

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
METROPOLITANA



Casa abierta al tiempo



MAESTRÍA EN PLANEACIÓN Y
POLÍTICAS METROPOLITANAS

*Gestión Municipal y Participación Ciudadana
en Ecatepec en el trienio 2006-2009*

Tesis que presenta el

Lic. Miguel Rosas González

Para obtener el grado de Maestro en Planeación y Políticas
Metropolitanas

Tutor:

Dra. Cristina Sánchez-Mejorada Fernández

Diciembre, 2009

INDICE

Introducción	2
Capítulo I	
Democracia, participación ciudadana y gestión local	6
1.1 La democracia.....	6
1.2 Experiencias de democracia participativa.....	11
1.3 Consideraciones sobre la importancia de la participación ciudadana.....	14
1.4 El papel de los gobiernos locales.....	20
Capítulo II	
El sistema político en México y la reforma del Estado	25
2.1 El sistema político mexicano.....	25
2.2 La reforma del Estado.....	40
2.3 Los gobiernos municipales y las organizaciones civiles.....	45
Capítulo III	
Transformaciones de la gestión local: Ecatepec en el trienio (2006-2009)	53
3.1 Caracterización sociodemográfica y territorial del municipio.....	53
3.2 Cultura política y participación ciudadana en Ecatepec.....	62
3.3 La organización de la administración municipal.....	68
Capítulo IV	
Políticas alternativas para la participación ciudadana en Ecatepec	72
4.1 Principales orientaciones del gobierno municipal (2006-2009).....	72
4.2 Política de participación ciudadana.....	73
4.2.1 La descentralización.....	73
4.2.2 La Escuela de Ciudadanía y Gobierno.....	75
4.2.3 Los Observatorios Locales de Inclusión Social (OLIS).....	76
4.2.4 El Presupuesto Participativo	77
Conclusiones	85
BIBLIOGRAFÍA	90
ANEXO I	95

Introducción

Uno de los mayores retos que tienen frente a sí los gobiernos municipales es lograr que las decisiones públicas tengan la mayor eficacia para resolver las necesidades de sus gobernados. Una forma de garantizarlo es incorporar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, lo que necesariamente implica dotar de mayores márgenes de democracia a la gestión municipal. Sin embargo, la escasez de recursos de las administraciones locales, la inexistencia de mecanismos idóneos para incrementar la participación ciudadana a nivel local y las prácticas caciquiles, autoritarias y clientelares que definen la cultura política en nuestro país, se convierten en graves obstáculos para lograrlo y, en última instancia, derivan en una creciente falta de legitimidad de las autoridades, una constante deficiencia en el suministro de servicios públicos de calidad y en la imposibilidad de avanzar hacia el cumplimiento pleno de los derechos ciudadanos.

La población demanda ejercer prácticas cada vez más democráticas pues se asume que son las que brindan mayores beneficios a la población en general, sin embargo, lograr mayores niveles de democratización a nivel local es una de las grandes tareas a resolver. No son pocos los autores que consideran al ámbito local como el espacio idóneo para impulsar procesos democratizadores pues es el nivel de gobierno más cercano a la cotidianidad de la población. En México se han producido experiencias interesantes a nivel local en búsqueda de una mayor participación de la sociedad; desde la década de los ochenta, algunos municipios comenzaron a incursionar en prácticas de gestión de mayor apertura, apoyados en Organizaciones Civiles de Promoción del Desarrollo (OCPD's) surgidas de los movimientos sociales de los años setenta y ochenta y retomando otras experiencias comunitarias a nivel internacional. Esto propició la innovación de mecanismos de participación ciudadana auspiciados desde los gobiernos locales, los cuales es necesario valorar en cuanto a su eficacia y en cuanto a la respuesta que la población les ha dado y la posibilidad de institucionalizarlos.

Durante la última década, el municipio de Ecatepec de Morelos en el Estado de México ha pasado por un proceso de alternancia política que ha abierto la posibilidad de realizar una gestión local que responda de mejor manera a las demandas de su población. Los tres partidos políticos más representativos lo han gobernado y esto ha dado la oportunidad de observar sus distintos tipos de gestión. En el último trienio en particular, el gobierno perredista puso en práctica algunos mecanismos para incrementar la participación ciudadana y esto significó una oportunidad para ampliar la participación de la población en las decisiones públicas.

Este trabajo es un estudio exploratorio sobre las dificultades que enfrenta la democratización de la gestión local en un municipio metropolitano como Ecatepec y la respuesta que la población le da a la implementación de dispositivos que se proponen aumentar la participación ciudadana. El ejercicio consistió en observar los cambios en la gestión municipal y la implementación del programa de Presupuesto Participativo durante el trienio 2006-2009.

Inicialmente, la preocupación por observar la gestión municipal en dicho trienio nació de la inquietud por conocer las respuestas que las organizaciones sociales locales le daban a los programas para la participación ciudadana; la hipótesis fue que los programas que buscan incrementarla tienen mejor respuesta de la población en aquellas comunidades donde se encuentran organizaciones sociales que en aquellas donde no existen. No obstante, al constatar el predominio de una cultura clientelar entre las organizaciones sociales locales y la poca participación de éstas en las acciones que el gobierno municipal implementó, el propósito de la investigación se redireccionó hacia conocer la eficacia de la descentralización de la gestión local y sus resultados en cuanto a resolver de manera más eficaz las necesidades de la población. De igual manera, se consideró relevante valorar los resultados obtenidos por el programa de Presupuesto Participativo en la transformación de las prácticas ciudadanas del municipio, haciendo un contraste con experiencias similares en otros países.

Para dar cuenta de estos procesos, este trabajo se organizó en cuatro capítulos. En el primero se abordan las nociones teóricas sobre democracia, participación ciudadana y gestión local, así como el contexto histórico e institucional del impulso a la autonomía municipal y a la participación ciudadana, sobre la base de que estos conceptos brindan elementos para entender el sentido de las acciones innovadoras que implementó el gobierno municipal de Ecatepec durante el trienio 2006-2009. El segundo capítulo recupera las principales características del sistema político mexicano, la importancia de la reforma del Estado ocurrida en nuestro país, así como el contexto en el que se desarrolla el trabajo de las OCPD's, como un contexto que explica el resurgimiento del municipio como instancia básica de organización política y social y de sus potencialidades para democratizar la vida pública a nivel local. El tercero presenta algunos aspectos demográficos, sociales, políticos y de desarrollo urbano de Ecatepec para comprender el contexto en el que se da la gestión local, así como para comprender la magnitud del reto de democratizar la gestión en un municipio metropolitano de esta complejidad. El cuarto capítulo aborda los principales cambios implementados por el gobierno municipal y la operación de los principales programas para incrementar la participación ciudadana, en particular, la manera en que operó el Programa de Presupuesto Participativo y la respuesta que la población le dio al mismo. Al final se hace un balance de los aspectos que cambiaron en la gestión y una valoración del impacto del Presupuesto Participativo en la gestión municipal y en las prácticas ciudadanas.

Es claro que el análisis de la gestión municipal es multifactorial y que no es posible abordar su complejidad en este trabajo; no obstante, espero que el análisis de los procesos ocurridos durante este trienio contribuya en alguna medida a observar los retos de la democratización de los gobiernos locales en un momento en que se vuelve a revalorar el papel de este nivel de gobierno.

Quiero agradecer profundamente a la Universidad Autónoma Metropolitana la oportunidad que me dio de adquirir una formación profesional; a mi tutora, la Dra.

Cristina Sánchez-Mejorada Fernández, le agradezco su acompañamiento, apoyo y paciencia y el hecho de compartir generosamente sus conocimientos conmigo; a la Dra. María Soledad Cruz Rodríguez y al Mtro. Rodrigo Villaseñor Morales, por sus agudos y útiles comentarios; a los funcionarios del gobierno municipal de Ecatepec de Morelos –a la Sra. Juanita, a Irma, a Juan Manuel y a Miguel—, por facilitar mi trabajo de investigación al proporcionarme materiales para el análisis y por su disposición para cooperar con este trabajo; por último, les agradezco a los miembros de COPEVI, el hecho de compartir sus experiencias en el trabajo con los gobiernos locales.

Capítulo I

Democracia, participación ciudadana y gestión local

El propósito de este capítulo es mostrar una breve definición de la democracia y su papel en las sociedades modernas, la relación existente entre democracia representativa y democracia participativa, la importancia que tiene la participación ciudadana para una plena representación de los diversos intereses expresados en una sociedad y el papel de los gobiernos locales en la ampliación y fortalecimiento de los sistemas democráticos.

1.1 La democracia

En las sociedades modernas se acepta que un sistema político democrático es el que mayores ventajas ofrece a la población, en cuanto a la posibilidad de ver representados los más diversos intereses al momento de la toma de decisiones públicas. Constituye un sistema deseable debido a que en él todos pueden participar y, en esa medida, se logra que los distintos problemas de quienes integran determinada sociedad tengan una atención equitativa. Algunas ventajas de la democracia son que evita la tiranía; garantiza derechos fundamentales como la participación efectiva, la libertad de expresión y el acceso a la información; amplía el margen de libertad del que gozan los individuos; protege los intereses fundamentales de las personas y de la comunidad; favorece la autodeterminación de individuos y comunidades en la medida que les permite dotarse de leyes con las que estén de acuerdo; promueve el desarrollo humano en mayor medida que otras formas de gobierno; fomenta un alto grado de igualdad política; y, en última instancia, ofrece mejores condiciones para la prosperidad económica en general (Dahl 1999: 55-72). De esta manera, en la primera década del siglo XXI la democracia sigue siendo una aspiración para lograr mayores niveles de desarrollo y bienestar en la población.

Una confusión recurrente cuando se piensa en la democracia es la dificultad para distinguir entre lo que es la democracia como ideal y la manera como se presenta

en la realidad. Referirse a la primera implica el aprecio de valores y principios como la igualdad, la participación, la libertad o la justicia como elementos rectores de la convivencia social. La segunda perspectiva tiene que ver con los mecanismos a través de los cuales se garantiza el respeto o cumplimiento de estos valores o principios en la realidad social cotidiana y las instituciones que los preservan: sistemas de representación política, sistemas electorales, autoridades ciudadanizadas, sistemas judiciales, agencias de desarrollo social, entre otras. Es conveniente señalar que el análisis de la democracia contemporánea normalmente se da en torno a las instituciones y la forma de operar de la democracia representativa. Dentro de este tipo de democracia son de primordial importancia la participación efectiva, la igualdad del voto, la comprensión ilustrada, el control de la agenda y la inclusión de los adultos (Dahl 1999: 47-51).

Ahora bien, las formas que ha adoptado la democracia a lo largo de la historia han sido diversas. Generalmente, se toma como referencia a la democracia ateniense como la primera versión de este modelo de gobierno. En la Grecia antigua (500 años a.C.), todos los ciudadanos libres decidían sobre las cuestiones públicas bajo el supuesto de que la defensa del bien común era un tema que a todo miembro de la comunidad política le interesaba cuidar. No obstante la igualdad política que tenían los ciudadanos en la toma de decisiones, este modelo mostraba grandes desigualdades a su interior, debido a que quedaban excluidos de las decisiones públicas los niños, las mujeres y los esclavos. En esta época también Roma ideó una forma de gobierno —la República— en la que todos los ciudadanos tomaban parte en los asuntos públicos aunque, en este caso, sólo los ciudadanos que vivían en Roma podían participar en la toma de decisiones de la ciudad. Conforme se fueron complejizando las sociedades, las Ciudades-Estado dejaron de ser el modelo de organización social prevaleciente y se formaron los Estados-Nación. En concordancia con estos cambios sociales y políticos el modelo de gobierno también se fue sofisticando: la elección de autoridades requirió mecanismos y procedimientos cada vez más específicos para asegurar el respeto a la voluntad

popular y la gobernabilidad; la representación emergió como una solución para tomar decisiones públicas en las sociedades de masas.

A lo largo de la historia mundial, diferentes han sido los sistemas políticos que las sociedades han tenido para gobernarse: monarquías, aristocracias, oligarquías, dictaduras, etc., sin embargo, la emergencia de actores políticos con poder económico o social han hecho que el ámbito de gobierno se abra a grupos cada vez más diversos y se adopten sistemas políticos cada vez más incluyentes de la diversidad social. Efectivamente, la democracia no tuvo un desarrollo lineal y progresivo. Desde sus primeras apariciones en Grecia y Roma hasta sus manifestaciones más consistentes a partir del siglo XVIII¹, la democracia estuvo ausente de las formas de gobernarse de los pueblos en lapsos prolongados (Dahl 1999: 13-33). A partir del siglo XVIII, la Ilustración y la Revolución Francesa dieron un fuerte impulso a los sistemas democráticos con la profundización de la defensa de las libertades individuales y el establecimiento de la división de poderes como sistema para suprimir la forma monárquica de gobernar. En el siglo XIX los partidos políticos se convirtieron en una pieza clave e imprescindible de la democracia representativa (Duverger 1979: 15) al ser el instrumento central para el funcionamiento de los sistemas democráticos². Sin embargo, a lo largo del siglo XX, conforme se fueron complejizando las relaciones sociales y el sistema de partidos se burocratizó, la posibilidad de que los ciudadanos vean representados sus intereses se ha vuelto cada vez más escasa.

Uno de los problemas actuales de los sistemas democráticos es cómo lograr que la ciudadanía participe en las decisiones públicas. El sistema de representación política diseñado para resolver las necesidades de la población ha mostrado sus límites al no garantizar una intermediación efectiva entre representantes y

¹ Por lo menos diez siglos desde su desaparición en Roma la democracia estuvo ausente hasta su resurgimiento en algunas ciudades italianas en el siglo XII y XIII y después hasta la aparición de los parlamentos en la Inglaterra medieval.

² De acuerdo con Maurice Duverger, el sistema de partidos tiene alrededor de siglo y medio de estar operando; este autor señala que "... los verdaderos partidos datan de hace apenas un siglo. En 1850 ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocían partidos políticos en el sentido moderno de la palabra: había tendencias de opiniones (sic), clubes populares, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, pero no partidos propiamente dichos.

representados pues la distancia entre unos y otros es cada vez mayor. La democracia representativa en todo el mundo, y en particular en México, ha construido demasiados andamiajes institucionales a lo largo del siglo XX, lo que ha dificultado la participación del ciudadano común. Para poder participar en ella se requieren recursos (económicos, políticos, culturales, etc.) que no tiene la población en general, lo que deriva en que sólo quien forma parte de la clase política puede acceder a los puestos de representación popular.

Es claro que existe una distancia entre la manera como se concibe el sistema de representación política y la forma en que efectivamente opera: el supuesto que está detrás de la elección de representantes es que ellos son los portavoces de los intereses de sus representados, en consecuencia, al ser investidos de poder político estos representantes lo usarán para resolver las necesidades de sus representados. Solo que esto no siempre ocurre así. Cada vez más los representantes políticos atienden a intereses particulares, lo que ha ido generando una creciente falta de confianza de la población en sus autoridades. Como señala Carlos San Juan (San Juan 2006: 32), el modelo hegemónico de democracia existente en México...

“es una esfera de representación política, electa, pero sin formas claras de regulación por sus electores, que en los hechos *separa y monopoliza la política* [...] su actor exclusivo es una clase política [...] que responde, más que a sus electores, a sus padrinazgos políticos y grupos de presión y de interés que financian sus campañas, y a la gestión de demandas de sus bases clientelares. Esa separación y monopolio otorga a la política un estatuto de autonomía, es decir, la hace impermeable a la presión social, aunque permeable a la penetración de intereses específicos. La autonomía política tiende a convertir a la política en una lucha de corto plazo por intereses de poder, en un coto de caza para beligerantes clases políticas que se disputan el control de presupuestos, contratos y licitaciones, desplazando con ello un interés público marcado por la exclusión y los riesgos de escasa sustentabilidad.”

Esta manera de operar del sistema político se reproduce en todos los niveles; en el ámbito municipal, esta separación entre la esfera política y la manera en que se resuelven los problemas de la población es más notoria por el corto periodo de las administraciones, la frecuencia con que se realizan los procesos electorales, la cantidad de recursos invertidos en ello y la lenta resolución de los problemas locales que logran los representantes populares al asumir los cargos públicos.

Es claro entonces que la democracia representativa no lo resuelve todo. A pesar de sus bondades como forma de organización política, en nuestras sociedades aún existen situaciones sociales que constituyen signos de ingobernabilidad y que señalan los límites de esta forma de gobierno: amplios segmentos de la población aún se encuentran en situación de pobreza, se han incrementado los fenómenos de violencia, delincuencia, desempleo, migración y bajos niveles educativos. Estos problemas señalan las insuficiencias de los sistemas democráticos y la necesidad de profundizar la participación de la sociedad para asegurar su resolución.

La evolución de la democracia, de sus instituciones y de sus procedimientos; la distancia que se fue generando entre la ciudadanía y los representantes populares así como la emergencia de formas alternativas de participación (comunitarias, autogestivas, formación de redes sociales, etc.) durante las décadas de los sesenta y setenta, dio pie a la necesidad de establecer diferencias en ella tomando en cuenta las formas de participación que tuviera la población, esto es, se comenzó por distinguir a la democracia representativa de la participativa. La primera supone que la elección de representantes populares es el mecanismo mediante el cual se expresará la voluntad general de la población; en la segunda se plantea la necesidad de la permanente participación de la población en los asuntos de interés público como condición *sine qua non* para la resolución de los mismos. Hablar de democracia es pues, insuficiente, es necesario avanzar sobre los procedimientos que la definen y señalar cuáles son los que corresponden a ésta o a aquélla.

Tal vez por ello, la democracia participativa, y con ello el impulso a diversas formas de participación ciudadana, ha cobrado auge en las últimas décadas. Entre las diversas razones que han dado pie a este fenómeno se encuentran circunstancias varias: se ha considerado que la participación de la ciudadanía puede, por un lado ser un mecanismo generador de consenso respecto de las medidas tomadas por los gobiernos y, por otro, funcionar como un freno a la discrecionalidad burocrática o contribuir a la reducción del costo de las acciones públicas. Nuria Cunill por ejemplo, (Cunill 1997: 18) señala que, “en el contexto de los regímenes capitalistas desarrollados, la participación ciudadana encuentra fundamentos económicos y políticos según se interprete la crisis del Estado: como una crisis de representatividad o de eficiencia”.

1.2 Experiencias de democracia participativa

En las últimas décadas, en América Latina se han producido un conjunto de procesos históricos que han influido en la transición a la democracia en la región. Llegó el fin de las dictaduras y se incrementó la lucha contra gobiernos autoritarios; con ello se produjo una notable alternancia política a nivel nacional en países como Brasil, Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia, Ecuador y en ciudades importantes como Porto Alegre, Montevideo, Bogotá, Belo Horizonte y el propio Distrito Federal. Todo ello fue complementado con la aprobación de nuevas Constituciones en Brasil (1988), Colombia (1991), Venezuela (1999), Bolivia (2007), Ecuador (2008) en los que expresamente se promovió la ampliación de la participación ciudadana.

Estos hechos muestran un tránsito de regímenes corporativos y autoritarios a formas de gobierno cada vez más democráticas: se han descentralizado funciones de gobierno con la consecuente institucionalización de espacios para la participación ciudadana; se han ampliado las atribuciones de niveles de gobierno distintos al central; se ha impulsado la transparencia en el funcionamiento del gobierno como una manera de promover la vigilancia de las acciones gubernamentales y se han creado organismos ciudadanizados para ello; se ha

producido una alternancia política más intensa en los distintos niveles de gobierno, entre otros signos de la apertura democrática. No obstante estos avances, la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas es aún escasa y esto, entre otras cosas, ha dado pie al desarrollo de una corriente mundial que reivindica la democracia participativa; esto es, una permanente toma de decisiones sobre los asuntos públicos por parte de la población en general, no circunscrita a los mecanismos formales existentes.

En este contexto, la descentralización de las políticas públicas en general, y de las políticas sociales en particular, ha dado pie a la creación de mecanismos novedosos para ampliar la participación ciudadana en América Latina. Diversos autores han señalado que lo importante al impulsar estrategias novedosas a nivel local es definir mecanismos idóneos para la participación ciudadana de acuerdo al contexto y a las necesidades específicas de las comunidades, es decir, se requiere una construcción propia de estos mecanismos a partir de su historia, sus identidades, los actores sociales y la perspectiva de desarrollo que se tenga en el ámbito local. Desde entonces, en distintas ciudades latinoamericanas se han producido valiosas experiencias de democracia participativa impulsadas desde la izquierda (Centros Comunales Zonales, Presupuesto Participativo, Observatorios ciudadanos, veedurías ciudadanas, etc) con el objetivo de lograr mayor equidad y justicia social.

A nivel de la región latinoamericana las experiencias de democracia participativa son cada vez más constantes; entre éstas destaca la innovación del Presupuesto Participativo. La estrategia del Presupuesto Participativo nació en Porto Alegre, Brasil, en 1989 con el arribo del Partido de los Trabajadores (PT) al gobierno municipal. Se trata de una innovación institucional que tiene como objetivo garantizar la participación popular en la preparación y en la ejecución del presupuesto municipal, y, por lo tanto, en la distribución de los recursos y en la definición de las prioridades de inversión. La puesta en práctica del Presupuesto Participativo (PP) implica la realización de asambleas regionales y temáticas para

definir en qué rubros se aplicará el presupuesto de la alcaldía; se definen áreas temáticas en las que se puede ejercer el presupuesto; por ejemplo, en Porto Alegre las áreas definidas previamente son: saneamiento, pavimentación, organización de la ciudad, política habitacional y regularización inmobiliaria, asistencia social, salud, transporte y circulación, educación, áreas de recreación, deporte y desarrollo económico. Se eligen delegados para las asambleas intermedias de acuerdo al número de participantes en las asambleas regionales y se les enviste de un poder deliberativo frente a los funcionarios de la alcaldía. Después de elegir las obras a realizar en las asambleas regionales, en una segunda etapa los delegados definen las prioridades y las jerarquizan, esto le da a la población a través de sus delegados el control sobre la aplicación de los recursos.

