuerdos y consensos entre todos los actores del espacio local. Lo cual implica promover la construcción de redes en torno a problemas públicos, movilizar a la ciudadanía, crear las

reglas del juego claras, así como los arreglos institucionales necesarios para dar un marco de certidumbre y confianza; e implica sobre todo desarrollar una especial capacidad para generar una acción pública de alta intensidad (Ramos 2005:118). De esa manera, en un escenario ideal “a nivel municipal es donde la PC puede tener mayores posibilidades de ser efectiva” (Ziccardi 2004:379).

El rol de los funcionarios y la voluntad política

La integración de la PC en la gestión pública, no debe confundirse con una ausencia de capacidad de dirección y responsabilidad de las autoridades y funcionarios públicos. Ni mucho menos con el involucramiento y la decisión de todas las personas siempre en todos los asuntos, lo cual no solo es un absurdo sino algo claramente imposible. Esencialmente, la PC, no significa decidir, sino tener la posibilidad de influir y ser considerados en las decisiones que deberán ser tomadas por las instancias de autoridad establecidas en cada caso. La existencia de una PC real y efectiva no significa que los gobiernos declinen o evadan su responsabilidad de tomar decisiones; implica que deben dedicar más tiempo y energía a explicar sus propuestas, a recuperar la opinión y el sentir de la ciudadanía así como a fundamentar y ser responsables por las decisiones tomadas (Sánchez 2015:54-66).

Lo anterior significa un cambio de fondo en las prácticas gubernativas que han separado en los hechos, la representación de la participación (Merino, 1995:46). Es decir, terminar con la vieja lógica (tradicional) de que los gobernantes son electos como representantes (bajo un criterio de experto con altas capacidades y cualidades) para actuar y decidir “a” y “en” nombre de la sociedad, alejada de ésta y de manera discrecional. La apuesta siempre debe ser la de eliminar la distancia entre el gobierno y la ciudadanía. En lugar de un gobierno burocrático, ajeno a éstos, impenetrable, desalentador de la participación de estilo de gestión autoritario, se requiere lo contrario. (Tejera, 2004:129).

Actualmente, a nivel discursivo, los gobiernos aceptan, abrazan y asumen a la PC como bandera, sin embargo, en la práctica se oponen, ya que les preocupa que la ciudadanía conozcan y se involucren en los procesos y procedimientos gubernamentales porque consideran que pierden control en sus asuntos y poder en general (Sánchez: 2015:55), así como también, es común encontrar que las autoridades facilitan, limitan u obstaculizan la PC cuando es estratégico para ellas compartir los costos políticos y/o el desgaste que encierra el ejercicio de gobierno de una determinada decisión con otros actores (Ziccardi 2004:408).

El gobierno municipal, además del cabildo, se compone por un cuerpo colectivo de áreas y funcionarios (cuya cabeza es claramente el Presidente municipal) compuesto esencialmente por

mandos directivos, personal técnico y administrativo, cuyo rol en la PC es clave para su promoción y ejercicio-reproducción. El elemento esencial que debe estar presente en dicho cuerpo además de saber y valorar la importancia de que la ciudadanía participe en los asuntos y en las decisiones públicas, es la voluntad política para conseguirlo.

El término de voluntad política desde Rousseau, hace alusión al interés y sentido de conducción consecuente para alcanzar una meta o situación de beneficio que finalmente responde a intereses generales (no particulares). La voluntad política esencialmente se puede definir como una disposición plena y real (con convicción) de actuar consecuentemente para alcanzar un determinado objetivo de forma congruente con el discurso. No solamente en los gobernantes y representantes electos debe imperar la convicción de que es preciso alentar la PC, sino que también es especialmente importante que todo el cuerpo burocrático de la administración pública municipal, tenga presente que es un requisito del buen gobierno –honesto, eficiente y democrático– y una forma de garantizar el ejercicio responsable de las obligaciones y los derechos ciudadanos (Ziccardi, 2004:400).

La ejecución y cumplimiento de los procesos y mecanismos de PC descansan en gran medida en la disposición y voluntad individual de los funcionarios. El principal obstáculo que se presenta comúnmente de acuerdo con Ziccardi es que:

En los municipios a los funcionarios los designa el presidente municipal, por lo general en función de lealtades personales o políticas y no por cumplir necesariamente con los requisitos profesionales que exige determinado cargo público. Su compromiso con la democratización de la institución gubernamental puede ser nulo y cuanto menor es su experiencia política anterior, mayor temor expresan para activar estos instrumentos. La cuestión es que nadie los preparó o capacitó para que ejerzan una profesión o un cargo público en la democracia. (2004:415).

Las y los funcionarios públicos de primera línea, también llamados burócratas de nivel de calle en la literatura académica, desempeñan un papel determinante en el éxito o fracaso de la intervención gubernamental y de la PC. Puesto que éstos tienen una interacción directa con la ciudadanía para la prestación y entrega de bienes y servicios, por lo que sus acciones al momento de implementar las políticas resultan determinantes (Casas, 2012:125-128). Los funcionarios públicos deben procurar que la ciudadanía se interese e involucre en el debate público, proveyendo los canales, medios e insumos apropiados (Sánchez, 2015:67).

El rol de los funcionarios públicos desde la cabeza del gobierno hasta los funcionarios de nivel de calle, debe contar con una clara voluntad política para fomentar y procurar el ejercicio de la PC mediante los mecanismos formales instituidos dentro de todas las áreas y momentos de la gestión pública, superando el modelo tradicional de gobierno. Es necesario que tengan claro la oportunidad

que representa capitalizar sus beneficios para mejorar su desempeño y resultados, pero sobretodo alcanzar mayor legitimidad.

El escenario y las condiciones de la participación ciudadana en un régimen democrático

En la democracia, la PC es una fórmula que permite ganar y aprovechar espacios de gestión y decisión que son cruciales en la definición e implementación de las políticas públicas (Sánchez: 2015: 6). Bajo ese lente, la ciudadanía deja de ser vista y empleada como pasiva receptora de programas, bienes y servicios o sujetos de regulaciones, para transformarse en protagonistas activos en espacios y procesos que tradicionalmente hasta hace muy poco, eran opacos y de exclusiva responsabilidad del Estado (Ziccardi,2004:08).

Caruso menciona que “la ciudadanía sigue optando por la democracia, pero (lamentablemente) no cree en su funcionamiento ni en sus resultados” (2004:378). México tiene formalmente un régimen democrático pero la calidad de sus gobiernos sigue siendo muy baja, en buena medida porque a pesar de ser electos por la ciudadanía, le rinden pocas o nulas cuentas a ella (Merino, 1995:53), además de que la alternancia política no ha sido suficiente para modificar las prácticas del estado paternalista y corporativo que están arraigadas en los aparatos de gobierno y en la sociedad.

No existe un claro reclamo de participación de la ciudadanía para que se modifiquen las formas de procesar y atender las demandas, ni mucho menos para la apertura de espacios en la toma de decisiones. Lo que sí existen son indicadores, como el elevado nivel de abstencionismo electoral en el ámbito local, que muestran desconfianza, apatía y desinterés de la ciudadanía por la vida política, para participar incluso en los procesos de elección de sus representantes vecinales y para involucrarse en los procesos decisorios que atañen a su calidad de vida (Ziccardi, 2004:248).

Contradictoriamente parece que se trata de un círculo vicioso puesto que a pesar de que la ciudadanía desconfía de sus gobiernos, y que es innegable que existe una demanda creciente de ser escuchados, así como una crítica cada vez más generalizada al patrón burocrático, clientelar y paternalista de articulación entre el Estado y la sociedad (Nuria Cunill, 2004:63), en los escasos espacios, mecanismos y convocatorias existentes, la ciudadanía no participa ni se involucran en los mecanismos formales existentes. La actividad ciudadana tanto atomizada como organizada por lo general se centra en gestionar, demandar o extraer beneficios personales del gobierno; existe poca evidencia de la ciudadanía que esté interesados en llamar a cuentas a funcionarios y agencias públicas por el desempeño de sus responsabilidades, y cuando ello ocurre, el detonante en muchas ocasiones es la necesidad de atención o respuesta del gobierno, o bien un malestar e inconformidad generalizada por afectaciones directas o indirectas. Definitivamente, un asunto pendiente de manera urgente e inicial

es que “más que otorgarle un carácter instrumental a la participación, se trata de otorgar un valor pedagógico en la construcción de una cultura democrática” (Ziccardi 2004:307).

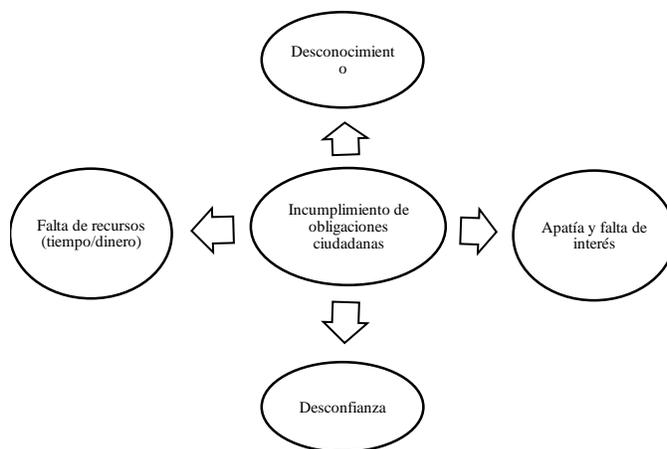
El problema es lograr una nueva configuración, más democrática y eficiente del propio Estado, basada en una noción de ciudadanía arraigada en el compromiso, empatía y solidaridad social. Se trata, por un lado, de construir ciudadanía con la responsabilidad de la población involucrándoles en la satisfacción de necesidades colectivas. Por otro, para que el ciudadano ejerza esta solidaridad social y responsabilidad en asuntos públicos es necesario explorar los marcos institucionales y la voluntad política de los gobernantes que incentiven la organización autónoma de la sociedad, que hagan posible la corresponsabilidad y el cogobierno.

Si bien es cierto que los avances normativos en materia de PC han conseguido resultados importantes y formalizar mecanismos que permiten el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, en el rechazo de acciones o propuestas del gobierno en los niveles legislativo y ejecutivo, en la defensa de intereses colectivos así como la propuesta de legislaciones, proyectos o acciones que brinden valor público o atiendan problemas y demandas sociales, al mismo tiempo también lo es que la población no se involucra y participa activamente aprovechando los mecanismos establecidos, mantiene una relación distante en la definición de la agenda pública y el quehacer del gobierno.

Podemos atrevernos a señalar cuatro principales razones por las que la población no participa (véase imagen 5):

- Por qué no les es familiar y desconocen la importancia de involucrarse y participar, la falta de información y conocimiento de sus obligaciones, y en general de los procesos y mecanismos que pueden emplear.
- Por qué desconfía de toda actividad pública gubernamental, basado en experiencias previas, de la relación con instancias y procesos gubernamentales.
- Por apatía y falta de interés, las personas no son solidarias, sensibles o empáticas con la importancia de los asuntos colectivos.
- Derivado de la falta de recursos materiales, económicos y tiempo.

Imagen 5. Variables que limitan la participación ciudadana



Fuente: Elaboración propia

La PC requiere de información, formación y en general de la construcción y promoción de una cultura ciudadana, la promulgación de leyes o la realización de materiales informativos y diversas acciones esporádicas de información sobre el contenido de las Leyes y sus mecanismos, claramente no han sido suficientes para presentar y clarificar a la PC como obligación y medida para mejorar la actividad gubernamental cuyos beneficios redunden en la vida colectiva.

La demanda ciudadana o vecinal parece ser la forma más conocida y empleada como vinculación de personas o grupos, con los gobiernos. Señala Caruso (2004:390) que el problema o la necesidad opera como el gran convocante de la participación, lo que representa una gran dificultad para salir o trascender esta relación más que conocida y empleada en el ideario social, hacia otros modelos que contemplen el involucramiento y la iniciativa del conjunto de la sociedad, cuyo común denominador se materialice en resultados y experiencias satisfactorias, lo que implica un enorme reto.

Por su parte, Héctor Tejera (2004:130) menciona al respecto que es usual que la ciudadanía de los sectores populares pretendan establecer relaciones clientelares con aquellos candidatos o partidos que, desde su perspectiva, tienen mayor credibilidad o posibilidad de ganar las elecciones. Bajo la lógica que una vez en el cargo, recordarán el apoyo del voto recibido y las promesas de campaña para resolver la lista de problemas y demandas que se le presentó en su campaña.

En esa misma línea, en muchas ocasiones las y los candidatos invitan a la ciudadanía a organizarse para solicitar a los gobiernos estatales o locales algún apoyo, utilizando los canales y procedimientos formales. Pero ante cualquier petición de este tipo, la ciudadanía muestra resistencia o apatía. Insisten en que el candidato o ahora funcionario “arregle” las cosas (es decir, hiciera la gestión él mismo) o manifestaron que era “obligación” del gobierno solucionar sus necesidades y demandas (Tejera, 2004:131).

La respuesta anterior presenta una versión común de creencias y concepciones en donde la PC se encuentra reducida solo a señalar o comunicar los problemas y necesidad al gobierno, quien tiene la obligación de resolver de forma expedita y efectiva. Por una parte si bien es cierto que la PC representa o demanda un gran sacrificio y dificultad de las personas para organizarse, aportando recursos y su valioso/ escaso tiempo, también es que en los casos en los que se limita a demandar o señalar problemas, es en gran parte muy cómoda y que exime de responsabilidad al ciudadano, quien se limitara a quejarse de forma cíclica. La PC no está a salvo de los defectos humanos: egoísmo, cinismo, de la enajenación de los individuos. El gran dilema que plantea de fondo el término es que no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden hacerlo aunque quieran (Merino, 1995:11).

La ciudadanía, cada vez es más capacitada e informada, exigen que sus opiniones y conocimientos se reflejen en la toma de decisiones, exigencia que los gobiernos deberán responder imperativamente. Informar, consultar y hacer participar a la ciudadanía constituyen los pilares de todo buen gobierno (gobierno abierto), los medios adecuados de fomentar la apertura, y una buena inversión para mejorar la elaboración de políticas públicas (Sánchez, 2015:69).

Señala Caruso (2004:397) que como la disposición para participar no es homogénea ni general, al grado de que muchas personas nunca se involucrarán en nada, es preciso realizar una verdadera ingeniería de la participación, donde organizados y no organizados tengan su espacio y formas de intervención.

La PC no se genera, reproduce o presenta de manera mágica o espontánea, requiere de condiciones que le permitan aparecer, expresarse y desarrollarse. Es elemental el papel del Estado y el gobierno para terminar el estilo de relación tradicional, paternalista, subordinada, autoritaria y clientelar, que caracterizó la relación gobierno-ciudadanía postrevolucionaria por más de 70 años, en síntesis, el gobierno es el principal responsable de garantizar las condiciones mínimas necesarias y propicias, lo implica particularmente invitar y convocar activamente a la ciudadanía.

Podemos señalar en primer término la existencia de un estado de derecho y de respeto de garantías individuales. En términos generales, las condiciones de gobernabilidad, resultan un referente ineludible de viabilidad y calidad de la PC. Dado que ésta tiene lugar en la intermediación de la relación gobierno-sociedad, importa mucho el despliegue de una política gubernamental favorable y comprometida al respecto (Álvarez, 2004:274).

Seguido al punto anterior, es indispensable la existencia de un marco jurídico preciso, así como de canales institucionales formales que reconozcan y regulen la PC. Se requiere siempre de reglas explícitas, que fijen la intencionalidad del Estado para abrir un espacio no demagógico o electoral de participación (Caruso, 2004:397). Asimismo, no se pueden abrir espacios de manera improvisada y sin reglas claras para los actores involucrados en estos procesos.

Una tercera condición necesaria es que la sociedad confíe en las instituciones públicas. La población debe tener certeza de que van a actuar y que las instituciones van a funcionar y responder de acuerdo a lo establecido. Para transformar esta situación y crear una PC que contribuya a consolidar buenos gobiernos, eficientes y democráticos, es necesario generar credibilidad en la ciudadanía, confianza en que su gobierno es honesto, eficiente y democrático. Lo anterior, no se logra en el terreno del discurso político, sino en las prácticas reales de gobierno y su reproducción cotidiana (Ziccardi, 2004:408). Se necesita dar un salto cualitativo que permita superar la retórica para mostrar los resultados concretos

de su práctica, materializar las promesas de la PC, las cuales no pueden limitarse solamente al cumplimiento de su realización, sino que proporcionen resultados y satisfacción a sus practicantes (Tejera, 2004:52).

Otra condición no menos importante, es que los mecanismos de PC deben ser diseñados en función de la realidad local y cumplir con un conjunto de prerequisites de información (la existencia de información pública, acceso y transparencia a la misma), difusión, definición de objetivos, formación y capacitación de recursos humanos y materiales, institucionales, tecnológicos y legales que deben tenerse en cuenta para su funcionamiento. La PC “debe generar compromisos institucionales y supone crear un clima de trabajo comunitario en el que exista el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social y el respeto por el pluralismo son valores y prácticas positivos y esenciales de la democracia” (Ziccardi, 1998:406).

La participación debe ser libre (exenta de condicionamientos) con convicción ética y ciudadana, apenas podría imaginarse sin una cuota, aunque sea mínima, de eso que llamamos conciencia social (Merino, 1995:51), abierta para todos y en los que, hay necesidad de seleccionar a los integrantes, que sea mediante criterios justificados y si es necesario decidir, que opere la regla de mayoría, que es el mejor instrumento para maximizar el principio de autonomía en sociedades en las que la representación es inevitable y la unanimidad imposible (Salazar, 2004:45).

Por último, es esencial la apertura del gobierno y sus instituciones a la PC, en donde la voluntad política juega un factor determinante, puesto que de nada sirve una legislación específica si no existe voluntad y compromiso que la posibilite. En muchas ocasiones, legalizar, institucionalizar y/o abrir los canales de la participación no significa que automáticamente funcionen. Sin duda, hay quienes se oponen o resisten a abrir la gestión pública a la participación, la ciudadanía en muchas ocasiones deben enfrentar cotidianamente un cúmulo de obstáculos burocráticos, sociales y políticos, por lo cual se requiere de crear una nueva institucionalidad que generen prácticas más cercanas entre funcionarios y ciudadanía.

Cerramos este apartado sumando la pertinencia que señala Ziccardi (2004:249) de que existan condiciones para el reconocimiento de formas de participación social autónoma, distintas a las normadas y reconocidas, para las cuales debe existir apertura y canales de respuesta. Sin embargo, al menos actualmente son cuestiones sin resolver en ámbito local mexicano y que indican las debilidades de la democracia local.

Capítulo II. Marco Histórico y Normativo de la Participación Ciudadana

En el contexto de México, frecuentemente se piensa que la PC es un término que implica prácticas democráticas que de alguna manera fueron instauradas a partir de la Revolución Mexicana, y su consiguiente institucionalización y normalización gubernamental, es decir con una larga historia, práctica y experiencia.

Sin embargo, si bien su concepción e importancia ha sido retomada y promovida discursivamente en los ámbitos político, electoral y gubernamental desde hace más de cuarenta años; realmente su introducción y práctica institucional es reciente, y por tanto la PC es una práctica joven y en ciernes, que se encuentra bajo recurrente riesgo de anulación, simulación, reduccionismo, menosprecio, perversión, negación, desaparición y/o incumplimiento.

La PC ha transitado dentro de la administración pública, de un papel inicialmente simbólico, de simulación, pasivo y marginal, a considerarse como elemento activo y sustantivo en la conducción del gobierno y particularmente, en la conformación de políticas públicas colaborativas, donde la ciudadanía contribuyen a mejorar el espacio público, se conciben no sólo como objetos o beneficiarios de determinadas decisiones y apoyos sociales, sino sujetos participativos en una cogestión pública.

En este capítulo se presenta en un primer apartado una breve revisión contextual e histórica de la PC, identificando tres periodos relevantes en la historia del México postrevolucionario, para comprender un poco respecto de la situación actual (2023), destacando en cada uno de ellos los avances graduales que tuvieron lugar y que a partir principalmente de una pugna y demanda histórica en el transitar hacia un régimen auténticamente democrático se fue cimentando, construyendo y ampliando su reconocimiento y alcances.

En un segundo apartado, se presenta de manera resumida el marco normativo que rige la PC y sus mecanismos organizado desde la propuesta de un sistema jurídico piramidal de Hans Kelsen, retomando la Constitución Política Mexicana, las Leyes Federales de Consulta Popular y de Revocación de Mandato, artículos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, las Leyes estatales de PC y relacionadas así como sus reglamentos; y finalmente la Ley Orgánica Municipal del Estado.

La comprensión del desarrollo histórico de la PC para entender su estado actual así como la normatividad que la sustenta y establece los alcances de los mecanismos formales mediante los cuales se expresa, finalmente permite identificar puntualmente la gama de posibilidades, procesos, tiempos, alcances y actores que pueden presentarse en la realidad de los casos a estudiar.

Primer periodo de 1940 - 1968

A partir de 1940 y hasta 1994, el sistema político mexicano se caracterizó por un “hiperpresidencialismo”, que consistió en la capacidad del titular del poder ejecutivo de atravesar a los otros dos poderes y niveles de gobierno, ejerciendo un poder y control que excedía sus facultades (Casar, 1996:81). Dicho poder y capacidad disminuiría paulatinamente hasta alcanzar la transición democrática en el año 2000 y su limitación constitucional real, sin embargo previo a ello, se puede identificar un primer periodo de tiempo del año 1940 a 1968 marcado por el exceso y la anulación de cualquier tipo de poder o contrapeso contrario/distinto al presidencial.

En dicho periodo, el presidente seleccionaba y daba el visto bueno para designación de quien ocupaba cargos públicos, sumando lealtades y robusteciendo su fuerza. Señala Serrano (2015:98) que existía además, un partido político oficial hegemónico (Partido Revolucionario Institucional) a través del cual se monopolizaba todos los cargos públicos y que era también controlado por el presidente. El sistema se caracterizó por ser corporativo, concentrando el control político absoluto sobre las mayorías organizadas y, más aún, sobre las no organizadas, como fue el caso de las primeras Juntas de vecinos del Distrito Federal o de las agrupaciones que formaban parte de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (Ziccardi, 1998:266). Aunque existieron otras organizaciones políticas y sociales minoritarias éstas también se alineaban a los designios del presidente, y para consolidar el régimen, en cada una de las elecciones se utilizaban todos los medios y recursos ilegales (como movilizaciones, compra y coacción de votos) para ganar los comicios. Así pues, las elecciones se convertían en una simulación y mentira que servían nada más para legitimar al gobierno. Con toda certeza no puede decirse que en ese primer periodo hayan existido espacios de participación en los cuales se desarrolló una cultura democrática.

Sobre el primer periodo, podemos resumir que “la sociedad no podía saber absolutamente nada de lo que pasaba al interior del gobierno, todas las negociaciones y decisiones eran una verdadera y total “caja negra” dentro del sistema, la opinión pública era manipulada y tenía que acatar las decisiones del gobierno” (Serrano, 2015: 100). Dentro de ese sistema, simplemente no existía ningún tipo de PC. Los gobiernos por supuesto empezaron gradualmente a adoptar el discurso de apertura, pero no asumieron prácticas congruentes, y por lo tanto no lograron mejorar su desempeño y más bien simulaban una apertura estatal a la ciudadanía y manifestaban su preocupación por proyectar esa imagen (Olvera, 2004:338). Paradójicamente el ejercicio y excesos del poder generarían posteriormente condiciones adversas al mismo, que demandarían un cambio.

Segundo periodo 1968-1999

Es posible mencionar que fue a partir de 1968, particularmente después del movimiento y matanza estudiantil, que el gobierno empezó a perder sus cualidades: legitimidad, estabilidad-control y con ello la concentración del poder que le había posibilitado la dominación del servicio y la vida pública (Serrano, 2015:102). Si bien se puede identificar que desde principios de los años setenta se crearon en el Distrito Federal los Comités de manzana y de vecinos. Estas instancias, durante más de dos décadas, en la misma línea que todo tipo de participación y movimiento existente fueron espacios de representación corporativa subordinada al PRI. El grado de subordinación podía ser absoluto, como lo fue en la época en que sus miembros eran designados por las autoridades locales (Ziccardi, 1998:421).

Debe mencionarse que debido al fortalecimiento de una clase media con mejores niveles de vida con conciencia superior: era de esperarse que surgieran nuevos sectores inconformes, para los que la falta de posibilidades reales de participación en las viejas estructuras de dominación política, las cuales ya no eran válidas y, por tanto, carecían de legitimidad (Carbonell, 2002:24).

Un ejemplo de esa presión y exigencia puede identificarse en 1985 cuando derivado de los estragos del sismo de septiembre de ese año, a las demandas de atención oportuna del gobierno se encontró una salida al crearse una mesa de concertación, que representó un amplio espacio de discusión y propuestas en el que participaron más de ochenta organizaciones de damnificados, funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del gobierno federal y de organismos de vivienda, así como también arquitectos de la UNAM y representantes de ONGs (Ziccardi, 2004:268).

Ricardo Uvalle realiza un análisis preciso del momento previo al inicio del cambio:

“Los procesos de reestructuración se desarrollan principalmente en los 80, década en la cual prevalecen condiciones negativas de endeudamiento externo, la caída del bienestar social, la crisis fiscal del Estado, el aumento injustificado de las agencias burocráticas, la sobrecarga de las demandas sociales, el agotamiento de los recursos estatales, la crisis de las políticas que favorecen tendencias estatizantes, el agotamiento de la sociedad industrial, la emergencia de la revolución de los materiales para sustituir al acero, el carbón, el cobre y la operación de los sistemas maquinizados a raíz del impulso dado a la ingeniería electrónica, así como los compromisos onerosos con préstamos con bancos y organismos extranjeros. En este caso, se testimonia el agotamiento del patrón intervencionista el Estado, mismo que llega a limitar las libertades económicas, el juego del mercado y la expresión autónoma de los organismos de la sociedad civil e inhibía las tendencias hacia la innovación acelerada por los movimientos de la globalización que venía subiendo como un arquetipo de vida que obligaría a la apertura, la competencia planetaria, la liberalización y la desregulación del Estado” (2019: P. 260).

El gobierno tuvo que realizar cambios bajo la presión imperante y la crisis de gobernabilidad, con la intención de recuperar la legitimidad perdida, cediendo una porción de su poder, transfiriendo parte de sus funciones a los gobiernos locales, al mismo tiempo que abrió espacios e incluyeron a nuevos actores en la toma de decisiones, que finalmente, fue el comienzo de la transformación del régimen y de la apertura del sistema político mexicano.

Ziccardi (1998:330) señala que fue para los años noventa, cuando era inevitable ya la realización de una profunda reestructuración económica que coincide con las demandas de la ciudadanía de consolidar y profundizar los procesos de democratización. En esa década, la corrupción, la impunidad y el reconocimiento generalizado de ambas, fue que el involucramiento de la población en la toma de decisiones y en la revisión de las mismas y sus resultados, adquieren mayor importancia, entrando de forma central en el escenario la PC, al menos en términos discursivos. El impacto principal del avance democrático nacional hasta este punto fue generar conciencia de su relevancia (Ramos, 2005:40).

Hasta 1995 fue que en el entonces Distrito Federal se aprobó la primera Ley de Participación Ciudadana (Alarcón, 2002:119) que además de la figura de los Comités Vecinales incluía una serie de mecanismos tales como el plebiscito; el referéndum; la iniciativa popular, la consulta vecinal y la colaboración vecinal. Esa dinámica se propagó por todos los estados de la República, y así, para finales de los noventa, doce entidades federativas tenían dentro de sus constituciones al menos uno de los mecanismos de participación ciudadana (Serrano, 2011:108).

A nivel de gobierno local, no se había contemplado el tema de la PC, hasta antes de las reformas de al artículo 115 Constitucional de 1999. Los primeros esfuerzos por incluir la voz (participación) de la ciudadanía en la administración pública en ese nivel, se empezó a desarrollar una política de cercanía con la ciudadanía a través de los “Martes o Miércoles Ciudadanos”, que consistía en que un día a la semana el titular y funcionarios del gobierno municipal realizaban audiencias públicas, mecanismo que en su momento fue considerado como algo innovador, puesto que por primera vez un gobierno salía de su espacio privilegiado para establecer comunicación con los habitantes; atender y resolver sus problemas o al menos canalizarlas; podemos ahora coincidir con varios autores, que mencionan que los procesos de democratización local que se han manifestado en México desde los años noventa, no necesariamente han promovido una PC efectiva. Sin embargo, son los primeros pasos hacia la incorporación tanto de una cultura democrática como de valorización e integración de la PC tuvo lugar en este segundo periodo.

Tercer momento 2000-2023

Finalmente, a partir del año 2000, con el cambio del partido oficial en el poder por más de setenta años, la transición democrática se puso en marcha, de esa manera, la concepción de la PC se estableció firme como elemento indispensable en el escenario político gubernamental y en el horizonte de cara al siglo XXI. Desde entonces se habla cuasi obligatoriamente de su necesidad y de su conveniencia para la gobernabilidad, legitimación, eficacia y eficiencia de la gestión pública, empezaría un momento a partir del cual se reconocería, establecería y normaría formalmente (es un hecho y una necesidad que la PC demanda/ requiere del establecimiento de leyes que fundamenten y proporcionen lineamientos claros que garanticen su promoción y operación) de manera gradual y heterogénea en todo el territorio nacional. Durante este tercer periodo se encuentra un momento de formación y consolidación de un marco normativo que por un lado define y reconoce a la PC y por otro, específicamente sustente las prácticas de PC, sus alcances y obligaciones. Asimismo, se presentan diversos ejercicios y prácticas que pretenden integrar e institucionalizar a la PC en el quehacer gubernamental, algunas de ellas pueden revisarse en el artículo de Socorro Arzaluz (2012).

De esa forma, se promulgaron Leyes Estatales de PC, Leyes mezcladas con alguna otra temática o similar, reformas en Códigos electorales o en las Constituciones Políticas estatales que establecen los parámetros y mecanismos formales reconocidos.

Durante este presente periodo, se debe destacar la aprobación en 2003 de la Ley Federal de Acceso a la Información Pública Gubernamental y la consiguiente creación del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (IFAI), que representó un avance en términos de la apertura del gobierno, su información y la rendición de cuentas.

Para 2008, diecisiete estados ya contaban con una Ley de PC, todos contaban con la figura del plebiscito y del referéndum; dieciséis con la iniciativa popular; siete con la consulta ciudadana; cinco con la colaboración ciudadana; cuatro con la difusión pública; cinco con la audiencia pública; tres con recorridos del presidente municipal o jefe delegacional; uno con la asamblea ciudadana; dos con la revocación de mandato, y uno con la rendición de cuentas (Serrano, 2011:109). La PC fue elevada a rango Constitucional con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012.

Sin embargo, a más de 30 años (2023), desde que los primeros debates en los que se establecía que la PC es un elemento esencial de la democracia y del buen gobierno, los avances en la materia aunque son significativos, aún no son totales, puesto que no existe una Ley Federal en la materia y en cuatro Estados no cuentan con leyes específicas (Puebla, San Luis Potosí, Campeche y el Estado de

México). Las experiencias de regulación son muy variadas entre sí: leyes sin claridad en definiciones de lo que es la PC, encontrando un máximo de diecinueve mecanismos diferentes de PC (Ciudad de México) o bien en contraste, únicamente tres (Hidalgo, Nayarit, Sinaloa, Tabasco y Zacatecas).

Varios gobiernos han modernizado su administración, dichos cambios no necesariamente implican que se ha reformulado la relación con la sociedad civil, mediante la creación y operación de mecanismos efectivos de PC. Por el contrario, valores provenientes del paternalismo y el autoritarismo están fuertemente arraigados tanto en la ciudadanía y en sus organizaciones, como en los funcionarios públicos. Esto ha llevado a que las formas de relación que prevalecen sean de tipo clientelar o incluso paternalistas de franco agradecimiento, basadas en la atención a demandas puntuales de muchas personas o grupos de presión, más que en formas efectivas de procesamiento de las mismas y/o a mecanismos de cooperación social o corresponsabilidad. Aunque la PC ya está reglamentada en la mayoría de los estados de la república, todavía podría señalarse que se encuentra en un tipo de aletargamiento. Si bien existe un número de personas que participan activamente en los asuntos públicos, lamentablemente hay una cantidad mucho mayor que los desconoce o que no está interesada en esas cuestiones, para mayor comodidad y beneplácito de los gobernantes quienes no encuentran contra pesos ni deben justificar y convencer con argumentos sobre sus decisiones y resultados (Serrano, 2015:110).

Aunque el abanico de posibilidades es diverso, éste se encuentra muy acotado, debido a que en general los mecanismos establecidos en las Leyes responden a diversos tipos de democracia (directa, representativa y participativa) mencionado anteriormente. Asimismo, sus alcances y posibilidades también se encuentran limitados por los requisitos establecidos (cumplirlos para iniciarlos y para aceptar los cambios) y por sus alcances reales de incidencia (muchos son consultivos o cuya incidencia oscila entre módica y simbólica). La mayoría de mecanismos establecidos en las Leyes, hacen referencia a mecanismos de democracia directa, como lo son el plebiscito, referéndum, consulta ciudadana e iniciativa ciudadana y la misma revocación de mandato, los cuales representan limitaciones considerables para su puesta en práctica, al establecer requisitos para su solicitud y aprobación (en promedio cumplir al menos con el 1% de firmas de la lista nominal municipal o estatal de acuerdo al caso), así como para adquirir un carácter vinculante a partir de los resultados del ejercicio (participación del 13 hasta 40% del padrón electoral), convirtiéndolos en mecanismos no asequibles ni viables para cualquier ciudadano o grupos pequeños de la ciudadanía “a pie” sin recursos ni capacidad financiera, técnica y/u operativa.

