

Gobiernos municipales y partidos políticos en el Estado de México

Miguel Ángel Sánchez Ramos | Francisco Reveles Vázquez

COORDINADORES



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

Gobiernos municipales y partidos políticos en el Estado de México

Miguel Ángel Sánchez Ramos | Francisco Reveles Vázquez

COORDINADORES



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

Consejo Científico IAPAS

Bernardo Kliksberg

Luis F. Aguilar Villanueva

Leonardo Morlino

Diego Valadés Ríos

Enrique Cabrero Mendoza

Nuria Cunill Grau

Manuel Villoria Mendieta

Ricardo Carneiro

Roberto Moreno Espinosa

Donald E. Klingner

Juan de Dios Pineda Guadarrama

Ricardo Uvalle Berrones

Ricardo Varela Juárez

Gianfranco Pasquino

Fred A. Lazin

Consejo Directivo IAPAS

Roberto Moreno Espinosa

PRESIDENTE

Oscar Mauricio Covarrubias Moreno

VICEPRESIDENTE

Elena Jeannetti Dávila

DIRECTORA DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO
ACADÉMICO

José Morales Ramírez

DIRECTOR DE VINCULACIÓN INSTITUCIONAL

César Nicandro Cruz Rubio

DIRECTOR DE PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN
CIENTÍFICA

Adriana Plasencia Díaz

DIRECTORA DE ADMINISTRACIÓN Y LOGÍSTICA

José Antonio Rosique Cañas

DIRECTOR DE RELACIONES INTERNACIONALES

Juan Miguel Morales y Gómez

DIRECTOR DE ADMISIÓN Y MEMBRESÍA

Miguel Moreno Plata

DIRECTOR DE ESTUDIOS DE FUTURO

María de los Ángeles Maya Martínez

TESORERA

Jorge Enrique Pérez Lara

REPRESENTANTE LEGAL

**Gobiernos municipales y partidos políticos
en el Estado de México**

ISBN: 978-607-96906-2-5

Autor: Sánchez Ramos, Miguel (coordinador)
Reveles Vázquez, Francisco (coordinador)
Martínez Valdes, Gustavo
López Anzúrez, Cintya
Silva Rivera, María del Pilar
Cisneros Rancho, Gregorio
Martínez Martínez, Francisco
Espejel Espinoza, Alberto
Flores López, Ramiro
Cortés Padilla, Ricardo
Meléndez Rivera, Monica Selene
Fernández Jiménez, Jeany
Jaimes Estrada, Orlando Justino

Editorial: Academia Internacional de Ciencias
Político-Administrativas y Estudios de Futuro

Materia: Ciencia política
(Política y gobierno)

Publicado: 2016-02-04

Nº Edición: 1

Idioma: Español

Hecho en México / *Made in Mexico*

Este trabajo es un producto editorial del proyecto de investigación denominado: *Los partidos políticos en el Estado de México: desarrollo, gestión gubernamental, trabajo legislativo y democracia interna*, auspiciado por el Comité Académico del Instituto Electoral del Estado de México.



Licencia *Creative Commons License 3.0 Reconocimiento-No Comercial-Sin Obras Derivadas*. Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente la obra bajo las condiciones siguientes: Reconocimiento - Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciadore (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o apoyan el uso que hace de su obra). No comercial - No puede utilizar esta obra para fines comerciales. Sin obras derivadas - No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Más información en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>



Academia Internacional
IAPAS
CIENCIAS
POLÍTICO-
ADMINISTRATIVAS
Y ESTUDIOS
DE FUTURO

La Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, AC (AICPAEF) o *International Academy of Political & Administrative Sciences and Future Studies (IAPAS-FS)* -por su denominación y siglas en inglés- es una iniciativa impulsada por una red de investigadores a nivel internacional, para contribuir al debate y la generación de nuevo conocimiento en las ciencias político administrativas y escenarios de futuro en favor del desarrollo.

www.iapas.mx

Email: jorge.perez@iapas.mx

Twitter: @iapasfs

Facebook.com/IAPASF

Documento editado y preparado por:
Miguel Sánchez Ramos y Francisco Reveles Vázquez