La experiencia del Presupuesto Participativo en ciudades como Porto Alegre y Belo Horizonte, muestran que un elemento central en la existencia de innovaciones institucionales de este tipo ha sido la cultura de la movilización y de intervención en la toma de decisiones entre los pobladores. En Brasil una proporción importante de dirigentes de asociaciones que participan en el Presupuesto Participativo proviene de movimientos comunitarios de organizaciones sociales creadas en los años setenta y ochenta.

El éxito del formato institucional del Presupuesto Participativo está relacionado con la preexistencia y el origen de ciertas prácticas en la propia sociedad civil. El Presupuesto Participativo ofrece una alternativa a la llamada tradición de los mediadores políticos en la que éstos distribuyen bienes materiales como favor, a través de la creación de un conjunto de elementos públicos tales como: asambleas, listas de acceso anterior a bienes materiales, criterios de carencia. Todos estos elementos, públicamente conocidos, crean un obstáculo al particularismo y contribuyen al éxito del Presupuesto Participativo.

Otra experiencia relevante han sido los observatorios ciudadanos. “*Bogotá Cómo Vamos*” es un ejercicio ciudadano de seguimiento periódico y sistemático a los cambios en la calidad de vida de la población, con énfasis en el cumplimiento de la Administración Distrital al Plan de Desarrollo. Este observatorio se ha convertido en un espacio de discusión permanente con incidencia en las acciones del gobierno local.

Cabe señalar que un grupo importante de iniciativas han surgido desde los movimientos sociales a nivel mundial y se han compartido en encuentros internacionales como el Foro Social Mundial. Una acción que ha logrado concretarse desde iniciativas de este tipo son las acciones respaldadas por el Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social (RED FAL 2008) que surgió como una acción específica dentro de las iniciativas impulsadas desde el Foro Social Mundial³.

1.3 Consideraciones sobre la importancia de la participación ciudadana

En nuestro país, la proliferación creciente de mecanismos participativos en la elaboración de políticas públicas a nivel local está generando cambios en la forma en que se produce el desarrollo urbano y, por ende, en las modificaciones que tiene el territorio. La participación de los vecinos en las decisiones de mejoramiento urbano con recursos públicos es cada vez más frecuente, y se acepta como deseable en la medida en que muchas veces contribuye a desarrollar acciones de mayor relevancia para la población atendida que las que se planean desde las oficinas de los gobiernos locales. En este sentido, se vuelve imperativo para los gobiernos locales encontrar y fortalecer aquellos mecanismos que

³ En junio de 2008 el Foro de Autoridades locales señaló que ... “El Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social fue creado en 2001, en el Foro Social Mundial de Porto Alegre, cuya naturaleza es la alianza estratégica de las autoridades locales con los movimientos sociales. El objetivo fundamental de existencia del FAL es que las ciudades se tornaran importantes actores en el proceso de globalización por lo que las autoridades locales deben construir y desarrollar con la sociedad civil, alternativas democráticas de gestión pública. El FAL lanzó el desafío para que los gobiernos locales busquen su espacio en las relaciones internacionales, asumiendo políticas públicas democráticas de combate a la exclusión social, construyendo una cultura de paz y de solidaridad, buscando un desarrollo ecológicamente sostenible y de respeto a los derechos humanos.”

contribuyan a democratizar la toma de decisiones para que, de esta manera, se amplíen las posibilidades de mejorar la calidad de vida de la población y se cuente con mejores elementos para optimizar la acción de gobierno y el uso de los escasos recursos con los que cuentan.

Pero, ¿qué significa que las acciones de gobierno tomen en cuenta la participación ciudadana? Un primer elemento a considerar es que la participación ciudadana es un concepto polisémico y, dada la connotación positiva que siempre le acompaña, lo mismo puede enarbolarse para exigir la ampliación del ámbito de las decisiones públicas que ser utilizado sólo para justificar un discurso aunque su trascendencia en la vida de la colectividad sea escasa.

La amplitud de la noción de Participación Ciudadana es tal que algunos autores sugieren que lo primero a resolver es clarificar el concepto de participación. Socorro Arzaluz (Arzaluz 1999), por ejemplo, hace una primera diferenciación entre lo que debe entenderse por participación ciudadana y participación comunitaria; esta autora plantea que

“El término participación en un sentido estrictamente sociológico tiene dos sentidos: En el sentido fuerte, participar significa intervenir en los centros de gobierno de una colectividad, es decir, en un grupo, una asociación, una organización, una comunidad local, un estado del que se es miembro; donde “participar” en las decisiones implica una posibilidad real y el acto concreto de concurrir a la determinación, en un plano de relativa igualdad con los demás miembros, de los objetivos principales de la vida de la colectividad, del destino de recursos de todo tipo a uno entre varios empleos alternativos, del modelo de convivencia hacia el cual se deba tender, de la distribución entre todos de los costos y beneficios.

En el sentido débil, participar significa tomar parte de un modo más o menos intenso y regular en las actividades características de un grupo, una asociación, etc., exista o no para el sujeto la posibilidad real de intervenir eficazmente en las decisiones de mayor relieve que se toman en los centros de gobierno de la colectividad en cuestión.

En las definiciones anteriores encontramos la primera diferenciación de dos formas de participación, una que se refiere a la posibilidad de intervenir en la toma de decisiones y otra que enfatiza la toma de posición de un individuo, independientemente de su poder de intervención en las decisiones públicas. De acuerdo con esta concepción existe una separación tajante entre dos formas de participación: en una se tiene poder de intervención y en otra no, no existen grados intermedios.

Probablemente la definición de sentido “débil” se refiere implícitamente a lo que también conocemos como participación social, popular o comunitaria, mientras que el sentido “fuerte” se acerca a la participación ciudadana o política.

Es importante considerar que el término participación va unido a dos elementos: una circunstancia específica y un conjunto de voluntades humanas. La participación es siempre, un acto social, colectivo y es producto de una decisión personal, contempla dos elementos complementarios: la influencia de la sociedad sobre el individuo, pero sobre todo, la voluntad personal de influir en la sociedad.

En esta definición destaca la importancia que se otorga a la voluntad del individuo como ser pensante que decide o no participar y por otra parte, destaca el carácter social de esta decisión.”

Esta primera diferenciación entre participación social o comunitaria y participación ciudadana o política sirve de antecedente a otras que han generado autores que han reflexionado sobre el tema. De acuerdo con Nuria Cunill (Cunill 1991: 252) , la participación ciudadana es “la intervención de los individuos en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales”; para Alicia Ziccardi (Ziccardi 1998), “La participación ciudadana implica que los intereses particulares de los ciudadanos se incluyan en los procesos decisorios”; otros autores (Ziccardi 2004) contemplan que “Participación Ciudadana es el derecho de los ciudadanos y habitantes a intervenir y participar, individual o colectivamente en las decisiones públicas, en la formulación, ejecución y evaluación de los actos, políticas y programas de gobierno”.

Estas definiciones sirven para comprender que el estímulo a la participación ciudadana apunta hacia la democratización de la vida pública, la cual requiere la incorporación de la ciudadanía en la toma de decisiones con voz, información completa y trato justo, sea en la modalidad de actores organizados o de individuos, pues toda política pública debe considerar los intereses individuales, particulares (colectivos) y generales. No obstante, la desigualdad en la influencia de unos actores con respecto a otros en la formulación de políticas públicas, aún sigue siendo uno de los problemas a los que se enfrenta la participación ciudadana debido a la dificultad de neutralizar la defensa de intereses corporativos y a las asimetrías en la información.

Otro de los problemas a los que se enfrenta la participación ciudadana es la carencia de ciudadanos informados que realicen una participación constante y sostenida pues el tiempo y la disposición para ello son recursos limitados. De esta manera, algunos autores sugieren que las estrategias para fortalecer la participación ciudadana requieren considerar la tradición asociativa de los pobladores, encontrar mecanismos que involucren a los ciudadanos no organizados y diseñar mecanismos que generen una cultura más participativa. La cada vez más constante reivindicación de la participación ciudadana también apunta a la construcción de una nueva ciudadanía que puede ser entendida como la progresiva corresponsabilidad de los ciudadanos en la resolución de los problemas públicos; por un lado cumpliendo con sus contribuciones y participando en las acciones colectivas y por otro con la modificación de los marcos institucionales que faciliten la corresponsabilidad ciudadana.

Ahora bien, ¿cuáles son los fundamentos de la participación ciudadana? Alicia Ziccardi ha hecho una revisión de los aspectos sociales e institucionales que apuntalan la participación ciudadana y encuentra tres fundamentos principales: los fundamentos legales, instrumentales e ideológicos. Con respecto a los primeros existen diversos ordenamientos que contemplan la participación ciudadana, desde la Constitución de la República hasta las leyes de participación ciudadana que ha

formulado cada una de las entidades federativas, pasando por la Ley Federal de Planeación, la Ley de Desarrollo Social, entre otras. En cuanto a los fundamentos instrumentales, la participación ciudadana está concebida como un mecanismo que contribuye a lograr mayor eficacia y mejores resultados en la aplicación de políticas públicas; mayor control social sobre el uso y destino de los recursos públicos e impulsa la corresponsabilidad gobierno-sociedad. Por último, los fundamentos ideológicos de la participación ciudadana se encuentran en la necesidad que tienen los gobiernos de conocer la opinión de la ciudadanía, brindarle instrumentos para vigilar la acción gubernamental y con ello conseguir una gobernabilidad democrática⁴.

Pero, ¿qué mecanismos existen para operativizar la participación ciudadana? En México, los espacios de participación ciudadana tradicionalmente reconocidos han sido los del ámbito vecinal. Una de las desventajas que ha traído esta manera de promover la participación ciudadana es que su actuación se ha visto limitada por el estrecho margen de acción que les da la reglamentación existente. Ello ha dado lugar al surgimiento de un patrimonialismo gestor por parte de los líderes vecinales que reproduce las prácticas corporativas implementadas durante el periodo en el que el Partido de Estado controló la vida política nacional y ha eliminado las prácticas solidarias que suele darse en los medios populares. Por otro lado, la participación ciudadana en México también ha sido concebida como la consulta a la población sobre planes o programas públicos, lo que, de acuerdo a ciertas metodologías para medir el nivel de empoderamiento ciudadano, sitúan a la participación de la ciudadanía en niveles muy bajos de empoderamiento.

Lo anterior da pie a preguntarse acerca del impacto que tiene la participación ciudadana en las decisiones públicas o, lo que algunos autores han denominado, el nivel de empoderamiento que alcanza la ciudadanía a partir de los dispositivos existentes para la participación. En este punto vale la pena recuperar algunos

⁴ Estas ideas fueron vertidas por la Dra. Ziccardi durante su participación en el seminario "Retos de los gobiernos locales en México. Reflexiones para el futuro" realizado el 26 de junio de 2008 en las instalaciones de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco.

instrumentos para el análisis del empoderamiento ciudadano. Según Arnstein existen 8 niveles para medir el empoderamiento ciudadano –escalera de Arnstein— de acuerdo al tipo de participación que tienen en los asuntos públicos (ver cuadro 1). De acuerdo con esta autora, las distintas actividades donde se contempla la participación ciudadana otorgan diferentes grados de intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre aspectos de su vida cotidiana.

Cuadro 1

8. Control Ciudadano	Niveles de Poder ciudadano
7. Delegación del poder	
6. Asociaciones	
5. Aquietar a los ciudadanos	Niveles de Participación aparente
4. Consulta	
3. Información	
2. Terapia	Niveles no participativos
1. Manipulación	

Fuente: Arnstein, Sherry. 1969. A Ladder of Citizen Participation. *JAPA*, 35 (4): 216-224

En el nivel más bajo de empoderamiento ciudadano se encuentran las prácticas relacionados con el clientelismo y el corporativismo: la terapia y la manipulación son prácticas que comúnmente observamos, sobre todo en últimas fechas, con la implementación de programas sociales en nuestro país, esto es, la población no es consultada respecto a su pertinencia o no, solo se le convierte en beneficiaria pero poco pueden influir en el diseño y operación de estos programas.

En un segundo nivel –la consulta y la información—, se encuentran un conjunto de actividades que sugieren un mayor control ciudadano sobre el ejercicio de gobierno en la medida que se informa y, por lo menos formalmente, se escucha y se toma en cuenta la opinión de la ciudadanía para la elaboración de los planes de

desarrollo locales y nacionales. Este tipo de mecanismos aparecen como la manera más fehaciente de consideración a la participación ciudadana y es la justificación que dan los tomadores de decisiones respecto a que sí se toma en cuenta la opinión ciudadana en las acciones de gobierno.

En el tercer nivel se encuentran aquellas prácticas poco difundidas e implementadas en nuestro país (asociaciones, poder ciudadano), en las que se encuentra involucrada una visión de corresponsabilidad, tanto en la formulación de las políticas públicas como en el seguimiento y evaluación de las mismas. En ocasiones, este tipo de acciones contemplan el ejercicio directo de los recursos por parte de la población; a este respecto podemos mencionar dos ejemplos recientes: el Presupuesto Participativo y el Programa de Mejoramiento Barrial implementado en algunos municipios y delegaciones y por el propio gobierno del Distrito Federal.

Por otro lado, es importante señalar que en México la participación ciudadana ha estado históricamente institucionalizada, es decir, la sociedad civil ha tenido un margen reducido para ensayar formas distintas de participación de las que están contempladas en los diversos ordenamientos, leyes y reglamentos que se han formulado para ello. De esta manera, la implementación de mecanismos novedosos requiere, como lo han señalado diversos autores, una nueva institucionalidad, pero sobre todo una cultura política distinta.

1.4 El papel de los gobiernos locales en la democratización de la vida pública

Otro elemento importante a considerar en el impulso a la participación ciudadana y en la democratización de las sociedades es sin duda el papel que desarrollan los gobiernos locales. La importancia de los gobiernos locales en la profundización de la democracia se debe entender en el contexto de la reforma del Estado que se impulsó en todo el mundo hacia finales de los años setenta, a raíz de la crisis en que entraron los Estados de Bienestar surgidos de la Segunda Guerra Mundial. Esta reforma, en un primer momento, buscó el restablecimiento del equilibrio fiscal

y el saneamiento económico de los países en crisis a fin de generar condiciones de competitividad internacional; con ese objetivo se propuso la reducción del Estado y el predominio del mercado, al tiempo que se dio paso a una creciente apertura comercial, a la privatización de empresas estatales y a la aplicación de medidas de austeridad.

No obstante, conforme se fueron aplicando estas medidas se observó que no eran suficientes; además de garantizar condiciones de competitividad a los países, los Estados deberían ser los suficientemente fuertes para garantizar los derechos sociales de la población. Se hacía necesario entonces, reconstruir el aparato estatal a través de una redemocratización política, esto es, mediante la creación de nuevas instituciones, cambios constitucionales o modificaciones sustanciales al sistema administrativo. En este conjunto de cambios uno de los más relevantes ha sido la descentralización del Estado entendida, según señala Catalina Victory (Victory 1999: 15), como “la traslación de competencias y el reconocimiento de la autonomía política a los municipios, la promoción de la participación ciudadana y el desarrollo económico local.”

En México una parte de la reforma del Estado se verificó en los cambios al artículo 115 Constitucional. El Artículo 115 Constitucional es el que establece las atribuciones que tienen los municipios y su ubicación dentro del sistema político administrativo. Las reformas más importantes que se le han hecho a este Artículo Constitucional ocurrieron en 1983 y 1999; con ellas se afianzó la autonomía municipal y se reconoció como un nivel de gobierno facultado para crear leyes y ordenamientos para lo concerniente a su ámbito de influencia⁵. De esta manera se ha facilitado a los ayuntamientos aprobar bandos, reglamentos y circulares para mejorar los servicios públicos. La reforma constitucional de 1999 permitió a los municipios intervenir con mayores atribuciones en la formulación de políticas

⁵ Cfr. DOF 23 de dic de 1999, págs. 2-5, primera sección

públicas. Esta reforma dio a los municipios mayor autonomía política y administrativa, además de darles mayores atribuciones en materia tributaria⁶.

A nivel de los municipios, la reforma de 1999 ha sido un espacio de oportunidad para transformar la estructura burocrática municipal pues a partir de entonces los municipios cuentan con más recursos y más atribuciones para intervenir en la organización municipal. No obstante los cambios ocurridos, el fortalecimiento de los municipios aún requiere la modificación de las funciones y competencias de los niveles federal y estatal de gobierno. Como señala Silvia Bolos,

“La descentralización tiende al fortalecimiento de los gobiernos municipales siempre y cuando implique una reestructuración y redistribución de las funciones y competencias de los gobiernos federal y estatal. En México, los esfuerzos y acciones para fortalecer al gobierno local se han centrado principalmente en la capacitación administrativa y de gestión como una premisa para que el gobierno local pueda asumir progresivamente sus nuevas funciones y atribuciones constitucionales, lo que ya les ha permitido a muchos municipios conseguir mejoras importantes. Sin embargo, el proceso de descentralización se encuentra apenas en su etapa inicial; falta lo más difícil: la reestructuración y redistribución de competencias del orden federal hacia el estatal, y de éste hacia el municipal.”⁷

No obstante, un obstáculo importante para la democratización de la gestión municipal es el contexto institucional en el que opera; mientras en algunos países latinoamericanos los cambios de gobierno federal hacia la izquierda (Brasil, Venezuela, Argentina, Uruguay, Bolivia, Ecuador) o la formulación de nuevas constituciones —como en el caso de Colombia o Brasil— han introducido un

⁶ De acuerdo con Carlos Rodríguez Velasco, la reforma del artículo 115 constitucional en 1999 amplió las atribuciones del municipio en el sentido de que se le reconoció como un orden de gobierno y no como un mero administrador; se le dio la facultad de formular leyes y reglamentos de orden estrictamente municipal; se le permitió establecer compromisos que trascendieran el corto periodo de gestión de tres años; se le otorgó la competencia exclusiva sobre el catálogo de servicios y funciones; se le dotó de facultades para establecer asociaciones intermunicipales y se le otorgaron atribuciones nuevas en materia fiscal, entre otras. Ver Rodríguez Velasco, Carlos. *Reforma al artículo 115 Constitucional*, en **El nuevo municipio: base del gobierno democrático**. LVII legislatura de la cámara de diputados, pp. 38-62.

⁷ Bolos, Silvia. **Organizaciones sociales y gobiernos municipales: construcción de nuevas formas de participación**. Universidad Iberoamericana, México 2003, p. 52.

contexto favorable a la participación ciudadana, en México el secuestro del poder por las élites es una fuerte limitante para la apertura hacia nuevas pero eficaces formas de intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos.

Otro de los principales obstáculos a los que se enfrenta la construcción de ciudadanía desde los gobiernos locales es la existencia de una cultura política clientelar estimulada, entre otras cosas, por los cortos periodos de gestión. Esto hace que durante una buena parte de la gestión los gobiernos locales dediquen esfuerzos y recursos para lograr la permanencia de sus respectivos grupos políticos en el poder. A nivel microlocal la cultura política es poderosa, todavía las acciones de gobierno se producen a partir de favores entre caciques y clientelas, de la posibilidad de rendimientos electorales futuros y no de las obligaciones que tienen los servidores públicos; de beneficios personales más que de un espíritu de servicio al público. En este sentido, incrementar la participación ciudadana requiere, más que la voluntad política del gobernante en turno, un marco cultural en el que prevalezcan valores democráticos, respetado por las autoridades y que sustente las prioridades que el gobierno otorga a las acciones que ejecuta. En este caso, la democratización de la administración pública se convierte en una condición imprescindible para generar espacios de democratización ciudadana, pues una democratización efectiva de la administración pública supondría incluir en la toma de decisiones cotidiana, no solo a los stakeholders, sino a la ciudadanía en general, ya que los primeros defienden intereses particulares, colectivos, pero particulares, en cambio la ciudadanía defiende el interés público.

Ahora bien, es al gobierno local al que se le ha reconocido como el nivel privilegiado para impulsar la participación ciudadana dada su proximidad con sus gobernados, y por ende, el ámbito en el que su democratización tendría un efecto más inmediato. Cuando fallan los servicios públicos, cuando se piensa en recurrir a la autoridad para resolver algún problema colectivo, generalmente se piensa en la autoridad inmediata. En esta lógica, también para la modificación de las formas

de actuación de la ciudadanía respecto de los asuntos públicos se reconoce que es el nivel municipal el idóneo para incorporar dichos cambios.

Por otro lado, el impulso a la participación ciudadana implica una modificación de la gestión pública a nivel local. A raíz del mayor protagonismo que han tenido los gobiernos locales se han traído a revisión los modelos de gestión que se pueden adoptar, desde los postulados clásicos de la administración pública tradicional, hasta los nuevos imperativos que plantean la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza. Además de la eficiencia, la transparencia y la descentralización, un modelo de Gobernanza implica transitar hacia formas de asociación novedosas entre los distintos actores locales; no obstante, diversos autores han encontrado que los gobiernos locales han implantado formas de participación ciudadana bajo una gestión tradicional, lo que ha dificultado el fortalecimiento de la participación ciudadana. Ramos y Reyes (Ramos y Reyes 2005: 42) señalan, “la dificultad de impulsar la participación ciudadana se encuentra en la cultura política prevaleciente, pues ni el Estado realiza una gestión [diferente] que de cabida a la participación ciudadana, y muchas veces las ONG’s reproducen los vicios de una cultura de gestión tradicional...”

Las dificultades que actualmente entraña el impulso a la participación ciudadana desde los gobiernos locales, requiere tener en cuenta el contexto histórico en que se ha producido la participación política en nuestro país y la manera en que se ha ejercido el gobierno en los distintos niveles, pues en el carácter autoritario, paternalista y centralizador que ha tenido el sistema político mexicano se pueden encontrar las razones de la escasa participación ciudadana que prevalece en nuestra sociedad.