Por otra parte, el establecimiento de mecanismos de democracia participativa que permiten y facilitan la PC local como las audiencias públicas, las asambleas ciudadanas, los comités de participación, la

red de contralorías ciudadanas, el presupuesto participativo, la silla ciudadana, el congreso y cabildo abierto representan esfuerzos y avances en la ruta del involucramiento de la población en la toma de decisiones, así como el promoción de una cultura democrática. Su práctica y reproducción con el tiempo permitirá fortalecerlos mejorarlos.

Orden jurídico de la Participación Ciudadana

Como se ha mencionado en apartados anteriores, gracias a las pugnas ciudadanas y al avance de los proyectos democráticos a lo largo de la historia en México, la PC se encuentra reconocida como un derecho, por lo cual cuenta con todo un marco legal que le otorga reconocimiento jurídico y establece una delimitación de su responsabilidad, procesos, mecanismos y alcances.

El orden jurídico de la PC en México puede comprenderse desde la propuesta de sistema jurídico de Hans Kelsen, el cual estableció que existe una relación entre el conjunto de normas jurídicas sobre la base de un principio de jerarquía, de manera piramidal. De esa manera cada norma jurídica emana, se relaciona y depende de otra superior, partiendo de un orden fundamental o constitucional hasta la de menor jerarquía de nivel municipal.

A continuación se presenta una síntesis del marco legal de la PC partiendo desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Leyes Federales de Consulta Popular y de Revocación de Mandato, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, las leyes estatales de PC y relacionadas así como sus reglamentos; y finalmente la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, sobre las cuales se ha identificado y presenta su idea principal, el sustento que respalda y le otorga sentido a la PC.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 26

En esencia señala que el Estado debe organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que ésta será democrática y deliberativa, y que debe realizarse mediante los mecanismos de participación establecidos en las Leyes, cuyo principal objetivo es recuperar las demandas y necesidades de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo.

Establece la obligación de considerar la participación de la sociedad al menos en lo que respecta a sus opiniones y solicitudes para la atención de problemas y necesidades prioritarios.

Artículo 35

Establece de manera puntual los derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares, II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, incluyendo el derecho de solicitar el registro como candidato de manera independiente, III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, IV. Tomar las armas en la Fuerza Armada permanente o en los cuerpos de reserva, para la defensa de la República y de sus instituciones, V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición, VI. Poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, VII. Iniciar leyes, VIII. Votar en las consultas populares y IX. Participar en los procesos de revocación de mandato.

Artículo 115

Señala que los Estados al interior de la República adoptarán la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre.

Asimismo, establece la organización del municipio, señalando que cada uno será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidurías y sindicaturas que la ley determine.

Reconoce que los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Así como también que tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos de:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público, c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto, e) Panteones, f) Rastro, g) Calles, parques y jardines y su equipamiento y h) Seguridad pública.

Por último, se reconoce que los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor.

Ley Federal de Participación Ciudadana

No existe una Ley Federal o General de Participación Ciudadana en México que defina con claridad sus alcances y mecanismos, por lo cual en su mayoría (28 de 32), cada Estado cuenta con Leyes específicas en la materia que son las que la regulan.

Ley Federal de Revocación de Mandato

El 14 de septiembre de 2021 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Revocación de Mandato, cuyo objeto (artículo 2) es regular y garantizar el ejercicio del derecho político de la ciudadanía a solicitar, participar, ser consultados y votar respecto a la revocación del mandato del Presidente de la República, mediante sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible.

La revocación de mandato es un mecanismo de PC de aplicación federal, el cual puede ser solicitado por la ciudadanía (artículo 5) para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza.

El proceso de dicho mecanismo desde su inicio y hasta su conclusión presenta varios requisitos, trámites y limitaciones (considerables) que deben cubrirse:

- Procederá a petición de un número equivalente, al menos, al tres por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores, y que ésta considere por lo menos a diecisiete entidades federativas (artículo 7).
- Podrá solicitarse solo una vez, durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de quien ostente la titularidad del Ejecutivo Federal (artículo 9).
- la ciudadanía deberá solicitar la ejecución del mecanismo al Instituto Nacional Electoral durante el primer mes posterior a la conclusión del tercer año del periodo constitucional de la persona titular de la Presidencia de la República (artículo 11).
- El resultado será vinculatorio solo si se alcanza una mayoría absoluta, y que la participación total de la ciudadanía sea al menos, del cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores (artículo 58).

Ley Federal de Consulta Popular

El 19 de mayo de 2021, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Consulta Popular, cuyo objeto (artículo 2) es regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares.

La consulta popular es un mecanismo de PC a nivel federal a través del cual la ciudadanía mediante una votación libre, secreta, directa, personal e intransferible, toman parte de las decisiones de los

poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional o regional que son competencia de la Federación (artículo 4).

La denominada trascendencia nacional de los temas, será calificada (artículo 6) por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, y en los casos propuestos directamente por la ciudadanía, será la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El proceso de dicho mecanismo desde su inicio y hasta su conclusión, al igual que la revocación de mandato y en general los mecanismos de democracia directa, presenta varios requisitos, trámites y limitaciones (considerables) que deben cubrirse:

- Procederá a petición del Presidente de la República o al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso (sujeta en ambos casos a la aprobación de la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión), y a la ciudadanía en un número equivalente al menos, al dos por ciento de las inscritas en la lista nominal de electores, y que ésta considere además por lo menos a diecisiete entidades federativas (artículo 12).
- La petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso, según corresponda, hasta el treinta de noviembre del año inmediato anterior al en que se pretenda realizar la jornada de consulta (artículo 13).
- El resultado será vinculatorio solo si se alcanza una mayoría absoluta, y que la participación total de la ciudadanía sea al menos, del cuarenta por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores. Cuando el resultado de la consulta sea vinculatorio tendrá efectos durante los tres años siguientes, contados a partir de la declaratoria de validez (artículo 64).

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos

Artículos 19 bis y 111

En su artículo 19 bis, la Constitución del Estado de Morelos reconoce la participación de la sociedad a través de distintas formas cuya característica principal es que deben llevarse a cabo de forma pacífica y por medio de los canales y disposiciones legales establecidas cuyo objetivo es consolidar la democracia participativa.

Dicho artículo prevé que los poderes públicos y todas las autoridades en el ámbito de su competencia, están obligadas a respetar, garantizar y cumplir con los objetivos de los mecanismos de participación ciudadana. Asimismo, que la participación ciudadana debe integrarse en la planeación estatal y municipal y reconoce como mínimo catorce tipos distintos de mecanismos de participación ciudadana:

I. Plebiscito, II. Referéndum, III. Iniciativa Popular, IV. Consulta Ciudadana, V. Colaboración Ciudadana, VI. Rendición de Cuentas, VII. Audiencia Pública, VIII. Cabildo Abierto, IX. Congreso Abierto, X. Asamblea Ciudadana, XI. Presupuesto Participativo, XII. Difusión Pública, XIII. Red de Contraloría y XIV. Gobierno abierto.

Por su parte, en su artículo 111 establece que el Estado de Morelos se divide, para su régimen interior en 36 municipios libres:

1. Amacuzac	7. Cuautla	13. Jiutepec	19. Puente de Ixtla	25. Tetela del Volcán	31. Xochitepec
2. Atlatlahucan	8. Cuernavaca	14. Jojutla	20. Temixco	26. Tlalnepantla	32. Xoxocotla
3. Axochiapan	9. Emiliano Zapata	15. Jonacatepec	21. Temoac	27. Tlaltizapán de Zapata	33. Yautepec
4. Ayala	10. Hueyapan	16. Mazatepec	22. Tepalcingo	28. Tlaquiltenango	34. Yecapixtla
5. Coatetelco	11. Huitzilac	17. Miacatlán;	23. Tepoztlán	29. Tlayacapan	35. Zacatepec
6. Coatlán del Río	12. Jantetelco	18. Ocuituco	24. Tetecala	30. Totolapan	36. Zacualpan de Amilpas

Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos

Como se mencionó anteriormente, ante la ausencia de una Ley Federal o General de Participación Ciudadana, la Ley de Participación Ciudadana de cada Estado debe considerarse como el eje central o marco de referencia que instituye, regula y precisa qué es la participación ciudadana, sus alcances, las obligaciones en la materia, los mecanismos y los procesos de participación ciudadana reconocidos jurídicamente dentro del Estado y sus municipios. La Ley en la materia del Estado de Morelos, a nivel nacional coloca al Estado en el tercer lugar en cuanto a la diversidad de opciones de mecanismos formales de participación ciudadana que ofrece (12).

En el Periódico Oficial, Tierra y Libertad, de Morelos, número 4095, de fecha 27 de diciembre de 2000 se publicó la primera Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos, en la que se estableció la creación de un “Consejo de Participación Ciudadana” y tres mecanismos de participación: plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

El 05 de marzo de 2014, se publicó una reforma a la Ley estableciendo seis mecanismos formales de PC: Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, Revocación de Mandato, Rendición de Cuentas y el Consejo Estatal de Participación Ciudadana.

Posteriormente, el 17 de febrero de 2016, se presentó una Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado

Libre y Soberano de Morelos en la materia. Lo que conduciría a la discusión y creación de una nueva Ley.

La nueva Ley fue publicada aprobada el 13 de julio de 2017 (vigente actualmente), publicada el 12 de diciembre del mismo año en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5562, y que entró en vigor un día después. En ella, se establecen doce mecanismos formales:

I. Plebiscito, II. Referéndum, III. Iniciativa Popular, IV. Consulta Ciudadana, V. Colaboración Ciudadana, VI. Rendición de Cuentas, VII. Audiencia Pública, VIII. Cabildo Abierto, IX. Congreso Abierto, X Asamblea Ciudadana., XI. Red de Contraloría y XII. Difusión Pública.

A continuación se presenta la explicación de cada uno de acuerdo a lo Establecido en la Ley:

I. El Plebiscito es el mecanismo de participación ciudadana, que tiene por objeto la consulta a la ciudadanía para que, a través de su voto mayoritario, expresen su aprobación o rechazo durante los treinta días anteriores o posteriores a su inicio, los actos o decisiones siguientes: a). Los actos, propuestas o decisiones del poder ejecutivo u organismos e instituciones de la administración pública estatal y paraestatal, que se consideren como trascendentes en la vida pública del Estado; b). Los actos, propuestas o decisiones de los ayuntamientos u organismos e instituciones de la administración pública municipal, que se consideren trascendentes para la vida pública del municipio de que se trate, y III. Los actos, propuestas o decisiones del Instituto, que se consideren trascendente para la gobernabilidad y la vida democrática del Estado.

II. El referéndum es un instrumento de participación ciudadana que tiene por objeto la realización de un proceso que evidencie la aprobación o rechazo de la ciudadanía a: I. La creación, reforma, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso y que sean trascendentes para la vida pública del Estado, y II. La creación, reforma, derogación o abrogación de los reglamentos que expidan los ayuntamientos y que sean trascendentes para la vida pública del municipio.

III. La iniciativa Popular consiste en que la ciudadanía tiene el derecho a iniciar leyes o decretos de reforma, adición, derogación o abrogación de la Constitución, Estatal o de Leyes locales.

IV. La consulta ciudadana es el mecanismo a través del cual el Ejecutivo del Estado, los Ayuntamientos del Estado, el Congreso del Estado y las Autoridades Auxiliares, por sí o en colaboración, someten a consideración de la ciudadanía, por medio de preguntas directas, foros o algún otro instrumento de Aprobación, cualquier tema que tenga impacto trascendental y territoriales en el estado de Morelos.

V. Colaboración ciudadana consiste en que la ciudadanía del estado de Morelos, los Diputados y las autoridades auxiliares municipales podrán coadyuvar con las dependencias del Gobierno del Estado y de los Ayuntamientos, en la ejecución de una obra o la prestación de un servicio público, colectivo o comunitario, aportando para su realización recursos económicos, materiales o trabajo personal.

VI. La rendición de cuentas es el derecho que tienen la ciudadanía del estado de Morelos, de recibir de sus autoridades locales, en términos de la normativa aplicable, los informes generales y específicos acerca de la gestión de éstas, los argumentos y sustentos que funden y motiven sus decisiones, y a partir de ellos, evaluar la actuación de sus servidores públicos bajo los criterios de eficiencia y eficacia.

VII. La audiencia pública constituye una instancia de participación en el proceso de toma de decisiones, a través de la cual la autoridad permite a la ciudadanía, que pueda verse afectados o tengan un interés particular o general, expresen su opinión, en un espacio habilitado para tal efecto.

VIII. El cabildo abierto, es la sesión que celebra el Ayuntamiento, en la cual los habitantes son informados de las acciones de gobierno y participan de viva voz frente a los miembros del Ayuntamiento, en términos de la Ley Orgánica Municipal.

IX. El Congreso Abierto, es un mecanismo de participación ciudadana a través del cual el Poder Legislativo en sesión del Pleno del Congreso, agenda dentro de los puntos del orden del día, los asuntos registrados en tiempo y forma por parte de la ciudadanía morelense, mismos que deberán de contener los antecedentes y la propuesta de solución de un asunto de interés público.

X. La asamblea ciudadana es el instrumento público, abierto y permanente de información, análisis, consulta y deliberación de los asuntos de carácter colectivo o comunitario, así como para la revisión y seguimiento de los programas y políticas públicas a desarrollarse en una colonia o comunidad del Estado, que se integrará con los habitantes de una colonia, mismos que tendrán derecho a voz y la ciudadanía que cuenten con credencial para votar, tendrá además derecho a voto.

XI. La Red de Contraloría Ciudadana es el instrumento de participación ciudadana que voluntaria e individualmente, asume el compromiso de manera honorífica con el Poder Ejecutivo Estatal, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los ayuntamientos, los organismos descentralizados, desconcentrados y los órganos constitucionalmente autónomos para supervisar, garantizar la transparencia, la eficiencia y la eficacia del gasto público.

XII. La Difusión Pública es un mecanismo de participación ciudadana por el cual el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los Órganos Públicos Autónomos, los organismos descentralizados y desconcentrados estatales y municipales, así como los fideicomisos públicos se

obligan a difundir información pública de oficio por los medios que sean de mayor acceso, con el objetivo de brindar la máxima publicidad y certeza de la información a la ciudadanía.

Como se mencionó en un apartado anterior, varios mecanismos representan limitaciones considerables para su puesta en práctica, al establecer requisitos y trámites burocráticos-operativos ante el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana (IMPEPAC), para su solicitud y aprobación inicial (en promedio cumplir al menos con el 1% de firmas de la lista nominal municipal o estatal de acuerdo al caso), así como para adquirir un carácter vinculante a partir de los resultados del ejercicio (participación del 40% de padrón).

Un dato importante es que no obstante que en la disposición transitoria cuarta de la Ley se estableció la obligación de que el IMPEPAC, a más tardar el 01 de diciembre de 2017, debía aprobar los reglamentos, lineamientos y demás documentos necesarios referentes a los mecanismos de participación ciudadana, dicha situación no ocurrió sino hasta el 17 de enero de 2019 (trece meses más tarde).

Asimismo, es relevante destacar que actualmente, la Ley cuenta con dos Reglamentos:

- Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Morelos aprobado el 28 de septiembre de 2011, publicado el 10 de mayo de 2011 en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 4924 y que entró en vigencia un día después.
- Reglamento que Regula los Procedimientos de los Mecanismos de Participación Ciudadana, del IMPEPAC aprobado el 19 de mayo de 2018, publicado en año en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5668 el 16 de enero de 2019 y que entró en vigencia un día después.

El segundo Reglamento es el que precisa de manera puntual los procedimientos y trámites necesarios para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana que son competencia del IMPEPAC.

Ley de Presupuesto Participativo del Estado de Morelos

No obstante que el presupuesto participativo es un mecanismo de participación ciudadana, no se estableció como tal dentro de la Ley de Participación Ciudadana Estatal, si no que se optó por la promulgación específica a nivel estatal. De esa manera, la Ley se aprobó el 27 de enero de 2020, se publicó el 26 de febrero de 2020 año en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5786 y entró en vigor un día después.

De esa manera, la Ley de Presupuesto Participativo es el marco para la comprensión y regulación del presupuesto participativo como un mecanismo formal de participación ciudadana centrado en la identificación y priorización de obras y proyectos de interés público, en materia de producción, infraestructura, deportiva, cultural, ambiental y de otros tipos; así como en la elaboración, elección, seguimiento, control, evaluación y, en su caso, aplicación y ejecución, del Presupuesto Público cuya aplicación es única y exclusivamente en lo que respecta a localidades de alta y muy alta marginación de los municipios del estado de Morelos, que de acuerdo a las estadísticas del Índice de Marginación Social empleado como referencia se identifica que existen 98 comunidades dentro de dichos niveles (67 alto y 31 muy alto) repartidas en 30 municipios (véase Tabla 1).

Busca facilitar la aplicación del presupuesto participativo como mecanismo de democracia participativa en la gestión pública, cuyo objetivo es el establecimiento de prioridades presupuestarias para la resolución de problemas y necesidades colectivas dentro de las comunidades cuyos niveles de alta y muy alta marginación requieren su atención prioritaria. Al tiempo de prever las bases para la coordinación de las políticas, programas y acciones públicas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de la ciudadanía en el estado de Morelos.

Tabla 1. Relación de comunidades identificadas con un alto o muy alto nivel de marginación					
Municipios	Comunidades / Marginación		Municipios	Comunidades / Marginación	
	Alto	Muy alto		Alto	Muy alto
Atlalahuacan	2	0	Temixco	3	1
Axochiapan	3	0	Temoac	1	0
Ayala	7	3	Tepalcingo	5	0
Coatetelco	2	2	Tepoztlán	1	0
Cuautla	3	0	Tetecala	1	1
Cuernavaca	1	0	Tetela del Volcán	1	0
Emiliano Zapata	0	2	Tlaltizapán	3	3
Hueyapan	1	0	Tlaquiltenango	2	0
Huitzilac	1	0	Tlayacapan	2	0
Jantetelco	0	2	Totolapan	1	2
Jiutepec	1	0	Xochitepec	3	4
Jojutla	3	4	Xoxocotla	7	0
Jonacatepec	3	0	Yautepec	7	1
Ocuituco	0	1	Yecapixtla	2	2
Puente de Ixtla	1	2	Zacatepec	0	1
Municipios sin comunidades de alta y muy alta marginación					
Amacuzac		Mazatepec		Tlalnepantla	
Coatlán del Río		Miacatlán		Zacualpan de Amilpas	
Fuente: Elaboración propia con base en información del Índice de Marginación Social 2020 de CONAPO.					

Como un dato importante es necesario mencionar que no obstante que en la disposición transitoria tercera de la Ley, se estableció que el Gobernador del Estado debía promulgar el Reglamento de esta Ley en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la misma, dicha situación no ocurrió así, sino aproximadamente un año y cuatro meses después.

La Ley actualmente cuenta con un Reglamento que establece y regula los procedimientos para la operatividad del presupuesto participativo en el estado de Morelos, fue aprobado el 07 de mayo de 2021, publicado en año en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 5968 el 28 de julio de 2021 y que entró en vigencia un día después.

Ley Estatal de Planeación del Estado de Morelos

La Ley se aprobó el 23 de agosto de 1988, se publicó el 31 de agosto del mismo año en el Periódico Oficial “Tierra y Libertad” número 3394 y entró en vigor un día después, observando diversas reformas.

La Ley establece que la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño del Estado sobre el desarrollo integral de la Entidad. En su artículo 21 precisa que dentro del denominado Sistema Estatal de Planeación Democrática tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones y éstas se tomen en cuenta para la elaboración, actualización y ejecución particularmente del Plan Estatal y Municipales. De manera directa establece la obligación de la elaboración de un Plan Estatal de Desarrollo y Planes Municipales de Desarrollo (PMD), así como la consideración de vinculación entre ambos documentos.

El artículo 22 que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; las instituciones académicas, profesionales y de investigación; los organismos empresariales; y otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionados con su actividad, a través de los foros de consulta popular, que al efecto se convoquen.

Finalmente, en el artículo 24 señala que los PMD deberán aprobarse y publicarse, en un plazo de 4 meses contados a partir de la toma de posesión del Ayuntamiento, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá tener igualmente consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

Esta Ley se considera un instrumento rector en la normatividad y el desarrollo de los municipios y Ayuntamientos del Estado, cuyo objetivo va dirigido a que garantizar un óptimo y legal funcionamiento del gobierno municipal y de atención y servicio a la población. Precisa la organización, estructura y funcionamiento base del municipio así como de sus obligaciones y atribuciones.

En su artículo 2 establece que el Municipio libre constituye la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado Mexicano. Que el municipio es una entidad de carácter público, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio; susceptible de derechos y obligaciones, autónomo en su régimen interior y con libertad para administrar e integrar su hacienda, conforme a las disposiciones constitucionales.

En el artículo 31 ter se establece que dentro de un plazo no menor a cinco días ni mayor a diez días, se emitirá la convocatoria para la celebración del Cabildo Abierto, a la que se dará la mayor difusión posible y será fijada en lugares públicos.

En el artículo 57 se señala que los planes y programas municipales de desarrollo tendrán su origen en un sistema de planeación democrática, mediante la consulta popular a los diferentes sectores sociales del municipio, debiendo sujetarse a lo dispuesto por la Ley Estatal de Planeación.

En el artículo 108, se establece la existencia de un Sistema de Consejos Municipales de Participación Social que funge como el instrumento que promueve e integra la participación plural y democrática de la sociedad, así como los esfuerzos de la administración pública en las acciones inherentes al Gobierno Municipal.

Finalmente, en el artículo 109 se precisa que los Consejos Municipales de Participación Social, tendrán como objetivo fundamental establecer espacios de participación de la comunidad para su propio desarrollo y la propuesta, de los programas de acción que realice la administración municipal. Atenderán a la estructura sectorial, territorial e institucional y deberán integrar en forma honorífica a miembros de las diversas organizaciones y agrupaciones civiles representativas de la comunidad y la ciudadanía interesada; serán la instancia de participación a nivel local que presenta propuestas integrales de desarrollo comunitario ante el Comité para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), estableciendo que su integración y funcionamiento se regirá por los reglamentos que al efecto se emitan.

Capítulo III. Casos de estudio de la investigación

Para la realización de la investigación de la presente tesis se seleccionaron dos casos para su estudio y comparación: los municipios de Tlalnepantla y Tetela del Volcán, ambos del Estado de Morelos. Los cuales son del área identificada como los altos de Morelos, además de pertenecer a la zona noreste del citado Estado.

Al revisar las características y dinámicas de los municipios del Estado de Morelos, es posible identificar que de manera clara y marcada existen por una parte municipios que forman grandes centros urbanos o ciudades con desarrollo e infraestructura urbana, medios de transporte, infraestructura educativa, médica, cultural y vasta diversidad de actividades comerciales (secundarias y terciarias) como es el caso de: Cuernavaca, Cuautla, Jojutla y sus respectivos municipios circunvecinos de Emiliano Zapata, Jiutepec, Temixco, Xochitepec y Zacatepec que en suma son un total de ocho de treinta seis municipios, es decir solamente el 22% del total. Por la otra parte, el 78% restante se compone de municipios entre pequeños y medianos que presentan características eminentemente rurales (agropecuarias), con infraestructura mínima, producción y venta de bienes y servicios básicos, baja cantidad de población (en comparación con otros municipios del Estado), prácticas, creencias y tradiciones (usos y costumbres) fuertemente arraigadas local y regionalmente.

Los dos casos de estudio seleccionados corresponden a la segunda característica, aquella que finalmente es la mayoría y representativa de la realidad del Estado de Morelos, con el objetivo de que los resultados permitan poder generalizar al respecto de las condiciones del resto de los municipios que seguramente comparten en gran medida su misma situación en términos del ejercicio de los mecanismos formales de PC.

Las características de ambos a juicio del autor son representativas de las realidades municipales que son una constante común dentro del territorio nacional, toda vez que las grandes ciudades y urbes desarrolladas, con gran infraestructura, medios de transporte, flujos de economía diversas y complejas, multiculturales y con acceso a tecnologías no son realmente una realidad compartida, sino todo lo contrario, es decir, los municipios con escasos recursos, grandes necesidades y con bajo nivel de desarrollo e infraestructura son la gran realidad mexicana.

Precisamente, al conocer la realidad de los municipios seleccionados esperamos poder identificar la dinámica, áreas de oportunidad y necesidades que seguramente son compartidos de manera general en municipios de características similares dentro de todo el país.

En este capítulo se presenta una síntesis de los antecedentes históricos e información geográfica y medioambiental, características sociodemográficas, de vivienda, servicios y económicas, considerando indicadores estadísticos oficiales del Panorama Sociodemográfico del Estado de Morelos del año 2020 solicitado directamente a la oficina estatal del INEGI que permitan construir un escenario respecto de las condiciones al menos en términos cuantitativos y principales características de los dos municipios seleccionados.

Municipio de Tetela del Volcán

Tetela del Volcán es un municipio ubicado en la zona de los altos del Estado de Morelos. Su nombre proviene de la raíz nahuatl: Tetella o Tetetla, cuya etimología te-tl: "piedra", tla-n: "lugar" que denota abundancia y quiere decir "Lugar donde hay muchas piedras o pedregal".

Se encuentra ubicado geográficamente al norte a una latitud de $19^{\circ}00'55''$, al sur a $18^{\circ}49'14''$, al este a una longitud de $98^{\circ}37'58''$ y $98^{\circ}46'31''$ al oeste, con una altitud de 2,220 metros sobre el nivel del mar.

Colinda al norte con los municipios de Ecatzingo y Atlautla, del Estado de México; al este con Tochimilco y Atzitzihuacán, del estado de Puebla; al sur con Zacualpan de Amilpas y al oeste con Ocuilutco de Morelos.

De acuerdo con datos de INEGI (2020), contaba con una superficie aproximada 79.3 km² de los cuales en forma general se utilizan el 43.8% para la agricultura y 12.38% de zona urbana. Actualmente se encuentra en proceso judicial de separación con el municipio indígena de Hueyapan (19 de diciembre de 2017) razón por la cual no existe una clara definición de su distribución territorial. Su extensión territorial representan el 1.6% del territorio del Estado, ocupando el décimo octavo lugar entre los municipios de Morelos (véase imagen 7).

Imagen 6. Ubicación del municipio de Tetela del Volcán



Fuente: Retomado de <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=07000017#collapse-Resumen>

Imagen 7. Distribución territorial del municipio de Tetela del Volcán



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Pertenece al sistema formado por la cordillera del volcán Popocatepetl, cuya cima llega a los 5,452 metros. Las zonas geográficamente accidentadas abarcan aproximadamente el 70% de la superficie total éstas se encuentran en la parte sur y sureste, así como en la parte oeste y noroeste, del municipio (INEGI, 2020). Las zonas planas se localizan en la parte suroeste, así como en la parte oeste y noroeste. Lo anterior repercute directamente en los tipos de clima que se presentan en distintas partes de su territorio. En donde regularmente es templado subhúmedo con lluvias en verano, semifrío subhúmedo, semicálido subhúmedo, y frío de altura con marcado invierno (INEGI, 2020).

El municipio se encuentra en la corriente de la barranca del Amatzinac, que nace en las faldas del Popocatepetl, ésta lleva un caudal permanente todo el año y su cuenca hidrológica abarca todo el municipio. Sin embargo, su accidentada ubicación influye directamente en la escasez del agua para consumo humano y agrícola (INEGI, 2020).

Tetela del Volcán es un municipio de tamaño mediano en términos de territorio, población y actividades comerciales, con afluencia turística local que no cuenta con vías rápidas, grandes avenidas ni infraestructura urbana. Sus instalaciones educativas y de salud son de nivel básico, es decir preescolar, primaria y secundaria para las primeras y Centro de salud para la segunda.

Su cabecera municipal está constituida por siete barrios (cada uno nombrado por un santo patrono con festejos e identidad) y las comunidades de Xochicalco y Tlalmimilulpan (también con sus respectivos patronos e identidad). Cuenta con una iglesia principal, un panteón, un rastro y un mercado municipal. El transporte público se ofrece a través de taxis colectivos o camionetas en rutas básicas definidas. No cuenta con grandes súper mercados ni plazas comerciales, las principales actividades comerciales son pequeños locales dedicados a la venta de productos básicos de consumo y vestido.

La población en su mayoría profesa la religión católica, con una muy fuerte identidad y sentido de pertenencia local (que puede rayar en la endogamia), que participa activamente en las fiestas y festejos de los barrios y el municipio. Muchas personas (familias) se dedican al campo sembrando aguacate pero también combinan dicha actividad con algún otro empleo o trabajo.

Para 2020 de acuerdo con el Índice de Marginación CONAPO 2020 existían 10 localidades en el municipio, las cuales se ubicaron entre los niveles de muy bajo y bajo de marginación, solamente una de ellas (el Malinal) en nivel alto.

Características sociodemográficas

Población total

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda (2020), contaba con una población total de 14,853 personas, cifra que representaba el 0.8% de la población de la entidad. Del total de habitantes 7,304 (49.2 %) eran hombres y 7,549 (50.8%) mujeres con una relación hombres-mujeres bastante equilibrada de 96.7 por cada 100 y la edad mediana era de 25 para los hombres y 26 para las mujeres.

En la dinámica de la pirámide poblacional (véase imagen 8), los grupos etarios en donde hay una mayor concentración de hombre y mujeres son los que van de 05 a 19 años. Además, encontramos que el 56% de la población es joven, es decir, se encuentra entre los 0 y 29 años de edad (INEGI, 2020).

Imagen 8. Información y gráfica de composición por edad y sexo del municipio de Tetela del Volcán



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

El 4.3% de la población total presentaba alguna discapacidad y la densidad de población era de 187.3 (INEGI, 2020). La cantidad total de población hablante de lengua indígena era de 526 (3.76%), de la cual solamente el 0.19 % no habla español. La lengua indígena más frecuente es el náhuatl con 95.8% (véase imagen 9).

Imagen 9. Información y gráfica de etnicidad y discapacidad del municipio de Tetela del Volcán



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

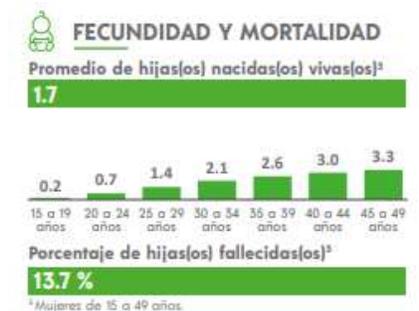
Natalidad y Mortalidad

En el año 2020 se registraron 379 nacimientos y 121 defunciones generales (véase imagen 10), es decir que por cada tres recién nacidos se presenta una defunción (INEGI, 2020).

En promedio hubo 1.7 de hijos nacidos vivos de las mujeres de 15 a 49 años y en el escenario global el 13.7% hijos fallecidos en el caso de mujeres de 15 a 49 años (INEGI, 2020).

En el año 2020 se registraron cuatro defunciones de menores de un año (2 hombres y 2 mujeres). La dinámica de natalidad y mortalidad en términos generales se aprecia estable y regular (INEGI, 2020).

Imagen 10. Información y gráfica de fecundidad y mortalidad del municipio de Tetela del Volcán



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Derechohabiencia en Salud

Al respecto de la población con acceso a servicios de salud por derechohabiencia (véase imagen 11), en 2020 un total de 11,718 personas (78.9%) contaba con servicios de salud. De los cuales el 85.1 % tiene acceso vía seguro popular, 7.3 % el IMSS, 5.9 el ISSSTE y 1.2 a PEMEX, SDN o SM (INEGI, 2020).

La población en términos generales cuenta con opciones para recibir servicios de salud de primer nivel.

Imagen 11. Información y gráfica de afiliación a servicios de salud del municipio de Tetela del Volcán



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Educación

En materia de educación (véase imagen 12) registra un total de 8.7 años de grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años (INEGI, 2020).

El 65 % de la población se ubica en nivel básico, 22.1 % población con instrucción media superior y 9.6 % con instrucción superior. Así como un 5.8 % de tasa de analfabetismo de la población de 15 años y más (INEGI, 2020).

Imagen 12. Gráficas de características educativas del municipio de Tetela del Volcán



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

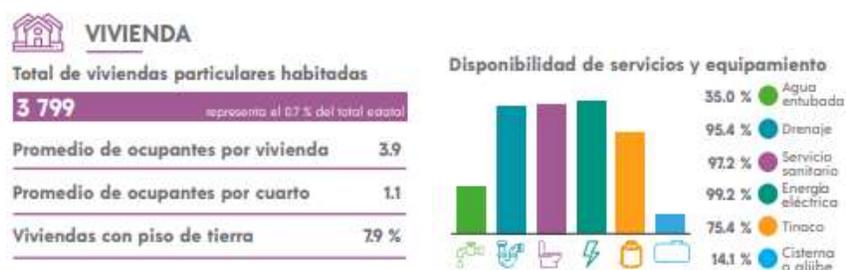
Cuenta con una infraestructura educativa compuesta por 13 escuelas a nivel preescolar, 13 escuelas de nivel primera y 3 escuelas secundarias que ofrecen las modalidades de secundaria general, secundaria técnica industrial, secundaria técnica agropecuaria y telesecundaria (INEGI, 2020)..