Antiguo Camino a San Pedro Mártir No. 42,
Casa 5, Colonia Villa Tlalpan, Delegación Tlalpan,
México, Distrito Federal, 14630, México

RENIECYT NO. 2014/19119



Índice

Presentación	6
Gobiernos municipales y partidos políticos en el Estado de México <i>Miguel Ángel Sánchez Ramos Francisco Reveles Vázquez</i>	9
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	27
Decisiones de gobierno municipal sin partido local. Diseño institucional y estructuración centralizada del gobierno municipal de Huixquilucan <i>Gustavo Martínez Valdes</i>	28
La tradición partidista en los gobiernos locales: el PRI en Ixtapan de la Sal <i>Cintya López Anzúrez</i>	82
La experiencia de un gobierno priísta: Tejupilco <i>María del Pilar Silva Rivera</i>	138
Chimalhuacán, gobierno subordinado a un partido político <i>Gregorio Cisneros Rancho</i>	177
El PRI en la administración pública municipal: Tepotzotlán <i>Francisco Martínez Martínez</i>	202

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL	235
Acción Nacional en Naucalpan: planeación y resultados	
<i>Francisco Reveles Vázquez</i>	236
Tlalnepantla de Baz, 2000 - 2008. Tres gestiones panistas	
<i>Alberto Espejel Espinoza</i>	287
Atlautla: desempeño panista	
<i>Ramiro Flores López</i>	327
PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA	350
El gobierno del PRD en Amecameca	
<i>Miguel Ángel Sánchez Ramos</i>	351
El predominio del PRD en Nezahualcóyotl	
<i>Ricardo Cortés Padilla</i>	382
El gobierno del municipio de Chalco	
<i>Mónica Selene Meléndez Rivera Jeany Fernández Jiménez</i>	417
PARTIDO DEL TRABAJO	445
La gestión del Partido del Trabajo en el municipio de Ozumba	
<i>Orlando Justino Jaimes Estrada</i>	446

Presentación

PARA COMPRENDER A FONDO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL ESTADO DE MÉXICO se requiere realizar investigación sobre tres líneas esenciales: en primer término, sus orígenes y desarrollo; en segundo, su experiencia de gobierno; y en tercero, su trabajo parlamentario. En esta obra abordamos la segunda línea, considerando el desempeño de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo al frente de doce municipios del Estado de México: Amecameca, Atlautla de Victoria, Chalco, Chimalhuacán, Huixquilucan, Ixtapan de la Sal, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Ozumba, Tejupilco, Tepotzotlán y Tlalnepantla. El objetivo fue analizar tanto la gestión de gobierno como la influencia del partido en el municipio.

Para tal fin se tomaron en cuenta factores socioeconómicos, de diseño institucional y, naturalmente, de desempeño gubernamental propiamente dicho.

En la actualidad el desarrollo de los partidos requiere ser explicado a la luz de la formulación de políticas públicas y de leyes. Aquí se trata de superar la visión centrada en la presencia electoral de los partidos como único recurso para valorar su inserción en la sociedad, o bien para explicar su éxito o fracaso en las urnas electorales.

El libro se integra por un estudio introductorio donde se presenta el modelo general de análisis que se tuvo presente al elaborar los respectivos trabajos por municipio. Al mismo tiempo, en ese capítulo inicial se señalan las conclusiones obtenidas. Primero se destacan los factores formales e informales que delimitan la acción de gobierno en el plano municipal, tanto en lo que se refiere al diseño institucional como en relación con su desempeño gubernamental.

Algo a destacar es que las características socioeconómicas de cada municipio determinan, hasta cierto punto, las respuestas del gobierno, ya sea en materia de obras públicas, servicios, gestión social o acciones de otra índole.

Posteriormente se apuntan los rasgos distintivos de las administraciones por partido, éstos revelan posiciones ideológicas que llegan a implantarse como sellos característicos de una organización partidista en el poder.

Después del capítulo introductorio se exponen los estudios por cada partido, comenzando por los del PRI, siguiendo con los del PAN, los del PRD y uno del PT. El orden se determinó con base en el peso electoral cada uno en el sistema de partidos mexiquense.