Capítulo II

El sistema político en México y la reforma del Estado

Generalmente, cuando se aborda el análisis de los temas relacionados con la democracia se consideran los cambios o los procesos ocurridos a escala nacional; si bien es cierto que aproximadamente desde la década de los sesenta en nuestro país han ocurrido cambios que abonan a la transición democrática, estos se han presentado en distintos ámbitos y a distintos niveles de la organización política de la sociedad. En este capítulo se abordarán los rasgos más relevantes del sistema político mexicano, sus cambios más destacados, la reforma del Estado y sus efectos en la sociedad civil y en los gobiernos municipales.

La comprensión de la vida política actual en México requiere volver la mirada a la manera como se conformó el Sistema Político Mexicano a partir de los saldos obtenidos en la lucha revolucionaria de principios del siglo XX, para dimensionar la importancia de los cambios ocurridos durante las décadas de los sesenta y setenta, pues la cultura política generada en el periodo posrevolucionario es un sustrato sobre el que se sigue dando la interacción entre los actores políticos a nivel nacional, pero sobre todo a nivel local.

2.1 El sistema político mexicano

Al término de la Revolución Mexicana, como resultado de la influencia que tuvieron los caudillos regionales y el pacto político logrado entre ellos para la estabilidad política en el país, se fue conformando un Estado fuertemente centralizado, con una preeminencia sobre el sistema económico y la sociedad. Este modo de organización del sistema político dio lugar a un estilo característico de hacer política y a una relación específica entre las principales instituciones del régimen y la sociedad civil.

Desde los años 20's, el régimen político mexicano se fue conformando por el predominio de un Estado autoritario y centralizado que tendió a concentrar el poder en las instituciones gubernamentales y, en particular, en el poder ejecutivo

al punto que, en muchas ocasiones, subordinó la actuación de las instituciones gubernamentales a las necesidades del ejecutivo en turno. Este modo de organización política abría muy poco espacio a la participación autónoma de la sociedad y aún a la actividad partidaria. En este contexto, la participación social fue absorbida por el propio gobierno y canalizada a través de sus instituciones mediante el diseño de una política social-popular que rescató las demandas de los grupos que participaron en el movimiento armado. De hecho, el reconocimiento de los derechos sociales en la Constitución de 1917 (derecho a la educación, al trabajo, a la tierra, entre muchos otros), dan cuenta del sentido social, pero también de la centralidad del Estado en el funcionamiento del nuevo régimen.

Uno de los aspectos nodales de la relación que se desarrolló entre Estado y sociedad a partir de los años 20's fue la manera como se incluyó a los distintos actores sociales y políticos de la realidad posrevolucionaria en el funcionamiento del nuevo régimen. Por un lado, se hizo un reconocimiento de sus derechos y demandas y, por otro, se les incorporó a agrupaciones que paulatinamente se convirtieron en organismos corporativos. En esta década y la siguiente, la inclusión fue una de las características que distinguió a la política oficial, a tal punto que se institucionalizó y fue un factor relevante para la resolución de conflictos y para que el grupo gobernante pudiera retomar las banderas de la disidencia. La participación de grandes masas de la población en la revuelta social hizo insoslayable la atención a las demandas de los diferentes grupos y el carácter populista de las acciones de gobierno que desde entonces definieron la relación Estado-Sociedad.

Los conflictos entre las facciones revolucionarias a lo largo de los años 20's y la inexistencia de un órgano nacional que conciliara las diferencias y los intereses de poder, retardaron la consolidación de una política populista y limitaron el carácter corporativo del Estado. En 1929, la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) sirvió para contar con un árbitro de las luchas entre facciones

revolucionarias y como mecanismo para la resolución de las diferencias políticas entre los grupos con algún grado de poder local, regional o nacional. No obstante, a raíz de los años 30's, y en particular del régimen de Lázaro Cárdenas, el Sistema Político Mexicano se consolidó.

Aparte del carácter populista e incluyente que tuvo que adoptar el régimen en los años siguientes a la lucha armada, otro rasgo que caracterizó al sistema político y que se fue consolidando en los años 30's fue el corporativismo como la forma privilegiada para canalizar la participación de la sociedad. La conformación del Partido de la Revolución Mexicana y la canalización de las demandas de la población a través de las confederaciones formaron una estructura que lentamente fue organizando la manera en que se daría la participación, la fue integrando a un todo orgánico y provocó que cualquier intento de organización social se diera a través de los cauces institucionalizados. De acuerdo con Lucía Álvarez (Álvarez 2004: 57-58), estas confederaciones (CNC Confederación Nacional Campesina, CTM Confederación de Trabajadores de México y más tarde la CNOP Confederación Nacional de Organizaciones Populares), cumplieron la función, por un lado, de defender los intereses gremiales de los campesinos, obreros y comerciantes, inquilinos y colonos y, por otro, sirvieron como instrumento para organizar la representación partidaria (Schers 1972) a nivel nacional, estatal y local⁸. Todo esto contribuyó a la legitimación del régimen, al tiempo que se convirtió en un sistema diseñado para gestionar, regular e institucionalizar la acción colectiva, lo que significó, en los hechos, una eficaz forma de control social y política.

Otro rasgo que caracterizó a este modelo de régimen fue el presidencialismo. La concentración del poder en el ejecutivo significó disponer de las atribuciones que

⁸ Tomando como ejemplo la manera en que estaba organizada la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), se puede contar con una referencia de la organización nacional de un sector: una confederación es una organización de carácter nacional; por cada entidad federativa existe una federación y por cada municipio existe una liga en la que se aglutinan asociaciones, uniones de diferentes actividades económicas (comerciantes, profesionistas, deportistas, etc.).

le otorgaba la Constitución de la República, además del ejercicio de poderes metaconstitucionales que le permitían imponer su voluntad, prácticamente en cualquier asunto nacional o local. Este carácter del Sistema Político Mexicano daba facultades al presidente, de facto, de cambiar las reglas escritas y no escritas del sistema político, al punto de que el poder que concentraba lo convertía en el gran elector, no sólo de su sucesor, sino de todo aquel cargo de representación a distinto nivel de la estructura política del país.

En este contexto, la debilidad del sistema de partidos y de las expresiones ciudadanas mostró una subordinación de la sociedad en general al aparato estatal, a su forma de organización y a los valores que le daban sustento. Como señala Lucía Álvarez (Álvarez 2004: 63),

“La cultura política construida sobre esta base arraigó en ciertos estilos y lenguajes de la acción política dominante que, derivada de la condición subordinada de la acción política y social al Estado, se sustentó en principios como el autoritarismo, el poder personalizado, la antidemocracia y la exclusión. De este modo, lo que podemos llamar la *tradición política* en México construida en este periodo se articuló sobre estos *valores* y constituyó un estilo particular de hacer política instituido por la clase gobernante, que se convirtió en referente y cualidad estructural del régimen.

Un marco político y simbólico de esta naturaleza dio lugar a la proliferación de diversas estrategias y prácticas políticas, como el populismo, el clientelismo y el corporativismo, que, con la excepción de ciertos momentos políticos identificados, estuvieron encaminadas a obtener una legitimidad formal (obtención del voto ciudadano), una base social artificiosamente construida y un apoyo popular inducido. Este tipo de prácticas constituyeron un sustento político fundamental del régimen y fueron por ello piezas clave para su estabilización.”

Podemos considerar que la institucionalización política, el corporativismo y el presidencialismo fueron los elementos fundamentales que contribuyeron a consolidar el Estado autoritario y centralizado que dominó un periodo considerable del siglo XX en México. La institucionalización política se puede entender como el establecimiento de acuerdos y mecanismos entre la clase política para controlar la participación social y aceptar al Partido de Estado como referencia central de la lucha política. Esta institucionalización política se reforzó, como ya se dijo, con el diseño de una política social-popular orientada a la inclusión y a la legitimación del régimen.

El corporativismo también fue un factor determinante en la conformación del Estado Mexicano: la incorporación de las agrupaciones al sistema corporativo, el papel del Partido de Estado como portavoz de la política populista y como estructura integradora y reguladora de los distintos sectores constituyó una estrategia política de largo alcance, pues se tradujo en el instrumento para construir una amplia base social para legitimar al régimen y en un sistema canalizador de las demandas sociales. Las agrupaciones, a su vez, adoptaron una forma de participación en la que paulatinamente se fueron acostumbrando a que sus demandas sólo podían ser gestionadas a través del partido y, subordinadas a las directrices que el mismo les impusiera lo que, en los hechos, no significó otra cosa que la institucionalización del control político sobre los sectores populares.

Por último, el presidencialismo, al otorgarle la máxima discrecionalidad al ejecutivo en la toma de decisiones, esto es, al depositar en él las facultades constitucionales que le confiere ser el jefe del gobierno y otras metaconstitucionales que le permitían disponer de los recursos del Estado para llevar adelante un proyecto político y subordinar a su investidura a las demás instituciones del sistema político, fue un elemento que afianzó las cualidades centralizadoras del régimen y dejó poco espacio a la participación política independiente.

Esta fue la estructura sobre la que se desarrolló la gran estabilidad que alcanzó el régimen y del cual César Cansino (Cansino 2000: 98) nos señala algunos de los rasgos más sobresalientes:

“... pluralismo limitado, orden jerárquico de relaciones, presencia de fuertes grupos de interés dependientes y controlados por el Estado, baja participación social, movilización de grupos que sirven más a los intereses del régimen que a los de sus agremiados, promoción de la movilización de ciudadanos en apoyo al Estado, bajo índice de participación política, presencia de élites gobernantes que obtienen beneficios de grupos relevantes o de líderes que brindan apoyo al régimen, red de relaciones centralizadas y lideradas jerárquicamente en la arena política.”

Podemos considerar que en estas primeras décadas hubo una integración del Estado en el que había muy poco espacio para la democratización del mismo. En esta primera mitad de siglo asistimos a la creación de instituciones propias de un Estado centralista: La Secretaría de Educación Pública, El Partido Nacional Revolucionario, las Confederaciones Nacionales Sectoriales, El Instituto Politécnico Nacional, entre otras. Se comenzó con la institucionalización del poder político y de la participación social, pero no se avanzó en la descentralización del poder y de las atribuciones de los distintos niveles de gobierno.

Mientras tanto, la distribución del poder en otros niveles de gobierno era limitada; una muestra de ello fue el régimen excepcional que tuvo el Distrito Federal a lo largo del siglo XX. En 1928 se promulgó la Ley Orgánica del Distrito Federal y con ella se determinó la creación del Departamento del Distrito Federal cuya estructura se diseñó como un aparato político-administrativo centralizado que reproducía la organización del régimen y quedaba subordinado al poder federal. Con esta ley se establecía que el encargado de gobernar el territorio del Distrito Federal era el presidente a través del Departamento del Distrito Federal y a la cabeza de éste se

encontraría un jefe del Departamento (regente) que podría ser removido a voluntad del presidente de la república (Álvarez 2004: 72).

A partir de la década de los 40's, la estructura corporativa prácticamente estaba consolidada, sólo algunos sectores aún no tenían una organización institucionalizada (comerciantes, profesionistas, empresarios) pero en esta década se avanzó hacia su institucionalización. Todo lo anterior contribuyó a la estabilización del régimen, situación que se vio reforzada por la propagación del conformismo entre la sociedad civil desde las distintas esferas de poder.

La política de Unidad Nacional impulsada por el general Ávila Camacho se orientó a la derechización de la política nacional, a la consolidación institucional y tuvo el propósito de detener la amplia política de masas impulsada por el cardenismo: limitó el reparto agrario, desincorporó a los militares de la estructura partidaria, contuvo el impulso reivindicatorio que tuvo la clase obrera en el sexenio anterior y estimuló el protagonismo político de la burocracia estatal y de las clases medias a través de la creación de la CNOP en 1943. Al mismo tiempo, la estructura del partido se hizo más determinante en las decisiones políticas, sustituyendo gradualmente a los militares en los cargos de dirección del partido y del gobierno y abriendo paso a los técnicos y a los profesionistas en la conducción de la política nacional. Las dos circunstancias más notables en este sentido fueron la transformación del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el relevo en la presidencia de un militar por un civil.

Otra acción que tuvo impacto en la dinámica del sistema político fue la creación de la ley electoral de 1946, la cual centralizó la organización de los comicios en todo el país. Antes de esta ley, los comicios eran organizados por los gobiernos locales (estatales y municipales), con el consecuente riesgo de ser manipulados, desde la selección de candidatos, la integración de las casillas hasta los resultados

electorales, pues la influencia de líderes y caudillos regionales era total. Estas modificaciones fueron la piedra de toque para el desarrollo de un incipiente sistema nacional de partidos.

En este modelo político prácticamente todo logró ser funcional al centralismo y al verticalismo del régimen y el sistema de partidos no fue la excepción. Debido a que la participación política tenía límites muy definidos —es decir, se hacía a través del partido oficial o las posibilidades reales de éxito fuera del partido eran nulas—, fueron escasas las expresiones partidistas que se generaron en estos años. Al interior del partido oficial se crearon corrientes políticas que se oponían a la omnipresencia del presidente y buscaron mecanismos alternativos para la elección de candidatos (Ezequiel Padilla en 1946 y Miguel Enríquez en 1952). Por fuera del partido oficial, las opciones partidistas constituyeron casos aislados, entre las más persistentes y que con el tiempo adquirieron notoriedad fueron el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM). Cabe señalar que la izquierda radical se aglutinó alrededor del Partido Comunista Mexicano desde los años 20's, pero esta participación siempre se mantuvo fuera de los cauces institucionales.

Por otro lado, lo que sucedía a nivel local en términos de operación política era la constitución de liderazgos locales funcionales a la estructura jerárquica autoritaria del sistema político y que, en la cotidianidad, se alimentaba de la gestión arbitraria de las demandas de la población por parte de los líderes locales. David Schers (Schers 1972: V/5-V/6), al referirse a la relación del sistema político con las colonias proletarias, describe con gran precisión lo que sucedía con la operación política a nivel local:

“Funcionarios políticos, burócratas y activistas llegan a dichas colonias y ofrecen su ayuda, para organizar a la gente y para pedirles su apoyo político. Debemos tener presente que el sistema político mexicano favorece la

competencia entre líderes e instituciones para determinar quién logra organizar más gente que apoye al gobierno y al partido. [...] El mismo deseo del partido de tener un muy amplio, casi exclusivo apoyo popular, crea una atmósfera en la cual aquellos sectores y líderes del partido, capaces de movilizar este tipo de apoyo son considerados como más exitosos en sus servicios al partido, correspondiéndoles por ende posiciones más altas dentro de la estructura partidaria. Como resultado directo de esta situación, que concuerda con la actitud populista del gobierno, del partido y de los líderes, se “corteja” a las colonias a las que se otorga acceso a las autoridades. Si no reciben respuesta a sus demandas, tienen la posibilidad de dirigirse a otro lado pero siempre dentro del sistema. Si la situación lo justifica, pueden organizar una manifestación y los diarios publicarán las quejas que pueden complicar a burócratas irresponsables. No obstante, los líderes de las colonias, deben tener cuidado de no exigir imposibles, pues de otro modo su poder político se verá perjudicado. Las autoridades, el gobierno y el partido, consideran a estos líderes como perturbadores o poco inteligentes. Por otro lado, la falta de resultados concretos en sus gestiones, pueden comprometer su posición dentro de las colonias. Esto nos demuestra hasta qué punto las tareas de los líderes y de los intermediarios son complejas y absorbentes”

Diversos autores coinciden en que las décadas de 1940 y 1950 fueron de relativa estabilidad económica y política y de consolidación institucional. De hecho, la entrada de México a la modernidad, que se da a partir del fuerte impulso a la industrialización, en un contexto internacional propicio por la apertura del mercado estadounidense a los productos mexicanos debido al desarrollo de la Segunda Guerra Mundial, transformó la vida social de México al producir una intensa urbanización y trasladar grandes contingentes de población del campo a la ciudad, generando grandes masas de población urbana con una demanda de servicios crecientes, que requerían ser atendidos y las convertían en clientela política para líderes locales que tenían aspiraciones políticas. Estos cambios sociales

producidos por la industrialización tuvieron repercusiones en todos los ámbitos y el sistema político no fue ajeno a ello.

El impulso a la industrialización que se dio en los años 40's, fue una condición estructural que demandó la estabilización política del régimen y la consolidación institucional: el apoyo a la inversión privada requería la estabilidad política y el control de los movimientos disidentes. De acuerdo con Luis Medina (Medina 2000: 169), para el régimen,...

“Estabilidad política quería decir, en el contexto semántico de la época, no ausencia de conflicto, sino su aislamiento y control para resolverlo en sus propios méritos, pero siempre sobre la base de que no rebasara los cauces de la ley ni atacara la dignidad del gobierno. Y en el terreno económico, estabilidad implicaba crecimiento sostenido que, de acuerdo con las políticas vigentes, comprendía la intervención activa del Estado en la economía, aliento al ahorro privado interno y un prudente endeudamiento externo.”

Cabe señalar que la ruta de las reformas electorales fue un mecanismo utilizado por el Partido de Estado para mantener la estabilidad política, abriendo espacios institucionales para la participación de la sociedad. Desde la reforma electoral de 1946 con la creación de instancias federales para organizar los procesos electorales (Comité de Vigilancia, Registro Nacional de Electores, etc), pasando por la de 1952 en la que se establecieron los requisitos para que los partidos políticos pudieran obtener su registro, hasta la de 1963 en la que se estableció la creación de diputados por representación proporcional (“diputados de partido”), la participación de los partidos de oposición⁹ creció, de 20 diputados en las legislaturas de 1955 a 1964 a 100 en la década siguiente.

⁹ Recordemos que los partidos existentes hasta ese momento eran el PAN, el PPS y el PARM.

No obstante, la lucha política con real intervención en el ejercicio del poder se mantenía al interior del Partido de Estado, lo que, en los hechos, hacía que la mayoría de diputados que el PRI mantenía en el congreso funcionara como un mecanismo de legitimación; sin embargo, éste no alcanzaba para contener el gran descontento social de la mayoría de la población excluida del desarrollo. Podemos considerar que, pese a esta apertura en el sistema de representación política, el sistema mantenía su rigidez y exclusión basada, entre otras cosas, en el afianzamiento de las redes clientelares controladas desde los sectores al interior del partido y en la omnipresencia del presidente en todas las decisiones públicas.

Por otro lado, las prioridades de la política nacional tuvieron como efecto acrecentar las desigualdades económicas y sociales entre los sectores de la sociedad mexicana, lo que más tarde se convertiría en un detonante de la vida política y social del país. La política orientada a impulsar la industrialización consistió en brindarles las mejores condiciones a los inversionistas nacionales y extranjeros, en detrimento de la mejora en las condiciones de vida de la población en general, esto es, mientras el Estado brindó un conjunto de ventajas para las clases privilegiadas tales como estímulos fiscales, inversión en infraestructura (carreteras) y apoyos a la producción (subsidios, créditos, protección arancelaria), los trabajadores tuvieron control salarial y disminución de su poder adquisitivo.

Para algunos autores como González Casanova, lo que sucedió a partir de mediados de los 50's y la década de los 60's fue un crecimiento económico, pero no el desarrollo de la sociedad mexicana, es decir, se había producido un crecimiento económico con alta desigualdad en la distribución del ingreso. Lo anterior dio como resultado el surgimiento de movimientos independientes al final de la década de los 50's (campesinos del norte del país, ferrocarrileros, maestros, telegrafistas y petroleros), que tenían como característica común su lugar

estratégico en el desarrollo social y económico del país¹⁰. Todo ello fue configurando un escenario de alta conflictividad social que en la década siguiente detonaría con la irrupción de movimientos sociales cada vez más recurrentes y con la aparición de los primeros movimientos guerrilleros en el país y, por parte del Estado, el uso de la represión como un instrumento cada vez más constante.

Otro factor importante en el aumento de las protestas sociales fue, sin duda, la influencia de la revolución cubana entre las clases medias y populares, en particular entre los jóvenes que por primera vez tenían la oportunidad de asistir a la universidad; en los años cuarenta y cincuenta la fuerza de la izquierda oficial había sido mediatizada lentamente, pero a finales de los cincuenta empezó a despuntar una izquierda más cosmopolita. De acuerdo con Luis Medina (Medina 2000: 203-205), la nueva izquierda

“Constituida en su origen por politólogos y escritores, [...] se dejó ver por primera vez a fines de los años cincuenta. Portadora de un marxismo intelectualizado de fuerte sabor francés, este grupo hizo una doble aportación a la cultura política mexicana: importó a México el arquetipo del intelectual cosmopolita y comprometido con las causas de izquierda, y renovó el arsenal retórico de este tramo del abanico político, superando el estrecho dogmatismo en que había caído el Partido Comunista Mexicano. Sus cabezas primeras fueron Carlos Fuentes, Víctor Flores Olea, Enrique González Pedrero y Francisco López Cámara. [...] La nueva izquierda fue procubana, prodemocrática, antipriísta, antiimperialista, cosmopolita, universitaria y emprendedora. Sus miembros principales [...] fundaron El Espectador en mayo de 1959, para luchar con la pluma en ristre a favor del respeto a la Constitución y el voto, la implantación de la democracia sindical y el establecimiento de verdaderos partidos políticos. [...] En 1961, la nueva

¹⁰ El movimiento ferrocarrilero de 1958, por ejemplo, enarboló la bandera de la lucha contra la corrupción, el aumento salarial y la independencia sindical, lo que significó un abierto cuestionamiento a la estructura de dominación vigente.

izquierda universitaria apareció de la mano de Lázaro Cárdenas suscribiendo el manifiesto que llamó a la formación del Movimiento de Liberación Nacional y que se fundó con el propósito de proporcionar una organización cúpula a toda la izquierda.”

A partir de la oleada de cambios sociales producidos por el descontento social que trajo la reducción de oportunidades para grandes segmentos de la población durante la década de los sesenta, el autoritarismo del sistema político comenzó a entrar en crisis y la cultura política corporativa y clientelar que había caracterizado al régimen y que había sido un factor fundamental para la estabilidad política comenzó a mostrar sus límites. Los movimientos sociales surgidos en esta década (médicos, universitarios, campesinos) daban cuenta del descontento social en torno al funcionamiento del régimen y también significaban una renovación del ejercicio de la ciudadanía al ser impulsados, de manera creciente, por estos universitarios cosmopolitas de izquierda.