Durante el periodo 2019-2020 se registró un porcentaje de rezago educativa del 2.5% en nivel primaria y un 6.7% a nivel secundaria. El municipio presenta un porcentaje de absorción superior al 100% en primaria fue de 104.6% y de 85.9% en secundaria (INEGI, 2020).

Características de las viviendas

En 2020 contaba con un total de 3,799 viviendas particulares habitadas, de las cuales 77.3% contaban con jefatura masculina y 22.6% con femenina, en donde además, habitaban en promedio 3.9 personas y existían una ocupación 1.1 personas por cuarto. Del total de viviendas (véase imagen 13), el 99.2 % disponen de energía eléctrica, 35 % disponen de agua entubada, 84.8 % con drenaje, 3.7 % disponen de calentador solar de agua, 75.4% cuentan con tinaco y 14.1% cuentan con cisterna o alijibe. Solamente el 0.2 % disponen de panel solar para tener electricidad y el 7.9 % tienen piso de tierra (INEGI, 2020).

Imagen 13. Información y gráfica de vivienda y disponibilidad de servicios del municipio de Tetela del Volcán



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Respecto al acceso o disponibilidad de las tecnologías de información y de bienes para uso doméstico en las viviendas el INEGI en 2020 reportó que 62.1 % cuenta con refrigerador, 55 % con lavadora, 38.2% con automóvil o camioneta, 7.9% motocicleta o motoneta, 3.5 % bicicleta, 16.1% computadora, 83.1% teléfono celular, 22.9 % servicio de televisión de paga, 20.7% línea telefónica fija y 29.4 % acceso a internet (véase imagen 14). Lo anterior, por una parte indica una carencia de bienes domésticos básicos en al menos un 35% de las viviendas y que el acceso a computadoras e internet se encuentra en niveles muy bajos, por lo cual lamentablemente la gran mayoría de la población no tiene acceso a ellos.

Imagen 14. Gráficas de disponibilidad de bienes y TIC del municipio de Tetela del Volcán



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Características económicas

La población económicamente activa (véase imagen 15) de 12 años y más es de 63.3%, de la cual 64.9% son hombres y 35.1% mujeres (INEGI, 2020). La población no económicamente activa es del 36.5%, repartido entre estudiantes 31%, 56.1% personas dedicadas al hogar, 1.5% pensionados o jubilados, 4.2% personas con alguna incapacidad o limitación y 7.2% en otras actividades no económica (INEGI, 2020).

Imagen 15. Información y gráficas de características económicas del municipio de Tetela del Volcán



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Municipio de Tlalnepantla

Tlalnepantla es un municipio ubicado en la zona de los altos de Morelos. Su nombre proviene de Tlal-li: "tierra", nepantla: "en medio", por lo que su traducción es "En medio de la tierra".

Se ubica al noroeste del Estado de Morelos, situado entre las coordenadas 18° 57' latitud norte y entre 98° 14' longitud oeste.

Limita al norte con la Alcaldía de Milpa Alta, Ciudad de México, al sur con Tlayacapan, al este Totolapan y al oeste con Tepoztlán, éstos tres últimos municipios del Estado de Morelos.

Cómo dato importante puede mencionarse que su ubicación y forma de acceso es sobre la carretera federal Ciudad de México-Oaxtepec que es la segunda puerta de acceso de la Ciudad de México y Estado de México hacia Morelos.

Está constituido por una extensión territorial de 107.9 kilómetros cuadrados, lo que representa el 2.20% del total del Estado y se localiza a 2,060 metros sobre el nivel del mar (véase imagen 17).

Del total de su superficie, en forma general se utilizan 1,951 hectáreas para uso agrícola, 11,000 hectáreas para uso forestal y 1,200 para uso pecuario (INEGI, 2020).

En cuanto a la tenencia de la tierra, se puede dividir en: 706 hectáreas de propiedad ejidal y 5,633 hectáreas de propiedad comunal (INEGI, 2020).

Imagen 16. Ubicación del municipio de Tlalnepantla



Fuente: Retomado de <https://www.inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=07000017#collapse-Resumen>.

Imagen 17. Distribución territorial del municipio de Tlalnepantla



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Se localiza en la cordillera del Ajusco, cuya zona accidentada abarca aproximadamente el 16% de la superficie, las áreas semiplanas el 78% y las planas el 5% del territorio municipal (INEGI, 2020); es importante destacar que las zonas accidentadas se localizan en varias regiones del centro del municipio.

No cuenta con ríos y arroyos naturales, existiendo solamente barrancas naturales que captan la precipitación pluvial. Lo anterior es una situación que influye de manera decisiva en la carencia de acceso al agua potable.

Su clima es regularmente templado sub húmedo, con una temperatura media anual de 17°C (INEGI, 2020).

Tlalnepantla es un municipio de tamaño pequeño en términos de territorio, población y actividades comerciales, con afluencia turística prácticamente nula. Tanto su cabecera municipal como sus comunidades cuentan con una sola vía principal de acceso (la carretera federal) no cuenta con vías rápidas, grandes avenidas ni infraestructura urbana. Sus instalaciones educativas y de salud son de nivel básico, es decir preescolar, primaria y secundaria para las primeras y Centro de salud para la segunda.

Su cabecera municipal está constituida por cinco barrios (cada uno nombrado por un santo patrono con festejos e identidad) y las comunidades de Felipe Neri y el Vigía (también con sus respectivos patronos e identidad). Cuenta con una iglesia principal y varias capillas (una por barrio), un panteón, un centro de acopio de nopal y un rastro municipal. El transporte público se ofrece a través de mototaxis. No cuenta con grandes súper mercados ni plazas comerciales, las principales actividades comerciales son pequeños locales dedicados a la venta de productos básicos, de consumo y vestido.

La población en su mayoría profesa la religión católica, con una muy fuerte identidad y sentido de pertenencia local, que participa activamente en las fiestas y festejos de los barrios y el municipio. Muchas personas (familias) se dedican al campo sembrando nopal principalmente, pero también combinan dicha actividad con algún otro empleo o trabajo.

Para 2020 de acuerdo con el Índice de Marginación (CONAPO, 2020) existían 12 localidades en el municipio, las cuales se ubicaron entre los niveles de muy bajo y medio de marginación.

Características sociodemográficas

Población total

De acuerdo al Censo de Población y Vivienda (INEGI, 2020), contaba con una población de 7,943 habitantes, cifra que representa el 0.4% de la población de la entidad. Del total de habitantes, 3,962 eran mujeres y 3,981 hombres, representando el 49.9% y 50.1% de la población total, con una relación hombres-mujeres prácticamente idéntica (equilibrada) de 100.4 hombres por cada 100 mujeres y la edad mediana era de 27 años para ambos sexos.

En la dinámica de la pirámide poblacional, los grupos etarios en donde hay una mayor concentración de hombres y mujeres son los que van de los 10 a 29 años. Además, encontramos que el 54% de la población del municipio es joven, es decir, se encuentra entre los 0 y 29 años de edad (véase imagen 18).

Imagen 18. Composición por edad y sexo con gráfica del municipio de Tlalnepantla



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

El 4.4% de la población total presentaba alguna discapacidad y la densidad de población era de 73.6 por kilómetro cuadrado (INEGI, 2020).

La cantidad total de población hablante de lengua indígena era de 126 (lo que representa solamente 1.71% del total véase imagen 19), de la cual solamente el 0.78 % no habla español. La lengua indígena más frecuente es el mixteco con un 69.8% del total de hablantes (INEGI, 2020).

Imagen 19. Datos de etnicidad y gráfica de discapacidad del municipio de Tlalnepantla



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Natalidad y Mortalidad

En el año 2020 se registraron: 138 nacimientos y 72 defunciones generales, lo que representa prácticamente dos recién nacidos por cada defunción (INEGI, 2020).

En ese mismo año de acuerdo al INEGI 1.7 fue el promedio de hijos nacidos vivos de las mujeres de 15 a 49 años y en el escenario global el 2.6% hijos fallecidos en el caso de mujeres de 15 a 49 años (véase imagen 20).

Únicamente se registró solamente una defunción de menores de un año. La dinámica de natalidad y mortalidad en términos generales se aprecia estable y regular.

Imagen 20. Datos y gráfica de fecundidad y mortalidad del municipio de Tlalnepantla



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Derechohabiencia en Salud

Al respecto de la población con acceso a servicios de salud por derechohabiencia (véase imagen 21), en 2020 un porcentaje de 67.1% de personas contaba con servicios de salud. De los cuales el 86.9 % tiene acceso vía seguro popular, 6.6 % el IMSS, 5.4 el ISSSTE y 0.2 a PEMEX, SDN o SM (INEGI, 2020).

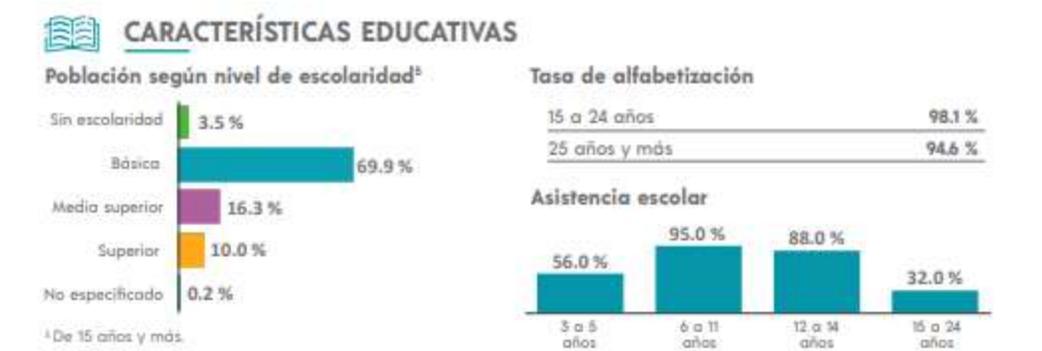
La población en términos generales cuenta con opciones para recibir servicios de salud de primer nivel.

Educación

En materia de educación el municipio (véase imagen 22). registra un total de 8.5 años de grado promedio de escolaridad de la población de 15 y más años (INEGI, 2020).

El 69.9 % de la población se ubica en nivel básico, 16.3 % con instrucción media superior y 10% con instrucción superior. Así como un 95.5 % de tasa de alfabetismo de la población de 15 años y más (INEGI, 2020).

Imagen 22. Gráficas de características educativas del municipio de Tlalnepantla



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Respecto a la infraestructura educativa cuenta con cuatro escuelas a nivel preescolar, cinco escuelas de nivel primaria y tres escuelas secundarias que ofrecen modalidades de secundaria general, secundaria técnica industrial, secundaria técnica agropecuaria y telesecundaria (INEGI, 2020).

Imagen 21. Datos y gráfica de afiliación a servicios de salud del municipio de Tlalnepantla



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

De acuerdo al Instituto de Educación Básica del Estado de Morelos durante el periodo 2019-2020 se registró un porcentaje de rezago educativo del 2.2% en nivel primaria y un 3.2% a nivel secundaria. En Tlalnepantla existe un porcentaje de absorción superior al 100% en primaria fue de 104.1% y 106.4% en secundaria.

Características de las viviendas

En 2020 el municipio contaba con un total de 2,050 viviendas particulares habitadas de los cuales 20% contaban con jefatura femenina y 80% masculina en donde habitaban en promedio 3.9 personas y existían una ocupación de 1.2 personas por cuarto (INEGI, 2020).

Del total de viviendas (véase imagen 23), el 99.7 % disponen de energía eléctrica, 15.6 % disponen de agua entubada, 86.2 % con drenaje, 0.8 % disponen de calentador solar de agua, 52.4% cuentan con tinaco y 92.2% cuentan con cisterna o aljibe. Solamente el 0.2 % disponen de panel solar para tener electricidad y el 3.4 % tienen piso de tierra (INEGI, 2020).

Imagen 23. Datos y gráfica de vivienda y disponibilidad de servicios del municipio de Tlalnepantla



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

En el municipio las viviendas particulares son casas solas, compartidas dentro del mismo terreno o varios hogares en un mismo domicilio construido de manera vertical. En ese sentido, de acuerdo a las estadísticas oficiales del total de viviendas particulares, el 65.8% son casa única en el terreno y 34% casa que comparte terreno con otra (INEGI, 2020).

Respecto al acceso o disponibilidad de las tecnologías de información y de bienes para uso doméstico en las viviendas, 69 % cuenta con refrigerador, 62.1 % con lavadora, 52.5% con automóvil o camioneta, 8% motocicleta o motoneta, 3.8 % bicicleta, 13.9% computadora, 84.5% teléfono celular, 29.2 % servicio de televisión de paga, 19% línea telefónica fija y 24 % acceso a internet (INEGI, 2020). Lo anterior, por una parte indica una carencia de bienes domésticos básicos en al menos un

30% de las viviendas y que el acceso a computadoras e internet se encuentra en niveles muy bajos, por lo cual lamentablemente la gran mayoría de la población no tiene acceso a ellos (véase imagen 24).

Imagen 24. Gráficas de disponibilidad de bienes y TIC del municipio de Tlalnepantla



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

Características económicas

La población económicamente activa de 12 años y más es de 65.7 %, de la cual 66.6 % son hombres y 33.4% mujeres (INEGI, 2020).

La población no económicamente activa (véase imagen 25) es del 34.1%, repartido entre estudiantes 27.7%, 59.6% personas dedicadas al hogar, 1.3% pensionados o jubilados, 6.4 % personas con alguna incapacidad o limitación y 5% en otras actividades no económicas (INEGI, 2020).

Imagen 25. Gráficas de características económicas del municipio de Tlalnepantla



Fuente: INEGI. Panorama Sociodemográfico de Morelos 2020

De acuerdo al Censo Económico 2019, en el municipio había 145 unidades económicas, que representaban menos del 1% del total en el Estado, ocupando el lugar 35 de 36 (INEGI).

Tlalnepantla es un municipio muy pequeño cuyas características económicas se centran principalmente en la agricultura (siembra del nopal) y venta de bienes y servicios básicos.

Capítulo IV. Análisis de resultados

En este capítulo se presenta además de la explicación metodológica seguida durante la investigación, los principales resultados obtenidos en términos descriptivos de ambos casos de estudio (Tlalnepantla y Tetela del Volcán) en la aplicación de los instrumentos a la ciudadanía, el análisis de los Planes Municipales de Desarrollo (PMD) y de los Informes de Gobierno (IG) de las administraciones consideradas (2019-2021 y 2022-2024).

Asimismo, se presenta de manera ejecutiva un análisis de las entrevistas semiestructuradas realizadas a los Presidentes y Expresidente municipales.

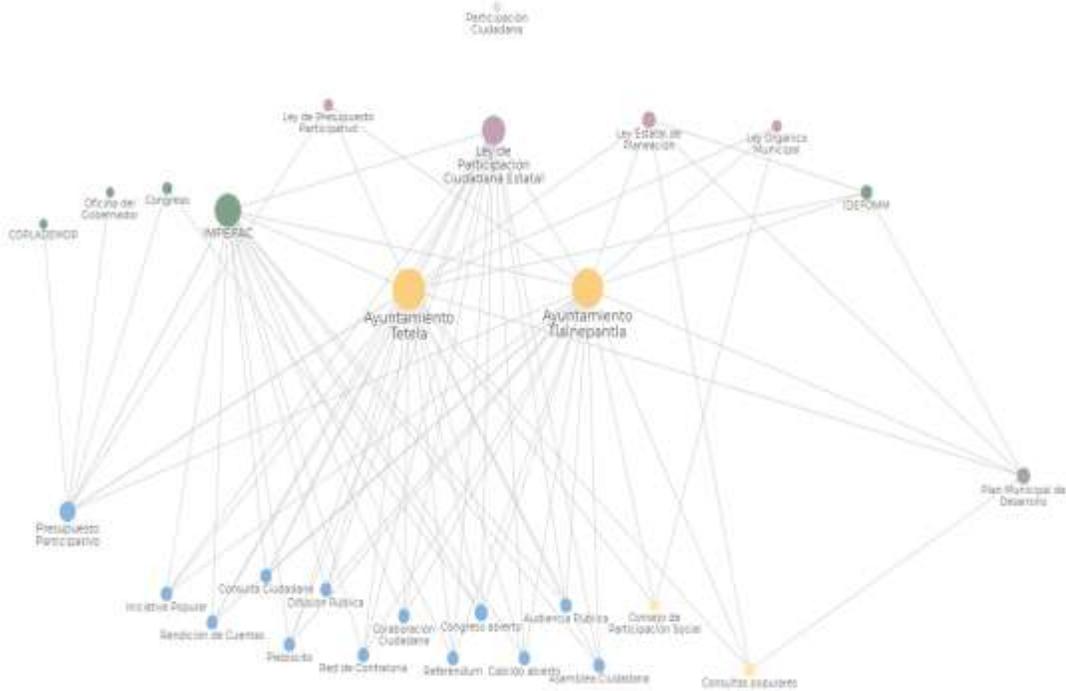
Finalmente, se realiza un análisis comparativo sobre los principales resultados obtenidos en los dos municipios de estudio.

Metodología

Para la elaboración de la presente investigación se empleó un enfoque principalmente cuantitativo a partir de la aplicación de encuestas a una muestra representativa⁴ (en los meses de julio y agosto de 2022) de la ciudadanía (personas mayores de dieciocho años) de los municipios de Tlalnepantla y Tetela del Volcán, ambos del Estado de Morelos (se consideró la aplicación aleatoria en puntos céntricos de las principales localidades de cada municipio), que se robusteció con el análisis de documentos, información y datos obtenidos a partir de solicitudes de información pública y portales institucionales estatales como el Congreso del Estado de Morelos, los Ayuntamientos de ambos municipios, el IMPEPAC, el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos (IDEFOMM) y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Morelos (COPLADEMOR) quienes son identificados como los principales actores institucionales (véase imagen 26) del fomento, intermediación y promoción de los mecanismos formales de PC a nivel estatal y municipal, así como también se retomó información estadística del INEGI y CONAPO. Se consideró pertinente además realizar una revisión y análisis de los PMD 2019-2021 y 2022-2024 junto con los respectivos IG de ambas demarcaciones (2019,2020, 2021 y 2022)

⁴ Considerando su construcción a partir de una fórmula estadística para población finita con base en los datos estadísticos del INEGI para el Censo de población 2020 cuyos valores se pueden apreciar en la imagen 28.

Imagen 26. Red de la PC (instituciones, normatividad y mecanismos)

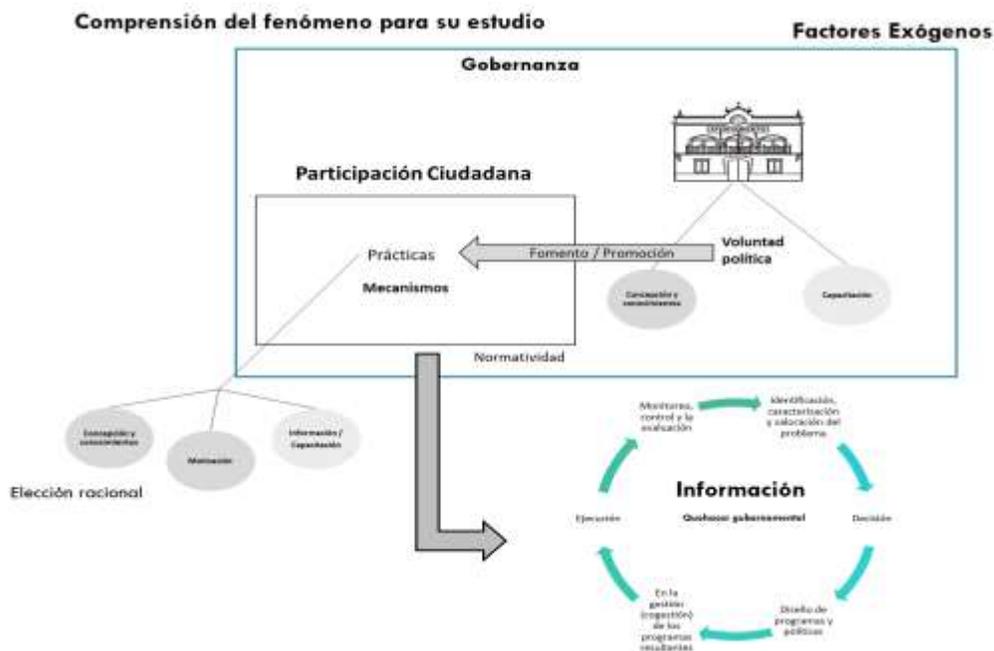


Fuente: Elaboración propia en software ONODO.

Aunado a lo anterior, se sumó un enfoque cualitativo para complementar y contrastar la información proporcionada a partir de la realización de entrevistas semiestructuradas a los expresidentes municipales de las administraciones 2019-2021 y los presidentes municipales actuales (2022-2024) de ambos municipios.

Para la construcción de la encuesta (principal instrumento empleado) se realizó una operacionalización de las variables que de acuerdo a la comprensión teórica del fenómeno de las prácticas de PC mediante mecanismos formales (véase imagen 27) se consideró como el más idóneo para su investigación y análisis. De esa manera, de parte de la ciudadanía, desde el marco de la Teoría de la Elección Racional, se retomaron como principales categorías la concepción y conocimientos de PC, la información y capacitación sobre PC, la motivación y el andamiaje institucional para su práctica.

Imagen 27. Esquematación de la comprensión de las prácticas de participación ciudadana mediante mecanismos formales



Fuente: Elaboración propia.

La encuesta se encuentra compuesta por un total 33 preguntas, de las cuales 32 son de opción múltiple, respuesta dicotómica o selección de opciones, y únicamente una pregunta de respuesta abierta.

Para el diseño de las muestras se utilizó una fórmula para población finita y los valores empleados consideraron la población total de cada municipio reportada en el último censo del INEGI, asimismo, se utilizó el principio de Wilfrido Pareto (80-20) para definir los valores de presencia del fenómeno (p-q), 5% de margen de error y 95% de confianza (véase imagen 28).

Imagen 28. Valores de la fórmula para el diseño de la muestra

Para población finita
$$n = \frac{N p q z^2}{E^2 (N - 1) + p q z^2}$$

Tlalnepantla
 Z: 1.96
 E: 5
 p: 80
 Q: 20
 N: 7,943

Tetela del Volcán
 Z: 1.96
 E: 5
 p: 80
 Q: 20
 N: 14,853

Fuente: Elaboración propia.

En la elaboración de las guías de entrevista semiestructuradas dirigidas tanto a presidentes como expresidentes municipales desde un enfoque de gobernanza y gobernabilidad democrática se buscó identificar la concepción y conocimientos sobre la PC, así como la capacitación que hayan recibido y la voluntad política para su fomento y promoción.

Planes Municipales de Desarrollo de Tlalnepantla y Tetela del Volcán

Con base en lo establecido en los artículos 2 y 5 de la Ley de Planeación Estatal, los municipios en el Estado de Morelos cuentan con la facultad y obligación de formular sus respectivos PMD, los cuales deben remitir al Congreso Estatal para su examen y opinión (artículo 7). En ese sentido, en el artículo 24 de la Ley se establece que los PMD deberán aprobarse y publicarse, en un plazo de cuatro meses contados a partir de la toma de posesión del Ayuntamiento, y su vigencia no excederá del período constitucional que le corresponda, aunque podrá tener igualmente consideraciones y proyecciones de más largo plazo. Asimismo, el artículo 26, establece que los PMD precisarán los objetivos generales, estrategias, líneas de acción, indicadores así como metas vinculadas a éstos, además de las prioridades del desarrollo integral del municipio, contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinarán los instrumentos y responsables de su ejecución, preverán un mecanismo de seguimiento basado en indicadores de impacto o resultado para los objetivos generales y establecerán los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales.

Una vez aprobado por el Ayuntamiento, el PMD y los programas que éste establezca, serán obligatorios para toda la Administración Municipal en el ámbito de sus respectivas competencias (artículo 43).

Su construcción debe realizarse (artículo 21) con la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones y éstas se tomen en cuenta no solo en su elaboración, sino también en su actualización y ejecución. La Ley en su artículo 22 establece la posibilidad de que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares; las instituciones académicas, profesionales y de investigación; los organismos empresariales; y otras agrupaciones sociales, puedan participar como órganos de consulta permanente a través de los foros de consulta popular,

Los PMD elaborados por los Ayuntamientos son las hojas de ruta a seguir de cada administración, establecen las prioridades y actividades que se han contemplado y organizado para atender problemas, necesidades y alcanzar un desarrollo municipal óptimo. Analizar su contenido permite identificar la

consideración de ejes rectores y la consecuente estructuración de políticas públicas y actividades para su consecución.

Vía la Plataforma de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se solicitaron y obtuvieron los PMD correspondientes a las gestiones municipales de Tetela del Volcán y Tlalnepantla (2019-2021 y 2022-2024), los cuales se revisaron y analizaron identificando su relación directa con la PC.

Informes de Gobierno

La Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos en su artículo 36 establece la obligación que durante el ejercicio del Ayuntamiento, en el mes de diciembre, el Presidente Municipal, presentará por escrito el informe respecto de las actividades desarrolladas por la administración pública municipal y el estado que guarda ésta, por la anualidad que corresponda, y en el último año de la gestión administrativa, se presentará en forma global, comprendiendo la totalidad del período constitucional.

Los informes de gobierno (IG) deben considerar el contenido de los PMD y sus principales resultados, así como los obstáculos y problemas que se han presentado en la operación a lo largo del año calendario corriente.

Su revisión y análisis permite identificar no solo la numeralia y el logro de objetivos en cada rubro, sino también las temáticas y asuntos que considera como prioridad como los omitidos u olvidados.

Se solicitaron y obtuvieron vía la Plataforma de Transparencia y Acceso a la Información Pública, los IG correspondientes a las gestiones municipales de Tetela del Volcán y Tlalnepantla de los años 2019, 2020 y 2021. Asimismo, fue posible solicitar y considerar los IG del ejercicio 2022 de ambos municipios antes de la conclusión de la presente tesis. Los IG fueron analizados para identificar los resultados relacionados con la PC y su vínculo con lo establecido en los PMD.

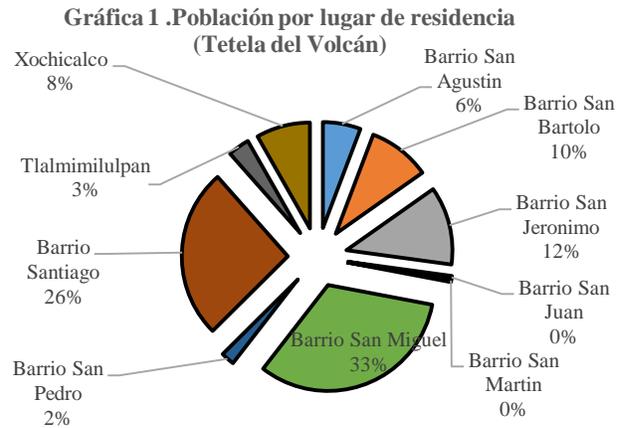
Resultados descriptivos del municipio de Tetela del Volcán

La composición de la muestra considera población de ambos sexos (61% mujeres y 39 % hombres) repartida en once rangos de edad (en intervalos de cinco años), así como también está integrada por los barrios y comunidades que integran al municipio (Tabla 2 y gráfica 1).

Tabla 2. Población por rango de edad y sexo de la muestra (Tetela del Volcán)

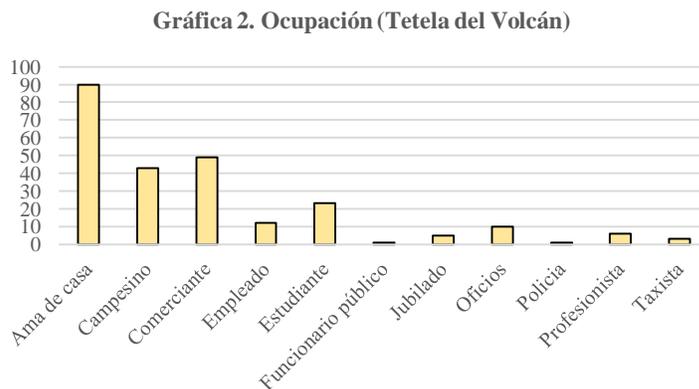
Rango	Hombres	Mujeres	Total
18-20	15	23	38
21-25	7	21	28
26-30	12	20	32
31-35	14	20	34
36-40	10	15	25
41-45	3	12	15
46-50	8	10	18
51-55	3	6	9
56-60	6	5	11
61-65	4	3	7
66 y más	12	14	26
	94	149	243

Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

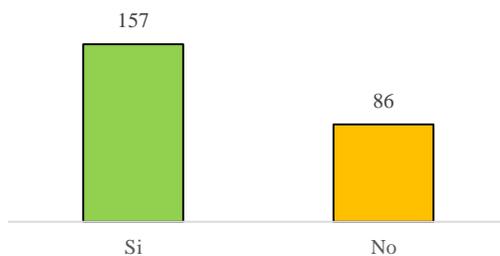
Las personas que contestaron la encuesta señalaron como ocupación principalmente ser amas de casa (37%), comerciantes (20%), campesinos (18%), estudiantes (9.5%) y empleados (5%) en diversos giros comerciales (gráfica 2).



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

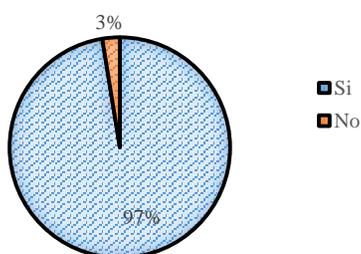
Del total de la muestra, solamente el 65.5% refirió que conocía qué es la PC, lo que podría traducirse en que solamente 6 personas de cada 10 sabe o tiene alguna idea al respecto (gráfica 3). Asimismo, de ese grupo de población (157 de 243) el 97% considera a la PC importante (gráfica 4), 67% muy importante, 23% relevante, 6.5% indiferente y con poca importancia 3% (gráfica 5).

Gráfica 3. Conocimiento de la población sobre qué es la PC (Tetela del Volcán)



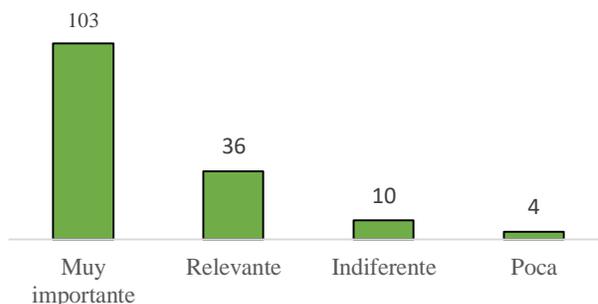
Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Gráfica 4. Población que considera importante la PC (Tetela del Volcán)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

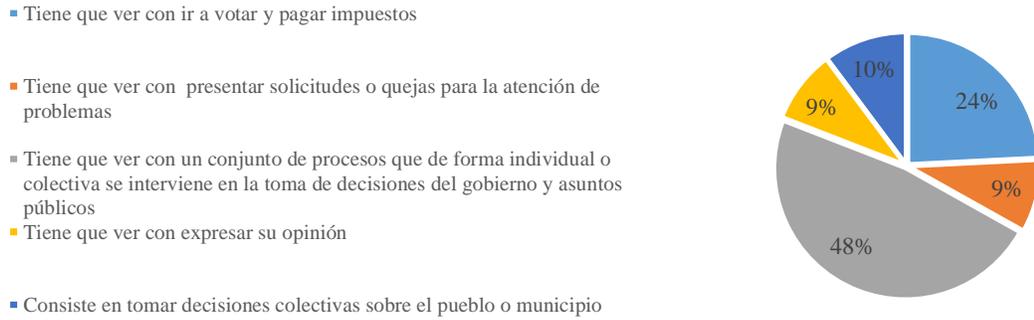
Gráfica 5. Nivel de importancia de la PC para la población (Tetela del Volcán)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Del mismo grupo que señaló saber o tener idea sobre qué es la PC, el 24% la vincula con un tema electoral (votar o elegir representantes), el 9% la reduce con presentar solicitudes o quejas para la atención de problemas individuales o colectivos así como el mismo porcentaje en expresar su opinión o punto de vista de algún asunto. Solamente el 10% vincula a la PC con la toma de decisiones colectivas para atender asuntos o problemas de sus respectivos barrios, pueblos o en general del municipio. Únicamente el 48% señaló que la PC tiene que ver con un conjunto de procesos que de forma individual o colectiva se interviene en la toma de decisiones del gobierno y asuntos públicos, lo cual indica que solamente el 31% del total de la muestra sabe qué es la PC y tiene una idea relacionada con su esencia (gráfica 6).