Los capítulos de esta obra fueron discutidos más de una vez entre todos los participantes con el fin de corregirlos y enriquecerlos, de suerte que aportaran conocimiento útil para la comprensión de partidos y gobiernos municipales en el Estado de México.

Para la realización de estos trabajos se elaboró una base de datos sobre gobiernos municipales de la entidad, cuyo contenido se nutrió de documentos institucionales, datos oficiales, índices de evaluación de gobiernos, estudios analíticos publicados en libros y revistas especializadas, así como tesis de licenciatura y posgrado de diversas instituciones. Estas fuentes se complementaron con entrevistas a presidentes municipales o bien, a integrantes de la administración municipal, en la mayoría de los casos estudiados.

Para el cumplimiento de estas tareas se formó un equipo de trabajo integrado por profesores, becarios y estudiantes de la Universidad Autónoma del Estado de México y de la Universidad Nacional Autónoma de México. En especial deseamos agradecer la colaboración de Miguel Jesús Islas Santiago, Arturo López Perdomo, José Guadalupe Chávez López y Luis Daniel Aguilar, quienes participaron en la recolección de una parte de la información que alimentó la base.

Esta obra se inscribe en el proyecto de investigación denominado: “Los partidos políticos en el Estado de México: desarrollo, gestión gubernamental, trabajo parlamentario y democracia interna”. Su conclusión no habría sido posible sin el auspicio del Comité Académico del Instituto Electoral del Estado de México.

Cabe destacar que los capítulos que integran la obra, fueron dictaminados por pares académicos en el sistema de doble ciego.

Gobiernos municipales y partidos políticos en el Estado de México

Miguel Ángel Sánchez Ramos | Francisco Reveles Vázquez

EL ESTUDIO DE LOS GOBIERNOS DE PARTIDO NOS IMPULSA A COMPRENDER los vínculos que se establecen entre dos entes políticos. Lo que mayor relevancia tiene en este tipo de análisis es identificar la preponderancia que el partido gobernante asume en la composición del gobierno y, principalmente, en la toma de decisiones en el ejercicio del poder. Para ello es necesario tratar el desempeño que tienen los gobiernos, y de esa forma comprender la relación que se establece entre el partido y el gobierno.

El caso de los gobiernos municipales es sui generis. La integración del gobierno corresponde a un órgano colegiado: el ayuntamiento, que está compuesto mayoritariamente por un partido. Al menos esta es la situación en los municipios del Estado de México que tienen un sistema electoral mixto con dominante mayoritario. Además, el presidente municipal tiene reconocida la facultad de ser el ejecutivo de los acuerdos del cabildo. Así las cosas hay una doble figura institucional en el gobierno y administración municipal. Como máxima autoridad, corresponde al ayuntamiento ejercerla, pero su ejecución es atribución del presidente municipal. Entonces, el Ayuntamiento dispone y el presidente ejecuta, para lo cual se apoya en órganos de la administración municipal que están bajo su responsabilidad, aun cuando el órgano colegiado sea quien los nombre considerando su propuesta. No es, por lo tanto, en estricto sentido un régimen presidencialista. Pero en mucho se alimenta de una cultura política que

exalta la figura del presidente municipal y le otorga facultades más allá de las legales.

Considerada la forma en que se integra el gobierno, resulta aún más interesante el estudio del gobierno de partido, porque hay diversas preguntas por responder. La principal es cómo gobiernan los partidos políticos en el plano municipal en el Estado de México. De ella surgen otras cuestiones: ¿Hay diferencia en la forma en cómo se gobierna a los municipios por parte de los partidos políticos? ¿Hay una identificación en el ejercicio del gobierno con la ideología del partido? La lista puede ser larga, sin embargo, el sentido de la investigación queda recuperado con estas preguntas, mismas que nos llevan a comprender el desempeño gubernamental.