Los años 1965 y 1966 fueron especialmente relevantes para la efervescencia política que se desató al final de esa década y para los cambios institucionales que habrían de presentarse en los años siguientes. La restricción del gasto público que implementó Díaz Ordaz en el rubro de política social fue especialmente sensible en los círculos universitarios, cuya comunidad asumió estas medidas como una muestra del desinterés del gobierno por la educación superior y como el cierre de oportunidades de desarrollo, especialmente para la emergente clase media.

El carácter monolítico del Partido de Estado y su centralidad en la vida política nacional, así como la escasa apertura a la renovación quedaron de manifiesto en el movimiento de reforma que encabezó Carlos A. Madrazo. En diciembre de 1964 Madrazo asumió la presidencia del PRI y desde esta posición propuso cambiar la manera en que se decidían las candidaturas a puestos de elección popular, con el objetivo de abrir a las bases del partido y no sólo a las cúpulas sectoriales la

posibilidad de elegir a sus candidatos. Las controversias que se generaron en esta materia, las señala claramente Luis Medina (Medina 2000: 208), al apuntar que...

“[...]ya Ruiz Cortines había señalado la manera en que deberían de elegirse a los candidatos del partido a puestos de elección popular] «Los candidatos a diputados federales y senadores los designa el presidente; los candidatos a diputados locales, el gobernador; a los alcaldes los pone el pueblo.» Pero el dictum de aquel presidente estuvo lejos de reflejar la realidad, pues los grupos locales con los gobernadores al frente influían hacia arriba en la designación de candidatos a legisladores federales y hacia abajo imponiendo candidatos a presidentes municipales. A mediados de los sesenta, el sistema de negociación de candidaturas y el reparto de cuotas de poder era en esencia el mismo que se había impuesto en el PRM, ya que consignaba todo el procedimiento en cúpulas sectoriales y oficinas cerradas, sin tomar en cuenta a las bases militantes.”

El propósito era ciudadanizar la vida interior del partido y de esta manera ampliar la base de legitimidad con la que contaran sus representantes. No obstante, esta nueva forma de funcionamiento del partido afectó a los intereses creados y la propuesta madracista no prosperó.

Por otro lado, el modelo político autoritario, vertical, desigual en la creación de oportunidades para toda la población, tuvo una segunda oleada de cuestionamientos a partir del movimiento de los médicos-becarios en 1964-1965. El crecimiento de este sector debido a la ampliación de los servicios de salud, demandó destinar mayores recursos para cubrir salarios y prestaciones. Al no cubrirse estas demandas, se inició un movimiento que habría de alcanzar al ámbito nacional y el cual sólo pudo desactivarse después de ocho meses mediante la represión (Medina 2000: 207).

Otro ámbito en el que se observó un descontento creciente fue en la educación superior. Al convertirse en espacios en los que se reflejaba la lucha política a nivel

nacional, los espacios universitarios se convirtieron en espacios permanentes de efervescencia política. Fueron los casos de la facultad de derecho de la UNAM y los sucesos ocurridos en la Universidad Nicolaíta de Michoacán, ambos ocurridos en 1966. En el primer caso, las pugnas internas derivaron en la renuncia del rector y en el segundo en la toma de la universidad por parte del ejército. En ambos casos se hizo presente el carácter autoritario del régimen, alimentado por la visión anticomunista de los estadounidenses (en el contexto de la guerra fría) y por la influencia de la revolución cubana, que tuvo un especial impacto en los círculos universitarios.

Por otro lado, la llegada a la UNAM de intelectuales con una visión modernizadora del país y con una visión crítica al autoritarismo del régimen, la influencia de profesores exiliados españoles y la ampliación de la matrícula universitaria a sectores tradicionalmente excluidos y especialmente sensibles a la injusticia social y a la reducción de oportunidades, hicieron del ámbito universitario el microcosmos que reflejaba los cambios y los anhelos democráticos que tenía en ese momento la sociedad mexicana y lo convirtieron en la arena donde se daba el debate sobre el rumbo de la nación, y aún, la pugna por la sucesión presidencial. De esta manera, el movimiento estudiantil de 1968 significó la expresión más crítica del agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador en cuanto a desarrollo social, pues amplias capas de la población no contaban con vías para mejorar su calidad de vida ni para canalizar su descontento con la exclusión que ejercía el régimen.

El endurecimiento del gobierno y la represión desatada contra cualquier signo de disidencia tras los hechos de 1968 promovieron la creación de partidos políticos y movimientos armados que retomaron las banderas de mayor democracia e inclusión social que introdujo el movimiento estudiantil. Aún el intento por “ciudadanizar” la participación política al plantear la reforma del PRI por parte de Carlos A. Madrazo, exhibió la rigidez del partido de Estado y, por ende, del sistema político. Asimismo, todos estos elementos mostraron a la élite política la

necesidad de abrir el sistema político, modificar la política económica y flexibilizar el trato político con los sectores emergentes.

La década de los setenta se caracterizó por una amplia movilización social, por el desarrollo del sindicalismo independiente y por la formación de organizaciones de masas que enarbolaron demandas específicas de la sociedad (Educación, derechos agrarios, vivienda, derechos laborales, etc.). Es decir, se comenzó a observar una mayor presencia de la sociedad civil. La reforma política de 1977 abrió la posibilidad de participación a los partidos políticos de izquierda en la lucha electoral y fue quizá una de las transformaciones institucionales más importantes que iniciaron una serie de cambios destinados a mediatizar el descontento social producido por la crisis económica y el agotamiento de los modelos de crecimiento económico implementados hasta entonces.

2.2 La reforma del Estado

El concepto de Reforma del Estado incluye diversos temas que pertenecen a los ámbitos de política económica, política social, administración pública, política electoral y, por supuesto, aspectos constitucionales. De este modo, podemos considerar que la reforma del Estado en México comenzó en la década de los setenta con la modernización administrativa y la apertura política implementada por el gobierno de López Portillo, continuó con el gobierno de Miguel de la Madrid con el cambio en la política económica y avanzó con el gobierno de Salinas y las modificaciones constitucionales que impulsó y con el cambio en la política social. Todo ello tuvo un impacto en el funcionamiento del sistema político, en el entramado institucional y en el comportamiento de la sociedad civil. Uno de los ámbitos en el que mayor incidencia tuvieron estos cambios fue en el rol que tenía el partido de Estado. Después de haber funcionado por décadas como un espacio donde se dirimía la negociación de los intereses políticos, el partido de Estado mostró sus límites como dispositivo fundamental del sistema político mexicano al no ser capaz de incorporar los intereses de la creciente clase media y de las

clases populares. Las nuevas demandas de una clase media moderna no podían ser atendidas mediante los procedimientos tradicionales de distribución de beneficios que utilizaba el Partido de Estado. De esta manera, la élite política se vio obligada a formular una apertura política que diera acceso a los puestos de elección popular a sectores tradicionalmente excluidos del sistema político.

Por otro lado, las consecuencias de la crisis económica mundial demandaron a los Estados realizar ajustes en el modelo económico. En la década de los ochenta, México inició las transformaciones estructurales recomendadas por los organismos internacionales a fin de enfrentar la escasez de recursos públicos y la reducción del crecimiento económico. Comenzó la venta de paraestatales, se avanzó en la descentralización de funciones gubernamentales, se implementaron pactos económicos para enfrentar la inflación, entre otras medidas de ajuste estructural. De acuerdo con Mónica Serrano (Serrano 1998: 22-23), “el cambio hacia la reforma económica y la liberalización política tuvo un efecto considerable en las reglas e instituciones que regulaban tradicionalmente el comportamiento de los actores políticos en México.” Se puede asumir entonces que estos dos elementos, la crisis de legitimidad del Estado autoritario y corporativo que se evidenció con el movimiento estudiantil de 1968 y la crisis económica que demandó un cambio en el modelo de desarrollo en nuestro país, fueron dos factores centrales en la reforma del Estado.

Estos cambios estructurales tuvieron un reflejo a nivel de la sociedad civil, la cual tuvo un mayor dinamismo debido, por un lado, a la incapacidad gubernamental de atender demandas básicas como vivienda, salud, empleo y educación debido a la reducción del gasto social, y por otro lado, a la presencia de organizaciones sociales que no estaban insertas en el esquema corporativo del Partido de Estado y que compartían la visión de mayor democratización social surgida desde el movimiento estudiantil de 1968. Durante esta década la movilización social fue intensa, se crearon coordinadoras nacionales de trabajadores (CNTE, CNPA,

COSINA, CONAMUP) que le dieron mayor organicidad a la protesta social y realizaron acciones cívicas de gran impacto político¹¹. No obstante, diversos autores consideran que el punto de quiebre que tuvo la movilización social en el país se dio a raíz de la incapacidad del Estado para responder a las necesidades surgidas del terremoto de 1985; a partir de este momento la sociedad civil se hizo consciente de su capacidad para intervenir en la realidad y modificarla en un sentido más democrático.

Esta efervescencia social aunada a la apertura política que se fue dando a través de las reformas electorales fue abriendo el camino a un mayor dinamismo del sistema de partidos. Los crecientes triunfos electorales del PAN en el norte del país y la reducción de recursos estatales que limitaron la capacidad de intervención del Partido de Estado en los procesos electorales, aunados a la escisión que se dio al interior del partido de Estado con la formación de la Corriente Democrática en 1987, que derivó en la salida del partido de sus principales dirigentes, Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, y la posterior formación del Frente Democrático Nacional como principal instancia política que aglutinó a partidos de oposición de izquierda y movimientos sociales de diversa índole, provocó que, por primera vez, el Partido de Estado perdiera las elecciones a nivel nacional. La caída del sistema electoral y la imposición de Salinas de Gortari como presidente de la república son del dominio público, pero la protesta de la sociedad en general fue un hecho irreversible que lentamente fue reflejándose en un cada vez más frecuente triunfo de los partidos de oposición en todos los niveles de gobierno. La otrora hegemonía política del PRI comenzaba su debacle.

¹¹ En el IV encuentro de la CONAMUP en 1983, los movimientos urbanos asumieron una actitud más ofensiva al plantear la realización de paros cívicos a nivel nacional —el primero realizado el 18 de octubre de 1984, el segundo el 5 de junio de 1985, después de varias actividades de coordinación entre las organizaciones del MUP a nivel nacional y dada la tendencia al encarecimiento de los servicios básicos que había implementado el Estado—, el impulso a la formación y apoyo a frentes intersectoriales (Frente Nacional en Defensa del Salario y Contra la Carestía FNDSCAC, Frente Nacional Contra la Represión FNCR, Asamblea Nacional Obrera, Campesina y Popular ANOCP) y otras acciones de gran envergadura (Rosas y Valdés 1999: 19).

El nuevo escenario político surgido del fortalecimiento de los partidos de oposición, de su mayor presencia en el poder legislativo, en las gubernaturas de los estados y en los gobiernos municipales dio un impulso importante al fortalecimiento del federalismo y al surgimiento de nuevas instituciones en la vida pública del país. Durante la década de los noventa las medidas de ajuste estructural se profundizaron, pero al mismo tiempo se fueron creando una serie de instituciones para la vigilancia de los mecanismos que garantizaran el funcionamiento de la vida democrática.

La reestructuración que tuvo el sistema político a nivel nacional (mayor presencia de la oposición en la cámara de diputados, Creación del IFE, CNDH, reformas políticas del sistema electoral, entre otros procesos políticos) estableció condiciones distintas para la participación política de la ciudadanía. La irrupción del EZLN y el magnicidio de Luis Donaldo Colosio en 1994 terminaron con la poca credibilidad de la autoridad política y detonaron la aparición de un conjunto de organismos civiles que se ocuparon de la defensa de los derechos fundamentales de la sociedad mexicana (indígenas, medio ambiente, derechos humanos, derechos de la mujer, entre otros). Asimismo, en las entidades federativas se crearon organismos similares para garantizar el cumplimiento de estos derechos, en particular los derechos humanos y políticos. En este contexto, el impulso a los gobiernos locales con las modificaciones al artículo 115 Constitucional, dieron una fisonomía diferente al ejercicio del poder público en los distintos niveles de la estructura institucional de nuestro país¹².

El año 2000 abrió, sin duda, nuevos horizontes para la transformación democrática. El triunfo electoral del Partido Acción Nacional se dio en un contexto de gran descontento con el partido de Estado y de una gran efervescencia social

¹² Un indicador de la actividad que se ha desatado en los gobiernos locales a raíz de estas reformas nos lo da el desarrollo de programas innovadores a nivel local que han sido recuperados a través del premio Gobierno y Gestión Local organizado por el CIDE. A lo largo estos siete años se han presentado cerca de tres mil experiencias que han dado cuenta de la creciente innovación de los gobiernos municipales en áreas como la modernización administrativa, la política social, el desarrollo municipal y la participación ciudadana (Rojo 2008: 18-20)

por un cambio en la manera de gobernar; se asume que la llegada de Vicente Fox al poder contó con un bono democrático que le daba amplio margen de acción para las políticas públicas que emprendiera. Desde una perspectiva gerencial, el gobierno de Vicente Fox intentó profundizar la modernización del aparato estatal y dio impulso a algunas instituciones como el IFAI e introdujo la visión empresarial en algunos programas de gobierno. Por otro lado, el triunfo electoral de la oposición le dio al Instituto Federal Electoral tal vez la más alta credibilidad de la que ha gozado a lo largo de su historia como organismo imparcial y ciudadano.

La llegada de Vicente Fox a la presidencia generó una gran expectativa por las acciones de gobierno que podrían llevarse a cabo; el equilibrio de fuerzas políticas en el congreso también significó una oportunidad para modificar el funcionamiento del sistema político, sin embargo, la frivolidad con la que se ejerció el poder político a lo largo del sexenio, y la oscuridad con la que se dio el relevo de los consejeros del IFE, además del desafuero del jefe de gobierno del DF para evitar su postulación como candidato presidencial, entre otros acontecimientos, fueron mostrando las dificultades que habría que enfrentar para profundizar la democratización del régimen.

La elección presidencial de 2006 reflejó la debilidad de las instituciones del Estado Mexicano. La popularidad alcanzada por Andrés Manuel López Obrador en todo el país auguraba el triunfo de la izquierda en la presidencia de la república; sin embargo, la incapacidad del IFE por detener las campañas de guerra sucia entre los candidatos; el proselitismo abierto de Vicente Fox a favor del candidato del PAN; la impunidad de los delitos cometidos el día de la elección presidencial y la incapacidad de los partidos por integrar las denuncias de fraude electoral; el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros muchos factores, reflejaron la prevalencia de los intereses particulares sobre el interés público y socavaron la posibilidad real de profundizar la democratización del país.

La crisis política de 2006 y la imposibilidad de resolverla sin perder la legitimidad del régimen, ha significado un retroceso importante para la democracia y ha tenido una profunda repercusión en todos los ámbitos del sistema político mexicano: en la elección de autoridades a distinto nivel de la estructura política, en la organización interna de los partidos y en el escaso impacto de los programas gubernamentales que se han puesto en marcha. El desarrollo de estos acontecimientos también ha tenido un reflejo puntual en los gobiernos locales, a cuyas elecciones han regresado las viejas prácticas caciquiles y clientelares como elementos fundamentales de la dinámica política, así como la reedición del centralismo como forma de organización política de facto de la federación.

2.3 Los gobiernos municipales y las organizaciones civiles

Por otro lado, el avance de la sociedad civil y de sus organizaciones en las últimas décadas ha sido un factor relevante para el desarrollo de la creatividad en la gestión municipal en nuestro país. La gran efervescencia social generada por el movimiento estudiantil de 1968 se convirtió en el punto de partida de importantes transformaciones sociales en distintos ámbitos: sindicales, obreros, campesinos, universitarios, magisteriales y en los sectores populares; en todos estos ámbitos se desató una permanente búsqueda de alternativas para el ejercicio pleno de la ciudadanía, para alcanzar una mayor justicia e inclusión social.

Una manifestación de esta búsqueda por satisfacer las necesidades básicas de amplios segmentos de la población se dio, como ya se dijo, con la formación de movimientos de masas en el sector campesino, obrero, magisterial y popular. La formación de estos grandes frentes (CNTE, COSINA, CNPA y CONAMUP) al inicio de la década de los 80's, fueron la expresión de necesidades insatisfechas y de los esfuerzos de la población por encontrar alternativas más democráticas que permitieran una mayor cobertura de los beneficios del desarrollo. De manera paralela, se fueron creando Organizaciones Civiles de Promoción del Desarrollo (OCPD's) integradas por jóvenes universitarios que contaban con una mística de servicio a la población y que a través de su asesoría técnica contribuían a darle

viabilidad a las propuestas surgidas de la sociedad civil para resolver problemas como la vivienda, la educación, el abasto popular y la salud. Durante la década de los ochenta, este tipo de organizaciones se fueron consolidando al dotar de fundamentos teóricos, técnicos y políticos a las demandas de los movimientos sociales. Más tarde, estas OCPD's se convertirían en un factor relevante para el desarrollo de una gestión distinta en una buena parte de los gobiernos municipales dirigidos por partidos de oposición.

Rafael Reygadas propone que la incorporación de los movimientos sociales al poder municipal en México se ha dado en tres momentos claramente observables: el primero en el periodo que va de 1977 a 1986 cuando Othón Salazar en la montaña de Guerrero y Polo de Gyves en Juchitán, Oaxaca, contendieron por la presidencia municipal. A partir de este momento, los movimientos sociales comenzaron a considerar la posibilidad acceder al gobierno municipal para resolver sus demandas y establecer formas de gobierno más democráticas.

Estas primeras participaciones de los movimientos sociales en la lucha electoral local fueron el comienzo de una serie de intentos de las organizaciones urbano populares por acceder a puestos de elección popular a nivel municipal en entidades como el Estado de México, Veracruz y Morelos. Desde esta nueva perspectiva algunas OCPD's, debido a su origen como organizaciones de apoyo al movimiento urbano popular y campesino, empezaron a recibir demandas de apoyo para la elaboración de programas de gobierno, así como para impartir talleres de educación política y una capacitación más específica en cuestiones municipales para los candidatos de los movimientos sociales, de modo tal que si llegaran a ser elegidos en algún cargo tuvieran un mínimo de preparación para desempeñarlo.

Con estas primeras manifestaciones de interés por acceder a puestos públicos por parte de los movimientos sociales y el consecuente acompañamiento de las OCPD's podemos observar el impacto que comenzó a tener la expedición de la

Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE) entre los partidos y las organizaciones de izquierda.

Un segundo momento se puede considerar el periodo que va de 1987 a 1991. A partir de que algunos miembros de los movimientos sociales comenzaron a ganar puestos de elección popular a nivel municipal, demandaron a las OCPD's asesoría en materia de gestión pública, de planes y de acciones de gobierno. Ya no se trataba de exigir al gobierno la realización de obras, sino de contar con elementos para tener un buen desempeño ahora como funcionarios públicos. Reygadas (Reygadas 2006) lo plantea de la siguiente manera:

“Los miembros de los movimientos urbano populares o campesinos que lograron alguna regiduría o ayudantía municipal, empezaron a desarrollar nuevas perspectivas, a participar en los gobiernos y en los cabildos, a relacionarse desde un nuevo lugar con la población en general y con sus propias organizaciones. Ya no se trataba de exigir demandas o de conseguir un cargo público, sino de ejercerlo, de ser gobierno. Estas nuevas condiciones y experiencias también transformaron las demandas de las organizaciones populares y de los nuevos servidores públicos hacia las ocpds, solicitando ahora asesorías y apoyos técnicos especializados para los planes, políticas, estrategias y acciones de gobierno. De esta manera, a partir de 1987 se desarrollaron, todavía de manera ocasional y un tanto aislada, las primeras experiencias de acompañamiento a los representantes municipales electos.”

Aunque las OCPD's no tenían experiencia en estos temas, poco a poco fueron desarrollando una línea de trabajo que permitiera brindar estos apoyos a gobiernos municipales integrados por antiguos miembros de los movimientos sociales. El mismo autor comenta como fue generándose esta nueva actividad de las OCPD's...

“En estos momentos la mayoría de las ocpds todavía valoraba con escasas posibilidades el desarrollo de esta línea de trabajo, porque no se alcanzaba a ver cómo podía ofrecer perspectivas importantes para el desarrollo social y

para modificar las relaciones de las sociedades locales con sus gobiernos municipales, además de que implicaba también incursionar en una serie de temáticas demasiado técnicas, formales, jurídicas, que tendían a reproducir un esquema oficial del quehacer municipal.”

En 1987, Servicio, Desarrollo y Paz A. C. (SEDEPAC) comenzó a trabajar con representantes populares del Estado de México y Morelos y con ello las OCPD's iniciaron un trabajo propiamente municipalista. La Asamblea General del Consejo de Educación de Adultos de América Latina, realizada ese mismo año en Guanajuato, contribuyó a dar importancia a la necesidad de generar una estrategia de poder local y de gobiernos municipales populares con vínculos permanentes con la población.

Con el amplio movimiento social y político que se generó a partir de la formación del Frente Democrático Nacional para contender en las elecciones de 1988, un gran número de organizaciones campesinas y populares tuvieron militantes que se convirtieron en representantes populares, lo que desató una necesidad de conocimientos acerca de la gestión municipal y del ejercicio de gobierno en todos sus niveles que fue paulatinamente abordada por distintas OCPD's. Esto, sin duda, fue un factor detonante para el desarrollo de una línea de trabajo dedicada al municipalismo al interior de las OCPD's.