Gráfica 6. Qué es la PC para la población (Tetela del Volcán)

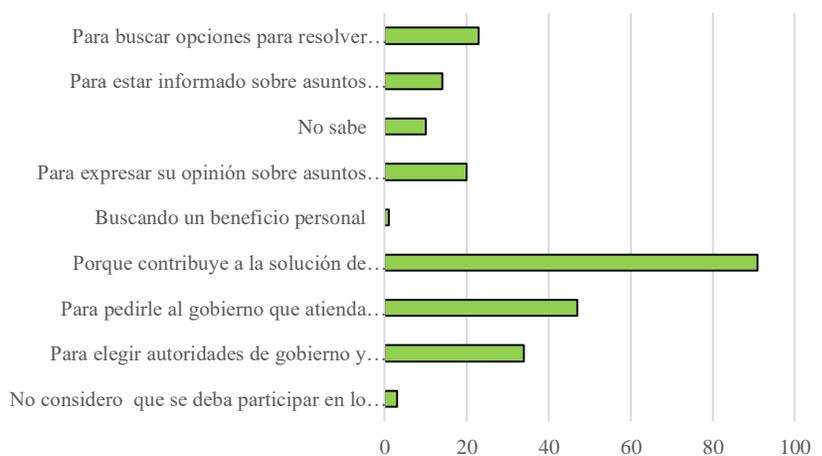


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

La población de la muestra señaló como razones por las cuales las personas de una comunidad o municipio deben organizarse y participar varias posibilidades, entre las que destacan por su relación con la esencia de la PC: Porque contribuye a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de la comunidad por parte del 37.5%, para buscar opciones para resolver problemas públicos con el 10%, para estar informado sobre asuntos públicos y comunitarios 6%, para expresar su opinión sobre asuntos públicos 8% y para pedirle al gobierno que atienda problemas y necesidades sociales por parte del 19%.

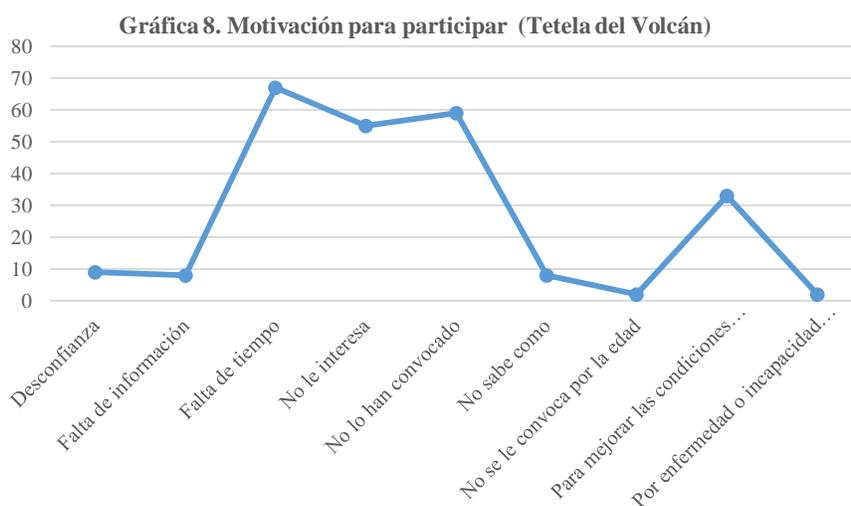
En contraparte, el 14% mencionó que era para elegir autoridades de gobierno y representantes populares, el 4% no sabía, el 1% no considera que se deba participar en lo absoluto, y en el mismo porcentaje respondieron que para buscar algún beneficio personal desde una óptica egoísta (gráfica 7).

Gráfica 7. Razones por las que las personas deben participar (Tetela del Volcán)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Dentro del municipio no se implementan mecanismos formales de PC establecidos en la normatividad, luego entonces en concordancia con lo anterior el 100% de las personas encuestadas señalaron no haber participado. Por lo anterior no es posible presentar una descripción o análisis respecto de las prácticas de PC mediante mecanismos formales, rescatando la forma, temporalidad, capacitación, principales resultados y problemas de su ejercicio. Sin embargo, con relación a la principal motivación por la cual las personas deciden participar o no, se encuentra la falta de tiempo con el 27.5%, por que las autoridades no emiten convocatorias u ofertan espacios para tales efectos por parte del 24%, al 23% no les gusta o no les interesa participar, el 4% tiene desconfianza en los procesos involucrados, el 3% no cuenta con información al respecto, el 3% no sabe cómo, el 2% se percibe excluido por su edad o condición de salud y el 14% restante estaría dispuesto hacerlo por que busca mejorar las condiciones de su comunidad y municipio (gráfica 8).

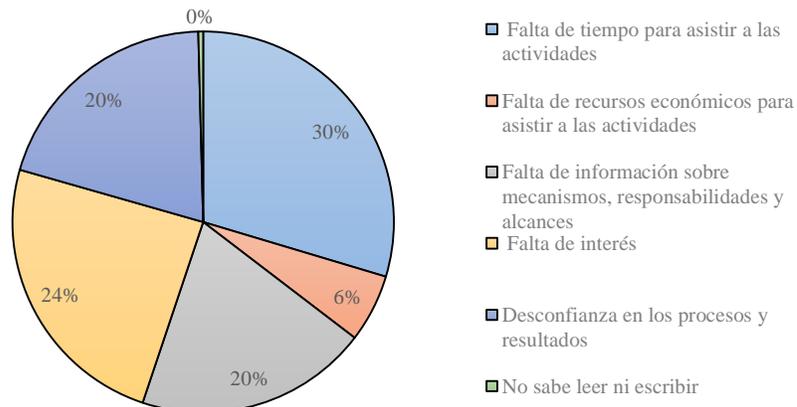


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Respecto a las principales limitaciones para participar, las personas mencionaron que son debido a la falta de tiempo por la carga de actividades y responsabilidades cotidianas, principalmente derivado de la actividad laboral o domésticas (30%), falta de interés (24%), falta de información sobre los procesos, mecanismos, responsabilidades y alcances (20%), desconfianza en los procesos y resultados (20%) y por falta de recursos económicos (6%). Solamente una persona señaló que no participa por que no sabe leer ni escribir y ello le representa un impedimento.

La falta de información es una posibilidad real que limita la participación en la que se encuentra que además de no existir información ni difusión, también incluye que las autoridades municipales no convocan para participar a la población (gráfica 9).

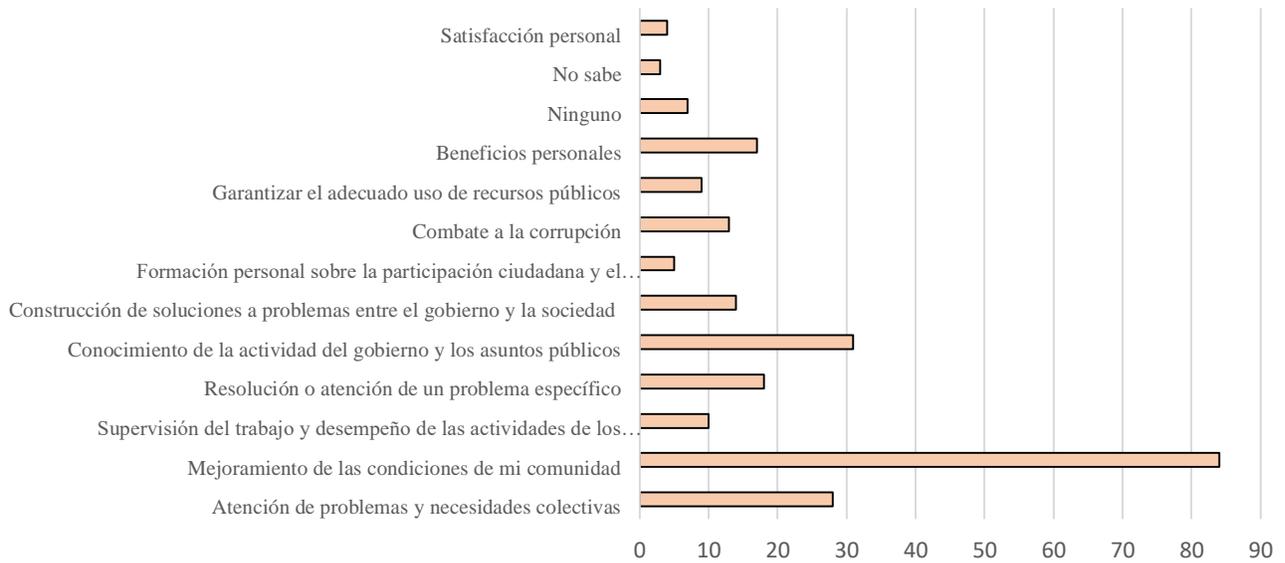
Gráfica 9. Limitaciones para participar (Tetela del Volcán)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

La población identificó como principales beneficios positivos para participar el mejoramiento de las condiciones de la comunidad y el municipio (34.5%), conocer qué actividades realiza el gobierno y los asuntos públicos (13%), la atención de problemas y necesidades colectivas (11.50%), la resolución o atención de un problema específico (8%), la construcción de soluciones a problemas entre el gobierno y la sociedad (6%), supervisión del trabajo y desempeño de las actividades de los funcionarios (4%), combate a la corrupción (5%) y garantizar el adecuado uso de recursos públicos (4%) y por último, adquirir una formación personal sobre la participación ciudadana y el funcionamiento del gobierno (2%) y satisfacción personal (1.5%) por convicción o gusto de saber que se contribuye a mejorar su entorno, su comunidad y municipio. Por otro lado, también se identificó que se obtienen beneficios pero en términos individuales, buscando intereses personales, apoyos económicos, apoyos de programas sociales o información para su aprovechamiento por parte del 7%, que no existe ningún beneficio por el 3% y solamente el 1% manifestó que no conocía o identificaba beneficios para participar (gráfica 10).

Gráfica 10. Beneficios de participar (Tetela del Volcán)

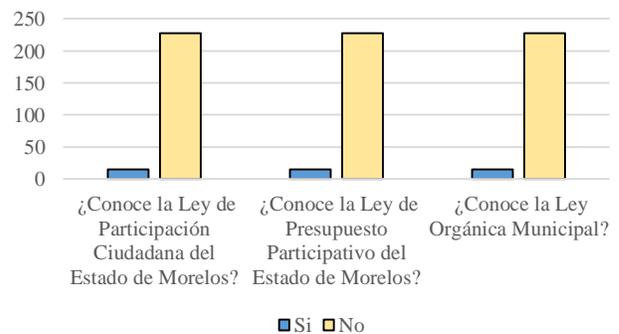


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

La información y conocimiento de la población respecto de la existencia de normatividad (leyes) que tanto a nivel estatal como municipal establecen la naturaleza de la PC, los procesos y sus alcances así como también que precisan los mecanismos formales reconocidos obligatoriamente por el Estado al mismo tiempo los regulan, es en términos generales nula, toda vez que el 94 % respondió que no conocía las Leyes de PC, Presupuesto Participativo o la Orgánica Municipal. Inclusive, el 6% restante que respondió que si conocía las Leyes y su contenido, no pudo mencionar ningún tipo de mecanismo formal establecido en ellas (gráfica 11).

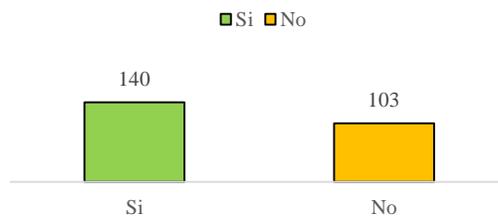
Independientemente de los mecanismos formales de PC establecidos en la normatividad, la población registra un importante porcentaje de participación en actividades o mecanismos para atender asuntos y problemas de sus comunidades, pueblos y el municipio en general. En ese sentido, más de la mitad (58%) manifestó que contribuye o desarrolla un papel activo (gráfica 12).

Gráfica 11. Conocimiento de las Leyes en materia de PC (Tetela del Volcán)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Gráfica 12. Participación en temas comunitarios y/o del municipio (Tetela del Volcán)

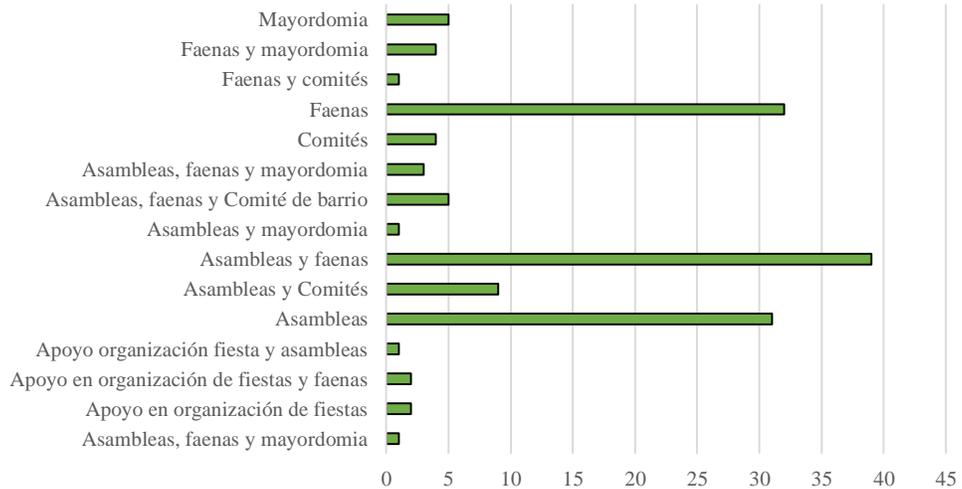


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

La participación en asuntos vecinales, comunitarios o de interés municipal se encuentra relacionada por una parte con la discusión y actualización de eventos y asuntos comunitarios y municipales que se realizan mediante asambleas de barrio o de pueblo. En dichas asambleas además, se discute y acuerda la constitución de Comités representantes de los intereses de cada barrio o comunidad y en el caso de obras públicas se constituyen subcomités de supervisión de las mismas. Asimismo, se discute y acuerda la realización de trabajos a favor de la comunidad (faenas) cuya organización se realiza de manera periódica y en la cual la población apoya en la mayoría de los casos con mano de obra.

Finalmente, dentro de la dinámica de organización comunitaria, de la mano con las creencias religiosas católicas, se discute sobre la asignación de mayordomías y el apoyo para la organización de las fiestas patronales, tanto en mano de obra como con contribuciones económicas por cada familia. Ante dicho escenario, se presenta una variada posibilidad de opciones de participación que las personas eligen por voluntad propia. De esa manera, del total de las personas que participan en actividades y mecanismos comunitarios y/o del municipio solamente el 5% representa el acumulado entre mayordomías y apoyo en la organización de fiestas, el 28% en asambleas y faenas, el 22% solo en asambleas, el 23% solo en faenas, el 3% solo en comités y el 19% restante es una mezcla de más de una posibilidad relacionada con la información y mejora de la comunidad (gráfica 13).

Gráfica 13. Tipo de participación en asuntos comunitarios (Tetela del Volcán)

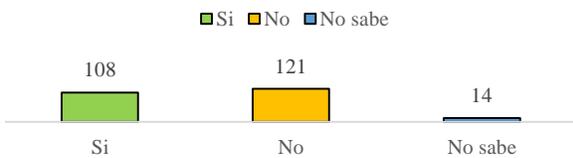


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

La creación de condiciones mínimas favorables, el fomento y promoción de la PC recae inicialmente como principal responsabilidad en el gobierno, quien debe establecer las estrategias y acciones puntuales que permitan en primer término su convocatoria e instalación, para posteriormente facilitar su operación y desarrollo, de manera que incida efectivamente en su práctica, reproducción cotidiana y apropiación por parte de la población.

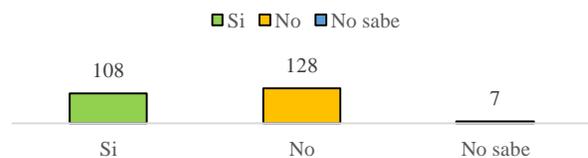
En ese sentido, solamente menos de la mitad (44.5%) considera que tanto la administración 2019-2021 como la actual (2022-2024) si emprende o emprendieron acciones que fomentan la PC, en contra parte 5.5% y 2.5% no lo sabe, y el 50% para el caso de la administración actual y 52.5% para la anterior respondió que no hacen o hicieron nada al respecto (gráficas 14 y 15).

Gráfica 14. Fomento y promoción de la PC por parte del gobierno municipal actual (Tetela del Volcán)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

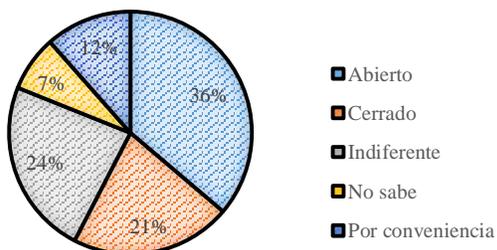
Gráfica 15. Fomento y promoción de la PC por parte del gobierno municipal anterior (Tetela del Volcán)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

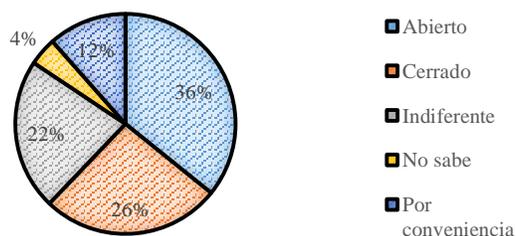
Finalmente, respecto a la postura que las personas identifican que la administración municipal tiene con relación a la PC, específicamente a que la población se organice, exprese su opinión y participe en la toma de decisiones, el 36% coincide en que son administraciones abiertas, en contraste con la opinión de ser cerradas por parte del 21% (actual) y 26% (anterior), indiferentes por parte del 24% (actual) y 22% (anterior), el 7.5% (actual) y 4% no sabe o identifica la actitud. Destaca el caso y coincidencia de que la postura de la administración para apoyar o aceptar la PC depende de los intereses en cuestión y en todo caso, su respuesta en general es discrecional o por conveniencia en un 12% para ambas administraciones (gráficas 16 y 17).

Gráficas 16. Postura del gobierno municipal actual ante la PC (Tetela del Volcán)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta

Gráficas 17. Postura del gobierno municipal anterior ante la PC (Tetela del Volcán)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta

Síntesis de la entrevista al expresidente Municipal de Tetela del Volcán 2019-2021

Imagen 29. Fotografía de Israel González Pérez

Nombre: Israel González Pérez

Fecha de entrevista: 03 de junio de 2022

Lugar: Domicilio particular, Tetela del Volcán, Morelos



Fuente: Imagen recuperada de <https://interdiario.com.mx/israel-gonzalez-perez/>

Fue electo presidente municipal para el periodo 2019-2021 por parte de la coalición “Juntos Haremos Historia” integrada por los partidos políticos del Partido del Trabajo, Encuentro Social y Morena (elección que ganó con amplio margen con el 47.68% de votos contra 23.65% que obtuvo el candidato del PRD más cercano), desempeñando el cargo del 01 de enero de 2019 al 31 de diciembre de 2021. Posteriormente fue sancionado y eliminado como candidato a la presidencia municipal para un segundo periodo por el Tribunal Electoral por violencia política de género a pocos días de la elección en la cual obtuvo una victoria cerrada que ganó por tan solo 92 votos de diferencia, razón por la cual no pudo ocupar el cargo por un segundo periodo y fue su suplente quien asumió la Presidencia. A pesar de lo anterior, se mantenía políticamente activo, en búsqueda de una diputación, y manifestó no mantener buena relación con el Presidente municipal actual, a pesar de haber sido su suplente de fórmula registrada y que éste último ocupó la presidencia solamente por su inhabilitación.

Manifestó y proyectó una actitud positiva, asumiendo una postura como político honrado y comprometido con su municipio. Se dijo “*idealista*” lo cual entendía como aquella persona que parte o busca alcanzar un escenario ideal y satisfactorio en términos sociales. Su gestión se llevó a cabo desde un rol burocrático tradicional y paternalista en el cual el gobierno representa a la sociedad y defiende intereses colectivos.

Concebía a la PC como una vía de información y percepción sobre problemáticas del municipio. En ese sentido, mencionó que sirve para obtener información y retroalimentación desde la sociedad sobre sus prácticas. No así para el involucramiento de la población en el conocimiento de los asuntos públicos y la toma de decisiones. No logró identificar por qué la ciudadanía debe participar, y solamente señaló que deben hacerlo mediante el respeto y la formalidad en asuntos colectivos.

Discursivamente resaltó la importancia de PC como la recepción de demandas y problemas y lograr atender o resolverlas bajo un rol de funcionario comprometido y capaz. De manera puntual no identificó algún momento dentro del quehacer municipal en la cual debe integrarse, destaca el hecho que no conocía la Ley de Participación Ciudadana ni la Ley de Presupuesto Participativo del Estado,

a partir del cual se comprende que solamente durante su gestión se haya trabajado con las figuras y mecanismos de PC existentes de manera local: Comités de COPLADEMUN, Comités de Obra y Mayordomías.

No identificó problemas ni limitaciones para la PC por que la concibe solamente como una vía de información y retroalimentación para el gobierno, no como una relación horizontal de trabajo en conjunto.

Durante su administración señaló que el IDEFOMM proporcionó información y capacitación breve, no aterrizó de manera práctica su fomento y ejercicio. Destaca que el IMPEPAC no brindó ningún tipo de orientación o capacitación.

La promoción y fomento de la PC fue desde la presidencia municipal de manera directa como vía de información y retroalimentación, no se construyó un andamiaje ni participaron áreas del municipio para su consideración e integración en diferentes momentos y asuntos.

El mayor logro en materia de PC lo definió con alcanzar una unidad de actores para disminuir la inseguridad dentro del municipio.

El 02 de marzo de 2023, lamentablemente fue asesinado junto con dos de sus colaboradores. Los tres cuerpos fueron encontrados (estaban atados de manos y presentaron lesiones por arma de fuego) dentro de su camioneta chocada en la lateral del libramiento oriente del municipio vecino de Yecapixtla. De acuerdo a versiones periodísticas había salido temprano para dejar a sus hijos a la escuela cuando, fue detenido por un retén instalado por personas armadas, quienes lo secuestraron. No hubo personas detenidas y los motivos al cierre de la presente tesis se desconocen⁵.

⁵ Para mayor información puede consultarse fácilmente en <https://www.sdpnoticias.com/estados/morelos/matan-a-israel-gonzalez-perez-excalcalde-de-tetela-del-volcan-morelos/>

Síntesis de la entrevista al Presidente Municipal de Tetela del Volcán 2022-2024

Nombre: Luis Antonio Martínez Álvarez

Fecha de entrevista:

Lugar: Domicilio particular, Tetela del Volcán, Morelos

Imagen 30. Fotografía de Luis Antonio Martínez Álvarez



Fuente: Imagen recuperada de <https://boletindemorelos.com.mx/sigue-luis-antonio-martinez-mejorando-las-vialidades-de-tetela-del-volcan/>

Se registró como suplente de Israel González Pérez quien se lanzó para ocupar la Presidencia municipal por un segundo periodo, sin embargo debido a la inhabilitación de éste, por el Tribunal Electoral por violencia política de género a pocos días de la elección, Luis Antonio Martínez Álvarez fue quien ocupó la presidencia.

En diversos momentos y medios se intentó entrevistarle, sin obtener respuesta positiva.

El 09 de marzo de 2023, mediante repiques de toques de campana fue convocada una protesta por parte de un numeroso grupo de habitantes quienes tomaron el Ayuntamiento y lo obligaron a firmar su renuncia (licencia definitiva) junto con otros dos regidores, principalmente porque lo acusan de ser uno de los responsables intelectuales del asesinato del ex alcalde Israel González Pérez⁶. Asimismo, exigieron la presencia de todos los integrantes del Cabildo a quienes obligaron a sesionar para formalizar su salida mediante una reunión extraordinaria que llevaron a cabo en la explanada principal.

Posteriormente, desconoció la firma de su licencia y promovió un juicio para restaurar sus derechos civiles y políticos, el cual se resolvió a su favor a principios del mes de mayo de 2023. Durante su ausencia se llevó a cabo una asamblea de pueblo, se acordó una terna de candidatos para sustituirle y se presentó al Congreso del Estado conforme la normatividad establecida. Al momento de conclusión de la presente tesis, apenas había sido notificado de la resolución y regreso a su encargo, sin embargo, no accedió a ser entrevistado.

⁶ Para mayor información puede consultarse las siguientes notas periodísticas <https://www.jornada.com.mx/notas/2023/03/09/estados/pobladores-de-tetela-del-volcan-toman-edificio-del-ayuntamiento/> y <https://www.launion.com.mx/morelos/cuatla/noticias/223753-obligan-a-alcalde-de-tetela-del-volcan-a-pedir-licencia-definitiva.html>.

Análisis del PMD Tetela del Volcán 2019-2021

Imagen 31. PMD Tetela del Volcán 2019-2021

El contenido del PMD 2019-2021 está conformado por 5 ejes rectores: I. Modernidad y desarrollo sustentable para los Tetelenses, II. Productividad, competitividad y sustentabilidad económica, agropecuaria y ganadera para los Tetelenses, III. Justicia, social para los Tetelenses, IV. Gobernabilidad, Unidad y Armonía para los Tetelenses y V. Paz y Seguridad social para los Tetelenses. No considera ejes transversales.



Fuente: Portada del Plan Municipal de Desarrollo de Tetela del Volcán

En la Tabla 3, se presenta el eje que se identifica que considera o contiene información relacionada con la PC, así como también las estrategias, objetivos y líneas de acción que hacen referencia a la misma. Se incluyen valores que guían la actuación de la administración municipal y finalmente se incluye también las menciones que dentro del discurso del texto se relacionan directa o indirectamente con la PC.

Tabla 3. PMD 2019-2021 Tetela del Volcán	
Eje Rector 4 Gobernabilidad, Unidad y Armonía para los Tetelenses	
1.2.2 Estrategia	Establecer políticas de participación ciudadana en los programas de alumbrado público de las comunidades.
1.2.2 d) líneas de acción	Establecer programa de participación ciudadana al 50% para el cambio y mantenimiento de la infraestructura del servicio de alumbrado público.
1.3.7 líneas de acción	Establecer políticas de participación ciudadana en la ejecución de proyectos de limpieza y mantenimiento de los Parques, Jardines y Áreas Verdes.
1.3.42 líneas de acción	Elaborar e implementar un programa de calidad ambiental en materia de residuos, agua y aire, en donde se incluya la participación ciudadana en el cuidado y mantenimiento de áreas verdes.
3.1.1.6 líneas de acción	Realizar conferencias, exposiciones y eventos relacionados con la importancia del cuidado ambiental fomentando la participación ciudadana para lograr una mayor concientización acerca del tema.
objetivo 3.1.2	Fomentar una vida cultural en el municipio y ofrecer amplio acceso a manifestaciones artísticas de calidad, para el mayor número posible de sus habitantes, que enriquezcan y promuevan el interés y la participación ciudadana , procurando mayor participación de artistas locales.
objetivo 3.5	Fomentar la activación física, la recreación y el deporte en nuestro municipio con el desarrollo de programas sociales enfocados a promover la integración familiar y participación ciudadana , así como combatir el ocio y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos de Tetela del Volcán.
estrategia 3.6.6.2	Promover la participación ciudadana en la prevención de la violencia y delitos contra de las niñas, niños y adolescentes.
Valores	Un gobierno con cercanía a la gente y Administración pública con participación ciudadana
	Discurso
	“La Planeación Democrática para el Desarrollo del Municipio que aquí se presenta tiene por objetivo garantizar la participación ciudadana para definir las prioridades de los diferentes sectores de la población y marcar así el camino hacia el desarrollo pleno y próspero de Tetela del Volcán.” P. S/N
	“la administración 2019-2021 tiene una tarea preponderante en la construcción de políticas públicas con una visión cercana a la sociedad , que oriente y administre los recursos públicos con mayor precisión y eficacia.” P. S/N
	“La primera prueba de la cercanía entre el gobierno y la gente es la participación ciudadana . Además de ser un derecho de todos los individuos que viven en una democracia, la participación permite al gobierno conocer las necesidades y opinión de las personas con respecto a su actuar . Una ciudadanía participativa permite al gobierno corregir y ajustar sus políticas de manera oportuna , de tal manera que el ejercicio de la administración pública se vuelve más efectivo y los servidores se vuelven más sensibles ante la realidad de la ciudadanía para la cual trabaja. Estamos seguros de que contaremos con la activa participación de los distintos sectores de la sociedad de nuestro municipio. ” P. S/N
	Menciones
	Ocho

<p>“Los individuos son el eje fundamental de este gobierno. La cercanía a los ciudadanos será una de las piedras angulares de nuestro actuar durante los próximos años. Estamos convencidos de que la mejor manera de llevar a cabo los compromisos que adquirimos en la campaña, es trabajando lado a lado con todos y cada uno de los Tetelenses, escuchándolos y acompañándolos en la resolución de las principales necesidades y carencias públicas.” P. S/N</p>	
<p>“En la formulación y puesta en marcha de la política pública, se generaron reuniones por barrios de la cabecera municipal para conformar comités representativos de la sociedad.” P. S/N</p>	
<p>“Estoy convencido que con la participación ciudadana y con el apoyo de instancias gubernamentales federales y estatales lograremos el objetivo para el crecimiento socioeconómico y fortalecimiento del municipio de Tetela del Volcán, del estado de Morelos y por mi país, México, porque la sociedad y todos los ámbitos gubernamentales.” P. S/N</p>	
<p>“Con apego al respeto a la participación ciudadana, al marco normativo del gobierno federal y estatal y a las decisiones compartidas que fomenten y dignifiquen la calidad de vida de los ciudadanos Tetelenses.” P. S/N</p>	
<p>“Municipio, en el cual se fundamentan las propuestas y aspiraciones, convicciones y anhelos de una Sociedad con Activa Participación Ciudadana que dan vida a la Democracia que estamos fomentando y que nos permitirá tomar decisiones compartidas que fomenten el Desarrollo Social y Económico, dignificando la calidad de vida de los Tetelenses, en un apego a una voluntad de un gobierno cercano a la gente, que trabaja y se esfuerza por brindar un servicio humano a la población de Tetela del Volcán.” P. S/N</p>	
<p>Resumen de indicadores de gestión y desempeño</p>	<p>No se presenta ninguna información relacionada con la PC</p>
<p>Fuente: Elaboración propia a partir del PMD de Tetela del Volcán 2019-2021.</p>	

Su elaboración se realizó por parte de un equipo de funcionarios locales desde su experiencia y conocimientos, retomando información recolectada en foros (consulta popular) de cada uno de los barrios y comunidades convocados al inicio de la administración.

En el documento, se hizo un uso discursivo de la PC en el planteamiento tanto de objetivos como de estrategias y líneas de acción. El uso del término se encuentra emparejado con la participación de la población por una parte como informantes en su calidad de vecinos y habitantes que comunican sus necesidades, y por otra como beneficiarios de bienes, servicios o en las actividades planeadas, es decir acudiendo a las convocatorias y en general en la oferta de actividades y servicios municipales. No se integra a la PC en términos de prácticas de incorporación e involucramiento individual o colectivo de la población mediante mecanismos formales en la toma de decisiones y gestión del quehacer gubernamental y los asuntos públicos.

En ocho ocasiones se menciona específicamente la importancia y bondades de la PC, sin embargo su empleo es retórico y de uso político-estético para robustecer un mensaje de apertura e inclusión.

No se incluye alguna estrategia, línea de acción y objetivo que directa o indirectamente promueva la PC mediante mecanismos formales, ni tampoco propone algún mecanismo de trabajo abierto para su integración en la gestión pública.

Asimismo, no se incluye ningún indicador de gestión y desempeño relacionado con estrategias, objetivos o líneas de acción que se relacionen directa o indirectamente con la PC.

Informes de Gobierno 2019-2021 de Tetela del Volcán

Mediante solicitud de información pública folio 170360122000046 del de mayo de 2022 se requirió atentamente los IG sobre el avance del PMD 2019-2021, es decir los correspondientes al primer IG de diciembre 2019, segundo IG de diciembre 2020 y tercer IG de diciembre de 2021. Al respecto, el municipio de Tetela del Volcán respondió que solo contaba con los correspondientes a 2019 y 2020, los cuales no habían sido aprobados por el gobierno del Estado, y respecto del IG de 2021 no contaba con la información.

Derivado de lo anterior, a partir de una búsqueda en internet y en redes sociales, fue posible identificar que los tres IG se realizaron en un formato de presentación y video, logrando encontrar en el Facebook personal del expresidente municipal las transmisiones de cada uno, de las cuales se realizó su revisión y análisis.

A lo largo de la presentación del primer informe por rubros, con música de fondo, se exponen y celebran montos del presupuesto ejercido, número de beneficiarios, obra pública, actividades y apoyos otorgados, asimismo en repetidas ocasiones se integran testimonios de personas beneficiarias *agradeciendo los apoyos al señor Presidente Municipal*, destacando sus bondades y desempeño. Únicamente con respecto a la PC, se señalaron logros en materia de inseguridad derivado de la instalación de Comités de seguridad vecinal (minuto 18) sin aportar mayor información. El presidente municipal en su mensaje señaló que la ciudadanía tiene la última palabra (minuto 34). En el Informe no existe referencia alguna o información relativa al cumplimiento de las líneas de acción del PMD vinculadas con PC.

En el segundo informe presentado con el mismo formato que el primero (una producción video gráfica con música de fondo), únicamente con respecto a la PC, en el minuto 11:49 se menciona que se ha trabajado de la mano sociedad y gobierno con el compromiso de crear una mejor imagen del municipio, que se han implementado jornadas intensas de trabajo de la ciudadanía con el presidente y reuniones con los distintos grupos y sectores sociales para responder a sus necesidades.

A lo largo de la presentación por rubros, se exponen y celebran montos del presupuesto ejercido, número de beneficiarios, obra pública, actividades y apoyos otorgados. A diferencia del primer informe, solamente se integró el testimonio de una persona beneficiaria agradeciendo el apoyo al señor Presidente Municipal, destacando sus bondades y desempeño. Éste último en su mensaje reconoce la importancia del trabajo realizado con los Comités de obra quienes de manera colaborativa con el gobierno aportaron mano de obra (minuto 26) así como de haber trabajado de la mano con la

ciudadanía (minuto 28:30) . En el Informe no existe referencia alguna o información relativa al cumplimiento de las líneas de acción del PMD vinculadas con PC.

En el tercer informe se empleó el mismo esquema que los dos anteriores y se integró el lema de seguridad, obras y progreso a modo de resumen y característica de la gestión. Únicamente con respecto a la PC, en el minuto 43 se destacó que gracias a la cercanía con toda la ciudadanía se comprendió la complejidad de sus necesidades primordiales e implementar estrategias para solucionar diversos problemas que detenían el desarrollo del municipio. A lo largo de la presentación por rubros, se exponen y celebran montos del presupuesto ejercido, número de beneficiarios, obra pública, actividades y apoyos otorgados a lo largo de los tres años de la administración. Se destaca como logro el hecho que la presidencia municipal no fue tomada ni cerrada por inconformidades. Se integran varios testimonios de organizaciones y personas beneficiarias agradeciendo el apoyo al “señor Presidente Municipal”, destacando sus bondades y desempeño. Éste último en su mensaje en el minuto 62 señala que se trabajó de manera cercana con la ciudadanía y para entregarle resultados. En el informe no existe referencia alguna o información relativa al cumplimiento de las líneas de acción del PMD vinculadas con PC.

Imagen 32. Primer Informe de Gobierno Tetela del Volcán 2019



Fuente: Recuperado de <https://www.facebook.com/watch/live/?ref=search&v=545663872947610>.

Imagen 33. Segundo Informe de Gobierno Tetela del Volcán 2020



Fuente: Recuperado de <https://www.facebook.com/100069071534936/videos/1068944016907985>.

Imagen 34. Tercer Informe de Gobierno Tetela del Volcán 2021



Fuente: <https://www.facebook.com/100069071534936/videos/305137124181725>

Análisis

Los tres IG, no hacen referencia alguna o presentan información relativa al cumplimiento de las estrategias, objetivos y/o líneas de acción establecidas en el PMD correspondiente vinculadas directa o indirectamente con la PC. En términos generales solamente presentan numeralia sobre actividades, eventos, servicios, obras, ingresos y gastos de la administración municipal.

Los IG suponen una celebración estadística de logros en temas relacionados con festejos, apoyos, bienes, servicios, obra pública y actividades realizadas resaltando resultados favorables atribuibles al

buen desempeño del gobierno municipal (particularmente promoviendo la figura del presidente municipal).

Análisis del PMD Tetela del Volcán 2022-2024

El PMD 2022-2024 está conformado por 5 ejes rectores: I. Gobierno Incluyente, II. Salud para Todos, III. Campo Fortalecido, IV. Bienestar Social y Educación y V. Economía Local. Considera tres ejes transversales: Pueblos Indígenas, Acción por el Medio Ambiente y Tetela con Perspectiva de Género.

En la Tabla 4, se presenta el eje que se identifica que considera o contiene información relacionada con la PC, así como también las estrategias, objetivos y líneas de acción que hacen referencia a la misma. Se incluyen también las menciones que dentro del discurso del texto se relacionan directa o indirectamente con la PC.

Imagen 35. PMD Tetela del Volcán 2022-2024



Fuente: Portada del Plan Municipal de Desarrollo de Tetela del Volcán 2022-2024.

Tabla 4. PMD 2022-2024 Tetela del Volcán	
Ejes rectores vinculados directa o indirectamente	I. Gobierno Incluyente
Líneas de acción vinculadas directa o indirectamente	
Objetivo	Lograr que la ciudadanía esté informada de las acciones gubernamentales del Municipio así como de información relevante, creando un lazo de cercanía y confianza entre la Administración Municipal y el ciudadano
1.1.1.1.3	Mantener una escucha activa con el ciudadano a través de las publicaciones en redes sociales.
1.1.1.1.4	Tu Gobierno te escucha, atender necesidades y problemas de los ciudadanos que se comuniquen a través de la Dirección de Comunicación Social.
Objetivo	1. Promover el trabajo inclusivo entre el ayuntamiento y la ciudadanía.
Estrategia	3. Escuchar necesidades y problemas de la ciudadanía.
1.3.1.3.1	Reuniones con ayudantías municipales con la finalidad de escuchar, comentar y conocer problemas y necesidades
1.3.1.3.2	Impulsar el desarrollo de consultas, sondeos y otros mecanismos de participación en formatos accesibles para que los jóvenes contribuyan al diseño, implementación y mejoramiento de las políticas públicas
Objetivo	1. Dar credibilidad y confianza a la ciudadanía en la gestión pública municipal, a través de transparentar el origen y el destino de los recursos públicos, fomentando la participación ciudadana en la evaluación, seguimiento y control de las acciones de gobierno e impulsando la mejora de la calidad de los programas y servicios Municipales
1.7.1.1.2	Promover prácticas de buen gobierno para mejorar la gestión Municipal
1.7.1.1.10	Establecer y operar un sistema de atención de quejas, denuncias y sugerencias de la ciudadanía , así como también recibir quejas o denuncias en contra de los servidores públicos y substanciar las investigaciones respectivas, conociendo e investigando los hechos u omisiones de los mismos.
Objetivo	1. Formar una cultura de Legalidad, denuncia y participación ciudadana en materia de seguridad y prevención.
1.10.1.1.1	Fomentar la participación activa- positiva de la ciudadanía en estrecha coordinación con el servicio público encargado de la seguridad.
1.10.1.1.3	Promover la participación organizada de los habitantes en actividades que beneficien su localidad, canalizando de forma positiva la comunicación entre los vecinos, reportando los problemas de inseguridad y facilitando la información sobre los índices delictivos de su entorno, estableciendo para ello una red de comunicación entre vecinos.
1.10.1.1.4	Impulsar reuniones de participación ciudadana con la finalidad de establecer el intercambio de información y estrategias para el fomento de participación para lograr una comunidad eficaz y segura, además de lograr una unificación en las acciones de participación ciudadana con la autoridad.
Estrategia	1. Fomentar la participación de la población en edad escolar , sector laboral y adultos mayores en eventos de cultura física y deporte.
Objetivo	1. Promover la participación de las personas jóvenes en los asuntos públicos para incidir en proyectos del Municipio.

4.3.1.1.1	Promover el reconocimiento de la participación, organización y ciudadanía juvenil.
4.3.1.1.2	Creación del Grupo Juvenil de Tetela del Volcán con la finalidad de tener participación de nuestros jóvenes en eventos culturales, deportivos, entre otros.
4.3.1.1.3	Impulsar el desarrollo de consultas, sondeos y otros mecanismos de participación en formatos accesibles para que los jóvenes contribuyan al diseño, implementación y mejoramiento de las políticas públicas.
Objetivo	1. Incrementar la participación ciudadana mediante proyectos en conjunto de infraestructura , vialidad, obras y espacios públicos.
Estrategia	1. Acercamiento ciudadano para el desarrollo y creación de proyectos municipales.
4.5.1.1.1	Habilitar un canal de atención ciudadana para recibir solicitudes y priorizar necesidades a fin de vincularlas a los proyectos municipales.
4.5.1.1.2	Realizar una evaluación diagnóstica de necesidades en localidades y barrios de la cabecera municipal.
4.5.1.1.4	Identificar las peticiones realizadas por las comunidades en las reuniones de COPLADEMUN
T-1.1.1.1.3	Consultas libres para grupos indígenas, previamente informándoles del contenido de iniciativas y reformas al marco normativo municipal.
T-1.1.1.1.11	Garantizar la participación y la perspectiva de las Mujeres Indígenas en la elaboración de proyectos.
Objetivo	1. Buscar que Tetela del Volcán se convierta en un municipio con áreas naturales protegidas y un aprovechamiento de los recursos naturales de forma sustentable a través de ciudadanos participativos y conscientes del cuidado del medio ambiente
Estrategia	1. Fomentar la participación pública y la formación de una conciencia ambiental tanto en las instituciones como los ciudadanos y grupos organizados, atendiendo las necesidades que aquejen a la comunidad en temas ambientales
T-2.1.1.1.2	Fomentar la participación pública y ciudadana mediante la implementación de estrategias de sensibilización social ante los problemas territoriales, ambientales, de desarrollo humano, así como de áreas de importancia cultural.
Objetivo	1. Promover procesos participativos y organizativos de mujeres para el conocimiento, ejercicio y exigibilidad de sus derechos desde una perspectiva de género, incluyente y democrática que contribuya al fortalecimiento de su autonomía física, económica y política.
Visión	La ciudadanía de Tetela del Volcán participará activamente en las decisiones gubernamentales para coadyuvar a un Gobierno Incluyente que se preocupa por el bienestar de su población, buscando permanentemente que ésta se encuentre satisfecha y bien atendida por los servicios recibidos.
Discurso	
Es indispensable modernizar a nuestra gestión pública, haciéndola más eficiente, cercana y Democrática . P. 68	
Debemos conocer y resolver las necesidades o problemas que más preocupan a la población, así como ser transparentes para que ellos sean quienes nos evalúen . Debemos fortalecer el compromiso de la rendición de cuentas con el ciudadano. P. 68	
A través de un Gobierno Incluyente se buscará incrementar la eficacia gubernamental y fortalecer la relación con el ciudadano . Se promoverá que, a través de la administración pública municipal construyamos un gobierno abierto orientado a resultados . P.68	
... los principales problemas de la ciudadanía ; concluyendo con la evaluación activa de los mismos ciudadanos que son el pilar principal de nuestro Municipio P.68	
Resumen de indicadores de gestión y desempeño	No se presenta información sobre PC
Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Municipal de Desarrollo de Tetela del Volcán 2022-2024.	

Menciones

Cinco

Análisis

Su elaboración se realizó por parte de un equipo de funcionarios de la administración desde su experiencia y conocimientos, retomando información recolectada en foros (consulta popular) de cada uno de los barrios y comunidades convocados al inicio de la administración.

En el documento, se hizo un uso discursivo de la PC en el planteamiento tanto de objetivos como de estrategias y líneas de acción. El uso del término se encuentra emparejado con la participación de la población como informantes de necesidades en su calidad de vecinos y habitantes de la demarcación así como también de beneficiarios de bienes, servicios o en las actividades planeadas. No se integra a la PC en términos de prácticas de incorporación e involucramiento individual o colectivo de la población mediante mecanismos formales en la toma de decisiones y gestión del quehacer gubernamental y los asuntos públicos.

En cinco ocasiones se menciona específicamente la importancia y bondades de la PC, sin embargo su empleo es retórico y de uso político-estético para para robustecer el mensaje de apertura e inclusión.

No se incluye alguna estrategia, línea de acción y objetivo que directa o indirectamente promueva la PC mediante mecanismos formales, ni tampoco propone algún mecanismo de trabajo abierto para su integración en la gestión pública.

Asimismo, no se incluye ningún indicador de gestión y desempeño relacionado con estrategias, objetivos o líneas de acción que se relacionen directa o indirectamente con la PC.

Primer Informe de Gobierno 2022-2024 de Tetela del Volcán

El documento menciona de manera discursiva que “se realizó una gestión pública cercana con la población y la ciudadanía en general, escuchando sus necesidades y prioridades” (P. 1). En ese sentido, se desconoce que hay al menos un ejercicio previo que se realizó (2019-2021) además de que se encuentra establecido en la Ley de Planeación Estatal que obliga a las autoridades municipales al inicio de su gestión a realizar consultas ciudadanas para la creación de cada PMD, por lo cual se afirma que fue un ejercicio novedoso sin precedentes que se lo atribuye a su gestión.

Por otra parte, se menciona en la misma tesitura, que “se atendió a la ciudadanía lo mejor posible y que se generó un pilar importante de cercanía con ésta, proporcionando recursos y acciones necesarias a través de una gestión eficiente, cercana y democrática” (P.3). Asimismo, que “se logró que la ciudadanía esté informada de las acciones gubernamentales del Municipio, así como de información relevante, creando un lazo de cercanía y confianza entre la Administración Pública y el ciudadano” (P.7).

Análisis

El informe no cuenta con referencia alguna o información relativa al cumplimiento de las líneas de acción del PMD vinculadas con la PC. En términos generales el documento solamente presenta numeralia sobre actividades, servicios, eventos, apoyos, obras, ingresos y gastos de la administración municipal.

Imagen 36. Primer Informe de Gobierno Tetela del Volcán 2022



Fuente: Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1MCqUFvgNmChj6jqYvVghU98tPTOETQhV/view?usp=share_link

Resultados descriptivos del municipio de Tlalnepantla

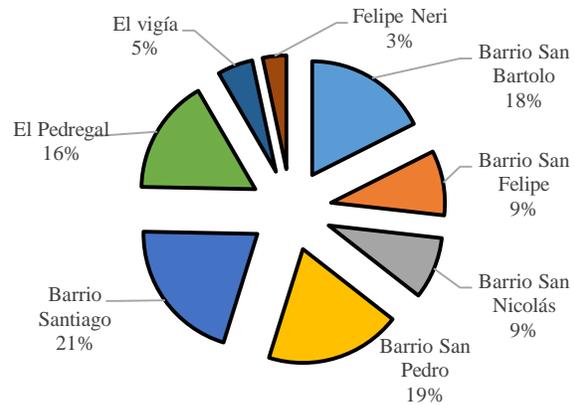
La composición de la muestra considera población de ambos sexos (49% mujeres y 51 % hombres) repartida en once rangos de edad en intervalos de cinco años, así como también está integrada por los barrios y comunidades que integran al municipio (véase Tabla 5 y gráfica 18).

Tabla 5. Población por rango de edad y sexo de la muestra (Tlalnepantla)

Rango	Hombres	Mujeres	Total
18-20	15	30	45
21-25	11	14	25
26-30	17	13	30
31-35	9	11	20
36-40	10	11	21
41-45	9	7	16
46-50	11	9	20
51-55	9	7	16
56-60	9	6	15
61-65	7	8	15
66 y más	10	6	16
	117	122	239

Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

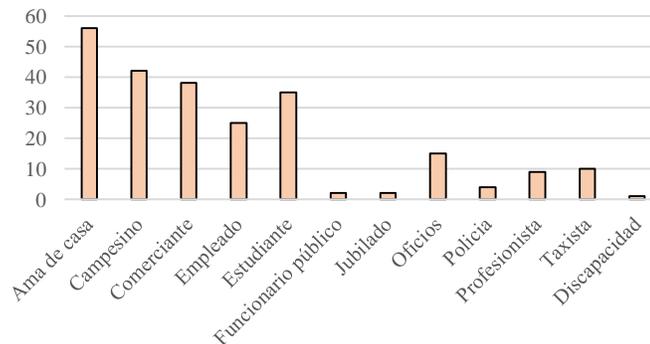
Gráfica 18. Población por lugar de residencia (Tlalnepantla)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Las personas que contestaron la encuesta señalaron como ocupación principalmente ser amas de casa (23%), campesinos (18%), comerciantes (16%), estudiantes (14.5%) y empleados (10%) en diversos giros comerciales (véase gráfica 19).

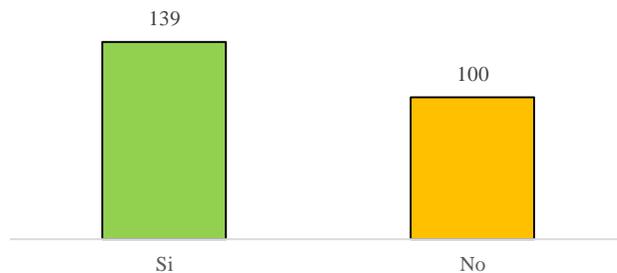
Gráfica 19. Ocupación (Tlalnepantla)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

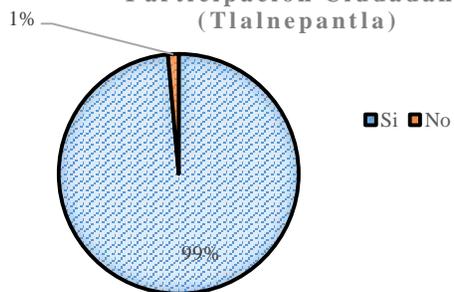
Del total de la muestra, solamente el 58% refirió que conocía qué es la PC (gráfica 20), lo que podría traducirse en que solamente 6 personas de cada 10 sabe o tiene alguna idea al respecto. Asimismo, de ese grupo de población (139 de 239 identificado en la gráfica 21) el 99% considera a la PC importante: 45% muy importante, 37% relevante, 11% indiferente y con poca importancia 7% (gráfica 22)

Gráfica 20. Conocimiento sobre qué es la Participación Ciudadana (Tlalnepantla)



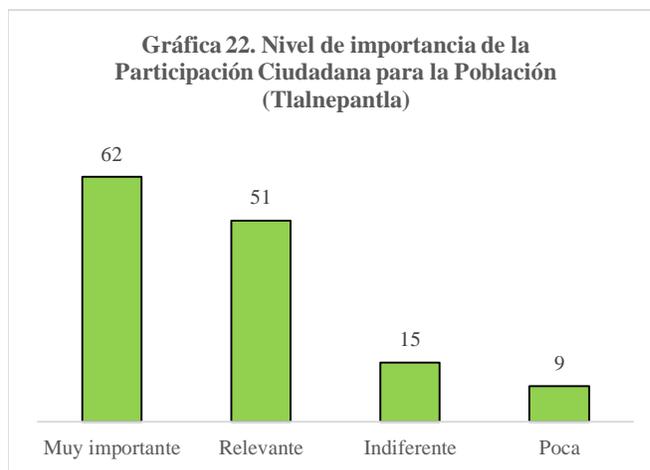
Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Gráfica 21. Población que considera importante la Participación Ciudadana (Tlalnepantla)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Gráfica 22. Nivel de importancia de la Participación Ciudadana para la Población (Tlalnepantla)

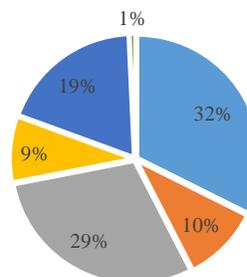


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Del mismo grupo que señaló saber o tener idea sobre qué es la PC, el 32% la vincula con un tema de electoral (votar o elegir representantes), el 10% la reduce con presentar solicitudes o quejas para la atención de problemas individuales o colectivos, el 9% en expresar su opinión o punto de vista de algún asunto. Solamente el 19% vincula a la PC con la toma de decisiones colectivas para atender asuntos o problemas de sus respectivos barrios, pueblos o en general del municipio. Por otro lado, únicamente el 30% señaló que la PC tiene que ver con un conjunto de procesos que de forma individual o colectiva se interviene en la toma de decisiones del gobierno y asuntos públicos, lo cual indica que solamente el 17% del total de la muestra sabe qué es la PC y tiene una idea relacionada con su esencia (gráfica 23.).

Gráfica 23. Qué es la Participación Ciudadana para la Población (Tlalnepantla)

- Tiene que ver con ir a votar y pagar impuestos
- Tiene que ver con presentar solicitudes o quejas para la atención de problemas
- Tiene que ver con un conjunto de procesos que de forma individual o colectiva se interviene en la toma de decisiones del gobierno y asuntos públicos
- Tiene que ver con expresar su opinión
- Consiste en tomar decisiones colectivas sobre el pueblo o municipio
- No sabe

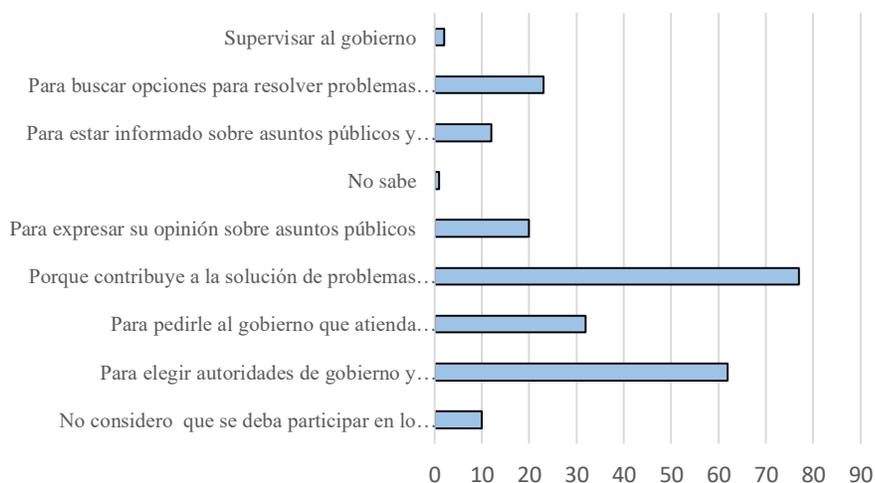


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

La población de la muestra señaló como razones por las cuales las personas de una comunidad o municipio deben organizarse y participar varias posibilidades entre las que destacan por su relación con la esencia de la PC: Porque contribuye a la solución de problemas de interés general y al mejoramiento de la comunidad por parte del 32%, para pedirle al gobierno que atienda problemas y necesidades sociales con el 13.5%, para buscar opciones para resolver problemas públicos el 10%, para expresar su opinión sobre asuntos públicos 8%; y para estar informado sobre asuntos públicos y comunitarios por parte del 5%.

En contra parte, el 26% señaló que es para elegir autoridades de gobierno y representantes populares, el 4% no considera que se deba participar en lo absoluto, el 1% no sabe y el 1% para supervisar la actividad del gobierno (gráfica 24).

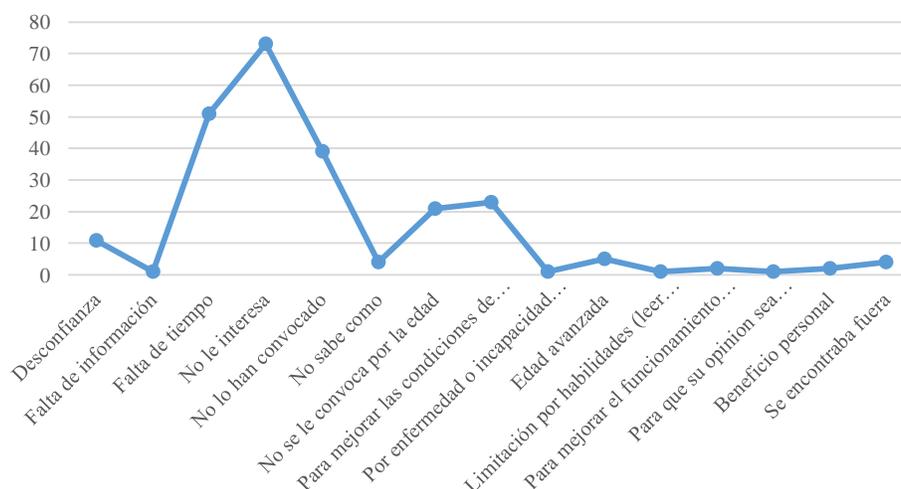
Gráfica 24. Razones por las que se tiene que participar (Tlalnepantla)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Dentro del municipio no se implementan mecanismos formales de PC establecidos en la normatividad, luego entonces en concordancia con lo anterior el 100% de las personas encuestadas señalaron no haber participado. Por lo anterior no es posible presentar una descripción y análisis respecto de las prácticas de PC mediante mecanismos formales, recuperando la forma, temporalidad, capacitación, principales resultados y problemas de su ejercicio. Sin embargo, con relación a la principal motivación por la cual las personas deciden participar o no, se encuentra la falta de interés o porque no les gusta por parte del 30%, falta de tiempo con el 21%, por que las autoridades no emiten convocatorias u ofertan espacios para tales efectos por parte del 16%, el 10% se percibe excluido por su edad o condición de salud, el 5% tiene desconfianza en los procesos involucrados, el 3% no cuenta con información al respecto, el 1.5% no sabe cómo, el 1.5% se encontraba fuera del municipio y acaba de regresar, el 1% lo haría buscando un beneficio personal y solamente el 10% restante estaría dispuesto hacerlo por que busca mejorar las condiciones de su comunidad y municipio (gráfica 25).

Gráfica 25. Motivaciones para participar (Tlalnepantla)

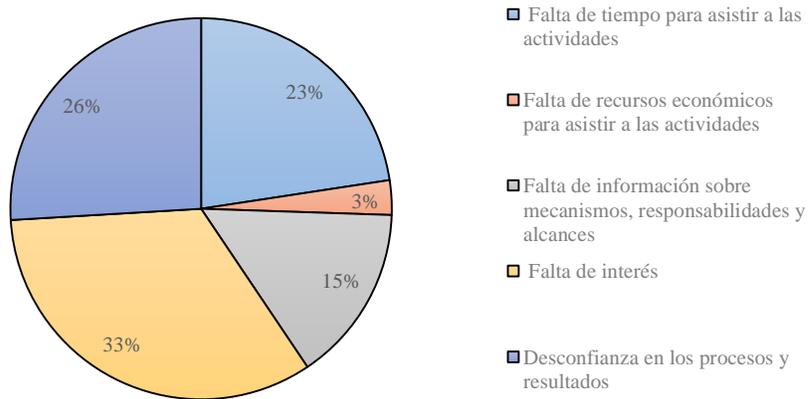


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Respecto a las principales limitaciones para participar, las personas mencionaron que son la falta de interés (33.5%), desconfianza en los proceso y resultados (26%), falta de tiempo derivado de la carga de actividades y responsabilidades cotidianas, principalmente derivado de la actividad laboral o domésticas (23%), falta de información sobre los procesos, mecanismos, responsabilidades y alcances (15%) y por falta de recursos económicos (3%).

La falta de información es una posibilidad real que limita la participación en la que se encuentra que además de no existir información ni difusión, también incluye que las autoridades municipales no convocan para participar a la población (gráfica 26).

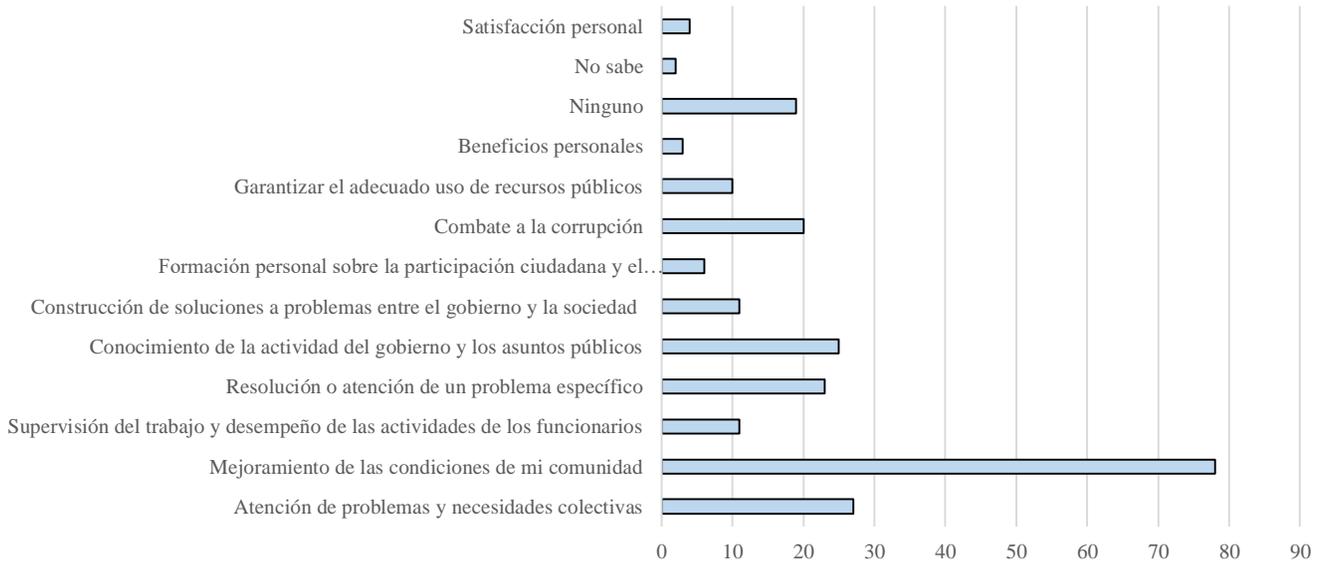
Gráfica 26. Limitaciones para participar (Tlalnepantla)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

La población identificó como principales beneficios positivos para participar el mejoramiento de las condiciones de la comunidad y el municipio (33%), la atención de problemas y necesidades colectivas (11%), conocer qué actividades realiza el gobierno y los asuntos públicos (10.5%), la resolución o atención de un problema específico (10%), combate a la corrupción (8%), la construcción de soluciones a problemas entre el gobierno y la sociedad (5%), supervisión del trabajo y desempeño de las actividades de los funcionarios (4.5%), garantizar el adecuado uso de recursos públicos (4%) y por último, adquirir una formación personal sobre la participación ciudadana y el funcionamiento del gobierno (2.5%) y satisfacción personal (1.5%) por convicción o gusto de saber que se contribuye a mejorar su entorno, su comunidad y municipio (gráfica 27).

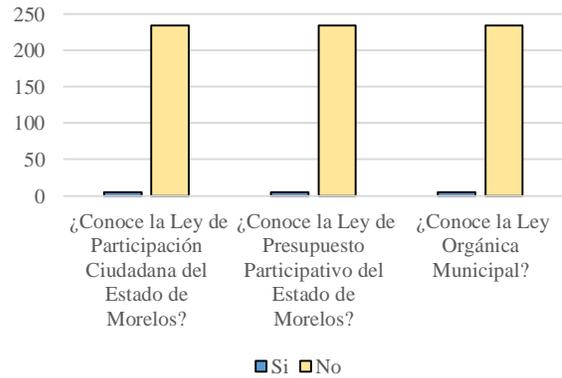
Gráfica 27. Beneficios que tiene participar (Tlalnepantla)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

La información y conocimiento de la población respecto de la existencia de normatividad (leyes) que tanto a nivel estatal como municipal establecen la naturaleza de la PC, los procesos y sus alcances así como también que precisan los mecanismos formales reconocidos obligatoriamente por el Estado al mismo tiempo que regulan los mecanismos formales, es en términos generales nula, toda vez que el 98 % respondió que no conocía las Leyes de PC, Presupuesto Participativo o la Orgánica Municipal. El 2% restante que respondió que si conocía las Leyes y su contenido, no pudo mencionar ningún tipo de mecanismo formal establecido en ellas (gráfica 28).

Gráfica 28. Conocimiento de las Leyes en materia de Participación Ciudadana (Tlalnepantla)

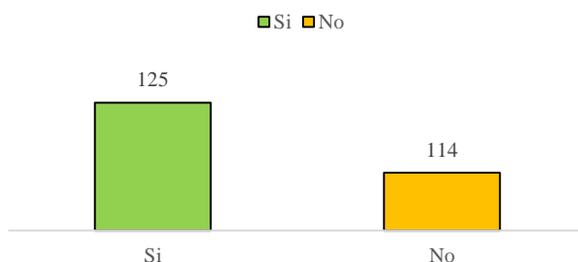


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

Independientemente de los mecanismos formales de PC establecidos en la normatividad, la población registra un importante porcentaje de participación en actividades o mecanismos para atender asuntos

y problemas de sus comunidades, pueblos y el municipio en general. En ese sentido, poco más de la mitad (52%) manifestó que contribuye o desarrolla un papel activo (gráfica 29).

Grafica 29. Participación en temas comunitarios y/o del municipio (Tlalnepantla)

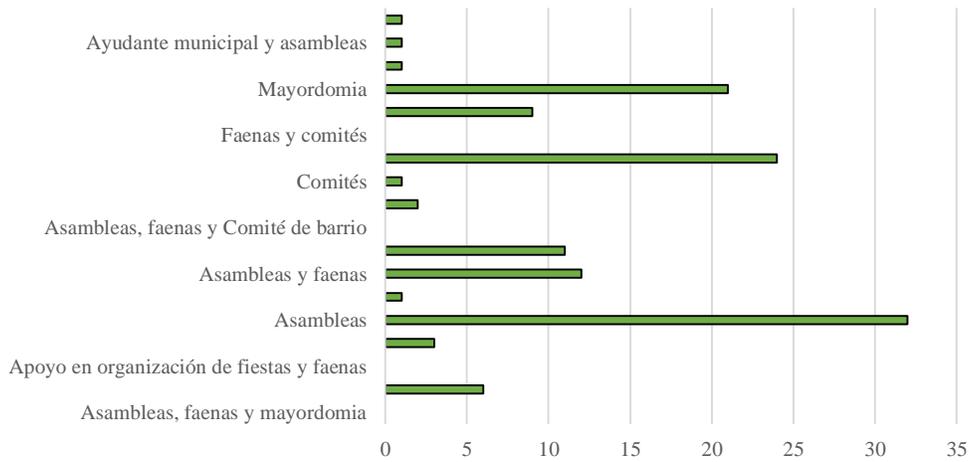


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

La participación en asuntos vecinales, comunitarios o de interés municipal se encuentra relacionada por una parte con la discusión y actualización de eventos y asuntos comunitarios y municipales que se realizan mediante asambleas de barrio o de pueblo. En dichas asambleas se discute y acuerda la constitución de Comités representantes de los intereses de cada barrio o comunidad. Asimismo, se discute y acuerda la realización de trabajos a favor de la comunidad (faenas) cuya organización se realiza de manera periódica y en la cual la población apoya en la mayoría de los casos con mano de obra.