Quizá el momento que puede considerarse como un punto de inflexión en esta ruta fue la formación de la RED INCIDE¹³ (Red Interinstitucional de Iniciativas

¹³ De acuerdo con Rafael Reygadas (Reygadas 2006), la Red Interinstitucional de Iniciativas Civiles para el Desarrollo y la Democracia (INCIDE) tuvo sus antecedentes lejanos en una participación conjunta de varias OCPD's frente a las consecuencias de los sismos de 1985, y sus antecedentes cercanos en la participación conjunta en actividades de educación popular, especialmente en la atención a Escuelas de Promotores, después del movimiento popular cardenista de 1988, por parte de diez centros: Servicio, Desarrollo y Paz, A.C.; Enlace, Comunicación y Capacitación, A.C.; Centro de Estudios Ecuménicos, A.C.; Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, A.C.; Centro de Encuentros y Diálogos, A.C.; Centro de Servicios Municipales, A.C.; Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento, A.C.; Casa y Ciudad, A.C.; Asociación de Trabajadoras Sociales Mexicanas, A.C.; y Centro de Investigación y Capacitación, A.C., con presencia en los estados de Coahuila, Jalisco, Morelos, Distrito Federal, Puebla, Chiapas, San Luis Potosí, Veracruz y Michoacán. Esta red de organizaciones civiles, entre otras tareas, participó durante tres años, desde su autonomía y con su propia lógica cívica, popular y educativa, como un operador pedagógico que aportó elementos de la concepción, la metodología y las experiencias de la educación popular para el enriquecimiento de la educación política en miras a la formación de cuadros del naciente Partido de la Revolución Democrática.

Civiles para el Desarrollo y la Democracia) en 1989, con OCPD's que retomaron la educación popular y la formación política como una tarea para la que se abrían amplias posibilidades impulsadas desde los nuevos ámbitos de representación política recién conquistados. A partir de entonces, estas OCPD's trabajaron directamente con equipos de gobierno municipales en temas como la educación ciudadana, descentralización y democratización de los gobiernos municipales, formación de cuadros para la gestión municipal, planes y estrategias de gobierno y programas de democracia participativa. Una breve reseña del tipo de trabajo que emprendieron desde entonces la OCPD's la ofrece Reygadas (Reygadas 2006)...

“En este contexto, varias OCPD's empezaron simultáneamente, cada una por su cuenta, a desarrollar sus primeras experiencias en el campo del municipalismo. El equipo del Centro de Apoyo a Movimientos Sociales Urbanos (CAMSU) de Servicio, Desarrollo y Paz, A.C. trabajó con municipios del Estado de México; el programa de apoyo a ayudantías municipales del Centro de Encuentros y Diálogos (CED) empezó a atender funcionarios de diversos municipios del estado de Morelos; el equipo de Desarrollo Territorial del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C. (COPEVI) inició trabajos en el estado de México y algunas otras entidades; el Instituto Mexicano de Desarrollo Comunitario, A.C. (IMDEC), con fuertes vínculos con los movimientos sociales de Jalisco abordó la problemática municipalista; y a partir de 1990 el Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara", A.C. (CESEM), con equipos de servicio en Veracruz, Ciudad de México y Michoacán, se conformó como un centro cuya misión estaba centrada en el servicio a los municipios.

En 1990 estas OCPD's coordinadas en la RED INCIDE formularon un programa conjunto de apoyo a la gestión municipal (Red de Apoyo Municipal, RAM), que les permitió sistematizar sus experiencias, socializarlas y realizar intervenciones conjuntas en algunos municipios. Esta Red de Apoyo Municipal contribuyó a delimitar el ámbito de acción de estas OCPD's en el tema municipalista y a sistematizar los contenidos, temáticas e instrumentos que pondrían a disposición de los gobiernos municipales interesados en un ejercicio del poder distinto al

tradicional. Una cada vez más efectiva competencia política y la necesidad de la oposición de utilizar los distintos espacios institucionales para su causa política, habría de derivar también en un mayor impulso al federalismo y a la defensa de la autonomía municipal.

De acuerdo con Reygadas, un tercer momento en la relación de las OCPD's con los gobiernos municipales comenzó a partir de 1992 cuando ya no sólo se trataba de formar a funcionarios municipales, sino de plantear un proyecto de poder local, es decir, de elaborar estrategias, planes y acciones de gobierno a nivel municipal y de “fortalecer los procesos locales, desarrollar nuevas relaciones e instrumentos de gobierno democrático y definir las relaciones con toda la población” (Reygadas 2006). Frente a estas demandas de los movimientos sociales convertidos en gobiernos municipales¹⁴, las OCPD's recurrieron a las experiencias latinoamericanas y a la tradición comunitaria indígena para construir un proyecto municipalista. El propósito se orientó entonces a ...

“[ir más] allá de trabajar prioritariamente con las autoridades electas [y] modificar las relaciones entre la sociedad y el gobierno. Se inventó así una especie de bisagra que combinaba dos cuestiones: fortalecer al sujeto local o conjunto de organizaciones sociales e individualidades que llevaron a la conquista del gobierno, y fortalecer una dinámica social que permitiera recomponer los tejidos sociales considerando otras fuerzas ubicadas en el territorio, otros actores, en miras a consolidar procesos de mediano y largo plazo, independientemente de quién tuviera el gobierno municipal en sus manos, de modo tal que el proyecto municipalista fuera democratizador, incluyente, participativo, tendiente a modificar la correlación entre la población y el gobierno local que ciertamente ejerce parte del poder.

Empezar a concretar **este proyecto de poder local** llevó a aterrizar de manera natural en el establecimiento de vínculos con procesos de

¹⁴ Se trató de los gobiernos municipales de Temoac en Morelos, Cuquío en Jalisco, Tenango en el estado de México, Huehuetla en Puebla, Soledad de Doblado en Veracruz, Papalotla en Tlaxcala y muchos otros en el estado de Michoacán.

formación ciudadana, de apoyo a la formación ciudadana, articulados por el eje de la participación en lo público, en la gestión de gobierno y en la elaboración y diseño de políticas públicas [...] El quehacer quedó acotado con toda precisión por tratarse de una formación ciudadana para la gestión o la cogestión de gobierno, en procesos y territorios concretos donde se iban vinculando las acciones sociales civiles y las posibilidades de incidir en el rumbo de su propio gobierno. Se trataba entonces de que la ciudadanía participara en la cosa pública y en los asuntos de gobierno.”

Sin duda una experiencia excepcional desde esta nueva perspectiva fue el apoyo que se le dio al gobierno municipal de Cuquío en 1992 y la formación del Consejo Democrático Municipal de Cuquío (CODEMUC). En este caso tres OCPD's fueron las que se encargaron de impulsar este proyecto: COPEVI, CAMPO, e IMDEC. El CODEMUC se conformó como una instancia territorial con representantes de todas las comunidades que impulsó proyectos de cogestión con el gobierno municipal. De acuerdo con Reygadas, en años posteriores se desarrollaron experiencias semejantes en Jalcomulco, Zaragoza, Ixhuatlán y Cosautla, y Ciudad Mendoza, Veracruz y en Chiapas.

En estos años las OCPD's también tuvieron una vinculación orgánica con instancias internacionales como la Red de Poder Local (REPOL) y el Consejo de Educación de Adultos de América Latina (CEEAL). A partir de este nuevo escenario las OCPD's fueron produciendo un conjunto de estrategias y materiales para atender las distintas necesidades del quehacer municipalista (talleres, seminarios, asesorías, materiales didácticos, publicaciones y manuales para diferentes actores municipales¹⁵), y contribuyeron a la generación de un movimiento municipalista que en 1990 dio origen al Movimiento Nacional Municipalista (MNM), vinculado al PRD¹⁶, y en 1993 nació la Asociación de

¹⁵ En esto último destaca la serie de publicaciones que generó el CESEM para apoyar el desempeño de los funcionarios municipales.

¹⁶ El MNM a través de dos grandes Convenciones, la primera realizada en 1990 y la segunda en 1993, construyó un programa especial de alternativas y una asociación de autoridades y funcionarios municipales que dió origen a procesos de articulaciones municipales en los estados de Morelos, Veracruz, Jalisco, Michoacán, Hidalgo y Tlaxcala.

Ayuntamientos por el Municipio Libre, Asociación Civil, (AMLAC) vinculada a los gobiernos municipales panistas. Por su parte las OCPD's también comenzaron a conformar equipos especializados para trabajar con los gobiernos municipales. De esta manera surgieron colectivos como Acción Ciudadana para la Educación, Desarrollo y Democracia, A.C., (ACCEDDE) en Jalisco; a través de la REPOL se articuló la Red Municipalista Veracruzana; la Coordinadora de Autoridades Democráticas de Morelos; TADECO, en Guerrero; la Red Municipalista Hidalguense; el Instituto de Capacitación Municipalista de Michoacán y la Asociación Jalisciense de Municipios, entre otras. Estas iniciativas también significaron el comienzo de una lucha por la democratización en nuestro país desde el ámbito local.

Desde entonces las OCPD's han desempeñado un papel articulador entre distintos actores como organismos internacionales, universidades y gobiernos municipales para fortalecer los procesos locales. El trabajo de las OCPD's tanto en los espacios prácticos como en los debates teóricos las ha convertido en sujetos articuladores capaces de elaborar propuestas viables de gobierno municipal, con instrumentos adecuados, orientados hacia la conformación de una mayor gobernabilidad democrática a nivel local. Sin duda, el impulso que ha recibido el federalismo en los últimos años ha potenciado la labor de estos organismos.

Capítulo III

Transformaciones de la gestión local: Ecatepec en el trienio (2006-2009)

Analizar las iniciativas de participación ciudadana que existen en un municipio metropolitano como Ecatepec cobra relevancia debido a que este municipio tiene complejas problemáticas originadas por la manera como se dio el crecimiento urbano, por las dimensiones y estructura de su población, por la relación que tienen sus habitantes con el centro de la ciudad, por las carencias que presenta su población en materia educativa, laboral y de dotación de servicios públicos, por los problemas de inseguridad pública y delincuencia que presenta, así como por la existencia de una cultura política autoritaria que limita la participación ciudadana en la resolución de los problemas locales. Este capítulo se propone explicar las principales características sociales, urbanas y políticas del municipio y del gobierno municipal, el contexto social e institucional en el que se produce la participación ciudadana, la cultura política prevaleciente y los cambios más relevantes en la gestión municipal durante el presente gobierno. La importancia de este análisis reside en que la manera en que se produce la participación ciudadana en este municipio guarda similitudes con la que existe en los del oriente de la Zona Metropolitana del Valle de México, pues estos tuvieron un desarrollo urbano similar y actualmente presentan condiciones y problemáticas sociales semejantes.

3.1 Caracterización sociodemográfica y territorial del municipio

Ecatepec es uno de los municipios conurbados al Distrito Federal más importantes en materia poblacional, económica y social. Con una población de 1 millón 688 mil 258 habitantes según el Censo de Población y Vivienda 2005, Ecatepec es el segundo municipio más poblado a nivel nacional, sólo detrás de Iztapalapa y por encima de municipios y delegaciones como Guadalajara, Puebla, Nezahualcóyotl, Gustavo A. Madero y Ciudad Juárez. (Ver tabla 1).

Tabla 1
Municipios y delegaciones más poblados en México.

Lugar a nivel nacional	Municipio o delegación	Entidad federativa	Habitantes (año 2005)
1º	Iztapalapa	Distrito Federal	1 820 888
2º	Ecatepec de Morelos	Estado de México	1 688 258
3º	Guadalajara	Jalisco	1 600 940
4º	Puebla	Puebla	1 485 941
5º	Tijuana	Baja California	1 410 700

INEGI. II conteo de población y vivienda, 2005.

El territorio del municipio abarca una extensión territorial de 186.9 km². Colinda al norte con los municipios de Coacalco y Tecamac, al sur con Nezahualcoyotl y la Delegación Gustavo A. Madero, al oriente con los municipios de Atenco, Texcoco y Acolman, y al poniente con el Municipio de Tlalnepantla y la Delegación Gustavo A. Madero.

Localización y Colindancias de Ecatepec



Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica, INEGI.
Tomado del Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec 2006-2009, p. 44

Este municipio ha tenido un desarrollo expansivo de su área urbana y de la población que habita en él a partir de la década de los 60's y este proceso, en la primera década del siglo XXI, no se ha detenido.

Ecatepec, de manera similar a lo que sucedió con municipios como Naucalpan y Tlalnepantla, tuvo un intenso proceso de industrialización en las décadas de 1960-1970, como consecuencia de la implementación del modelo económico de sustitución de importaciones en todo el país. La expansión industrial, aunada a la intensa inmigración ocurrida en la metrópoli y al encarecimiento del suelo urbano en las delegaciones del Distrito Federal, fueron factores detonantes para el desarrollo de fraccionamientos urbanos en el municipio, la construcción de algunos conjuntos habitacionales y la lotificación irregular de grandes espacios territoriales que rápidamente propiciaron un incremento explosivo de colonias populares y de población. Como señala el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009...

“En los últimos 45 años, el municipio de Ecatepec ha tenido significativas transformaciones en su estructura territorial acompañados de importantes crecimientos demográficos, siendo las más significativas la desecación del Lago de Texcoco y el auge de la industrialización en el municipio trayendo consigo los primeros asentamientos irregulares debido a la creciente demanda del suelo urbano y vivienda.

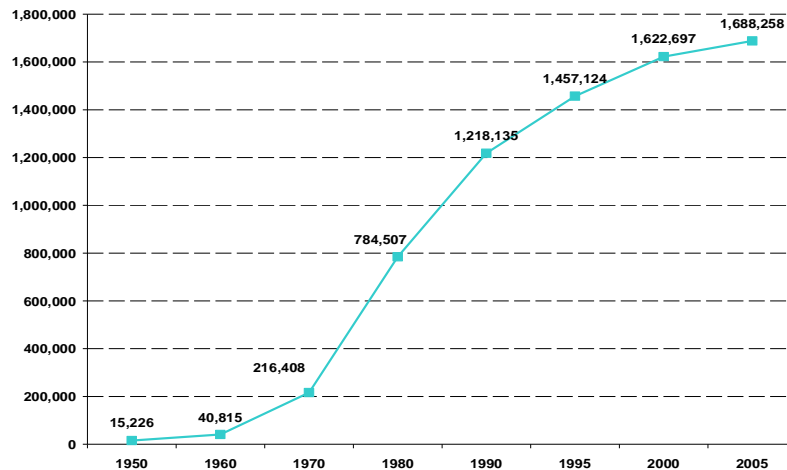
Una gran masa de asentamientos provocó la venta fraudulenta, subdivisiones, lotificaciones, apertura de calles, principalmente en predios del régimen social, así como también en la propiedad privada, siendo su principal característica la falta de servicios y equipamiento urbano, así como la ilegalidad en estos hechos.¹⁷”

Un parámetro del crecimiento explosivo de la población en el municipio se puede observar en la gráfica siguiente: en la década de 1960 a 1970 la población pasó de 40 mil 815 a 216 mil 408 habitantes, es decir, el incremento de la población en este periodo fue del 430%. En la década siguiente, aunque sólo creció el 262%, en

¹⁷ Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec 2006-2009, p. 141

términos absolutos esto significó que la población del municipio creciera a cerca de 800 mil personas para 1980.

Comportamiento de la población en Ecatepec de Morelos 1950-2005



Fuente: elaboración propia con datos tomados del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009

El crecimiento urbano y demográfico más reciente lo explica con claridad el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009...

“En el periodo del 1970 a 1990 el municipio incrementó su población en casi seis veces, en esta época se desarrollaron las Zonas IV y V, Ciudad Azteca y Jardines de Morelos; en el periodo del 1995-2000 creció un poco mas de 180,000 habitantes y 60,000 viviendas y es cuanto aparecen los grandes conjuntos urbanos “Los Héroe Ecatepec”, y “La Guadalupe”, así mismo se observan los asentamientos irregulares en la zona de Guadalupe Victoria, Llano de los Báez, La Laguna y en las faldas de la Sierra de Guadalupe; así como también se invaden los derechos de vía tanto Federal, Estatal y Municipal.”¹⁸

¹⁸ Ibid. 141.

Crecimiento histórico de Mancha Urbana y Vivienda 1975-2000

Período	Superficie en Has.	% respecto a 2000	Población Total	Total de Viviendas	Densidad hab/viv.
1975	3,064	27.17	412,126	ND	ND
1990	9,764	85.89	1,218,135	238,117	5.11
1995	10,996	97.52	1,456,438	307,139	4.74
2000	11,075	100.00	1,622,657	346,922	4.67

Fuente. INEGI Y COESPO, 1970-2000.

Cabe señalar que una parte importante del desarrollo urbano en este municipio se ha dado en suelo que formaba parte del lecho del lago de Texcoco; otra parte donde se ha extendido la ocupación habitacional es en las laderas de cerros que forman parte de la Sierra de Guadalupe y en la zona de Chiconautla, las cuales han sido ocupadas fundamentalmente por población de bajos recursos. Estas condiciones geográficas adversas son factores que han impedido dotar de servicios básicos adecuados (agua, drenaje, luz, pavimento) a una parte importante de los pobladores o siguen siendo causa de la baja calidad de los servicios públicos. Por ejemplo, en la V zona que es la región extendida en el territorio que ocupaba el lago de Texcoco, las condiciones del subsuelo han provocado fracturas y fallas en el sistema de alcantarillado, provocando constantes inundaciones en temporada de lluvias.

Una caracterización más precisa del lugar que ocupa Ecatepec en el contexto metropolitano la ha formulado Mario Bassols al señalar que...

“Ecatepec se ha destacado dentro del conjunto de municipios de la región en virtud de los siguientes factores: ser el más densamente poblado del estado de México; ser uno de los seis municipios conurbados más grandes en cuanto a extensión territorial (16,003 hás) [sic]; pero aún más importante: poseer la mayor extensión de superficie urbanizada (10,973 hás), sea municipal o delegacional de toda la ZMCM, aún mayor que la de Iztapalapa.

Perteneciendo a la estructura *polinuclear* que caracteriza a la Ciudad de México, Ecatepec presenta signos de un viejo centro industrial y urbano ampliamente integrado al ritmo cotidiano de vida de la ciudad, pero también signos contrastantes de espacios que se transforman y complejizan. [...]

Ecatepec [es un municipio heterogéneo], en donde quizás el único componente social ausente sean los sectores residenciales de altos ingresos¹⁹.”

Como en otros municipios conurbados, un elemento que determinó la manera en que se dio el crecimiento urbano en este municipio fue el régimen de propiedad de la tierra. Diversos autores han señalado que una proporción importante del crecimiento urbano en el Estado de México en las décadas de los 60's y 70's se dio sobre terrenos ejidales²⁰. En el caso de este municipio, los terrenos ejidales cubrieron una parte importante del territorio y eso tuvo su impacto en los tipos de poblamiento que se desarrollaron (fraccionamientos clandestinos, asentamientos irregulares y colonias populares) y en las relaciones sociales que se desarrollaron posteriormente a raíz de la relación existente entre los ejidatarios y el partido oficial. Una panorámica clara de las transformaciones que sufrió el territorio de Ecatepec a lo largo del siglo XX en materia de tenencia de la tierra nos la ofrece Rocío Corona:

“A principios del siglo su panorama era prevalentemente rural. En él, predominaban las haciendas que constituían parte importante en la forma de tenencia de la tierra, así como pequeñas propiedades agrícolas. En el municipio se dieron cambios radicales en la tenencia de la tierra –en los años veinte y cuarenta- por la Reforma Agraria y la Nacionalización de los terrenos del desecado ex Lago de Texcoco. En 1928 se inició el reparto agrario, constituyéndose seis ejidos en una superficie total de 3,595.32 hectáreas, que beneficiaron a 861 ejidatarios. Superficie que aumentó con la ampliación de dos ejidos en los años treinta, a un total de 4,150.82 hectáreas. Dicha superficie abarcó al 30% del total del municipio.

Al finalizar la década de los cuarenta, la estructura de propiedad de Ecatepec estaba constituida en un 30% por ejidos; 23% propiedad de la Nación; 20% tierras comunales, y el 27% restante lo conformaban los pueblos y pequeñas

¹⁹ Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec 2006-2009. p. 46.

²⁰ Ver Cruz Rodríguez, María Soledad. *Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento*, en Coulomb, René y Emilio Duhau, coords. **Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México**, UAM-A, México, 1993, pp. 145 y ss.

propiedades rurales (Contreras y Cruz, 1997:34). Es en los años cincuenta cuando Ecatepec inició su proceso de urbanización incipiente, a partir del Decreto Presidencial de Descentralización de las Industrias del Distrito Federal hacia el Estado de México. Se contaba entre los tres primeros municipios que se incorporaron a la ZMCM junto con Tlanepantla y Naucalpan. Para 1958, el municipio empezó a convertirse en un receptor importante de fraccionamientos habitacionales al grado de que, en 1987, constituían un total de 76 (Schteingart, 1989: 32-39). En este periodo también tuvo lugar la formación de un gran número de colonias populares, la mayoría ilegales con todos los problemas que esta situación conlleva; se ubicaron en los terrenos cercanos a la zona industrial, asentada en predios que formaban parte del Lago de Texcoco. Ante esta situación, en San Pedro Xalostoc, ejidatarios, comuneros y hasta autoridades municipales sacaban provecho del negocio de la venta de tierra. Una situación similar se registró en el Ejido de Santa Clara Coatitla, en donde gran parte de los terrenos fueron adjudicados al Gobierno del Estado de México, que dio facilidades a una compañía privada para la creación de una cantera y la extracción de materiales para la construcción del Corredor Morelos (Bassols, 1982:199-215). En la década de los ochenta, el crecimiento urbano en el municipio se había dado en un 40% sobre tierra estatal, en un 42% sobre tierra ejidal y comunal y en 17% sobre propiedad privada (Schteingart, Op. Cit., 32-39).²¹

Es importante señalar que Ecatepec es hoy en día un municipio eminentemente habitacional²² y que buena parte del crecimiento urbano se dio, de manera similar a Nezahualcóyotl y otros municipios del oriente del Estado de México, a raíz de la existencia de organizaciones sociales ligadas muchas de ellas con el PRI. Esto es relevante porque es un factor que explica la manera en que se fue poblando el

²¹ Corona, Rocío y Ma. Jovita Contreras. *Los ejidatarios y la posesión de la tierra ante el proceso de urbanización en la ZMCM*, en Elsa Patino Tovar, E Patiño y Jaime Castillo Palma. **Servicios y marco construido: 2o Congreso Rniu: Investigación Urbana y Regional: balance y perspectivas**. Red Nacional de Investigación Urbana, Unidad Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1999, pp. 81-82.

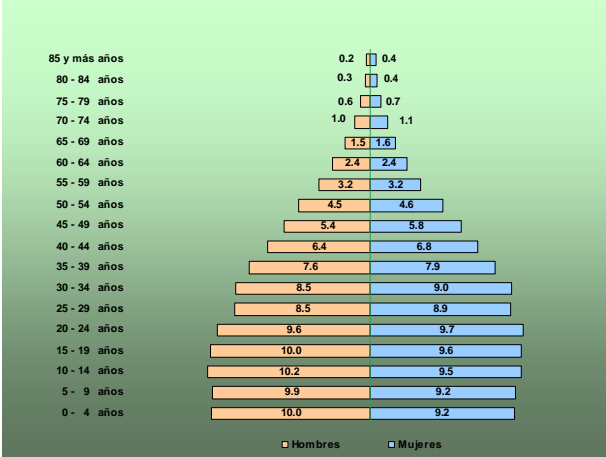
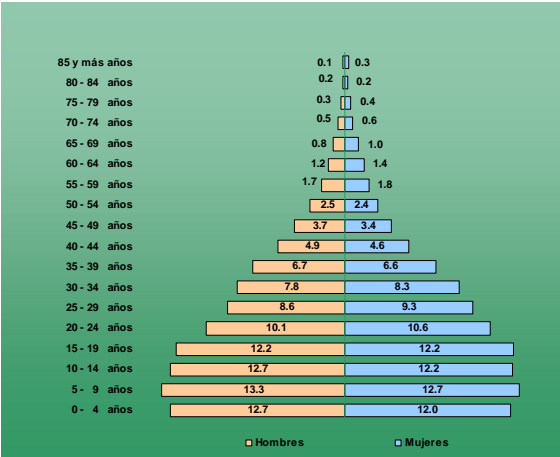
²² “En el municipio existen cuatro tipos de tenencia de la tierra: comunal, ejidal, privada y pública. Las zonas con uso habitacional ocupan el 60% de territorio, aproximadamente el 70% se trata de Zonas habitacionales de interés social y el 30% habitacional de irregular autoconstrucción”. **Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec 2006-2009**. p. 141-143

municipio y el desarrollo de las redes clientelares que hoy día forman el sustento del corporativismo que podemos observar en algunos sectores como el comercio ambulante y en pequeño, el transporte o en lo relacionado con la entrega de apoyos sociales a población vulnerable.

Estas características del crecimiento urbano se conjugan con la estructura poblacional que tiene el municipio lo que ha traído también un sinnúmero de problemas sociales. Con una edad mediana de 27 años en 2005, la población de Ecatepec está comenzando a transitar hacia una estructura de población madura en la que las cohortes de edades más jóvenes comienzan a disminuir, mientras que las de edades más avanzadas crecen, como se puede observar en las pirámides de población de 1990 y 2005.

Población Ecatepec 1990

Población Ecatepec 2005



Aunque el periodo de crecimiento de la población más intenso fue entre 1960 y 1980 debido fundamentalmente a la inmigración, éste fenómeno ha estado presente durante toda la segunda mitad del siglo XX. Las oleadas migratorias que se han dado en el municipio han dado lugar a que las pirámides de edad tengan un comportamiento irregular del crecimiento de la población aunque, debido al agotamiento de áreas urbanas para el crecimiento habitacional, se espera que el factor migratorio tenga un peso menor en el crecimiento de la población. Cabe

señalar que otro factor importante en el crecimiento del municipio han sido las obras de infraestructura construidas por los gobiernos federal, estatal y municipal, así como el desarrollo de importantes zonas habitacionales y los diversos asentamientos irregulares que se han instalado en el municipio.

Los efectos derivados de este comportamiento demográfico son la tendencia a la baja en el índice de dependencia juvenil y el crecimiento de la población económicamente activa, lo que supone contar con, por ejemplo, mejores condiciones educativas para la población infantil (menos alumnos por aula y por profesor, lo que puede potenciar un mayor desarrollo de aprendizajes) y mayor crecimiento económico debido a la disponibilidad de mano de obra. Sin embargo, estas condiciones demográficas también presentan retos importantes como la creación de empleos bien remunerados, elevar los niveles educativos de la población trabajadora y significa también el preámbulo de nuevos problemas sociales como la falta de infraestructura y servicios para atender las necesidades de la población de mayor edad.

Como se desprende de lo anterior, un crecimiento de tales características ha traído consigo un sinnúmero de problemas urbanos que van desde la falta de servicios básicos (agua, drenaje, luz, pavimento) hasta problemas de desempleo, inseguridad y gobernabilidad. A estos problemas propios de una gran concentración urbana, se suma el hecho de que el municipio forma parte de la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), lo que quiere decir que existe una vinculación económica, social, cultural y laboral con el centro de la ciudad (Perló 2005: 35). No obstante, su cercanía con la ciudad central no ha evitado la persistencia de problemas sociales como los bajos niveles educativos, la aparición del narcomenudeo y el incremento del desempleo.

De acuerdo con datos proporcionados por el gobierno municipal, en 2005 el promedio de escolaridad era de 8.3 años de educación formal, esto es, un poco más del segundo año de secundaria, no obstante, hay una alta deserción en el

nivel básico y del total de la población de 18 años y más, el 85% no cuenta con educación superior. En materia laboral tenemos que de la población mayor de 12 años, la población económicamente activa es de 591,262 personas y 555,660 son población económicamente inactiva. De la PEA, 22% son trabajadores por su cuenta, lo que significa que muy probablemente un número importante de ellos se encuentran en el sector informal²³. Cabe señalar que en las dos últimas décadas, Ecatepec ha pasado por un proceso de transformación económica importante. La industrialización ha cedido espacio paulatinamente a la actividad comercial, expresada en la instalación de un número importante de centros comerciales²⁴. Sin duda, esta diversidad de problemas demanda una gestión municipal eficaz, lo que a su vez da pie a la búsqueda de mecanismos para estimular aún más la participación de la ciudadanía.

3.2 Cultura política y participación ciudadana en Ecatepec

En materia política y de participación ciudadana, Ecatepec ha sido un municipio con una cultura política autoritaria y clientelar debido a la preeminencia que ha tenido el Partido Revolucionario Institucional en el poder local. En contraste con ciudades de otros países, o incluso municipios y delegaciones de nuestro país, en Ecatepec no existe entre la población un imaginario democrático; tal vez por ello las relaciones clientelares terminan imponiéndose a la idea de la participación pues participar requiere tiempo, diálogo, creación de consensos e información suficiente, por lo menos. A esto hay que agregarle que la manera en que se ejerce el gasto público por parte de las autoridades locales pocas veces atiende a las demandas expresadas por la población, lo que redundará en la falta de interés de la ciudadanía por discutir las prioridades públicas.

En el caso de Ecatepec, durante décadas los grupos políticos priístas tuvieron la hegemonía en la ocupación del poder político local. La gobernabilidad en esta materia estuvo asegurada debido a la cultura política que prevalecía –y aún

²³ **Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec 2006-2009**. pp. 61-65 y 105-109.

²⁴ La más reciente es la instalación de la plaza comercial “Las Américas” que ha significado una importante inversión privada y una modificación radical del espacio urbano en la zona, ya que se han creado desarrollos habitacionales grandes en los terrenos de lo que fue la fábrica “Sosa Texcoco S.A.”

prevalece—entre los grupos priístas que obliga a la disciplina a los perdedores en la contienda interna y otorga a los grupos o a la fracción triunfante amplios poderes para decidir carteras y acciones a priorizar durante la gestión municipal. Una muestra de esta cultura política puede desprenderse del comentario de un miembro del comité municipal priísta de Ecatepec, hecha en 1995, pero que continúa vigente en la primera década del siglo XXI...

“Consideramos que la existencia de grupos [al interior del partido] ha sido del todo positivo, son los que se han encargado de organizar, de politizar. [...] Los mismos dirigentes del partido no alcanzan a concientizar a toda la población [...sin embargo,] la pugna entre los grupos internos en el PRI se da [...pero...], ya cuando se sale al exterior ya se va todo equipado porque el periodo de lucha ya pasó, ya se seleccionó al candidato de acuerdo a las características democráticas que marca la propia ley, los estatutos internos del partido [...], ahora ya es un frente que se tiene que unir porque la disciplina entre los priístas es una característica muy importante...”²⁵

Esta manera de asumir la lucha política –autoritaria, paternalista, vertical—ha sido un ambiente propicio para el desarrollo del cacicazgo, el clientelismo y la corrupción. Desde hace mucho tiempo los caciques de la entidad han decidido lo que hace la autoridad local; Vicente Coss²⁶ es quizá el ejemplo paradigmático del cacicazgo en Ecatepec y de la manera en que se resolvía la vida política en este municipio. Presidente municipal en los periodos 1973-1974 y 1991-1993, su relación con el profesor Carlos Hank González le permitió a este personaje controlar el transporte público local y promover durante mucho tiempo a los alcaldes en el municipio. Esta manera de organizar la vida política hizo que prevalecieran los acuerdos cupulares para las decisiones más importantes del municipio y, al ser una cultura vertical y autoritaria, esta manera de operar se

²⁵ Sánchez-Mejorada, Cristina. **Entrevista al Comité Municipal de Ecatepec**, Ecatepec, 1995, audio.

²⁶ Fundó el grupo político La Curva, denominado así porque entre las colonias San Agustín y Granjas Valle existía una parada de autobús llamada La Curva, cerca de la cual vivía su compadre Marcial Rojas, en cuyo domicilio se efectuaban las reuniones políticas para integrar esa agrupación. Recuperado de <http://www.indicepolitico.com/cgi-bin/cris-cgi/DisComuni.cgi?colum06%7C20020824142800> el 18 de diciembre de 2008.

reprodujo en todos los espacios de representación, incluidos los Consejos de Participación Ciudadana. De esta manera, el cacicazgo y el compadrazgo son dos rasgos que han caracterizado la forma de organización política de la sociedad local.

Esta lógica política se ha visto confrontada con la alternancia que se ha producido en los gobiernos locales en la década más reciente. Durante el último sexenio el municipio de Ecatepec ha pasado por un proceso de alternancia política: en el año 2000 ganó por primera vez el PAN; en 2003 el PRI recuperó el poder gracias a las redes clientelares creadas a lo largo de muchos años de gobierno y al pobre desempeño que tuvo el gobierno panista. Sin embargo, en 2006, en un contexto de gran efervescencia política en vísperas de las elecciones presidenciales, triunfó el PRD. Con la reciente alternancia política, uno de las tareas más importantes ha sido encontrar mecanismos para fortalecer la democracia e incrementar la participación ciudadana a fin de generar mejores condiciones de gobernabilidad.

Ahora bien, en materia de participación ciudadana los municipios cuentan con una serie de ordenamientos legales que la contemplan y le dan soporte, elaborados por ellos mismos o formulados desde el nivel estatal (Leyes orgánicas, leyes de participación ciudadana, bandos municipales, reglamentos, etc.). En el caso del municipio de Ecatepec, los instrumentos legales que contemplan la participación ciudadana son la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Plan de Desarrollo Municipal, el Bando municipal²⁷ y el Reglamento de Participación

²⁷ En el Bando Municipal de Ecatepec se establece que:

Artículo 33. Son autoridades auxiliares municipales: Delegados, Subdelegados y los Jefes de Manzana.

Artículo 34. Las autoridades auxiliares municipales ejercerán, en sus respectivas circunscripciones territoriales, las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, el Reglamento de Participación Ciudadana de Ecatepec de Morelos y el H. Ayuntamiento, para coadyuvar a mantener el orden, la tranquilidad, la paz social, la seguridad y la protección de los vecinos, sin invadir atribuciones de las autoridades competentes, así como para promover la participación ciudadana de los habitantes de Ecatepec de Morelos.

Artículo 35. El H. Ayuntamiento podrá crear los órganos auxiliares que considere necesarios para el buen funcionamiento de la Administración Pública Municipal y el fomento de la participación ciudadana, quienes tienen las facultades que establecen las leyes, el presente Bando, los Reglamentos Municipales y las demás disposiciones legales aplicables.

Artículo 36. Los Consejos de Participación Ciudadana son órganos que, en el marco de la normatividad y con un alto sentido de honestidad, se constituyen como órganos de representación entre la ciudadanía y el Gobierno Municipal, tienen como finalidad la promoción y gestión social, coadyuvando en el cumplimiento de

Ciudadana de Ecatepec²⁸; en ellos se establece la manera en que se puede ejercer la participación ciudadana y las principales figuras que están facultadas para promoverla, así como sus atribuciones. Entre las principales figuras se encuentran:

- a) Regidores
- b) Delegados, subdelegados y jefes de manzana (autoridades auxiliares)
- c) Consejos de Participación Ciudadana
- d) Organizaciones Sociales
- e) Consejo Municipal de Protección Civil
- f) Consejo de Desarrollo Municipal (CODEMUN)²⁹
- g) Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)³⁰
- h) Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI's)
- i) Contralor ciudadano

Cabe señalar que en la mayoría de los casos el papel de la ciudadanía es pasivo, es decir, se le consulta sobre obras o acciones programadas por el gobierno municipal, pero pocas veces es invitada a participar en el diseño y evaluación de estos programas. Es decir, se debe tomar en cuenta la distancia que existe entre la retórica oficial y la realidad, pues aunque hay figuras para la participación ciudadana en las que se propone y se evalúan las acciones de gobierno, en la

los planes y programas municipales, a favor de los vecinos de sus respectivas comunidades. La integración, estructura y funcionamiento de los Consejos de Participación Ciudadana se regirá por la Ley Orgánica Municipal, el presente Bando, el Reglamento que los rige y demás ordenamientos municipales.

²⁸ Cabe señalar que, a diferencia de otras entidades federativas, en el Estado de México aún no existe ley de participación ciudadana.

²⁹ Los **Consejos de Desarrollo Municipal** (CODEMUN) son instancias creadas para vigilar la aplicación de recursos del ramo 33, en particular de los siguientes fondos: Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (FAFM). Su integración se define en el manual de operación del ramo 33 y está conformada por el presidente municipal, los miembros del cabildo, equipo técnico del ayuntamiento y representantes comunitarios.

³⁰ La **Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal** es una instancia de consulta permanente, que crea el gobierno municipal al inicio de su gestión con personas representativas de la comunidad y funciona como un consejo consultivo que, entre otras cosas, puede proponer mejoras a los servicios o realización de obras. Sus características se establecen en el capítulo séptimo, del título tercero de la LOMEM.

realidad sólo se trata de instancias que, en caso de integrarse, sólo cumplen una formalidad. En este sentido, podemos considerar que los dispositivos formales con los que cuentan los pobladores de Ecatepec para ejercer la participación ciudadana se encuentran formalmente en lo que Arnstein consideraría los niveles de participación aparente (segundo nivel) en los que a la población se le consulta y se le da información, pero debido a la forma en que operan estos dispositivos, el nivel de empoderamiento que otorgan a la ciudadanía es tan bajo que podríamos asumir que funcionan en realidad en el primer nivel de participación, pues la incidencia de la población en la toma de decisiones pública es escasa, regularmente las acciones de gobierno ya están preconcebidas y los espacios de consulta solo se utilizan para legitimar dichas decisiones.

Ahora bien, en Ecatepec los Consejos de Participación Ciudadana son los órganos más relevantes para operar la participación ciudadana de acuerdo con los reglamentos vigentes, sin embargo, lo cierto es que funcionan como órganos representativos que poca incidencia tienen en la toma de decisiones y aún en la vigilancia de la obra pública. En los hechos funcionan como instancias de representación vecinal cuya función es canalizar las demandas de la población, resuelven pocos problemas y sus integrantes gozan de una patrimonialización de los cargos al ser quienes deciden aspectos como la organización del comercio informal (tianguis, comercio ambulante, bazares de temporada, etc.) y, en menor medida, la gestión de los servicios públicos³¹.

³¹ **Artículo 72.-** Para la gestión, promoción y ejecución de los planes y programas municipales en las diversas materias, los ayuntamientos podrán auxiliarse de consejos de participación ciudadana municipal.

Artículo 73.- Cada consejo de participación ciudadana municipal se integrará hasta con cinco vecinos del municipio, con sus respectivos suplentes; uno de los cuales lo presidirá, otro fungirá como secretario y otro como tesorero y en su caso dos vocales, que serán electos en las diversas localidades por los habitantes de la comunidad, entre el último domingo del mes de octubre y el 15 de noviembre del año de la elección del ayuntamiento, en la forma y términos que éste determine en la convocatoria que deberá aprobar y publicar el ayuntamiento en los lugares mas visibles y concurridos de cada comunidad, cuando menos quince días antes de la elección. El ayuntamiento expedirá los nombramientos respectivos firmados por el presidente municipal y el secretario del ayuntamiento, entregándose a los electos a mas tardar el día en que entren en funciones, que será el día uno de diciembre del mismo año. Los integrantes del consejo de participación ciudadana que hayan participado en la gestión que termina no podrán ser electos a ningún cargo del consejo de participación ciudadana para el periodo inmediato siguiente.

Artículo 74.- Los consejos de participación ciudadana, como órganos de comunicación y colaboración entre la comunidad y las autoridades, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Promover la participación ciudadana en la realización de los programas municipales;
- II. Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;

Por otro lado, con base en las atribuciones que le dio la reforma al artículo 115 Constitucional³², el municipio de Ecatepec expidió en 2003 su Reglamento de Participación Ciudadana; sin embargo, este instrumento no dota de mayores herramientas a la ciudadanía para incluir sus intereses en la toma de decisiones del gobierno local pues sólo recupera lo que contienen otros ordenamientos que contemplan mecanismos y espacios para la participación ciudadana (Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Bando Municipal, entre otros), pero no profundiza la posibilidad de una real participación ciudadana.

No obstante la existencia de esta diversidad de instrumentos, la mayoría de la población no participa en estos o desconoce sus competencias, es decir, la excesiva reglamentación desincentiva la integración de las distintas instancias creadas para la participación ciudadana y deja sólo a la élite política local la posibilidad de conformar los órganos correspondientes, pues generalmente ellos sí tienen conocimiento de cómo funcionan y cómo se integran. Como señalan González y Velásquez (González y Velásquez 2003: 30)

“[existe una] tendencia [...] a introducir tal cantidad de requisitos para hacer efectivo un mecanismo o una instancia de participación ciudadana, que al final la norma se convierte más en un desestímulo que en un incentivo a la participación. [...] La amplia infraestructura normativa, construida

III. Proponer al ayuntamiento las acciones tendientes a integrar o modificar los planes y programas municipales;

IV. Participar en la supervisión de la prestación de los servicios públicos;

V. Informar al menos una vez cada tres meses a sus representados y al ayuntamiento sobre sus proyectos, las actividades realizadas y, en su caso, el estado de cuenta de las aportaciones económicas que estén a su cargo.

Artículo 75.- Tratándose de obras para el bienestar colectivo, los consejos de participación podrán recibir de su comunidad aportaciones en dinero, de las cuales entregarán formal recibo a cada interesado, y deberán informar de ello al ayuntamiento.

Artículo 76.- Los miembros de los consejos podrán ser removidos, en cualquier tiempo por el ayuntamiento, por justa causa con el voto aprobatorio de las dos terceras partes y previa garantía de audiencia, en cuyo caso se llamará a los suplentes.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México, Publicada el 19 de diciembre de 2008.

³² “los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar [...] los bandos de policía y buen gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal [...] y aseguren la participación ciudadana y vecinal” citado en Arzaluz, Socorro. *Experiencias de participación ciudadana...* **Op. Cit.** P. 169.

probablemente con muy buenas intenciones, no se corresponde con prácticas efectivas de participación que le den vida al frío articulado de los reglamentos, [... la...] falta de articulación en un sistema que tenga sentido para la gente constituye una de las restricciones más mencionadas por los usuarios de las instancias participativas [en Colombia].”

También es necesario apuntar que en Ecatepec los espacios de deliberación son prácticamente nulos. Un ejemplo de esto lo da la consulta realizada para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal en la gestión analizada: durante la consulta se formularon ponencias que poco fueron retomadas para la elaboración de programas o acciones del gobierno municipal. Todas las acciones de participación ciudadana que se emprendieron estuvieron preconcebidas por el equipo de gobierno y la consulta se convirtió en una mera formalidad, lo que indica que el entramado institucional para la participación ciudadana es ineficaz y sólo sirve para cubrir una formalidad. En este sentido la creación de mecanismos de participación ciudadana requiere trascender los existentes y generar instrumentos que incrementen de manera efectiva la participación de la población en los asuntos públicos.

3.3 La organización de la administración municipal

Por la cantidad de población que gobierna, el H. Ayuntamiento está integrado por el presidente municipal, 3 síndicos y 19 regidores³³. La composición de este

³³ La Ley Orgánica Municipal del Estado de México establece que la representación que tendrán los ciudadanos será de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 16.- Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;

II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;

órgano se da conforme a los votos obtenidos por cada partido en la elección correspondiente, en este caso, la mayoría de regidores fueron para el PRD (11). Cabe señalar que tanto para la postulación de regidores, como para la integración de los cargos de dirección del gobierno municipal, las distintas corrientes políticas de izquierda agrupadas en el PRD lograron acuerdos y se repartieron las carteras de gobierno. Esto permitió al presidente municipal un margen de gobernabilidad significativo que le permitió arrancar su gestión con pocos problemas.

Algunos de los planteamientos iniciales de este gobierno fueron controlar la deuda pública heredada, disminuir los salarios de los funcionarios, incrementar la recaudación fiscal y la inversión privada y dar un fuerte impulso a los programas sociales. El diseño del Plan de Desarrollo Municipal se realizó con una metodología participativa y agrupó las distintas acciones en seis ejes fundamentales: I. Gobernabilidad con Participación Social, II. Desarrollo Social Integral con Rostro Humano, III. Desarrollo Económico Justo y Solidario, IV. Desarrollo Urbano Sustentable con visión Metropolitana, V. Seguridad Ciudadana con apego a la legalidad y respeto a los derechos humanos y VI. Gestión Democrática, una administración eficaz y transparente. De igual manera, en el Plan de Desarrollo Municipal resalta el énfasis que esta administración se propuso dar a la participación ciudadana. Desde la misma presentación de los lineamientos generales se aprecia que este gobierno municipal sería...