Finalmente, dentro de la dinámica de organización comunitaria, de la mano con las creencias religiosas católicas, se discute sobre la asignación de mayordomías y el apoyo para la organización de las fiestas patronales, tanto en mano de obra como con contribuciones económicas por cada familia. Ante dicho escenario, se presenta una variada posibilidad de opciones de participación en la que las personas eligen por voluntad propia más de una. De esa manera, del total de las personas que participan en actividades y mecanismos comunitarios y/o del municipio el 25.5% solo en asambleas, el 19% solo en faenas, el 17% solo en mayordomías, el 10% en asambleas y faenas, el 9% en asambleas y mayordomías, el 7% en faenas y mayordomías, el 5% apoya en la organización de fiestas de los barrios y el municipio, y el 8% restante es una mezcla de más de una posibilidad relacionada con la información y mejora de la comunidad (gráfica 30).

Gráfica 30. Tipo de participación comunitaria (Tlalnepantla)

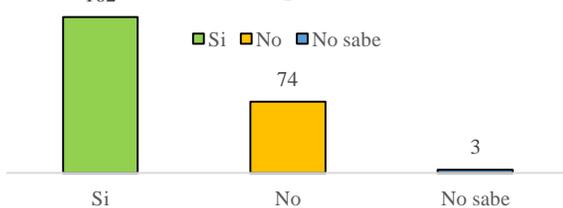


Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta aplicada.

La creación de condiciones mínimas favorables, el fomento y promoción de la PC recae inicialmente como principal responsabilidad en el gobierno, quien debe establecer las estrategias y acciones puntuales que permitan en primer término su convocatoria e instalación, para posteriormente facilitar su operación y desarrollo, de manera que incida efectivamente en su práctica, reproducción cotidiana y apropiación por parte de la población.

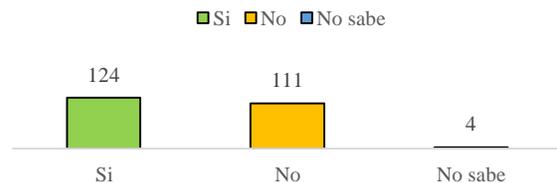
En ese sentido, el 52% y el 68% considera que tanto la administración 2019-2021 como la actual si emprendió o emprenden acciones que fomentan la PC, en contra parte 1.5% y 1% no lo sabe, y el 31% para el caso de la administración actual y 46.5% para la anterior respondió que no hacen o hicieron nada al respecto (gráficas 31 y 32).

Gráfica 31. Fomento y promoción de la PC por parte del Gobierno municipal actual (Tlalnepantla)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta.

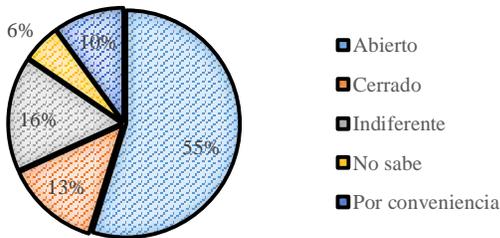
Gráfica 32. Fomento y promoción de la PC por parte del Gobierno Municipal anterior (Tlalnepantla)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta.

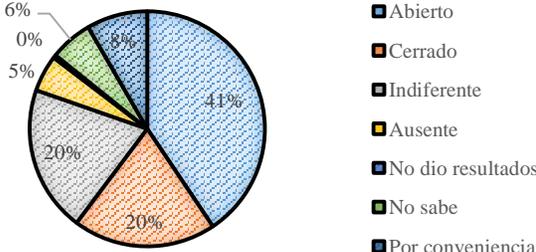
Finalmente, respecto a la postura que las personas identifican que la administración municipal tiene con relación a la PC, específicamente a que la población se organice, exprese su opinión y participe en la toma de decisiones, el 55% y el 41% señala que tanto la administración actual como la pasada pueden ser consideradas abiertas, en contraste con la opinión de ser cerradas por parte del 13% (actual) y 20% (anterior), indiferentes por parte del 16% (actual) y 20% (anterior), el 6% (actual) y 5% no sabe o identifica la actitud. Destaca la coincidencia de que la postura de la administración para apoyar o aceptar la PC depende de los intereses en cuestión y en todo caso, su respuesta en general es discrecional o por conveniencia en un 10% y 8% para ambas administraciones respectivamente (gráficas 35 y 36).

Gráfica 33. Postura del Gobierno Municipal actual ante la PC (Tlalnepantla)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta.

Gráfica 34. Postura del Gobierno Municipal anterior ante la PC (Tlalnepantla)



Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta.

Síntesis de la entrevista al expresidente Municipal Tlalnepantla 2019-2021

Nombre: Rigoberto Espindola González

Fecha de entrevista: No fue posible llevarse a cabo

Lugar: No aplica

Imagen 37. Fotografía de Rigoberto Espindola González



Fuente: Imagen recuperada de <https://www.elsoldecuernavaca.com.mx/local/piden-salud-para-otras-comunidades-de-tlalnepantla->

Con la finalidad de entrevistar al expresidente municipal, el 15 de junio de 2022 se acudió al municipio de Tlalnepantla, en donde preguntando con los vecinos se logró ubicar el domicilio del mismo. Sin embargo, no fue posible encontrarlo, por lo cual se dejó un mensaje sobre el motivo de la visita y la intención de entrevistarlo, proponiendo la posibilidad de hacerlo a distancia.

Sin contar con respuesta, se volvió acudir de nueva cuenta al mismo domicilio el 20 de julio de 2022, logrando hablar con su esposa, quien mencionó que había recibido el anterior mensaje pero que no se encontraba viviendo allí hace tiempo y que no le era posible comunicarse con él, además de desconocer su paradero.

De acuerdo con información obtenida durante la entrevista al Presidente Municipal en funciones, así como una búsqueda en internet, se identificó que existe un supuesto proceso legal en su contra, por el cual tanto la ex síndica como los ex regidores que integraron el Cabildo de Tlalnepantla durante 2019-2021 fueron vinculados a proceso⁷ por los delitos de ejercicio abusivo de funciones y peculado, derivado de la autorización de gastos de representaciones y apoyo para fiestas tradicionales en barrios, ayudantías y escuelas por un monto de un millón doscientos ochenta mil pesos en una sesión de cabildo en octubre de 2021, sin embargo, el Presupuesto de Egresos aprobado el 29 de enero de 2021 no preveía este tipo de erogaciones y no se realizó la comprobación correspondiente.

A partir de la información obtenida se infiere que el expresidente municipal se encuentra evadiendo el proceso legal arriba mencionado, por lo cual fue imposible concretar su entrevista. Cabe mencionar, que también se buscó y contacto a través de facebook a quien fungió como Secretario General en su administración de nombre Emmanuel Mercado Elizalde, quien se rehusó a participar sin mencionar mayor información.

⁷ Para mayor información puede consultarse la nota en <https://fiscaliaanticorruccion.morelos.gob.mx/noticias/aprehende-la-fiscalia-anticorruccion-ex-sindica-de-tlalnepantla-y-dos-ex-regidores-los-tres>.

Síntesis de la entrevista del Presidente Municipal Tlalnepantla 2022-2024

Nombre: Ángel Estrada Rubio

Fecha de entrevista: 20 de junio de 2022

Lugar: Oficina de la Presidencia Municipal, Tlalnepantla, Morelos

Imagen 38. Fotografía de Ángel Estrada Rubio



Ganó las elecciones como candidato del Partido Redes Sociales Progresistas con 1,211 votos que equivalen al 31.34% del total de sufragios de la jornada de acuerdo al IMPEPAC. Entró en funciones como Presidente municipal el pasado 01 de enero de 2022 y el 03 de junio del mismo año fue atacado a balazos al salir de su domicilio por causas desconocidas resultando ileso⁸.

Fuente: Imagen recuperada de <https://laprensamx.com/presidente-municipal-es-atacado-a-balazos-por-desconocidos-al-salir-de-su->

Su administración se conduce desde lo que cataloga como una “buena administración” la cual gestiona lo que el pueblo necesita, y su autopercepción es que es diferente a las anteriores y que está generando resultados. A partir de lo anterior, se identifica un rol tradicional y paternalista en el que el gobierno representa a la sociedad y defiende intereses colectivos.

Identifica el PMD como referencia central que contiene el acuerdo o decisión de la ciudadanía como eje de la PC en su administración. Desconoce que hay al menos un ejercicio previo que se realizó (2019-2021) además de que se encuentra establecido en la Ley de Planeación Estatal que obliga a las autoridades municipales al inicio de su gestión a realizar consultas ciudadanas para la creación de cada PMD, por lo cual afirma que fue un ejercicio novedoso sin precedentes que se lo atribuye a su gestión. Afirma que la determinación de actividades y acciones de su gobierno se realiza con base en la opinión de la gente (organizadas y establecidas en el PMD), y de manera categórica señala que la administración anterior no promovió la PC y que tomó decisiones de manera unilateral sin consenso de los vecinos, lo que le ocasionó muchos problemas, además de encontrarse todo el cabildo bajo investigación por desvió de recursos.

Discursivamente resalta la importancia de la PC, sin embargo la considera (reduce) como un insumo para conocer la opinión de la población y que las personas participen en los diferentes programas que el municipio realice. No identifica la importancia del involucramiento de la población en el conocimiento de los asuntos públicos y la toma de decisiones a un nivel horizontal.

⁸ Para mayor información se puede revisar la nota periodística en <https://heraldodemexico.com.mx/nacional/2022/6/3/atacan-en-su-domicilio-edil-de-tlalnepantlamorelos-410430.html>.

De manera puntual solo identificó la elaboración del PMD como el momento dentro del quehacer municipal en el cual debe integrarse, destaca que no conoce la Ley de Participación Ciudadana ni tiene idea alguna sobre la Ley de Presupuesto Participativo, la cual confundió con una temática del área de contabilidad. Asimismo, no identifica qué área administrativa del municipio es responsable de promover, coordinar o facilitar la PC (“refiriéndose a ella como todo ese rollo” sic). En ese mismo sentido no identifica ningún mecanismo formal de PC y señaló que los ayudantes municipales son quienes manejan los asuntos relacionados.

No identificó problemas ni limitaciones para la PC por que la concibe solamente como una vía de información y retroalimentación para el Gobierno, no como una relación horizontal de trabajo en conjunto.

Por último, señaló que el IDEFOMM proporcionó información y capacitación breve a nivel teórico, no aterrizó de manera práctica su fomento y ejercicio. Destaca que el IMPEPAC no brindó ningún tipo de orientación o capacitación.

El 24 de octubre de 2022 mediante asamblea de pueblo los habitantes abuchearon y solicitaron la salida del Presidente municipal, y el 25 de octubre de 2022 mediante una sesión extraordinaria de Cabildo la síndica y regidores atípica e irregularmente⁹ acordaron su destitución argumentando presuntos malos manejos de recursos del municipio y la voluntad popular. Entre otras irregularidades se mencionó que se dotaba de gasolina directamente en su domicilio, en donde la “resguardaba”¹⁰.

Luego de esta determinación, el edil en su cuenta de Facebook, hizo un pronunciamiento de estas acciones de su separación del ayuntamiento.

Finalmente, mediante la intervención de la Secretaría de Gobierno del Estado, se acordó su restablecimiento sin aportar mayor explicación.

⁹ El cabildo no tiene la facultad para decidir o votar sobre la remoción y permanencia de Alcaldes, ésta es exclusiva del Congreso Estatal.

¹⁰ Para mayor información puede consultarse la nota periodística en <https://www.diariodemorelos.com/noticias/destituye-cabildo-alcalde-de-tlalnepantla>.

PMD Tlalnepantla 2019-2021

Imagen 39. PMD Tlalnepantla 2019-2021

El PMD 2019-2021 está conformado por 5 ejes rectores:

1. Paz y Seguridad, 2. Gobierno Ciudadano y Participación de la Sociedad Civil, 3. Justicia Social, 4. Productividad y Competitividad y Tlalnepantla sustentable y sostenible. Considera cuatro ejes transversales: 1. Sustentabilidad, 2. Igualdad de Género, no discriminación e inclusión, 3. Gobierno transparente y eficaz, y 4. Modernización Administrativa.

En la Tabla 6, se presenta el eje que se identifica que considera o contiene información relacionada con la PC, así como también las estrategias, objetivos y líneas de acción que hacen referencia a la misma. Se incluyen también las menciones que dentro del discurso del texto se relacionan directa o indirectamente con la PC.



Fuente. Portada del Plan Municipal de Desarrollo de Tlalnepantla 2019-2021.

Tabla 6. PMD 2019-2021 Tlalnepantla		
Ejes rectores vinculados directa o indirectamente	Eje rector 1 Paz y seguridad y Eje Rector 2 Gobierno Ciudadano y Participación de la Sociedad Civil	
Líneas de acción vinculadas directa o indirectamente		
1.1.2.2	Promover la organización de grupos ciudadanos para prevenir el delito	
2.2.1.3	Promover la integración de redes ciudadanas promotoras de la protección civil.	
3.1.2.4	Integración, organización y funcionamiento del Consejo Municipal de Participación Social en la Educación	
Valores	Gobernanza y Gobernabilidad	
Discurso		Menciones
...en dicho Plan se plasman las necesidades básicas, inquietudes y demandas expresadas por la ciudadanía P. 4		Seis
El Plan Municipal de Desarrollo 2019-2021 ha sido elaborado con la participación de todos los sectores que conforman nuestro municipio P. 6		
En la integración de este documento tan importante, hemos caminado de la mano con la sociedad civil de Tlalnepantla, escuchando de manera activa a cada una de las personas que participaron en los foros de consulta; además de recoger todas las propuestas realizadas para la conformación de este Plan. P. 6		
En los Foros de consulta ciudadana , salieron a relucir una infinidad de problemas que fueron priorizados por las y los participantes. En el apartado de demandas y propuestas ciudadanas, podremos encontrar exigencias y alternativas plateadas por las y los participantes de los distintos sectores que acudieron a la convocatoria P. 9		
...en la medida de nuestras atribuciones y de los fondos financieros con que contemos, pero, sobre todo, con las aportaciones adicionales de las capacidades, el ingenio, el empeño y el apego a Tlalnepantla por parte de todas y todos sus habitantes , para que el esfuerzo y el desarrollo integral y sustentable permanezcan más allá de los tiempos gubernamentales P. 10		
...se acentuó la relevancia de la participación ciudadana en la consolidación de las democracias representativas . Lo que ha dado como resultado una forma de gobierno en el cual los ciudadanos no solo ejercen libremente sus derechos políticos, sino también el involucramiento de la ciudadanía en las etapas del quehacer político . En este contexto como gobierno democrático debemos implementar mecanismos de participación ciudadana como una constante en la conformación de las relaciones entre el gobernante y los gobernados . Dado lo anterior, el contacto y la proximidad de nuestro gobierno con la ciudadanía será la prioridad. En ese sentido desarrollaremos e implementaremos las estrategias necesarias para que la población tenga intervención directa en las actividades públicas para hacer valer sus intereses sociales . Desde esta visión fortaleceremos los canales de comunicación que permita a la ciudadanía obtener información sobre un tema o una decisión específica; emitir una opinión sobre una situación o problemática en particular, proponer una iniciativa o acción para la solución de un problema, desarrollar procesos de concertación y negociación para la atención de conflictos, entre otros temas. P. 49		
Resumen de indicadores de gestión y desempeño	No presenta información relacionada con la PC	
Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Municipal de Desarrollo de Tlalnepantla 2019-2021.		

Análisis

Su elaboración se realizó por parte de un equipo de funcionarios locales desde su experiencia y conocimientos, retomando información recolectada en foros (consulta popular) de cada uno de los barrios y comunidades convocados al inicio de la administración.

Establece como directrices los valores de la gobernanza y gobernabilidad, sin embargo en el documento, se hizo un uso discursivo de la PC en el planteamiento tanto de objetivos como de estrategias y líneas de acción. El uso del término se encuentra emparejado con la participación de la población como beneficiarios de bienes, servicios o en las actividades planeadas. No se integra a la PC en términos de prácticas de incorporación e involucramiento individual o colectivo de la población mediante mecanismos formales en la toma de decisiones y gestión del quehacer gubernamental y los asuntos públicos.

En cinco ocasiones se menciona específicamente la importancia y bondades de la PC, sin embargo su empleo es retórico y de uso estético de moda para para robustecer el mensaje político de apertura e inclusión.

No se incluye alguna estrategia, línea de acción y objetivo que directa o indirectamente promueva la PC mediante mecanismos formales, ni tampoco propone algún mecanismo de trabajo abierto para su integración en la gestión pública.

Asimismo, no se incluye ningún indicador de gestión y desempeño relacionado con estrategias, objetivos o líneas de acción que se relacionen directa o indirectamente con la PC.

Informes de Gobierno de Tlalnepantla 2019-2021

En respuesta a la solicitud de información folio 170360222000006 la oficina de información pública del municipio respondió que no encontró en el archivo el primer IG, y que si lo llegasen a encontrar lo publicarían. Sin embargo, dentro de la Plataforma Nacional de Transparencia en el acceso a información pública¹¹, se encuentra un documento sin formato institucional (escrito en letras mayúsculas en una hoja en blanco), en el cual solamente se presenta numeralia sobre servicios, obras, ingresos y gastos de la administración municipal. No existe referencia alguna o información relativa al cumplimiento de las líneas de acción del PMD vinculadas con PC.

En el documento correspondiente al segundo IG, se identificó que no cuenta con referencia alguna o información relativa al cumplimiento de las líneas de acción del PMD vinculadas con PC. En términos generales el documento solamente presenta numeralia sobre servicios, obras, ingresos y gastos de la administración municipal.

En el tercer IG, al igual que los anteriores, el documento no presenta ninguna referencia o información relativa al cumplimiento de las líneas de acción del PMD vinculadas con PC. En términos generales el documento presenta numeralia sobre servicios, obras, ingresos y gastos de la administración municipal.

Únicamente de manera discursiva en el apartado de introducción señaló que:

“La presente administración ha buscado en todo momento que las decisiones de gobierno que se toman sean para obtener beneficios para el municipio, que trasciendan en la historia inmediata y futura, y que se traduzcan en una imagen de la función pública, conceptuando un rostro de la administración en la que se trazó una línea de comunicación entre ciudadanos y gobierno, consolidando mecanismos democráticos que favorecen a todos los habitantes de Tlalnepantla”. P. 5

“Por que somos una administración que se caracteriza por trabajar en equipo, todos juntos, sociedad y gobierno por el desarrollo de nuestro municipio”. P.5

Análisis

Los tres documentos (considerando el primer IG sin formato que se encuentra en el portal de transparencia estatal), no hacen referencia alguna o presentan información relativa al cumplimiento de las estrategias, objetivos y/o líneas de acción establecidas en el PMD correspondiente vinculadas directa o indirectamente con la PC. En términos generales los tres IG solamente presentan numeralia sobre servicios, obras, ingresos y gastos de la administración municipal.

¹¹ Que puede ser consultado directamente en la dirección electrónica de la Plataforma Nacional de Transparencia (consultada 01/09/2022):
http://repositoriomorelos.mx/sites/default/files/Ayuntamientos/Tlalnepantla/2018/Articulo51/LTAIPEM51_FXXVIII_Informes_emitidos/2019Diciembre/INFORME_2019.pdf.

En resumen, suponen una celebración estadística de logros en materia de festejos, apoyos, bienes, servicios y actividades realizadas resaltando resultados favorables atribuibles al buen desempeño del gobierno municipal (particularmente promoviendo la figura del Presidente municipal).

Imagen 40. Inexistencia información



Fuente: Respuesta solicitud de información folio 170360222000006.

Imagen 41. Segundo Informe de Gobierno Tlalnepantla



Fuente: Portada del Segundo Informe de Gobierno Tlalnepantla 2019-2021.

Imagen 42. Tercer Informe de Gobierno Tlalnepantla

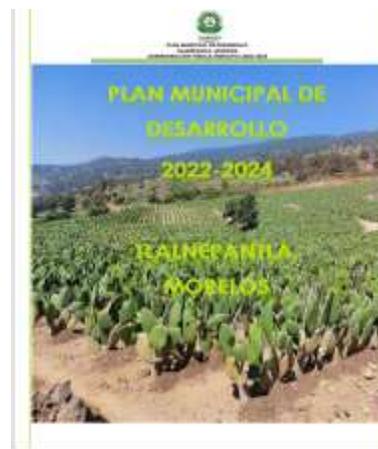


Fuente: Portada del Tercer Informe de Gobierno Tlalnepantla 2019-2021.

PMD Tlalnepantla 2022-2024

El PMD 2022-2024 está conformado por 4 ejes rectores: 1. Armonía, justicia, seguridad y estado de derecho para las y los Tlalnepatlenses, 2. Bienestar, unidad y desarrollo social para las y los Tlalnepatlenses, 3. Desarrollo económico, sustentable y sostenible para las y los Tlalnepatlenses y 4. Desarrollo urbano y modernidad para las y los Tlalnepatlenses. Considera tres ejes transversales: 1. Sistema de gobierno con perspectiva de género para las y los Tlalnepatlenses, 2. Gobernabilidad con atención prioritaria a asuntos indígenas, colonias, poblados, etnicidad y vulnerabilidad para las y los Tlalnepatlenses y 3. Gobernanza honesta de cero tolerancia a la corrupción e impunidad para las y los Tlalnepatlenses.

Imagen 43. PMD Tlalnepantla 2022-2024



Fuente Portada del Plan Municipal de Desarrollo de Tlalnepantla 2022-2024.

Tabla 7. PMD 2022-2024 Tlalnepantla	
Ejes rectores vinculados directa o indirectamente	Eje Rector 1. Armonía, justicia, seguridad y estado de derecho para las y los Tlalnepatlenses y Eje Rector 2. Bienestar, unidad y desarrollo social para las y los Tlalnepatlenses.
Líneas de acción vinculadas directa o indirectamente	
1.1.2	Conformar comités de vigilancia vecinal (CONVIVE)
13.1.3	Generar mesas de trabajo en coordinación con todos los estratos de la sociedad civil a fin de recibir y valorar peticiones ciudadanas en materia de alumbrado público.
2.1	Efectuar reuniones periódicas del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Tlalnepantla, Morelos en coordinación con las autoridades auxiliares a fin de notificar y consultar a la ciudadanía el estado situacional que guardan las obras públicas del municipio.
7.1	Hacer de la secretaría general una unidad administrativa efectiva que garantice la atención de las necesidades ciudadanas mediante la eficiencia en su operatividad.
7.1.3	Mantener una relación estrecha, abierta, de escucha activa con todos los estratos de la sociedad civil a fin de promover acciones de atención a necesidades prioritarias.
Valores	Gobernabilidad
Discurso	
Considerando prioritariamente la información obtenida durante los mecanismos de consulta ciudadana , integrando así las demandas sociales presentadas ante la administración pública municipal actual y la recolección de propuestas efectuadas durante el proceso de campaña electoral, concluyendo con la estipulación de objetivos, estrategias y líneas de acción del plan municipal de desarrollo y las expectativas de urbanización para cada ejercicio fiscal pertinente. P. 39	
...asumiendo el presidente municipal C. Angel Estrada Rubio un compromiso inquebrantable en el que efectúa el ejercicio administrativo con honradez cabal, imparcialidad y transparencia, haciendo énfasis en el cuidado y vigilancia en el gasto del erario público y el servicio público municipal amable, atento y solidario con los ciudadanos, reforzando el ejercicio democrático en la toma de decisiones, reconociendo cada estrato de la sociedad civil como importante. P.111	
Para la administración pública municipal de Tlalnepantla, Morelos, es sumamente importante escuchar la voz del pueblo y atender todas y cada una de sus necesidades, mediante la ejecución de ejercicios democráticos que promuevan la participación ciudadana y la integren en el proceso de toma de decisiones. P. 113	
AMENAZAS • Expectativas altas por parte de la población. • Falta de mecanismos promotores de la participación ciudadana. P. 114	
La ejecución de los programas y el alcance de los objetivos del plan municipal de desarrollo son responsabilidad de los funcionarios públicos de la presente Administración Gubernamental y el seguimiento de esta ejecución le corresponde en parte al COPLADEMUN, sobre todo en el aspecto de la obra pública, con la participación constante y vigilante de la ciudadanía y autoridades auxiliares. P. 163	
Resumen de indicadores de gestión y desempeño	No hay información
Menciones	
Cinco	

Fuente: Elaboración propia a partir del Plan Municipal de Desarrollo de Tlalnepantla 2022-2024.

Análisis

Su elaboración se realizó por parte de un equipo de funcionarios locales desde su experiencia y conocimientos, retomando información recolectada en foros (consulta popular) de cada uno de los barrios y comunidades convocados al inicio de la administración.

Establece como directriz el valor de la gobernabilidad, sin embargo, en el documento, se hizo un uso discursivo de la PC en el planteamiento tanto de objetivos como de estrategias y líneas de acción. El uso del término se encuentra emparejado con la participación de la población como beneficiarios de bienes, servicios o en las actividades planeadas. No se integra a la PC en términos de prácticas de incorporación e involucramiento individual o colectivo de la población mediante mecanismos formales en la toma de decisiones y gestión del quehacer gubernamental y los asuntos públicos.

En cinco ocasiones se menciona específicamente la importancia y bondades de la PC, sin embargo su empleo es retórico y de uso estético de moda para para robustecer el mensaje político de apertura e inclusión.

No se incluye alguna estrategia, línea de acción y objetivo que directa o indirectamente promueva la PC mediante mecanismos formales, ni tampoco propone algún mecanismo de trabajo abierto para su integración en la gestión pública.

Asimismo, no se incluye ningún indicador de gestión y desempeño relacionado con estrategias, objetivos o líneas de acción que se relacionen directa o indirectamente con la PC.

Primer Informe de Gobierno 2022-2024 de Tlalnepantla

El documento a pesar de haber sido presentado físicamente en reunión de cabildo el 30 de diciembre de 2022 y públicamente el 17 de febrero de 2023, no se encuentra disponible en la página institucional por lo cual fue requerido vía plataforma de transparencia mediante el folio 170360223000004 , al cual el municipio respondió hasta el 22 de marzo de 2023.

Imagen 44. Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla 2022



Fuente: Portada del Primer Informe de Gobierno Tlalnepantla 2022-2024.

En ese sentido, se revisó la presentación pública del IG¹², el cual consiste en una producción video gráfica que inicia con la reproducción de un video clip musical “un pedacito de cielo” (el cual habla desde una visión romántica de las características del municipio y sus comunidades).

El informe continua con una video exposición fotográfica con narración y música de fondo, que retoma los siete ejes establecidos en el PMD. A lo largo de la presentación por rubros, se exponen y celebran montos del presupuesto ejercido, número de beneficiarios, obra pública, actividades y apoyos otorgados, asimismo en repetidas ocasiones se integran testimonios de personas beneficiarias agradeciendo los apoyos al señor Presidente municipal, destacando sus bondades y desempeño.

En específico con respecto a la PC se mencionó solamente que en el mes de febrero se instaló el COPLADEMUN para promover la PC en la planificación de las obras públicas a ejecutar y los foros de consulta ciudadana para su integración en el PMD (minuto 22:47). Por otro lado, a nivel discursivo se mencionó que “se realizó una gestión pública en la cual la gente siempre está al centro de las

¹² Puede ser consultado en <https://tlalnepantlamor.gob.mx/prensa/primer-informe-de-gobierno>.

decisiones” (minuto 6:04), “juntos sociedad y gobierno poco a poco lo hemos logrado” (minuto 10:21) y “guiado por su experiencia, sentido común y amistades estableció el Presidente municipal el compromiso social con todos los habitantes de Tlalnepantla de ser un gran gestor de obras y servicios para nuestra gente de todas las comunidades” (minuto 13:00).

Por su parte, en el documento escrito del IG, se menciona solamente que “en esta administración se caracteriza por trabajar en equipo, todos juntos sociedad y gobierno en favor del desarrollo de nuestra municipalidad.” P.5

Análisis

El informe no hace referencia alguna o presenta información relativa al cumplimiento de las estrategias, objetivos y/o líneas de acción establecidas en el PMD vinculadas directa o indirectamente con la PC. En términos generales solamente presentan numeralia sobre actividades, eventos, servicios, obras, ingresos y gastos de la administración municipal.

El IG supone una celebración estadística de logros en temas relacionados con festejos, apoyos, bienes, obra pública, servicios y actividades realizadas resaltando resultados favorables atribuibles al buen desempeño del gobierno municipal (particularmente promoviendo la figura del Presidente municipal).

Análisis comparativo

Conocimiento, importancia y valor de la PC

Los resultados relacionados con el conocimiento de la población respecto a qué es la PC y la valoración de la misma (importancia) en ambos municipios (Tetela del Volcán y Tlalnepantla) se encuentra alrededor del 60% existiendo una diferencia de 6.5% y 6% respectivamente. Sobre la consideración de la PC como muy importante o relevante al menos (47% y el 57%), el porcentaje de diferencia se encuentra en un 10%. En los tres rubros (conocimiento, importancia y nivel) las diferencias no son significativas (véase Tabla 8).

Por lo menos cuatro de cada diez habitantes (40%) mayores de 18 años en cada municipio no saben, ni tienen idea de qué es la PC y no la consideran importante. El desconocimiento de la PC y su importancia es significativo, lo cual debe identificarse como una situación de atención prioritaria.

Tabla 8. Comparativa de Conocimiento, importancia y valor de la PC en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla

	Conocimiento (Qué es PC)			Importancia (considera importante)			Nivel de importancia		
	Respuesta	Porcentaje	Diferencia	Respuesta	Porcentaje	Diferencia	Respuesta	Porcentaje	Diferencia
Tetela del Volcán	Si	64.50%	6.50%	Si	63%	6%	Importante (muy importante y relevante)	57%	10%
Tlalnepantla		58%			57%			47%	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta.

El porcentaje de diferencia entre la noción de la población de ambos municipios sobre lo qué es la PC agrupada entre completa y cercana¹³ (que se cuenta con una idea clara y relacionada con la PC) no es mayor al 10%, reduccionista¹⁴ en un 4% y de desconocimiento total del 6%. Entre las clasificaciones (completo, cercano, reduccionista y desconocimiento) las diferencias no son significativas (véase Tabla 9). En el límite máximo se ubica el 31% de la población que si tiene una idea clara y abarcativa sobre lo qué es la PC en el caso de Tetela del Volcán y solamente el 17% en Tlalnepantla, una idea o conocimiento claro, básico y/o elemental en un rango del 16% y 12% de la población en Tlalnepantla y Tetela del Volcán respectivamente.

¹³ La clasificación se realiza a partir de la distinción entre quienes consideran que tiene que ver con un conjunto de procesos que de forma individual o colectiva se interviene en la toma de decisiones del gobierno y asuntos públicos a cuyo valor se le asigna una noción completa y quienes consideran que consiste en tomar decisiones colectivas sobre el pueblo o municipio o simplemente que tiene que ver con expresar su opinión sobre asuntos públicos y comunitarios como una noción cercana.

¹⁴ Relacionado solo con votar, pagar impuestos o emitir una solicitud, opinión o queja.

En sentido estricto, sin limitar a la PC para opinar y conocer los asuntos públicos más allá del nivel de información y consulta se encuentra solamente entre el 20% y 30% de la población.

Tabla 9. Comparativa de la noción de la PC en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla

	Noción						
	Completa	Cercana	Diferencia	Reduccionista	Diferencia	Desconocimiento	Diferencia
Tetela del Volcán	31%	12%	10%	21%	4%	36%	6 %
Tlalnepantla	17%	16%		25%		42%	

Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta.

Independientemente de la falta de ejercicios de PC mediante mecanismos formales en ambos municipios, la población cuando decide personalmente involucrarse y participar lo hace porque busca mejorar las condiciones de su comunidad y/o municipio en un 13.5% y 11% en el caso de Tetela del Volcán y Tlalnepantla respectivamente, y por parte del mismo porcentaje en ambos casos (25%), aunque desean hacerlo no se les ha convocado, o bien, no se cuenta con información para saber hacerlo respondido así por el 6.5% y 2%. Lo anterior indica que el gobierno no lleva a cabo ejercicios de dicha naturaleza y por tanto no convoca ni busca involucrar a las personas en la toma de decisiones sobre la conducción de la actividad gubernamental y los asuntos públicos, sin que se aprecie una diferencia significativa en los resultados al respecto.

Limitaciones y beneficios de la PC

La falta de tiempo (27.50% y 21%), falta de interés (22.5% y 30.5 %) y la desconfianza (4% y 4.5%) son las principales causas por las cuales la gente no participa en los dos municipios (véase Tabla 10). Las actividades de la vida cotidiana incluyendo las domésticas y laborales parece que consumen completamente el tiempo disponible de las personas, más aún en el caso de las mujeres quienes por una rígida y tradicional división sexual del trabajo y asignación de roles, deben asumir la carga de crianza y tareas domésticas.

Por supuesto destaca también el hecho de la falta de interés, agrado o compromiso de las personas para involucrarse activamente en los asuntos públicos y la toma de decisiones que afectan a su comunidad.

La presencia de intereses particulares, políticos y ajenos a los del interés comunitario y social, así como las prácticas y representaciones relacionadas con la participación en lo público, además de la simulación, falta de resultados, manipulación e incluso la realización de fraudes ensucian la arena de la PC y su ejercicio, razón por la cual no se presenta como una tarea y compromiso atractivo o

agradable, sino todo lo contrario, que influye en sentimientos de desconfianza, desagrado y desinterés, los cuales se presentan en ambos municipios sin diferencias significativas entre ellos.

Tabla 10. Comparativa de las razones personales por las cuales las personas deciden participar o no en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.

Razones Personales			
	Tetela del Volcán	Tlalnepantla	Diferencia
Desconfianza	4%	4.50%	0.50%
Falta de información	6.50%	2%	4.50%
Falta de tiempo	27.50%	21%	6.50%
No le interesa	22.50%	30.50%	8%
No lo han convocado	25%	25%	Sin diferencia
Por enfermedad o incapacidad no ha podido	1%	3%	2%
Para mejorar las condiciones de su comunidad y municipio	13.50%	11%	2.50%
Otras causas	0%	3.00%	3%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta.

De esa manera en contraste, entre las principales limitaciones por las cuales las personas no participan, se repite la falta de interés y la falta de tiempo entre los primeros lugares en ambos casos, así como también se presenta la falta de información sobre mecanismos, procesos, responsabilidades y alcances, sin embargo destaca la desconfianza en un porcentaje elevado de 20% y 26% (Tetela del Volcán y Tlalnepantla respectivamente) en comparación con la Tabla anterior en la que no representaba una razón significativa al solamente ser referida por menos del 5% de la población (Tabla 11).

Tabla 11. Comparativa de las principales limitaciones de la PC identificadas por la población en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.

Limitaciones			
	Tetela del Volcán	Tlalnepantla	Diferencia
Falta de tiempo para asistir a las actividades	29.50%	22.50%	7%
Falta de recursos económicos para asistir a las actividades	6%	3%	3%
Falta de información sobre mecanismos, responsabilidades y alcances	20%	15%	5%
Falta de interés	24%	33.50%	9.50%
Desconfianza en los procesos y resultados	20%	26%	6%
No sabe leer ni escribir	0.50%	0.00%	0.50%

Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta.

En una línea similar, entre la gama de posibilidades identificadas como beneficios que tiene la PC, la población de ambos municipios presenta varias coincidencias y diferencias estadísticamente no significativas en sus respuestas, entre las que destacan en primer lugar materializar un mejoramiento de las condiciones de sus comunidades, en segundo puesto conocer la actividad que realiza y decisiones que toma el gobierno y en tercer lugar atender problemas y necesidades colectivas prioritarias o la resolución de problemas específicos.

En general la valoración (prácticamente similares) de los beneficios de la PC es positiva en ambos municipios, coincidiendo incluso en la consideración del combate a la corrupción y de garantizar el adecuado uso de los recursos públicos. Asimismo, es importante destacar en ese sentido (tanto en Tetela del Volcán como en Tlalnepantla), que el solo hecho de ser participe se identifica como un beneficio que proporciona satisfacción personal por contribuir de manera desinteresada al mismo tiempo que se buscan mejoras y beneficios colectivos, es decir que la lógica de buscar y hacer el bien común, también aporta satisfacción personal, lo cual es un hallazgo que se presenta como incentivo y posible línea de investigación. En contraste con los beneficios que pueden ser calificados como negativos como el caso de buscar u obtener ventajas individuales atendiendo intereses personales como apoyos de gobierno y programas sociales, o simplemente la consideración de que la PC no tienen ningún beneficio. Los cuales se ubican con un porcentaje de respuesta bajo y en suma no superan el 10% en ninguno de los dos casos de estudio (Tabla 12).

Tabla 12. Comparativa de los principales beneficios de la PC identificados por la población en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.

Beneficios			
	Tetela del Volcán	Tlalnepantla	Diferencia
Atención de problemas y necesidades colectivas	11.50%	11%	0.50%
Mejoramiento de las condiciones de mi comunidad	34.50%	33.00%	1.50%
Supervisión del trabajo y desempeño de las actividades de los funcionarios	4%	4.50%	0.50%
Resolución o atención de un problema específico	8%	10.00%	2%
Conocimiento de la actividad del gobierno y los asuntos públicos	13%	10.50%	2.50%
Construcción de soluciones a problemas entre el gobierno y la sociedad	6%	5%	1%
Formación personal sobre la participación ciudadana y el funcionamiento del gobierno	2%	2.50%	1.50%
Combate a la corrupción	5%	8%	3%
Garantizar el adecuado uso de recursos públicos	4%	4%	Sin diferencia
Beneficios personales	7%	1%	6%
Ninguno	3%	8%	5%
No sabe	1%	1%	Sin diferencia
Satisfacción personal	1.50%	1.50%	Sin diferencia

Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta.

Conocimiento de las Leyes y los mecanismos de PC

El conocimiento de la población de la normatividad (Ley de Participación Ciudadana, Ley de Presupuesto Participativo y Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos) es prácticamente nulo en ambos casos de estudio. Así como también existe un total desconocimiento de los mecanismos formales existentes establecidos en las Leyes. Sencillamente ninguna persona de la muestra pudo mencionar o referir alguno y en esa misma línea no han participado mediante mecanismos formales (Tabla 13).

Tabla 13. Comparativa de los principales beneficios de la PC identificados por la población en los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.

	Conocimiento de la normatividad	Diferencia	Conocimiento de mecanismos formales	Diferencia	Ejercicio de PC mediante mecanismos formales	Diferencia
Tetela del Volcán	6%		0%		0%	
Tlalnepantla	2%	4%	0%	Sin diferencia	0%	Sin diferencia

Fuente: Elaboración propia con base en información de la encuesta.

Se identificó que desde la publicación y entrada en vigor de la Ley de Participación Ciudadana estatal (en 2017), al mes de julio de 2022 *no se ha implementado ningún mecanismo formal establecido*¹⁵ (véase Tabla 14) hechos confirmados tanto a través de solicitudes de información pública como durante la aplicación de instrumentos y realización de entrevistas a funcionarios de los municipios, salvo de manera esporádica en algunos Ayuntamientos y sin información oficial precisa algunas sesiones de Cabildo Abierto. Destaca el hecho que dentro del propio Congreso del Estado, no se ha llevado a cabo ninguna sesión de Congreso Abierto, ni se ha realizado convocatoria al respecto, además por supuesto, no existe información o argumentación que justifique tal vacío u omisión.

En ese mismo tenor, la Ley de Presupuesto Participativo, aún con su Reglamento vigente desde 2021, no se ha implementado ningún ejercicio en la entidad, ni ejercido el presupuesto asignado al respecto que fue de 27 millones quinientos mil pesos para el caso del año 2021 y la misma cantidad para el año 2022¹⁶, la cual redujeron a 15 millones para el 2023 y que al cierre de la presente tesis igualmente no se han ejercido de acuerdo a su naturaleza¹⁷.

¹⁵Respuesta a la solicitud de información pública folio 170362922000021 por parte del IMPEPAC.

¹⁶ Respuesta a la solicitud de información pública folio 171235122000262 por parte de la Unidad de Transparencia del Congreso Estatal.

¹⁷ Respuesta a la solicitud de información pública folio 170356823000085, en la cual destaca el hecho de que a pesar de no haberse ejercido como tal el Presupuesto Participativo, en 2021 se ocuparon \$191,714.88 y en 2022 \$551,011.07 para gastos operativos y diversos distintos a la naturaleza de ejecución de proyectos de la naturaleza establecida en la Ley.

Tampoco se ha llevado a cabo ningún proceso de capacitación formal en materia de PC y mecanismos formales establecidos en la Ley a los municipios por parte del IMPEPAC, si no por primera vez hasta a finales del mes de junio y principio de julio de 2022, que de los 36 ayuntamientos convocados solamente decidieron asistir (virtualmente) un total de 14¹⁸.

Es decir que los gobiernos de los Ayuntamientos que tomaron posesión en enero de 2019 y concluyeron en diciembre de 2021, no recibieron ningún tipo de capacitación ni llevaron a cabo ningún ejercicio de PC mediante mecanismos formales establecidos en la Ley. Por su parte, los Ayuntamientos que iniciaron funciones el 01 de enero de 2022, una vez transcurridos siete meses solamente 14 de los 36 tuvieron un primer acercamiento y capacitación breve (2 horas) sin aterrizar ni construcción de una plataforma para su operación a corto o mediano plazo.

Tabla 14. Mecanismos formales de participación ciudadana en el Estado de Morelos

Plebiscito	Referéndum	Iniciativa Popular	Consulta Ciudadana	Colaboración Ciudadana	Difusión Pública	Asamblea Ciudadana
No se han aplicado	No se han aplicado	No se han aplicado	No se han aplicado	No se han aplicado	No se han aplicado	No se realizan
Audiencia Pública	Cabildo Abierto	Congreso Abierto	Rendición de Cuentas	Red de Contraloría	Presupuesto participativo	Consejo Municipal de Participación Social
No se han aplicado	Esporádicamente solo en algunos municipios (sin información completa)	No se realizan	No se han aplicado	No se han aplicado	No se realizan	No se realizan

Fuente: Elaboración propia con base en información de solicitudes de transparencia y entrevistas a funcionarios IMPEPAC.

Prácticas de participación local o comunitaria

Si bien el escenario tanto a nivel estatal como municipal del ejercicio de la PC mediante mecanismos formales presenta un panorama negativo al grado de inexistencia (véase Tabla 15), afortunadamente fue posible identificar durante la investigación, que al interior de ambos casos de estudio, existe una importante tradición de organización y participación comunitaria para la atención, prevención y mantenimiento de asuntos de cada barrio o comunidad y del municipio en general.

En contraste con el vacío de la PC mediante mecanismos formales, existe una organización y participación de la población a nivel comunitario y municipal determinada por usos y costumbres que presenta porcentajes muy similares en los dos municipios de estudio, con un diferencia de 5%. Los resultados de los casos de estudios indican que al menos una de cada dos personas participa en

¹⁸ Respuesta a la solicitud de información pública folio 170362922000108 por parte del IMPEPAC.

actividades comunitarias relacionadas con información sobre asuntos públicos, toma de decisiones, mejoramiento del entorno comunitario y organización de las fiestas patronales.

De esa manera, del total de la población encuestada, 57.5% y 52% de Tetela del Volcán y Tlalnepantla, manifestaron conocer, participar o haber participado activamente mediante mecanismos instituidos por usos y costumbres para la atención de problemas y temas de sus comunidades y del municipio, sin existir diferencias significativas en ambas demarcaciones (véase Tabla 15).

Tabla 15. Porcentaje de participación mediante mecanismos comunitarios de los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.

	Participación comunitaria	Diferencia
Tetela del Volcán	57.50%	5%
Tlalnepantla	52%	

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de la encuesta.

Tradicionalmente, el conocimiento y la atención de los asuntos públicos en ambos casos de estudio se desarrollan a partir de procesos de participación comunitaria de la población. En ese sentido, está se encuentra bastante organizada y ofrece varias posibilidades de participación las cuales tienen distintas potencialidades y alcances, partiendo desde la información, el trabajo a favor de la comunidad, hasta la gestión, consulta y fiscalización de las obras públicas, esta última solamente en el caso de Tetela del Volcán.

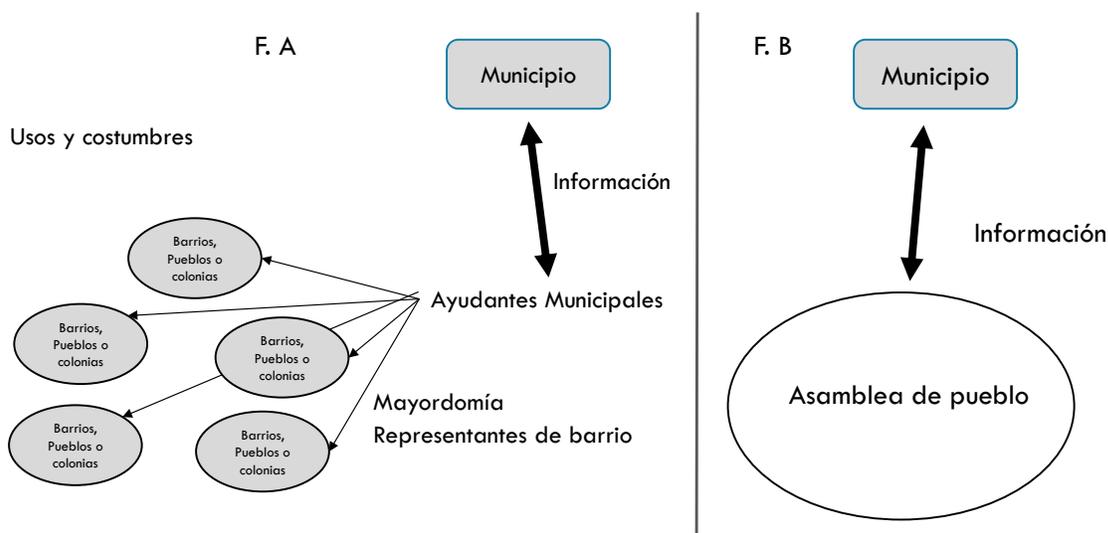
Los gobiernos municipales en ausencia de la implementación de mecanismos formales, interactúan con los esquemas de organización comunitaria, principalmente a un nivel de información y consulta, desahogando asuntos de manera cotidiana, como la difusión de información de programas sociales y actividades y festejos programados anualmente (véase Tabla 16 e imagen 45).

Tabla 16. Mecanismos de participación social, funciones y alcances de los municipios de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.

		Organización de la PC local
Mecanismo de participación local	Funciones	Nivel de participación
Ayudantes municipales electos por usos y costumbres por cada barrio, pueblo o comunidad	Socializan información del gobierno municipal o recuperan el sentir de la población e informan	Información/Consulta
Representantes vecinales electos por usos y costumbres en cada barrio, pueblo o comunidad para conformar comités	Son canal de comunicación y gestión con el gobierno municipal	
Comités de supervisión de obra	Supervisan y aceptan la entrega de las obras avalando el uso de recursos	Fiscalización
Comités temáticos específicos	Atención y seguimiento de asuntos específicos	Información/Consulta/Gestión
Consultas populares elaboración y actualización del PMD	Que la población emita su opinión respecto de problemas y necesidades que debe atender el municipio	Consulta
Faenas comunitarias	Que la población realice trabajos de limpieza y mano de obra necesaria en materia de mantenimiento o construcción de manera sistemática sobre temáticas específicas comunitarias o municipales	Mano de obra
Asambleas por barrio	Información y acuerdos básicos sobre temáticas específicas comunitarias o municipales	Información/Consulta
Asambleas de pueblo	Información y acuerdos básicos sobre temáticas específicas o municipales	Información/Consulta
Mayordomías en cada barrio	Organización comunitaria, social u religiosa de fiestas patronales de cada barrio o del municipio	N/A

Fuente: Elaboración propia con base en información del instrumento.

Imagen 45. Esquemas de participación comunitaria (Ayudantías y asambleas de pueblo)

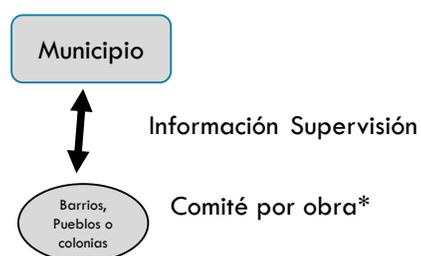


Fuente: Elaboración propia.

Entre los mecanismos locales de PC, destacan los Comités temáticos y de supervisión de obra. Los primeros organizados en torno al manejo y seguimiento de temáticas de trascendencia e importancia municipal como el agua o ciertos festejos locales, y los segundos constituidos en función del seguimiento y supervisión de determinadas obras públicas, a fin de verificar su cumplimiento (conclusión).

Por supuesto, la mayor debilidad de los mecanismos de participación local reside en la falta de normatividad y su cumplimiento basado en la voluntad de las personas y del gobierno. Así como la ausencia de procesos, obligaciones y sanciones en caso de incumplimiento (véase imagen 46).

Imagen 46. Esquema de los Comités de obra



Fuente: Elaboración propia.

Fomento de la PC y apertura del gobierno municipal

En el último rubro del instrumento, correspondiente con la percepción de la ciudadanía sobre la postura y compromiso de los gobiernos municipales de los periodos estudiados (2019-2021 y 2022-2024), respecto de fomentar y promover la PC, en el caso de Tetela del Volcán la valoración en ambos casos fue del 44.5%, lo cual significa que menos de la mitad de las personas considera que existe un compromiso y acciones reales de parte del gobierno para propiciar y facilitar la PC.

En el caso de Tlalnepantla, se presenta un diferencia del 16% entre ambos periodos a favor de la administración actual, sin embargo solamente el 52% valoró positivamente sus esfuerzos (es decir prácticamente la mitad). Entre ambos municipios la diferencia es de 7.5% para el primer periodo y de 23% del segundo, siendo significativa la diferencia en este último (véase Tabla 19). Paradójicamente, en el caso de la administración 2022-2024 de Tlalnepantla, en la cual por parte del 68% se percibió congruencia y compromiso con el fomento y promoción de la PC, el 24 de octubre de 2022, mediante una asamblea de pueblo organizada en la explanada municipal, habitantes de varias comunidades votaron y acordaron la destitución del alcalde, y en consecuencia, en sesión

extraordinaria fue destituido irregularmente por el Cabildo, situación que posteriormente se regularizó con la intervención del gobierno y el Congreso Estatal en el transcurso del siguiente mes, pero que en los hechos contradice la percepción o valoración positiva que se respondió en el instrumento.

La interpretación que puede otorgarse a los porcentajes de respuesta obtenidos (en los dos casos y periodos de estudio), considerando los parámetros de la población respecto de lo que ésta considera como PC, puede inferirse que las personas la relacionan directamente con las convocatorias para participar en las actividades y oferta de bienes y servicios municipales. Es decir, que la población considera (confunde) que a partir de los esfuerzos de difusión y convocatorias del gobierno municipal, es que éste promueve la PC. No obstante lo anterior, considerando los porcentajes en contra (también en ambos casos y periodos) no es posible afirmar que la población valora positivamente las acciones de los gobiernos municipales con el fomento y promoción de la PC en sus demarcaciones, puesto que existen porcentajes significativos (prácticamente del 50%) que mencionan que el gobierno no hace nada al respecto.

De la mano con lo anterior, se observó que en el municipio de Tetela del Volcán solamente el 36% en ambas administraciones valoró la postura del gobierno como abierta con la PC y en un 11.5% también en ambos periodos, como falsa y/o a conveniencia de los intereses de las mismas.

Por su parte, en Tlalnepantla los resultados sobre la misma línea fueron de 40.5% y 55% para el periodo pasado y actual respectivamente, existiendo una diferencia entre ambos municipios de 4.5% y 19% en la valoración como un gobierno cuya postura es abierta con la PC. En el caso de una valoración negativa relacionada con una postura falsa y/o de conveniencia con la PC, los resultados fueron de 11.5% y 10% entre los dos periodos de estudio, sin existir diferencias significativas (1.5%) entre los dos municipios (véase Tablas 17 y 18).

Tabla 17. Fomento y promoción de la Participación Ciudadana por parte del gobierno municipal

	2019-2021		2022-2024	
	Si	No	Si	No
Tetela del Volcán	44.50%	53%	44.50%	50%
Tlalnepantla	52%	46%	68%	31%

Fuente: Elaboración propia con base en información del instrumento.

Tabla 18. Postura del gobierno municipal respecto a la PC

	2019-2021			2022-2024		
	Abierto	Cerrado e indiferente	Conveniencia	Abierto	Cerrado e indiferente	Conveniencia
Tetela del Volcán	36.00%	48%	11.50%	36%	45.00%	11.50%
Tlalnepantla	40.50%	40%	11.50%	55%	29%	10%

Fuente: Elaboración propia con base en información del instrumento.

Conocimientos y voluntad de los Presidentes municipales

La concepción de la PC por parte de los dos Presidentes municipales¹⁹ es similar, reducida a una vía de información como insumo. Los funcionarios desconocen la normatividad de la PC (Ley de Participación Ciudadana, la Ley de Presupuesto Participativo del Estado, incluyendo la Ley Orgánica Municipal en lo que respecta a los Consejos de Participación Social, así como sus respectivos Reglamentos) y ninguno recibió capacitación al respecto.

En los dos casos, el rol de gobierno ejercido es tradicional y paternalista en el cual éste representa a la sociedad y defiende intereses colectivos, quien desempeña sus actividades como experto, capaz y conocer de los asuntos y la gestión pública.

Ambos Presidentes municipales resaltan a nivel discursivo la importancia de la PC en términos de su relación con la generación información, presentación de peticiones para la atención de demandas y problemas para lograr gobernabilidad y en la participación de la ciudadanía como beneficiarios de programas, apoyos, actividades y servicios en general. Ninguno implementa mecanismos formales de PC o estrategias para la incorporación de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales y su evaluación (véase Tabla 19).

¹⁹ Si bien en la estrategia y planteamiento metodológico se consideró la pertinencia de entrevistar tanto a los Presidentes como expresidentes municipales de ambas demarcaciones, a pesar de los esfuerzos realizados para lograrlo, únicamente se logró entrevistar al Presidente municipal en funciones de Tlalnepantla y al expresidente municipal de Tetela del Volcán. Increíblemente, conseguir una audiencia y/o espacio para entrevistarlo resultó más complicado que si se tratara de un Gobernador o Secretario de Estado, lo cual habla también de la apertura y transparencia de los mismos funcionarios.

Tabla 19. Comparativo de indicadores sobre PC de los presidentes municipales de Tetela del Volcán y Tlalnepantla.

	Tetela del Volcán	Tlalnepantla
	Expresidente Municipal	Presidente Municipal
Concepción	Como una vía de información y percepción sobre problemáticas del municipio.	La determinación de actividades y acciones de su gobierno se realiza con base en la opinión de la gente
Conocimientos	No conoce la Ley de Participación Ciudadana ni la Ley de Presupuesto Participativo del Estado	No conoce la Ley de Participación Ciudadana ni la Ley de Presupuesto Participativo del Estado, confunde la última como un tema de contabilidad
Rol	Tradicional y paternalista en el cual el gobierno representa a la sociedad y defiende intereses colectivos.	Tradicional y paternalista en el cual el gobierno representa a la sociedad y defiende intereses colectivos.
Importancia	Discursivamente resalta la importancia de PC como la recepción de demandas y problemas y lograr atender o resolverlas bajo un rol de funcionario comprometido y capaz.	Discursivamente resalta la importancia de la PC, como un insumo para conocer la opinión de la población y que las personas participen en los diferentes programas que el municipio realice.
Capacitación	No recibió	No recibió
Mecanismos	Comités de COPLADEMUN, Comités de Obra y Mayordomías.	Comités de COPLADEMUN Mayordomías.

Fuente: Elaboración propia con base en información recuperada de las entrevistas.

Planes de Desarrollo Municipal e Informes de Gobierno

Los cuatro PMD revisados incluyeron a la PC, la gobernabilidad y la gobernanza como sus valores, asimismo incluyeron menciones directas e indirectas de la PC, resaltando su importancia y bondades de su inclusión en la gestión pública (en promedio en 6 menciones directas), así como también en estrategias, líneas de acción y objetivos hasta en un máximo de 32 ocasiones (y de 3 en el mínimo), sin embargo, en todos los documentos no se incluyeron indicadores de gestión y desempeño al respecto, que permitiera no solo su medición, sino especialmente su identificación con actividades o hechos que la materializaran y fueran verificables.

Por su parte, los IG representaron más bien un festejo o celebración de los trabajos y resultados obtenidos durante cada gestión, haciendo solo referencia a una serie de estadísticas de actividades, eventos, bienes y servicios prestados, obra pública realizada y recursos gastos. En ningún caso se presentó información relacionada con las estrategias, líneas de acción y objetivos en los que se incluía la PC dentro de los PMD.

Capítulo V. Hacia la construcción de una propuesta efectiva para la operación y fortalecimiento de la PC a nivel municipal

La propuesta para el fortalecimiento y operación efectiva de un mecanismo de PC que se presenta en este capítulo, representa una recomendación práctica para su impulso a nivel municipal, la cual se fundamenta desde una visión de lo público en el marco de la gobernanza (Aguilera, 2012) y la promoción de un proyecto democrático-expansivo encaminado a la institución de un Cuarto Poder Ciudadano autónomo (Sandoval 2013 y 2016).

Cuando nos referimos a lo público, como lo señala Aguilera (2012), debe ser desde una visión con un enfoque político, productivo y eficiente. Lo cual exige considerar que los gobiernos sólo pueden cumplir políticas y programas en razón de los recursos existentes²⁰ y por lo mismo, tienen que ser responsables en la planeación y prestación de los bienes y servicios que pueden tener y ofrecer, para evitar la asimetría entre demandas efectivas y recursos existentes, garantizando con ello condiciones de gobernabilidad. Una visión particularmente productiva y eficiente, implica introducir no solo programas de mejoramiento (Aguilera, 2012) desde un enfoque de experto, sino también la suma de voces y recursos de todos los actores de la arena pública, es decir la sociedad civil y el mercado, que hagan posible un rendimiento mayor de los bien sabidos escasos recursos y capacidad operativa con la que se cuenta, especial y acentuadamente en la realidad municipal.

Desde lo público, en el marco de la gobernanza, se considera al gobierno como una institución en la cual participan y se suman otros actores, que bajo un esquema de colaboración puedan atender y satisfacer la oferta y demanda de los bienes y los servicios públicos. Al respecto, es importante señalar que la sobrecarga de demandas sociales en comparación a la capacidad instalada de cada municipio, provoca una ruptura entre una y otra, dando lugar a la pérdida de gestión que conlleva a la obtención de resultados desfavorables en términos sociales y públicos.

Actualmente ya no pueden permitirse niveles de discrecionalidad tanto en la toma de decisiones como en la actuación cotidiana del servicio público, debe existir por el contrario, una total transparencia, libertad y responsabilidad que se encuentre fundada, motivada y clara, en la cual tenga participación la ciudadanía. Los gobiernos no se deben aislar de la ciudadanía, sino por el contrario, deben estar sujetos a una mayor vigilancia por parte de éstos para evitar las prácticas ineficientes y/o de corrupción. Sin embargo, como lo señala Alicia Ziccardi (2004:10), es claro que en el presente (2023) no se tiene resuelto el problema de la PC en las decisiones públicas, más allá del mero trámite y

²⁰Al respecto, la autora precisa que los asuntos públicos siempre se deben regir por el principio de la escasez, no por el axioma de que son abundantes los recursos y que por lo mismo, pueden aplicarse sin más criterios que su existencia misma.

simulación, más allá de lo simbólico o relleno de tipo consultivo, alcanzando una presencia e incidencia auténtica y efectiva.

La idea de un proyecto democrático-expansivo (Sandoval 2013) contempla la garantía de condiciones mínimas de transparencia²¹ como primer paso para la profundización de la democracia en el marco de una efectiva gobernanza. Asimismo, se relaciona estrechamente con los fracasos observados en las últimas dos décadas (desde la transición), de parte de los gobiernos de todos los niveles (aunque fueron elegidos democráticamente), para atender problemas apremiantes como la pobreza, la desigualdad, la inseguridad y la corrupción.

En los hechos, paradójicamente se observa comúnmente que los funcionarios públicos insisten en perpetuar la discrecionalidad y la opacidad a través del cumplimiento superficial de la Ley, la simulación y/o en casos extremos su incumplimiento. De fondo exhiben su incapacidad para transformar la relación entre ciudadanía y gobierno, así como con un fracaso para re-conceptualizar el rol de éste en el desafío y expectativa actual (Sandoval 2013:109).

El objetivo principal del proyecto democrático-expansivo apuntala a la transparencia como motor de cambio que impulse los avances normativos y políticos necesarios para la reconfiguración de una gestión pública eficiente, austera, respetuosa de los derechos (del orden legal e institucional) y abierta. Puesto que es innegable que garantizar a la ciudadanía conocer, opinar y evaluar directamente la forma en que opera el gobierno, contribuye firmemente a la creación de una ciudadanía participativa y crítica (Sandoval 2013:118).

La propuesta del Cuarto Poder Ciudadano también de la Doctora Sandoval (2016), en esencia comprende la instalación de un verdadero sistema anticorrupción ciudadano e independiente y con ello el andamiaje de pesos y contrapesos óptimo para el respeto de los derechos humanos, el acceso a la información, transparencia, rendición de cuentas y PC. Para lo cual es necesario ciudadanizar y otorgar verdadera autonomía a las principales instituciones que podrían materializar la anticorrupción efectivamente: Contraloría, Fiscalía, Derechos Humanos, Elecciones, Transparencia y Rendición de cuentas.

Sin embargo, en el seno de un sistema añejamente establecido de dominación social atravesada por intereses personales, políticos, partidistas, económicos y resistencias contrarios por su propia naturaleza a la propuesta arriba referida, de quienes además depende su negociación y el acuerdo para

²¹ Señalado por la autora como un instrumento diseñado para hacer efectiva la PC, la rendición de cuentas, combatir la corrupción y desarticular el sistema de impunidad y privilegios arraigado en la gestión pública en México. Al mismo tiempo que funciona como eje básico para el ejercicio de los derechos y la construcción de ciudadanía.

su creación (al menos entre el ejecutivo y el legislativo), es precisamente su propia condena. Toda vez que se aprecia que la vía del acuerdo y negociación política necesaria siempre buscará alejarse de la afectación de los intereses de quienes participan, lo cual representa atentar en contra del orden e intereses del sistema y su status quo. Pensar en la creación de un Cuarto Poder distinto pero de igual peso al ejecutivo, legislativo y judicial, es precisamente la coronación de un sistema de pesos y contra pesos teóricamente efectivo; pero con las condiciones actuales, políticamente no viable.

La constitución de un Cuarto Poder Ciudadano no es menor, por que señala y trae a discusión el sistema de dominación social en el que participan no solo los políticos y funcionarios de ventanilla (quienes sin saberlo pertenecen a un esquema más amplio), si no en el cual se alinean intereses del mercado y la sociedad civil, la captura del Estado, el fraude electoral, el desvío de recursos y las cúpulas del poder. Cuya identificación y comprensión es el primer paso, y no así la insistencia periódica de realizar pequeños arreglos técnicos de transparencia, rendición de cuentas o supervisión en los que tradicional y discursivamente los gobernantes en turno e incluso la misma oposición sin importar colores insisten, claramente sin alcanzar resultados significativos. El cambio de un sistema estructurado y organizado de dominación, que posee todas las posiciones dentro y fuera de las instituciones presenta un obstáculo casi imposible de sortear.

La presente propuesta no se enfoca en el cambio ideal y total del Cuarto Poder Ciudadano de Sandoval, el cual finalmente es parte del horizonte a alcanzar y debe tenerse presente. Sino en un diseño institucional que desde abajo, con apertura del gobierno y la PC paulatinamente se construyan gradualmente las condiciones necesarias para los grandes cambios (al nivel de exigencia social).

Dicho arreglo inicialmente debería operar creando condiciones similares a una pecera o vitrina transparente de la actividad y decisiones gubernamentales, para que siempre sean claras y justificadas, accesibles y compartidas en la mayoría de los casos con la población, con mecanismos claros y efectivos de rendición de cuentas garantizando la correcta aplicación y ejercicio de los recursos públicos.

La apuesta debe realizarse a juicio del autor, es en la construcción y puesta en marcha de un mecanismo municipal de PC que garantice de manera sistemática, real y efectivamente la incorporación e involucramiento individual o colectivo de la población en la toma de decisiones y gestión del quehacer gubernamental y los asuntos públicos.

El mecanismo propuesto correspondería con un tipo de democracia representativa-participativa, es decir un Consejo Municipal Ciudadano (véase imagen 47) que sea integrado por el cabildo, funcionarios municipales y por la ciudadanía con base en un criterio de representación territorial de

la demarcación (barrios o comunidades). Así como en la invitación de actores relevantes de la sociedad civil y comercial que sean estratégicos. Cuya función principal se centre en la participación de la ciudadanía tanto en la toma de decisiones de los asuntos públicos como en la supervisión y rendición de cuentas de la gestión pública municipal.

La idea central es constituir una voz crítica sobre la agenda, los asuntos públicos y la acción pública, que se sume el debate y la aportación de inteligencia colectiva (Uvalle 2022: 39). Así como también, particularmente, que dicho mecanismo de PC lo sea al mismo tiempo de rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos y del desempeño de la gestión municipal.