“Un gobierno fuertemente anclado en la participación ciudadana, que realiza su ejercicio administrativo cercano a la gente, dando cauce a la democracia participativa incluyente y con una permanente comunicación con la sociedad, con respeto a la diversidad de intereses expresados en el mosaico municipal”.

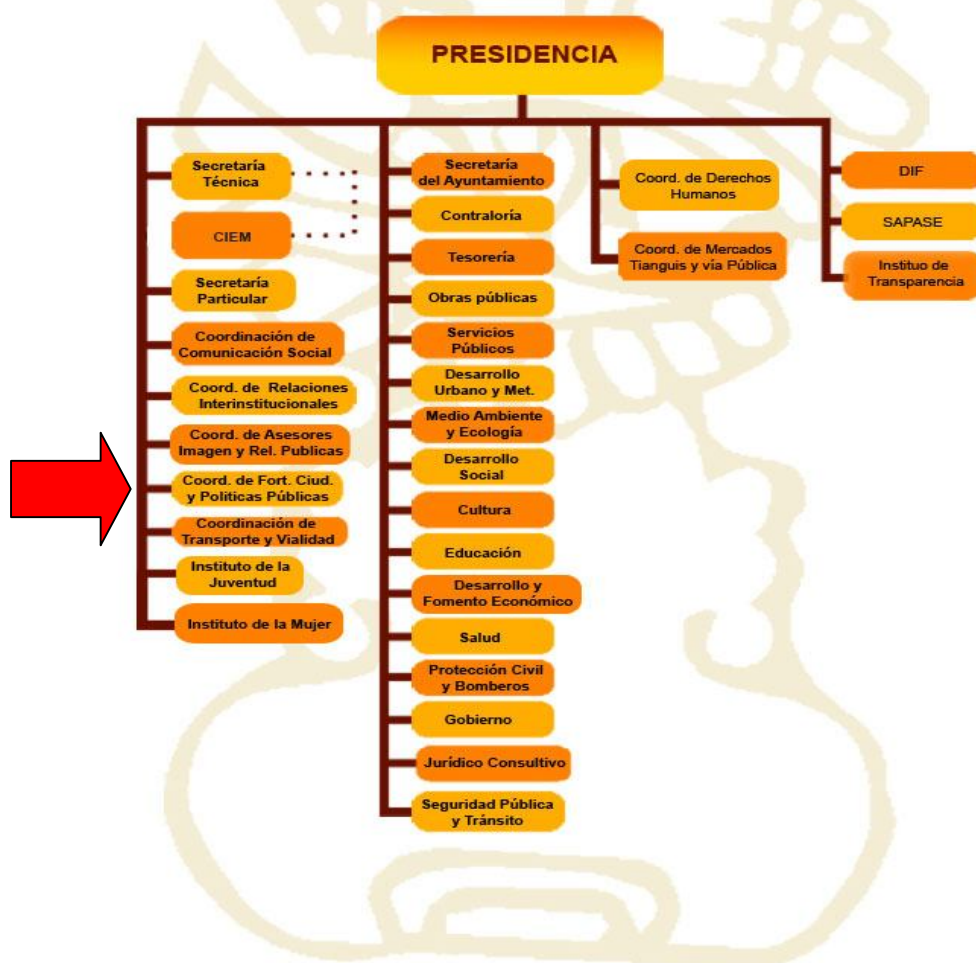
III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y

IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.

“Un gobierno que promueva e instrumente mecanismos democráticos de participación ciudadana; que genere una nueva relación con los distintos actores y ámbitos municipales, en una dinámica regional y metropolitana³⁴”.

Es claro que cada gobierno crea instancias de acuerdo a sus propósitos y objetivos, en este caso el énfasis que la gestión daría a la participación ciudadana se hizo patente con la creación de una instancia dedicada a promoverla. La Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas ha sido la oficina que ha coordinado las distintas iniciativas que se han producido en esta materia en el municipio.

ORGANIGRAMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL 2006-2009



³⁴ Plan de Desarrollo Municipal de Ecatepec 2006-2009. p. 3

No obstante, pese a estos cambios, podemos considerar que la modernización de la administración municipal se dio en la forma y no en el fondo, debido a las inercias que acompañan el funcionamiento de la administración pública. La modernización tiene sentido si el resultado responde a las necesidades del entorno y en este caso los cambios que se realizaron no tuvieron un impacto perdurable pues la población no se apropió de los programas y, al perder el PRD la presidencia municipal, estas nuevas áreas no permanecerán.

Por otro lado, el desempeño del gobierno municipal se encuentra inmerso en una cultura política centralista en la que un gran número de decisiones se ven subordinadas a las determinaciones del gobierno estatal o federal o también a valoraciones de índole electoral. Los recursos de que dispone el gobierno municipal; la aprobación de acciones de largo alcance en materia de desarrollo urbano o desarrollo económico; la aplicación de programas federales, entre otras acciones que se realizan en el ámbito local, dependen de decisiones o aprobaciones que se dan en otros niveles de gobierno. Esto, sin duda, limita el rango de acción de la intervención municipal. En el siguiente capítulo abordaremos algunos de los principales cambios realizados por este gobierno y los resultados que se obtuvieron con la aplicación de programas para incrementar la participación ciudadana.

Capítulo IV

Políticas alternativas para la participación ciudadana en Ecatepec

En este último capítulo se abordan los principales rasgos de las acciones implementadas por el gobierno perredista durante el trienio 2006-2009 para fortalecer la participación ciudadana en el ámbito municipal y se elabora un balance provisional de su efectividad y del impacto que tuvieron en las prácticas ciudadanas cotidianas.

4.1 Principales orientaciones del gobierno municipal (2006-2009)

Tras una cerrada elección, el gobierno municipal quedó a cargo del Partido de la Revolución Democrática en agosto de 2006. Al asumirse como un gobierno de izquierda que constantemente reivindica su origen en los movimientos populares, este gobierno municipal tuvo a la participación ciudadana como uno de los ejes que guiaron la toma de decisiones³⁵. Ello dio lugar a programas y acciones específicos: se realizó un ejercicio de acercamiento de la acción de gobierno al territorio y se implementaron programas como la Escuela Ciudadana, los Observatorios Locales de Inclusión Social y el Presupuesto Participativo. Cabe señalar que en todos estos programas, el gobierno municipal se apoyó en la asesoría y acompañamiento del Centro Operacional de Vivienda y Poblamiento A.C., OCPD dedicada a la formación ciudadana y a la elaboración de proyectos de innovación para la gestión municipal, con amplia experiencia surgida de diversos acompañamientos a gobiernos locales de oposición durante las últimas dos décadas.

Al inicio de la administración municipal se percibía un compromiso social del nuevo gobierno; sin embargo, conforme fue transcurriendo la gestión se impusieron los intereses particulares y de grupo en términos de empleos o rendimientos electorales inmediatos. Un ejemplo de ello lo da la integración de los cuadros operativos del nuevo gobierno, los cuales surgieron de la clientela que las

³⁵ En entrevista, Miguel Noyola, Coordinador de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas de este gobierno, señaló que “La mayoría de los que estamos en el gobierno, venimos del movimiento social, la mayoría somos dirigentes sociales, «políticos administrando» y desde esa óptica el común denominador en la lógica de nosotros es que las cosas se hacen con la gente” (Rosas 2008)

organizaciones sociales integrantes del nuevo gobierno tenían entre la población. A pesar de que estos cuadros operativos tenían un compromiso moral con los funcionarios de este gobierno, sus capacidades técnicas eran muy limitadas. Otro grupo de líderes locales con mayor experiencia en la organización de la población, con una adscripción a un proyecto político, ocuparon cargos medios de mayor responsabilidad.

4.2 Política de participación ciudadana

4.2.1 La descentralización

Con la finalidad de mejorar la atención a la ciudadanía se dividió el territorio en 16 sectores (ver gráfico 2) y en cada una de las coordinaciones sectoriales se puso como responsable a una mujer. Cada martes se realizó una reunión por sector a la que podía asistir cualquier ciudadano, en estas reuniones participaban representantes de las distintas áreas del municipio y las coordinadoras del sector se encargaban de recuperar las demandas de la población y darles seguimiento. Podemos decir que a través de esta organización por sectores, la ciudadanía tuvo mayor oportunidad de vigilar lo que hace el municipio para resolver los problemas, sin embargo, una crítica que se puede hacer es que no se trató de un ejercicio de descentralización sino de la designación de un representante del gobierno en cada sector.

Gráfico 2



De esta manera, pese a que cada martes había un contacto directo con los responsables de los servicios municipales, aunado a las limitadas atribuciones de las coordinadoras sectoriales, la atención a las demandas siguió siendo lenta aunque se dio un seguimiento más directo de la solución a las mismas. Por otro lado, podemos decir que a través de esta organización por sectores, la ciudadanía contó con un espacio de contacto permanente con las autoridades.

Por otro lado, la conformación de estos sectores mostró lo heterogénea que es la distribución geográfica de la población y la diversidad de demandas existentes en el municipio, debido al tiempo en que se formaron las colonias y a las características del territorio. Esto es, no hubo un diagnóstico territorial, sólo se trató de recuperación de demandas pues de las 576 colonias que existen en el municipio algunas zonas demandaron servicios de drenaje, agua potable y pavimentación, mientras otras necesitaron mayor seguridad pública, mantenimiento de vialidades y espacios para el esparcimiento. En esta conformación de los sectores, más que un diagnóstico de necesidades o de aspectos estrictamente territoriales, prevalecieron criterios electorales y de organización de la seguridad pública en el municipio. Esto muestra las deficiencias en la regionalización del territorio, lo que derivó en la incapacidad para emprender acciones de mediano alcance que resolvieran las necesidades de un mayor número de pobladores.

Este ejercicio de descentralización obedeció, de acuerdo con las autoridades municipales, a la intención de acercar los servicios municipales a la población; no obstante, las limitadas atribuciones y recursos con que contaban las coordinadoras de cada sector³⁶ impidieron una mayor eficacia en su desempeño. Por otro lado, cada dirección de la administración municipal (servicios públicos, agua y alcantarillado, desarrollo urbano, fortalecimiento ciudadano, cultura, etc.) tenían un enlace en cada sector pero sin una relación jerárquica directa con las

³⁶ Cada coordinadora de sector sólo contaba con el apoyo de un “enlace” o asistente, la cual era la encargada de mantener el contacto con los Consejos de Participación Ciudadana para el seguimiento de acciones, pero este “equipo de trabajo” no contaba con una oficina o espacio regular para atender a la población en otro horario o día que no fuera el martes de coordinación en el sector.

coordinadoras de sector, lo que se tradujo en duplicación de esfuerzos pues los enlaces respectivos respondían a su dirección y no a orientaciones o decisiones de la coordinadora territorial.

A diferencia de otras experiencias de descentralización municipal o delegacional³⁷, en Ecatepec no se descentralizaron recursos, no se dispuso de una infraestructura mínima en personal, en espacios ni en mobiliario, ni mucho menos hubo cambios en el bando municipal que destacaran la importancia de estas instancias para resolver los problemas de las comunidades. Tampoco se retomaron, ni se les dio una función específica en este esquema a los Delegados ni a los Consejos de Participación Ciudadana, que son las figuras contempladas en la reglamentación para la atención de los pobladores. En este sentido, este ejercicio de descentralización fue una iniciativa improvisada que no tuvo mayores repercusiones en la gestión local.

4.2.2 La Escuela de Ciudadanía y Gobierno

En lo que tiene que ver con acciones de educación ciudadana, la Escuela de Ciudadanía y Gobierno (Escuela Ciudadana) fue un proyecto que el municipio de Ecatepec puso en marcha desde el comienzo de la administración para transformar la cultura ciudadana entre sus habitantes y, en particular, entre los representantes vecinales que integran los órganos auxiliares y los Consejos de Participación Ciudadana.

En una dinámica de 10 talleres se discutieron temas como historia del municipio, instrumentos para la planeación estratégica, construcción de políticas públicas, poder local y gobernabilidad, entre otros. Al término de esta actividad, algunos participantes señalaron que los temas tratados fueron de su interés, pero faltó mayor debate al final de las sesiones para consolidar aprendizajes. Además

³⁷ En Iztapalapa, por ejemplo, se cuenta con Direcciones Territoriales que son equipos de gobierno que resuelven problemas de cada región en que fue dividido el territorio de la delegación. Se tiene una infraestructura mínima y un equipo de trabajo que es el responsable de atender a la población y de resolver o gestionar respuestas a las demandas de la población que atienden en su territorio.

consideraron que hizo falta mayor difusión de la actividad entre la población. En cuanto a las perspectivas de su participación dijeron que “Lo que puede hacer el municipio es institucionalizar la escuela, tener un lugar específico y destinar un porcentaje permanente de recursos para el funcionamiento de la misma, en el entendido de que la formación ciudadana es una inversión (Rosas 2007).”

Los asistentes a la Escuela Ciudadana señalaron que discutir el tema de la ciudadanía puede brindar conocimientos para regenerar el tejido social y desarrollar un sentido de solidaridad vecinal y comunitaria. Aún cuando la participación en esta actividad fue escasa –de 15 a 25 participantes por sesión—, la Escuela Ciudadana también fue una oportunidad para conocer mejor su municipio y para adquirir herramientas que les permitan potenciar su intervención en los asuntos públicos; fue un espacio de expresión, de encuentro, de análisis y de aprendizaje. Aunque para muchos de los asistentes esta actividad fue novedosa y productiva, la no continuidad del programa y el no derivar acciones de esta actividad limitó su trascendencia en las prácticas ciudadanas cotidianas de los asistentes.

4.2.3 Los Observatorios Locales de Inclusión Social (OLIS)

Los Observatorios Locales de Inclusión Social (OLIS) fueron espacios comunitarios creados en cada uno de los sectores para que los pobladores reflexionaran sobre la pobreza, la desigualdad y la exclusión social, y de esta manera propusieran acciones para lograr el ejercicio pleno de sus derechos sociales en la perspectiva de construir una sociedad más incluyente. A partir de la realización de 5 talleres, se propuso que los vecinos analizaran las condiciones de exclusión/inclusión en que se encuentran en sus colonias, su sector y el municipio en su conjunto y aprendieran a observar los problemas a partir de indicadores que pudieran mostrar si hay avance o no en su calidad de vida. En la cotidianidad, los OLIS se convirtieron en una especie de escuela ciudadana donde los vecinos clarificaban conceptos y temas de su realidad inmediata y en donde adquirirían herramientas deliberativas para más tarde intervenir en ella.

Pese a que no se tienen resultados concretos en cuanto a la intervención y modificación de su realidad inmediata por parte de los pobladores a raíz de estas actividades, en aquellos sectores donde el proyecto tuvo respuesta de la población la discusión de los términos inclusión y exclusión social generó reflexión sobre las condiciones en las que vive la población de este municipio. A pesar de que en algunos sectores los OLIS se suspendieron por falta de interés de la población, la posibilidad de abordar los problemas desde una óptica nueva, generó en los participantes expresiones de interés por ser corresponsables en la resolución de sus problemas.

Podemos considerar que la realización de talleres de educación ciudadana (Escuela Ciudadana y Observatorios Locales de Inclusión Social) han sido un espacio que ha fortalecido la ciudadanía de los pobladores al ampliar sus conocimientos sobre el territorio y sobre sus derechos y obligaciones. Sin duda, estas acciones en materia de educación ciudadana fueron novedosas para la población que participó en ellas y recuperan la experiencia que las OCPD's como COPEVI han logrado en la tarea de desarrollar poder local. No obstante, El poco personal de COPEVI que trabajó en este proyecto impidió la continuidad del mismo, también lo impidió el voluntarismo y el desinterés de las autoridades. Su no continuidad convierte a estos esfuerzos en ejercicios de escaso impacto.

4.2.4 El Presupuesto Participativo

Tal vez el programa más importante de esta administración en materia de participación ciudadana fue el Presupuesto Participativo (PP): por la cantidad de participantes, por los recursos invertidos y por las áreas involucradas para su operación (Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano y Políticas Públicas, Secretaría Técnica, Dirección de Gobierno, Dirección de Obras Públicas, Dirección de Servicios Públicos, Contraloría Municipal, Desarrollo Urbano y Desarrollo Social).

Este programa se propuso poner a disposición de los vecinos los recursos recaudados por impuestos inmobiliarios para realizar acciones de mejoramiento urbano que ellos mismos decidieran para sus respectivas colonias. Este ejercicio comenzó en septiembre de 2007 con la publicación de la convocatoria³⁸, para octubre se realizaron las asambleas comunitarias en cada colonia y se definieron 5 obras que la gente considerara como prioritarias. En esta primera edición participaron más de 13 mil habitantes de los 16 sectores en un total de 316 colonias que realizaron el ejercicio. Durante noviembre y diciembre los gabinetes del gobierno municipal evaluaron las obras propuestas y aprobaron las que tenían viabilidad. Las asambleas se hicieron por colonia lo que implicó un impacto mayor en el territorio, aunque el nivel de inversión o la trascendencia de las obras fue mucho más modesta (se hicieron guarniciones, banquetas, remozamiento de espacios deportivos pequeños, etc.).

En este programa participaron un poco más de la mitad de las colonias (55%); sin embargo, en más de la mitad de las colonias que participaron (56%) la participación fue de menos de 40 vecinos por asamblea. Las colonias que más participación tuvieron fueron: La Laguna Chiconautla con 214 asistentes, Luis Donaldo Colosio con 207, U.H. San Isidro Atlautenco con 167, La Palma Tulpetlac con 167 y Geo 2000 con 144 participantes. Aunque la participación por colonia indica que fue en aquellas de más reciente creación donde más participó la comunidad (seguramente porque tienen mayor necesidad de servicios básicos: pavimentación, introducción de agua potable, drenaje, electrificación, etc.), otros factores que contribuyeron a la participación ampliada fue que hubo buena y oportuna difusión del programa, el carisma y compromiso de los enlaces territoriales y la existencia de COPACI's con simpatizantes perredistas o priistas con apertura para la mejora de su comunidad.

³⁸ Ver el anexo "Manual de Presupuesto Participativo"

Como en la mayoría de acciones que tienen que ver con la resolución de los problemas de la comunidad, en este ejercicio de Presupuesto Participativo se presentó una mayor participación femenina; a nivel de todo el municipio la participación de mujeres fue de 63.1%. El Presupuesto Participativo en Ecatepec destinó 217 millones de pesos para el ejercicio fiscal 2008, esto es, casi el 9% de los recursos municipales disponibles³⁹. La demanda mayor fue de pavimentación seguida de obras de infraestructura urbana, espacios educativos y espacios de recreación. A pesar de que no se cumplió con el propósito de ejercer los recursos captados por predial en obras de su misma colonia por el escaso monto que se recabó, varias de las obras realizadas mediante este programa tuvieron una respuesta favorable de la población⁴⁰. Desgraciadamente, este ejercicio sólo se realizó una vez y varias de las obras programadas no se concluyeron —“el presupuesto se acabó”, muchas veces fue el argumento que dieron las autoridades para no continuar las obras del Presupuesto Participativo—, lo que derivó en una falta de credibilidad en las autoridades y en las posibilidades de transformación urbana y social con este tipo de programas.

Para dar cuenta de manera sistemática de la importancia de este programa para el municipio de Ecatepec, enseguida se presentan algunos elementos de contraste con experiencias en otros países, agrupados por aspectos observables tales como el diseño, la implementación, el grado de movilización y los cambios institucionales generados por el programa y los mecanismos de evaluación del mismo.

Diseño

A diferencia de la manera en que se fue construyendo la propuesta del PP en Brasil con las aportaciones de las organizaciones sociales, en el caso de Ecatepec la propuesta de poner en marcha el PP sólo vino de la Coordinación de Fortalecimiento Ciudadano, con escasas aportaciones de COPEVI, lo que dio como resultado una escasa difusión de la propuesta y nula deliberación sobre la

³⁹ De acuerdo con declaraciones del tesorero municipal durante el encuentro del Foro de Autoridades Locales en agosto de 2008, el presupuesto para Ecatepec en ese año ascendió a 2 mil 450 millones de pesos.

⁴⁰ Por ejemplo, el módulo deportivo de la colonia Melchor Muzquiz fue realizado con recursos de este programa y es muy apreciado por los habitantes de esta colonia.

manera como debe funcionar un proyecto de este tipo y sus componentes. Esto es, la participación de la sociedad civil en la formulación de este programa estuvo prácticamente ausente en Ecatepec.

Por otro lado, el Presupuesto Participativo en Ecatepec careció de una metodología clara, falta de conocimiento del programa, del sentido y su importancia para el desarrollo de la democracia participativa y de sus posibilidades por los funcionarios que lo operaron —“la gente no sabía qué hacer, no se coordinaba, no había reuniones entre las áreas para discutir el curso del programa”. También hubo desprecio por recuperar otras experiencias para lograr mayor eficacia—personalismo y soberbia de algunos funcionarios—, obstáculos en el flujo de información por que no eran del mismo grupo, falta de un diagnóstico de las condiciones socioterritoriales de las comunidades y de flexibilidad para ajustar el programa en aquellas situaciones que no se correspondían con lo previsto.

Implementación

Un elemento a considerar en la operación de este programa es que no hubo un diagnóstico de las necesidades de las colonias, ni de los sectores; en ese sentido el programa se hizo al vapor y sus alcances fueron muy limitados; a diferencia de los ejercicios de Brasil, en Ecatepec no hubo asambleas regionales ni intermedias, no hubo delegados ni un Consejo de Presupuesto Participativo, mucho menos una priorización de obras a nivel de sector o regional. Mientras allá se eligen delegados para las asambleas intermedias de acuerdo al número de participantes en las asambleas regionales y se les enviste de un poder deliberativo frente a los funcionarios de la alcaldía; en el caso de Ecatepec a lo más que se llegó fue a formar los comités del PP en cada colonia, pero no tenían poder deliberativo, sólo funcionaron como vigilantes de que la obra acordada se hiciera.