Recuperando el razonamiento al respecto de la OCDE, “la participación de la ciudadanía y actores sociales en la formulación de políticas públicas puede apoyar una nueva relación entre éstos y los gobiernos basada en la confianza y en un nuevo pacto social basado en la igualdad y la cohesión social. Sin embargo, para que la participación de ciudadanos y actores cumpla con lo prometido, las autoridades públicas tendrán que tomar medidas serias y hacer los esfuerzos necesarios para incluir y escuchar a tantas voces como sea posible, en especial las de aquellos a quienes por lo general se les considera socialmente excluidos”. (2020:06). Así, abrir de manera efectiva la actividad y decisiones del gobierno, obligar a dialogar y acordar decisiones con la ciudadanía, producir y brindar bienes y servicios de calidad, vigilar el ejercicio del presupuesto, conocer los mecanismos y resultados de atención de demandas y necesidades de la ciudadanía, conocer la actividad y desempeño gubernamental, participar en la evaluación de resultados, sería una práctica cotidiana.

Si bien los alcances del CMC serían consultivos y no vinculatorios, su trabajo al mismo tiempo que aportaría legitimidad al gobierno también otorgaría reconocimiento al mismo, garantizaría la existencia (y su actualización) de información pública básica y estratégica, su actualización y acceso, así como un mecanismo de supervisión de la actividad y gestión pública municipal en áreas y temáticas que tradicionalmente son opacas, discrecionales y corruptas, exigiendo eficiencia en su desempeño.

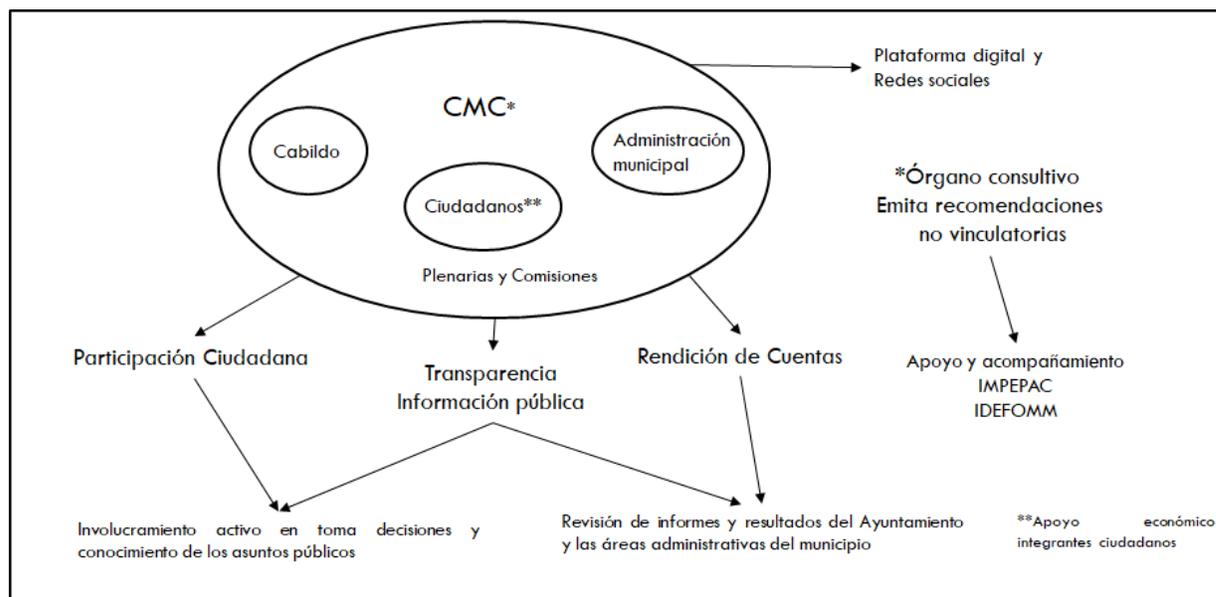
Lo anterior parece un asunto intrascendente, sin embargo, lograr arreglos institucionales y un marco normativo que instituya condiciones de apertura y participación en dichas materias es elemental. Puesto que además de su institución formal, requiere de información actualizada y acceso a la misma, capacitación para los funcionarios y la ciudadanía, incentivos para todos los actores, supervisión y acompañamiento, éstas dos últimas para evitar el abuso, la simulación e incumplimiento.

Su puesta en marcha implica combatir una infinidad de resistencias políticas y burocráticas, fin de prebendas, irregularidades y excesos, así como una amplia diversidad de problemas cotidianos que

surgirán hasta que se alcance un equilibrio y se normalice como práctica tanto del ejercicio del gobierno y sus funcionarios como de la ciudadanía que participe hasta que con paso firme exija la ciudadanización y autonomía de un sistema anticorrupción tal cual lo plantea Sandoval (2018).

La PC en los CMC cumple con una función que complementa el ejercicio del gobierno y no debe ser nunca antagónica a la eficiencia o un obstáculo para la misma.

Imagen. 47 Esquema de la propuesta del Consejo Municipal Ciudadano



Fuente: Elaboración propia.

Descripción

Los CMC son órganos de participación y representación ciudadana a nivel municipal, cuyo objetivo es constituir un espacio para el conocimiento e involucramiento y de la gestión pública (desempeño) y toma de decisiones, así como en la evaluación de resultados, generación de propuestas y rendición de cuentas. Su integración responde a un criterio representativo de la estructura social y privada-comercial de cada municipio (considerando todos los actores además del gobierno).

La mecánica de trabajo del CMC se realizaría mediante sesiones plenarias o comisiones, éstas últimas conforme la revisión de asuntos que se requiera bajo un criterio de trabajo más ágil para su posterior presentación en el pleno.

En cada sesión tanto el cabildo a través de un representante o del secretario técnico, presentará un informe ejecutivo sobre los asuntos tratados y las reuniones sostenidas.

De la misma manera, cada área administrativa del gobierno municipal presentará un reporte ejecutivo sobre los trabajos y resultados obtenidos.

Al finalizar las presentaciones y revisión de informes, se realizarán observaciones, recomendaciones, propuestas o cuestionamientos específicos.

El CMC pondrá especial atención en la información y asuntos relativos a la prestación de servicios y programas desde la operación a cargo de cada institución o área del gobierno municipal, la administración de la Hacienda municipal (ingresos-egresos) y el ejercicio del presupuesto anual, la evaluación de la gestión municipal, la realización de obras públicas (contratos, costos, alcances, calidad, tiempos y cumplimiento), licitaciones y contrataciones, la atención de demandas, necesidades y problemas sociales, la organización de eventos cívicos, culturales y deportivos de interés colectivo o municipal, cumplimiento de metas, objetivos y resultados presentados.

La revisión del desempeño municipal y sus informes deberá regirse a un criterio de austeridad republicana²² (Sandoval, 2022), eficiencia y eficacia, respeto de derechos e inclusión.

Los CMC deberán aprovechar los recursos digitales y tecnológicos gratuitos, no solo para difundir la información del trabajo de las sesiones y sus asuntos, sino también para recuperar el sentir y las opiniones de la sociedad en general. De esa forma, el acceso a la información será fácil y sencillo para conocer los asuntos públicos.

Las y los integrantes de la ciudadanía como los representantes de organizaciones sociales y del sector privado, observando una conducta respetuosa, podrán manifestar libremente sus ideas, dudas, comentarios y observaciones sobre la información presentada.

Por su parte, las autoridades municipales deberán atender los cuestionamientos que se presenten y/o aceptar las observaciones y propuestas, argumentando y fundamentado en su caso la negativa en los casos que corresponda.

²² La administración pública municipal y las políticas públicas de la misma, deben organizarse de manera distinta a una visión neoliberal de la austeridad, la cual errónea y tradicionalmente se enfoca solamente en el adelgazamiento del gasto público y no en los elevados costos de funcionamiento y operación del gobierno.

En ese sentido, la austeridad republicana consiste en observar sencillez y moderación en el uso de los recursos públicos, particularmente respecto al correcto ejercicio de las tareas y funciones del servicio público, salvaguardando en todo momento el patrimonio del Estado. No así en la lógica de reducir la justicia social y los gastos de inversión del gobierno en programas y beneficios sociales.

El ejercicio de los CMC como mecanismos de PC sin duda van a mejorar la efectividad de la gestión pública municipal, incrementar la legitimidad de las instituciones y el gobierno electo, así como brindar una respuesta oportuna a demandas y necesidades sociales.

Requerimientos y condiciones

Se deben realizar reformas jurídicas a la Ley de Participación Ciudadana Estatal, la Ley de Planeación Estatal y la Ley Orgánica Municipal principalmente, así como de normatividades secundarias.

Implementar un proceso inicial y permanente de formación y capacitación de funcionarios e integrantes de cabildos municipales a cargo de personal del IMPEPAC y del IDEFOMM.

Implementar medidas y estrategias para la generación, organización y presentación de información sobre la gestión pública municipal que atienda y cubra las necesidades de las sesiones del CMC, bajo la premisa elemental que sin información pública no hay transparencia, participación ni mucho menos rendición de cuentas.

Las y los funcionarios municipales además de desempeñar sus actividades con intensidad, cuidado y esmero, deben documentar su ejercicio, al menos en términos de control cuantitativo sobre los asuntos de su competencia y asumir un compromiso de apertura.

Voluntad política de las y los Presidentes municipales para otorgar un voto de confianza a la PC y capitalizar sus beneficios, en lugar de considerarlo un obstáculo, problema o limitación.

El IMPEPAC debe ser responsable de apoyar en la elección y selección de integrantes de la ciudadanía, de la sociedad civil y el sector privado empresarial. Asimismo, realizar un proceso de capacitación y acompañamiento a los CMC para el cumplimiento de sus funciones.

Se deben realizar campañas de difusión local estratégicas sobre los CMC.

Se debe otorgar estímulos económicos simbólicos a las y los integrantes de la ciudadanía²³.

La propuesta considera principalmente la reingeniería de los órganos municipales del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y de los Consejos de Participación Social. En el caso de los primeros, modificar la función de evaluación del PMD, la cual sería una atribución de los CMC, así

²³ La ciudadanía por lo general proviene de sectores populares, y son quienes más apoyo requieren y carencias presentan. De acuerdo con resultados de la investigación necesitan dedicar más tiempo a actividades económicas y domésticas que garanticen su sobrevivencia y la de su familia, y la contradicción y/o limitación se presenta cuando paradójicamente se les exige/espera que contribuyan con su tiempo y recursos para participar. Por ello, siguiendo la lógica de un jurado, deben otorgarse incentivos económicos para compensar los costes de la participación (FONT 2004:28). El escenario y costes del otorgamiento de apoyos económicos sujetos a su asistencia a las sesiones y cumplimiento de obligaciones, realmente representaría un monto modesto, puesto que podría considerarse desde el pago de un salario mínimo hasta determinada cantidad no mayor a cinco UMAS por sesión del CMC.

como también la inclusión de éste en la elaboración propuestas, observaciones y/o recomendaciones al COPLADEMUN al momento de la formulación del PMD y sus respectivas actualizaciones.

Con respecto a los Consejos de Participación Social se debería considerar su supresión, y que en su lugar los CMC asumieran parte de sus funciones al representar un verdadero órgano de participación plural y democrática de la sociedad.

Por último, se debe construir y poner en operación una plataforma digital bajo responsabilidad del IMPEPAC a partir de la cual se registre, respalde y se facilite el acceso a la información para toda la población.

La operación y cumplimiento de funciones de los CMC no debe sustituir en ningún caso las obligaciones de transparencia y administrativas de los gobiernos municipales establecidas en las Leyes.

Constitución

Integrado por vecinos representantes de cada comunidad o barrio del municipio, pero también representantes del sector privado empresarial y de organizaciones sociales existentes.

Las y los integrantes serán electos por votación popular directa, conforme al principio de mayoría relativa al igual que las autoridades auxiliares municipales.

Solamente podrán participar en el proceso de elección los vecinos del municipio cuyo domicilio se encuentre dentro de la demarcación y que se encuentren inscritos en la lista nominal del municipio.

Para el caso de organizaciones civiles o sociales, así como del gremio empresarial y/o sector privado, sus domicilios fiscales tendrán que estar dentro del municipio, o bien al menos contar con oficinas, comercios o instalaciones en la demarcación. La selección de los representantes será a partir de elecciones libres y secretas realizada entre las y los interesados que se presenten conforme la convocatoria pública correspondiente.

El Presidente municipal o algún titular de área designado por éste, con derecho a voz y voto, quien presidirá las reuniones.

Un Secretario Técnico con voz pero sin voto que preferentemente será el Secretario de General del gobierno municipal o algún titular de área designado por éste.

Las y los Regidores y Síndico municipal con derecho a voz y voto.

Un representante ciudadano por cada barrio o comunidad que comprende el municipio, todos con derecho a voz y voto.

El titular del órgano interno de control o representante de éste, con derecho a voz pero sin voto.

Representantes del IMPEPAC y/o IDEFOMM con derecho a voz pero sin voto, quienes coadyuvaran en el desarrollo óptimo de las sesiones y el cumplimiento de funciones. Además, dichas instituciones serán los responsables de brindar capacitación, asesoría, orientación y acompañamiento a los CMC.

Se estima conveniente igualmente la invitación y/o el acompañamiento de académicos de instituciones de educación superior estatal, cuya opinión y aportaciones sin duda serian relevantes y de gran valía.

Funciones

- Analizar la problemática y necesidades de todos los sectores y territorio del municipio para proponer proyectos viables de ejecución, recomendaciones o solicitudes de atención prioritaria.
- Revisar periódicamente en sesiones plenarias los informes y resultados del Ayuntamiento y las áreas administrativas del municipio vigilando la correcta aplicación de recursos y ejercicio del servicio público.
- Participar en el proceso de formulación del PMD y sus actualizaciones, de los programas y oferta de actividades municipales realizando recomendaciones y/u observaciones.
- Difundir información sobre los trabajos realizados durante las sesiones y en general de los asuntos públicos tratados.
- Promover la consulta de la ciudadanía en los asuntos públicos, así como facilitar la construcción de vínculos de la sociedad con las dependencias y entidades municipales;
- Coadyuvar en el cumplimiento eficaz de planes y programas municipales;
- Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en tareas de beneficio colectivo;
- Colaborar en el mejoramiento y supervisión de los servicios públicos municipales;
- Revisar, analizar, evaluar y comentar públicamente los informes de gobierno respecto de la información presentada y los asuntos pendientes por atenderse.
- Realizar visitas en campo para supervisar y confirmar la existencia de obras, servicios, actividades, operación de programas y eventos.

Capítulo VI. Sugerencias para futuros estudios y Conclusiones

Sugerencias para futuros estudios

Derivado de la riqueza de información recuperada durante la presente investigación, estimo pertinente incluir un apartado de sugerencias de temáticas para su investigación con mayor detalle en futuros estudios con la finalidad de proseguir en la construcción de conocimiento y el aprovechamiento que su conocimiento tendría.

De esa manera, algunas líneas de investigación que pueden retomarse para futuros estudios o ahondarse en ellas son:

- Las actividades de vida diaria consumen el tiempo de las personas (campo, empleo, actividades domésticas), hay una suerte de pobreza de tiempo. La cotidianidad transcurre entre la monotonía, la falta de involucramiento de las personas y la desinformación en los asuntos públicos por inexistencia de información y mecanismos de acceso y difusión.
- La participación comunitaria tradicional en apoyo a fiestas patronales llega a ser coercitiva, bajo amenaza de exclusión no sólo social, sino también de restringir el acceso a beneficios y programas sociales.
- Tanto jóvenes como personas adultas mayores son excluidas en ejercicios de participación y toma de decisiones de los asuntos públicos por un tema de prejuicios etarios.
- La pena, miedo o vergüenza es un factor por el cual las personas no participan en los asuntos públicos.
- La falta de empatía, solidaridad y conciencia social en las personas distorsiona la esencia de la PC, por lo cual se le identifica y/o relaciona como una oportunidad para obtener beneficios personales directos.
- La arena de la PC no es aséptica. Es muy común que la naturaleza de las condiciones de la PC y la política en la realidad, se encuentre atravesada por muchos intereses diferentes al bienestar comunitario y/o colectivo, lo cual impacta negativamente para que las personas tengan interés o decidan participar por temor o desagrado.
- Existe una prevalencia de roles tradicionales y división social del trabajo en razón de género que impacta de manera desigual en las condiciones por las cuales un hombre o una mujer puede participar. La asimetría de acceso a la PC por razón de género es un tema no explorado.

Conclusiones

Han transcurrido ya más de 20 años de la transición democrática y de los primeros pasos hacia la consolidación e integración de la PC como eje de la gestión pública, sin embargo se presentan aún muy pocos avances en la materia.

El gobierno municipal se ejerce desde un enfoque tradicional-experto, solo llega a consultar sobre problemas y necesidades por trámite legalmente establecido (Consultas Populares para la integración del PMD o por mecanismos de usos y costumbres para la organización de fiestas y actividades), para posteriormente planear, jerarquizar y operar discrecionalmente desde la oficina. Su desempeño se sujeta a la idea principal de la organización de eventos culturales, cívicos y recreativos, así como de la prestación de servicios básicos, otorgamiento de apoyos sociales, y especialmente la realización de obras públicas para generar y consolidar²⁴ gobernabilidad, buscando (procurando) en el camino, obtener beneficios políticos electorales principalmente para el Presidente municipal y su administración (ya sea para reelección o para ocupar algún otro puesto distinto de elección popular). Las prácticas y ejercicios de PC solo se encuentran presentes a nivel discursivo y como bandera de promoción política electoral.

El tema de obras públicas es prioritario, empleado claramente con un enfoque de promoción política y reclamación de mérito, sin inclusión de la PC en la priorización, alcance, supervisión y evaluación. Destaca el hecho de que no existe transparencia ni claridad en la planeación, presupuesto asignado y prioridad de las obras a realizarse.

Se confirma la hipótesis respecto a que el gobierno municipal no considera, promueve ni implementa mecanismos formales de participación ciudadana, por lo cual no existe involucramiento de la población en la toma de decisiones en el quehacer municipal.

Existe desconocimiento respecto de los mecanismos formales de participación ciudadana establecidos en la Ley estatal y normativas municipales tanto de parte de la población como de autoridades municipales que influyen negativamente en las prácticas que sobre la materia se realizan en sus demarcaciones. La población confunde la PC y su promoción con la convocatoria que realiza el municipio a la población para que se integren y participen en actividades, servicios u apoyos que se ofertan, así como a registrarse como beneficiarios en programas sociales, hecho que el gobierno

²⁴ En los hechos se detectó que finalmente se trata de un tipo *endeble y volátil de gobernabilidad*, puesto que en ambos casos de estudio a pesar de existir condiciones de paz social y tranquilidad con cierto nivel de gobernabilidad en apariencia aceptable, los Presidentes municipales sufrieron su remoción momentánea e irregular, evidenciando con ello realmente un clima incierto que puede cambiar de positivo a negativo de manera intempestiva.

municipal también confunde con la PC pero que capitaliza a su favor. La población solo logra relacionar a la PC con los ejercicios electorales de emisión de votos o de apoyo en la organización de elecciones.

El desconocimiento de qué es la PC y de la Ley sobre mecanismos formales de PC, es muy significativo, el cual se conjuga con la desconfianza en los procesos e instituciones.

A pesar de contar con una robusta normatividad sobre PC, que le reconoce y establece procesos y alcances claros, de manera prácticamente inexplicable no se implementan mecanismos formales de PC no solo en los dos municipios estudiados, sino en todo el Estado. Hay una total complacencia de autoridades ejecutivas y legislativas en los niveles Estatal y municipal para no cumplir con la Ley ni poner en marcha ningún mecanismo. Lo anterior basado en la ignorancia, pero también en la comodidad, resistencia y temor de abrir el gobierno e incluir a la ciudadanía.

El mayor nivel que puede llegar alcanzar la PC es informativo y/o de consulta, al expresar su opinión o ser escuchados en las necesidades, problemas o puntos de vista sobre temas relacionados.

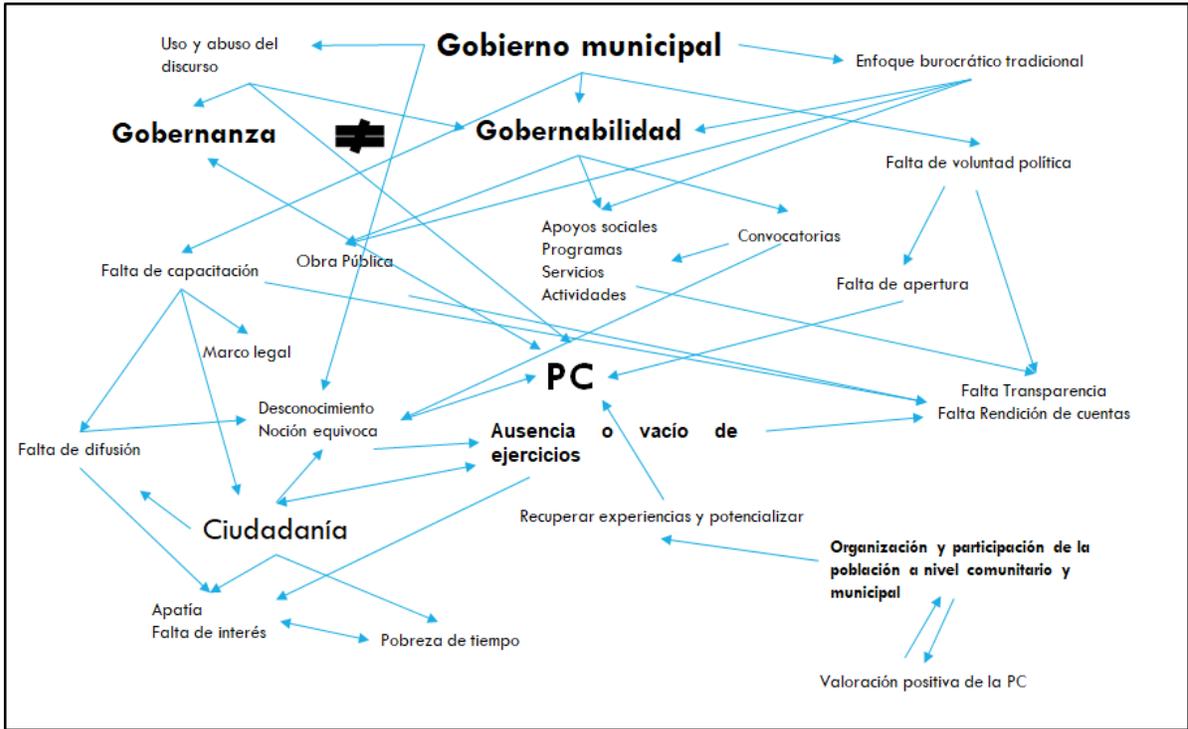
En conclusión, tenemos que señalar inicialmente que coincidimos plenamente que:

“desde la academia falta todavía mucho para lograr entender mejor, profundizar más y producir conocimiento accesible sobre la PC en sí misma, como un fenómeno complejo; no sólo como calidad o necesidad de la democracia: sino como hecho humano portador de historia, motivaciones, circunstancias, emociones, experiencias” (Caruso 2004: 398).

También, debe mencionarse que existe una riqueza de prácticas comunitarias o vecinales que históricamente se realizan bajo la base de la organización y participación de la población, para la difusión de información, toma de decisiones, atención y mejoramiento de las condiciones del municipio y sus comunidades, sin embargo no las relacionan con la PC. En ese sentido es pertinente recuperar su esencia, por que su naturaleza corresponde con la función de la PC. Dichas prácticas son estratégicas y deberían ser formalizadas y potencializadas.

En los hechos se identificó que los gobiernos municipales buscan y logran primordialmente mantener o alcanzar un adecuado nivel de gobernabilidad, pero sin gobernanza. Ésta última se desconoce por completo o bien no le consideran necesaria, bajo la creencia que el gobierno es experto, totalmente capaz y además cuenta con los recursos necesarios, por lo cual sabe qué es lo que conviene más y lo mejor que debe hacerse. El gobierno se asume como principal actor y decisor de la agenda y de los asuntos públicos (véase imagen 48).

Imagen. 48 Esquema de conclusiones de la investigación



Fuente: Elaboración propia.

Los gobiernos no se deben aislar de la ciudadanía, sino por el contrario, deben estar sujetos a una mayor vigilancia por parte de éstos para evitar las prácticas ineficientes y/o de corrupción.

Así, abrir la actividad y decisiones del gobierno, obligar a dialogar y acordar decisiones con la ciudadanía, producir y brindar bienes y servicios de calidad, vigilar el ejercicio del presupuesto, conocer los mecanismos y resultados de atención de demandas y necesidades de la ciudadanía, conocer la actividad y desempeño gubernamental, participar en la evaluación de resultados, debería convertirse en una práctica cotidiana.

Finalmente, se tiene que mencionar que se identificó la existencia de un uso y abuso del discurso de la gobernabilidad, la gobernanza y de la PC como bandera y cualidad, que en los hechos no se cumple, y que únicamente se capitaliza a favor con intereses políticos. Usar e incluir a la PC en la gestión pública es un producto con gran potencial comercial y de aceptación generalizada, difícilmente alguien estaría en contra de ella

Cierro este apartado expresando con toda convicción de que el fortalecimiento y operación efectiva de mecanismos de PC representa un punto de inicio en la creación de condiciones y cambios hacia el Cuarto Poder Ciudadano (Sandoval, 2018).

Fuentes de consulta

Abitbol, Pablo, & Botero, Felipe. (2005). Teoría de la Elección Racional.

Aguilar Villanueva, F. Luis (2013). "Importancia del gobierno corporativo público" en El Gobierno del gobierno, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2013, P. 110

_____ (2015). Gobernanza y Gestión Pública. Fondo de Cultura Económica. México.

_____ (2016). Democracia, Gobernabilidad y Gobernanza. Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral.

Aguilera Hintelholher, Rina Marissa. (2012). Naturaleza de lo público en la Administración Pública Moderna. México. Instituto Nacional de Administración Pública.

_____ (2016) "La utilidad analítica y comprensiva del espacio público: Una perspectiva de las ciencias sociales desde el enfoque normativo y positivo", en Fernando Castañeda y Rina Aguilera Hintelholher (coordinadores), Nuevos Horizontes de las ciencias sociales. Debate sobre diversas perspectivas metodológicas. Editorial Biblioteca-UNAM. Págs. 63-81.

_____ (2023). El Estado y la Administración Pública en las complejidades del Siglo XXI. IAPAS: México.

Alarcón Olguin, Victor. (2002). Leyes de participación ciudadana en México: un acercamiento comparado, en J. Bokser, N. Thede, D. Zovatto y H. Tejera, Democracia y formación ciudadana, México, Colección Sinergia IEDF, pp. 103-164.

Álvarez Enríquez, Lucía (2004).. Participación ciudadana y política de salud en la ciudad de México. La Red por la Salud de las Mujeres y el gobierno del Distrito Federal.

Arnstein, Sherry R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Planning Association, Vol. 35, No. 4, July, pp. 216-224

Arzaluz Solano, Socorro. (2013). La institucionalización de la participación ciudadana en municipios mexicanos: Notas a partir del Premio Gobierno y Gestión Local. Gestión y política pública, 22(1), 161-202.

Bourgon, Jocelyne (2012). "Propósito público, autoridad gubernamental y poder colectivo" en Revista Reforma y Democracia, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, Venezuela, núm. 46.

Cabrero Mendoza, Enrique (2005). Acción Pública y desarrollo local, México, Fondo de Cultura Económica.

Camou, Antonio. Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación , México, UNAM: 2001

Canto Chac, Manuel. (2011). Participación ciudadana en las políticas públicas, México, Siglo xxi, Biblioteca Básica de la Administración Pública del D.F., No. 4

Carbonell, Jose. (2002), El fin de las certezas autoritarias, México, UNAM.

Caruso Larrainci, Arles. (2004) Instrumentos de participación y políticas sociales. UNAM, México.

- Casar, M. A. (1996). Las bases político-institucionales del poder presidencial, en *Política y Gobierno*, vol. III, núm. 1, México, CIDE, pp. 61-92.
- Cerrillo Martínez, Agustí (2005). *Gobernanza hoy. Diez textos de referencia*. INAP. Madrid
- Cunill Grau, Nuria. (2004). Balance de la participación ciudadana en las políticas sociales. Propuesta de un marco analítico. UNAM, México.
- Elster, Jon. (2002). *Alquimias de la Mente. La racionalidad y las emociones*. PAIDOS. España
- _____ (2007). *La explicación del comportamiento social: Más tuercas y tornillos para las ciencias sociales*. Gedisa. España.
- Flecha Ramón, Gómez Jesús y Puigvert Lidia. (2010). *Teoría sociológica contemporánea*. Paidós. España
- INAFED. Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México. <http://inafed.gob.mx/work/enciclopedia/EMM17morelos/municipios/17023a.html>
- INEGI (2020). Censo de Población y Vivienda 2020. SNIEG. Información de Interés Nacional
- _____ (2020). Panorama Sociodemográfico de Morelos. Censo de Población y Vivienda 2020. 2021
- Mariñez Navarro Fredy y Rafael Valenzuela.(2013). Alcance y significado del gobierno abierto en Gobierno Abierto I Mendoza, México, Miguel Porrúa.
- Martínez Gil, Pablo (2009). El municipio, la ciudad y el urbanismo en Régimen Jurídico del Urbanismo. Memoria del primer congreso de derecho administrativo mexicano. México, UNAM.
- Merino, Mauricio. (1995). *La participación ciudadana en la democracia*. México, IFE.
- Natal, Alejandro. (2010). Corrupción y transparencia. El permanente dilema en el Estado y la sociedad. Efectos y consecuencias sobre el sistema político y la construcción democrática. En *Democracia y gobernabilidad: evaluación y perspectivas*. Seminario Internacional. Tegucigalpa 21 al 24 de junio de 2010.
- Natera Peral, Antonio. (2005). Nuevas estructuras y redes de gobernanza. *Revista mexicana de sociología*, 67 , 755-791.
- OCDE (2006). *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. México.
- _____ (2020). Cumbre Ministerial sobre inclusión social OCDE América Latina y el Caribe.
- Olvera, Alejandra. (2004) *Rendición de cuentas”: los fundamentos teóricos de una práctica de la ciudadanía*
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo, Teoría institucional en Ciencia Política*, Gedisa, Barcelona
- Ramos, Jose María y Marcela Reyes. (2005) *Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada*. México
- Restrepo Medina, Manuel A. (2009). Burocracia, gerencia pública y gobernanza en *Revista Diálogos de Saberes* No. 30 Enero-junio de 2009.

- Salazar Ugarte, Pedro (2004) ¿Qué participación para cuál democracia?. UNAM, México
- Sánchez González, José Juan (2015). La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
- Sandoval Ballesteros, Irma Eréndira (2013). “Hacia un proyecto democrático-expansivo de transparencia”, Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. 58 (219): 103-134.
- _____ (2016). “Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana”. Revista Mexicana de Sociología (78) 1: 119- 152
- _____ (2018). “Siete yerros de la estrategia de Combate a la Corrupción en la Constitución Política de la Ciudad de México”, Revista Integritas: Revista de Ética Pública. 1(2): 18-39
- _____ (2022). Hacia una nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Federal: Reforma Administrativa y Austeridad Republicana. Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXXII, Número 283, Mayo-Agosto 2022
- Seara, Vázquez Modesto (2000). Gobernabilidad: Mitos y realidades. México, INAP.
- Serrano, R. Azucena. (2015). La participación ciudadana en México, en Estudios Políticos núm. 34, México, UNAM : 93-116.
- Subirats, Joan, (2012) “Nuevos tiempos, ¿nuevas políticas públicas? Explorando caminos de respuesta, en Revista Reforma y Democracia, núm. 54, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo,
- Tejera Gaona, Héctor (2004). Ciudadanos tapete y ciudadanos pateando puertas: cultura de la política, identidad ciudadana y participación en la Ciudad de México. UAM
- Uvalle Berrones, Ricardo. (2019) “La reforma de la Administración Pública en la Visión de la Agenda 2030 y los Objetivos del Desarrollo Sostenible” en Antología sobre Teoría de la Administración Pública, Luis Miguel Martínez Anzures (Coordinador), México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- _____ (2022). Filosofía, sentido y horizonte del gobierno abierto: un enfoque multidisciplinario. Tirant Lo Blanche, México, UNAM
- Valadés, Diego, (2003). El gobierno de gabinete, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM,
- Ziccardi, A. (1998). Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital. México, UNAM.
- _____ (2003). “La Demora de La Democracia Local. El Difícil Tránsito de Vecinos a Ciudadanos En El México Actual.” Iberoamericana (2001-), vol. 3, no. 11, Iberoamericana Editorial Vervuert.
- _____ (2004). Espacios e instrumentos de participación ciudadana para las políticas sociales del ámbito local. México, UNAM. “Introducción: Claves para el análisis de la participación ciudadana y las políticas sociales del espacio local”, “Las Ciudades: La Gobernabilidad y La Participación Ciudadana.”, “Ciudadanos y Vecinos.: La Participación Ciudadana Institucionalizada En El Distrito Federal”, “La Demora de La Democracia Local.: El Difícil Tránsito de Vecinos a Ciudadanos En El

México Actual”, “ De la reforma urbana a la democratización de los gobiernos locales”. Ciudades Latinoamericanas: La Cuestión Social y La Gobernanza Local : Antología Esencial, CLACSO, 2020.

_____ (2012). Espacio público y participación ciudadana: El caso del Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial de la Ciudad de México. Gestión y política pública.