En otras experiencias de Presupuesto Participativo hay una ponderación para el establecimiento de prioridades en las zonas de mayor atraso, en Ecatepec el

programa se aplicó de manera indistinta y muchas veces se destinaban los recursos de acuerdo a criterios políticos más que de necesidades de las comunidades. Mecanismos reguladores para la equidad en la distribución de recursos como las listas de carencias, el tamaño de la población y el recurso invertido en años anteriores, estuvieron ausentes en el caso de Ecatepec.

Mientras en Porto Alegre el PP significa poner en manos de la población las prioridades de las obras de toda la alcaldía, en Ecatepec se le consultó a los pobladores las obras que querían hacer en su colonia con base en los recursos recabados por concepto de predial; de esa manera, la intervención de la población en las decisiones públicas quedó bastante limitada. Esta versión del PP en Ecatepec sólo influyó en la distribución de recursos, pero no en la formulación de políticas públicas sobre otros aspectos importantes como educación, salud o cuestiones ambientales.

Mobilización

Una diferencia importante entre estas experiencias y la que se dio en Ecatepec, es el grado de movilización que había entre los participantes; en Brasil, por ejemplo, el Presupuesto Participativo se dio en comunidades con alta tradición de participación; en Ecatepec esta cultura de movilización no existía ni existe, en Ecatepec la base organizativa son organizaciones sociales clientelares que tienen poca tradición en la movilización constante, en procesos de educación popular y/o ciudadana y en la reivindicación del ejercicio pleno de derechos. Esto da como resultado la poca disposición a la deliberación y al control ciudadano sobre la gestión.

Asimismo, mientras en Brasil una proporción importante de dirigentes de asociaciones que participan en el PP proviene de movimientos comunitarios de organizaciones creadas en los años setenta y ochenta, en Ecatepec las organizaciones sociales estuvieron al margen del programa y la participación se dio de manera individual; la misma participación de integrantes de COPACI's fue

escasa, lo que limitó la permanencia de los participantes y una mayor participación de los mismos.

Cambios institucionales

Mientras en países como Brasil, el Presupuesto Participativo es una práctica de gestión democrática a nivel local, en el caso de Ecatepec éste fue un ejercicio que no trascendió la gestión local pues no hubo los instrumentos para transformar el modo tradicional de gestión: el gobierno municipal siguió programando obras de acuerdo a como siempre lo ha hecho y el impacto del PP en la gestión fue mínimo, por el monto de los recursos aplicados y por la escasa transformación de la gestión municipal.

La no centralidad del Presupuesto Participativo en el proyecto de transformación de la gestión local pudo observarse también en que no aparece en las modificaciones del bando municipal, esto quiere decir que los reglamentos locales nunca contemplaron cambiar una parte central de la gestión local: el ejercicio de los recursos y la modificación de la gestión a favor de una forma distinta de funcionamiento en la que la población interviniera en la toma de decisiones sobre la manera de abordar los problemas de su entorno.

El hecho de no ser un proyecto de largo plazo por parte de la administración municipal impidió la transformación de la gestión local, como diría un funcionario medio, “se trabajó para la imagen, pero no para cambiar verdaderamente”.

Evaluación

Por último, no hubo una evaluación externa del impacto de este programa, todo lo que hay es el balance que la propia administración municipal tiene del programa y que, por supuesto, es positivo; sin embargo, no hay evaluación en términos de población movilizada, sensibilizada hacia otras formas de participación, democratización de la toma de decisiones, eficacia de las formas de divulgación del programa y de sus resultados, etc. Un balance objetivo debería evaluar estos

aspectos para mejorar una eventual repetición del programa. Debido a la no continuidad del programa y a la inexistencia de mecanismos de evaluación del PP, es imposible conocer datos como ¿cuál es la participación de los pobladores pobres en este programa? ¿el nivel de escolaridad de los participantes influyó en los resultados?, la fluctuación en la participación, la relación entre organizaciones civiles y gobierno, entre otros aspectos.

Con base en esta revisión, es muy difícil establecer parámetros de éxito o fracaso del PP en Ecatepec a partir del volumen de la participación y del tipo de participantes. Si bien es cierto que, en general, hubo una mayor participación femenina, no puede evaluarse como positiva pues sólo se presentó una vez y no hubo órganos ni mecanismos para el seguimiento del programa. La manera en que funcionó el programa en este municipio contrasta con la experiencia brasileña en la que, dada la permanencia del programa, es posible observar las variaciones de la participación por región y por género, esto es, la escasa permanencia del PP en Ecatepec no permite determinar si este tipo de prácticas participativas favorecen las formas igualitarias de participación o no. En este sentido, se vuelve necesario desarrollar herramientas para evaluar este tipo de experiencias con indicadores relevantes que permitan apreciar la rentabilidad de este tipo de iniciativas. Una propuesta de evaluación deberá considerar utilizar, desde el principio de la puesta en marcha de este tipo de programas, herramientas como las siguientes:

En la gestión municipal

Indicadores	Qué se logró	Qué faltó	Cómo debería ser
Acciones gubernamentales	Innovación de programas Incorporar a población que normalmente no participa	Continuidad de los programas innovadores Mayor participación	Acciones de innovación coordinadas eficazmente en el equipo de gobierno Hacer un diagnóstico objetivo de las necesidades
Presupuesto	En el ejercicio fiscal 2008 se destinó el 10% a obras que la población decidió	Mantener el monto presupuestal para este tipo de programas (PP)	El monto de los recursos debe ser considerable y mantenerse a lo largo de la gestión
Colaboración compartida	La participación de COPEVI potenció el impacto de las acciones	Incorporar a los programas a las organizaciones sociales y a los COPACI's Incorporar a otros actores en el territorio	Recuperar la experiencia y recursos de los actores en el territorio Establecer reglas claras e incentivos para la participación de estos actores
Captación fiscal	Se incentivó el pago del predial (no hay medición)	Establecer un mecanismo transparente que indicara el destino de las contribuciones	Establecer mecanismos atractivos para incrementar la recaudación fiscal

En la población

Indicadores	Qué se logró	Qué faltó	Cómo debería ser
Participación de la población	Participación de pobladores no corporativizados	Incrementar y mantener la participación	La difusión de los programas debe ser eficaz para que la población en general pueda participar en los programas
Control sobre el presupuesto	Realización de obras que la población decidió con recursos públicos	Algunas obras no se concluyeron El alcance de la inversión pública fue limitado	Definir el tipo de obras que pueden realizarse de acuerdo a los recursos disponibles y así asegurar su conclusión
Mobilización social	Disminución de la protesta social Participación social orientada y organizada	Combatir las prácticas clientelares de las organizaciones sociales	Promover los derechos ciudadanos para el desarrollo local
Control de la agenda pública	Discusión sobre los problemas del entorno por la población	Dar a conocer a la población en general los ámbitos de intervención del gobierno municipal	Generar espacios de discusión con efectos vinculantes para la administración municipal
Cultura política y ciudadana	Generar espacios de deliberación sobre los problemas del entorno y de la importancia de la participación	Institucionalizar estos espacios y generar materiales educativos de cultura ciudadana	Desarrollar mecanismos, espacios y materiales permanentes para enriquecer la cultura ciudadana de la población

Conclusiones

Las experiencias analizadas muestran que tenemos aún un largo trecho que recorrer para llegar a un pleno empoderamiento ciudadano. Desgraciadamente, aún prevalecen prácticas poco democráticas que reproducen los viejos vicios del clientelismo y la manipulación política. Los programas para ampliar la participación ciudadana en Ecatepec han demostrado, como en otras experiencias internacionales⁴¹, que los grupos vulnerables aún tienen poca incidencia en la formulación de políticas públicas y la participación ciudadana se reduce a los sectores que cuentan con información especializada o que forman parte de redes clientelares o de micropoder.

Pese a la buena intención de impulsar la participación ciudadana, el gobierno perredista realizó una gestión tradicional con poco impacto en la cultura política local. Sin duda la democratización de la administración pública y la formulación de políticas públicas cada vez más eficaces e inclusivas requieren generar estrategias novedosas en la relación gobierno-ciudadanía y recuperar la función del gobierno como garante de intereses diversos, que cuente con la capacidad y la obligación de realizar acciones que beneficien a toda la población.

Los cambios que se produzcan en la administración pública deben apuntar a la creación de procedimientos novedosos, pues es claro que nuevas reglas pueden crear incentivos a la participación de los actores, aún en un contexto en el que se encuentran presentes estructuras de poder y una cultura política corporativa y clientelar. La cercanía del gobierno local con la población hace más factible innovar mecanismos que transformen las prácticas sociales de los distintos actores locales y generen mayores márgenes de inclusión y de democracia.

⁴¹ Me refiero al balance de la participación ciudadana en Colombia que hace Fabio Velásquez con respecto a que la pobreza funciona como obstáculo a la participación pues las prioridades de este segmento de la población se concentra en la búsqueda de empleo y de ingreso para sus familias Cfr. González, Esperanza y Fabio Velásquez. **¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?** Fundación Corona. Pp. 30.

Estamos muy poco acostumbrados a que la administración pública dialogue con la ciudadanía, a que sean escuchadas las voces de todos los implicados. En ese sentido es valiosa la idea de Joaquín Brugué, cuando al hablar del tipo de administración pública que necesitamos propone avanzar hacia una "Administración Pública Deliberativa":

“...el principal objetivo de una eventual modernización administrativa no debería ser la eficiencia sino el diálogo. La administración debe ser eficiente, pero éste no es su objetivo último. La administración, en cambio, debería encontrar su finalidad en la capacidad para resolver los conflictos y responder a las demandas del entorno social. [...] una administración deliberativa se caracterizaría por utilizar el diálogo como herramienta para el equilibrio y la creatividad.”

En este caso, los procesos de educación ciudadana fueron una actividad interesante, pero tuvieron poco impacto dada su falta de continuidad y la ausencia de elementos que los ligaran con otros procesos de la gestión municipal.

Por su parte el Presupuesto Participativo recuperó demandas de los vecinos, pero por la manera en que se organizó, su alcance fue muy limitado. Esto es, a pesar de que los vecinos decidieron sobre una parte de los recursos públicos, aún no podemos considerar que esta participación influya de manera decisiva en la elaboración de políticas públicas, sino sólo de acciones específicas locales.

Esta experiencia también muestra que el Presupuesto Participativo puede ser un instrumento de democratización si incorpora la deliberación pública efectiva al momento de decidir las obras y las acciones a realizar, en ese sentido puede crear mayor eficiencia y equidad, no obstante, la aplicación poco cuidadosa de estos mecanismos, puede derivar en la deslegitimación de los mismos y en una menor participación ciudadana. La deficiente difusión del Presupuesto Participativo entre la población, la baja participación en las asambleas, la baja socialización del proyecto entre las áreas del gobierno municipal, los escasos recursos destinados al mismo, la cultura política prevaleciente en la sociedad civil local y la no

participación de las organizaciones sociales en este programa, entre otros factores, limitaron a este programa como mecanismo para que la población más pobre tuviera acceso a los recursos públicos y decidiera sobre ellos.

En resumen, las acciones emprendidas no modificaron las prácticas ciudadanas en el municipio, ni afectaron la cultura política prevaleciente. Incrementar la eficacia de este tipo de programas requiere, entre otras modificaciones, establecer una metodología con indicadores claramente definidos para evaluar el comportamiento de la participación ciudadana. Sólo así podremos saber si se avanza o no en la incorporación de los intereses sociales a las decisiones públicas. Será importante establecer un sistema de evaluación que nos permita conocer los rendimientos que tienen los mecanismos de participación, es decir, al momento de implementar un programa de este tipo se debe considerar ¿cuáles pueden ser los saldos?, ¿qué esperamos que se modifique?; se debe establecer a priori la observación de variables muy concretas como cultura política, eficacia de los procedimientos, eficacia de las decisiones, pertinencia de los aspectos pedagógicos del programa, desarrollo de competencias cívicas, repercusiones en la agenda pública, entre otras variables, para así dar cuenta que se avanza en un efectivo incremento de la participación ciudadana.

Por otro lado, las acciones novedosas planteadas por el gobierno municipal tuvieron limitaciones en el diseño normativo, es decir, no se creó reglamentación alguna para asegurar que estos programas permanecieran, pese a que durante las asambleas del Presupuesto Participativo se señaló que ese era uno de los propósitos del programa: permanecer a pesar de un eventual cambio de partido en el gobierno. Otro ejemplo fue la Escuela Ciudadana. A pesar de que los participantes demandaron su institucionalización en el territorio y en el presupuesto, esto tampoco sucedió.

Otra de las dificultades que presentaron este tipo de iniciativas es la relación con organizaciones sociales. Los acuerdos entre los líderes de las organizaciones,

dada la cultura política caciquil, vertical y autoritaria prevaleciente, facilitaban o bloqueaban el avance de los programas. De tal manera que no bastó con tener un programa bien intencionado, era necesario acordar su puesta en marcha con las organizaciones, lo que se dificulta dada la costumbre de obtener prebendas del gobierno pues ese es el uso que se le da al poder político local (clientelismo-caciquismo).

En general, la articulación de esfuerzos entre los diversos agentes fue débil pues no se hizo un exhaustivo rescate de los actores sociales más relevantes, ni se le sacó provecho al rol que tienen en el territorio para potenciar las acciones emprendidas por el gobierno municipal. En este caso los participantes en las distintas acciones tuvieron un rol pasivo y, por lo mismo, de baja injerencia en las decisiones públicas que tenían a su alcance en programas nuevos como el Presupuesto Participativo.

Por otro lado, el apoyo de las OCDP's, en este caso de COPEVI, tuvo un papel relevante para el impulso de acciones novedosas; sin embargo, las aspiraciones políticas de los actores frenan la profundidad de estas acciones y, en un momento dado, hacen que esta expectativa se revierta porque los programas se quedan a medias. Una lección aprendida de estas experiencias puede ser que es mejor poco, pero completo y bien, a emprender una multiplicidad de acciones que no tienen una conclusión adecuada y que terminan por desperdiciar recursos humanos, institucionales y financieros. También podemos extraer como lección que algunos de los factores que no permitieron avanzar estos proyectos fue la escasez de recursos, pero sobre todo la incompetencia de sus operadores.

Estas experiencias muestran que es de vital importancia crear en la ciudadanía competencias para la deliberación, así como desarrollar procesos educativos, no solo de cómo funcionan los órganos institucionalizados para esta participación, sino de los valores democráticos (transparencia, corresponsabilidad, pluralidad, tolerancia, autonomía, solidaridad, respeto, responsabilidad social) que pongan a

la ciudadanía en una óptica de que son sujetos de derechos y de que, en tanto portadores de valores sociales, pueden influir en el diseño de las políticas públicas. No obstante, la inexistencia de tradiciones comunitarias y la prevalencia de una cultura caciquil y clientelar en el territorio, aún entre las organizaciones sociales de izquierda, son obstáculos determinantes en el no éxito de programas participativos. Aún cuando se quiera hacer participar a la sociedad de a pié, si no se crean formas adecuadas de comunicación y seguimiento a los programas, difícilmente se tendrá impacto en la transformación de la cultura política. La creación de mecanismos que tengan en cuenta estas condiciones puede hacer la diferencia entre mantener una cultura de participación limitada o un cada vez mayor empoderamiento ciudadano.

BIBLIOGRAFÍA

Álvarez Enríquez, Lucía. **La Sociedad Civil en la Ciudad de México. Actores sociales, oportunidades políticas y esfera pública.** CIICH-UNAM, Plaza y Valdés editores. Colección Alternativas, 2004.

Arzaluz Solano, Socorro. **La participación ciudadana en el gobierno local mexicano algunas reflexiones teóricas sobre el concepto,** Agosto 1999. consultado el 4 de mayo de 2008 en <http://www.iglom.iteso.mx/sarzaluz.PDF>

Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos en el Estado de México y Nuevo León, en Alicia Ziccardi (Coord.). **Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local.** IIS/UNAM-COMECSO-INDESOL, México 2004, pp. 167-183.

Avritzer, Leonardo. *Sociedad civil, espacio público y poder local: un análisis del presupuesto participativo en Belo Horizonte y Porto Alegre,* en Evelina Dagnino (Coord.). **Sociedad civil, esfera pública y democratización en América Latina: Brasil,** Editora Unicamp/FCE, México 2002, pp. 120-153.

Bolos, Silvia. **Organizaciones sociales y gobiernos municipales: construcción de nuevas formas de participación.** Universidad Iberoamericana, México 2003

Brugué Torruella, Joaquim (2004), "Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa"(resumen), en **Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 29,** Caracas. En <http://www.clad.org.ve/siare/index.htm>

Cabrero López, Enrique. **Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional**, Memorias del Seminario en el CIDE 1999, México, 2000.

Corona, Rocío y Ma. Jovita Contreras. *Los ejidatarios y la posesión de la tierra ante el proceso de urbanización en la ZMCM*, en Elsa Patiño Tovar, E Patiño y Jaime Castillo Palma. **Servicios y marco construido: 2o Congreso Rniu: Investigación Urbana y Regional: balance y perspectivas**. Red Nacional de Investigación Urbana, Unidad Azcapotzalco, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, 1999.

Cruz Rodríguez, María Soledad. *Las tierras ejidales y el proceso de poblamiento*, en Coulomb, René y Emilio Duhau, coords. **Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México**, UAM-A, México, 1993.

Cunill, Nuria. **Los posibles fundamentos de la participación ciudadana**. Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, México, diciembre de 1997; publicado originalmente en la obra **Participación Ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados Latinoamericanos**. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, Venezuela, 1991. Consultado el 23 de octubre de 2008 en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/gac/cont/58/pr/pr3.pdf>

La democratización de la Administración Pública, Seminario UNAM, versión estenográfica, abril, 2008.

Dahl, Robert. **La democracia. Una guía para los ciudadanos**. Taurus, España 1999. 246 págs.

De Sousa Santos, Boaventura. *Presupuesto Participativo en Porto Alegre: para una democracia redistributiva*, en Boaventura De Sousa (Coord.) **Democratizar la democracia**. FCE, México, 2004.

Duverger, Maurice. **Los partidos políticos**. FCE, México 1979.

Flores, Arturo. **Participación ciudadana y democracia participativa: buscando alternativas para la medición del empoderamiento ciudadano en México**. Mujeres y punto, publicación trimestral, México, enero-marzo, 2007. 61 págs.

González, Esperanza y Fabio Velásquez. **¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia?** Fundación Corona.

Medina, Luis. **Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994**. FCE, 2000

Perló, Manuel. **Las políticas urbanas de la ciudad de México en el contexto de la globalización**. UNAM, PUEC, México 2005.

Ramos, José María y Marcela Reyes. *Gobiernos locales y participación ciudadana: hacia un enfoque de gestión estratégica asociada*. **Espiral**, sep-dic 2005, No. 34, Universidad de Guadalajara, México.

RED FAL. **Foro de Autoridades Locales por la Inclusión Social y la Democracia Participativa**. CD-ROM, junio 2008

Reygadas, Rafael. **Abriendo Veredas**. Libro virtual libro virtual consultado el 18 de febrero de 2009 http://vinculando.org/sociedadcivil/abriendo_veredas/

Rodríguez Velasco, Carlos. *Reforma al artículo 115 Constitucional*, en **El nuevo municipio: base del gobierno democrático**. LVII legislatura de la cámara de diputados.

Rojo, Pablo. *Premio Gobierno y Gestión Local. Un reconocimiento a la innovación en la gestión municipal*. **Revista de Cabecera Municipal**, año 4, No. 20, 2008.

Rosas González, Miguel y Julio César Valdés López. **El MUP y los órganos de representación popular en el D.F. en el periodo de 1988 a 1997: el caso particular de la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ)**. Tesina de licenciatura, UAM-Iztapalapa, noviembre 1999.

Rosas González, Miguel. **Entrevista colectiva a participantes en la Escuela Ciudadana del sector 13 de Ecatepec**, noviembre de 2007.

Entrevistas con funcionarios del gobierno de Ecatepec. Ecatepec, 2008.

Sánchez-Mejorada, Cristina. *Debate en torno a la participación ciudadana*, en Coulomb, René y Emilio Duhau, coords. **Dinámica urbana y procesos sociopolíticos. Lecturas de actualización sobre la Ciudad de México**, UAM-A, México, 1993, pp. 319-334.

San Juan, Carlos. *“Democracias vacías: la apropiación por las élites del llamado gobierno del pueblo”*, en Álvarez, Lucía; Carlos San Juan y Cristina Sánchez-Mejorada coords. **Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México**. Plaza y Valdés, UNAM-UAM-UACM-INAH, México 2006

Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Estado de México. **Plan Municipal de Desarrollo Urbano de Ecatepec.** Gobierno del Estado de México, 2003.

Serrano, Mónica. “El legado del cambio gradual: reglas e instituciones bajo Salinas” en Mónica Serrano y Víctor Bulmer-Thomas (coordinadores). **La reconstrucción del Estado. México después de Salinas,** FCE, México, 1998.

Vega J. Ana. **Los retos que enfrentan los gobiernos locales del oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México al final del siglo XX.**

Victory, Catalina. **Gobiernos municipales y desarrollo local en Iberoamérica.** *Afers Internacionals*, núm. 47, Fundació CIDOB 1999, pp. 15-49.

Ziccardi, Alicia. **Las ciudades y la cuestión social en pobreza, desigualdad social y ciudadanía.** Ed. CLACSO. (2001)

Ciudades y gobiernos locales: globalización, pobreza y democracia participativa. *En Revista Mexicana de Sociología.* Año 66. Número especial. pp. 181-196

Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local. IIS/UNAM-COMECSO-INDESOL, México 2004.

ANEXO I

MANUAL

Proceso del Presupuesto Participativo 2008

¡AHORA, TAMBIÉN EL PRESUPUESTO ES DE TODOS!