En esta obra nos centramos en el desempeño porque las funciones de los partidos en el gobierno se pueden agrupar en las siguientes: 1) diseñadores de campañas y buscadores de votos; 2) constructores de políticas y 3) agencias de reclutamiento para funcionarios y empleados del gobierno. La primera es una función que todos los partidos realizan y ha sido la más estudiada por los especialistas. Las otras dos son las de mayor interés en estas líneas, de ahí que estudiando el desempeño se pueda localizar el vínculo que existe entre un partido y su gobierno.

Para guiar la investigación sobre el tema, fue necesario hacer una revisión sobre los estudios realizados al respecto. El desempeño del gobierno local ha sido analizado por diferentes investigadores, centros de investigación e instituciones de gobierno, tales como el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), el Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRA), la Asociación de Municipios de México (AMMAC), el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) el Consejo Nacional de Población (CONAPO), Jorge Ibarra Salazar, Transparencia Mexicana, Matthew R. Cleary, entre otros.

El INAFED diseñó un estudio para el análisis del trabajo en las administraciones municipales, el cual denominó “La Agenda desde lo Local”. Es un proyecto basado en una

metodología para lograr un diagnóstico adecuado de las condiciones de desarrollo que se presentan en los municipios y sus gobiernos. Fomenta que sean las mismas administraciones las que se autodiagnostiquen a través de un sistema con 39 indicadores clasificados en cuatro categorías: 1) Desarrollo Institucional para el Buen Gobierno, 2) Desarrollo Económico Sostenible, 3) Desarrollo Social Incluyente y, 4) Desarrollo Ambiental Sustentable. Estos indicadores conforman 233 parámetros que se califican con una técnica de semáforo.

El Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara” parte de la metodología propuesta por Alicia Ziccardi y Homero Saltalamacchia. Mide la disposición al Buen Gobierno: eficacia, eficiencia, honestidad, transparencia, atención a demandas e impulso a la participación ciudadana.

BANOBRAS realiza un análisis que, más que evaluar el desempeño, tiene la finalidad de identificar la capacidad del municipio que solicita financiamiento para lo conducente, a través de tres aspectos y 15 indicadores, los cuales se enlistan a continuación:

Operación: 1) Cobertura-recolección, 2) Cobertura-disposición, 3) Eficiencia de equipamiento, 4) Eficiencia operativa (recursos humanos), 5) Recuperación de Materiales.

Gestión: 6) Eficiencia Administrativa, 7) Unidad de atención ciudadana, 8) Profesionalización, 9) Control de Residuos Peligrosos, 10) Padrón de usuarios, 11) Campañas.

Finanzas: 12) Recuperación del servicio, 13) Eficiencia costo integral, 14) Inversiones, 15) financiamiento.

La AMMAC lleva a cabo estudios de los municipios a través de un “Sistema de Indicadores de Desempeño” (SINDES), que permite medir y evaluar las gestiones de los municipios mediante un conjunto de 51 indicadores de desempeño en las áreas de agua, recolección de basura, vialidad, parques y jardines, gestión administrativa, seguridad, residuos, y otros.

El CIDE ha promovido un método de análisis factorial, aplicándolo con cuatro componentes que pueden identificarse analíticamente: económico, sociodemográfico, urbano espacial e institucional.

El ITEM ha establecido una serie de índices para el estudio de los municipios. Entre ellos se encuentran el global de desempeño, desempeño fiscal, capacidad fiscal, esfuerzo fiscal, desempeño financiero, endeudamiento, dependencia, capacidad de operación, desempeño administrativo, desempeño en provisión de servicios, infraestructura, cobertura de servicios.

El CONAPO estima índices que son referentes para la toma de decisiones y la elaboración de políticas. Entre otros están los de marginación y de desarrollo humano y social, con tres indicadores: sobrevivencia, educación y el PIB per cápita.

Transparencia Mexicana lleva a cabo estudios referentes a los niveles de corrupción y buen gobierno; se basan en encuestas de apreciación para construir sus índices.

Jorge Ibarra y otros investigadores realizaron un estudio del desempeño del gobierno de los 100 municipios más poblados, analizando los aspectos económicos, de provisión de servicios y finanzas públicas.

Matthew R. Cleary ha revisado el desempeño vinculado a los partidos políticos teniendo como base del análisis la competitividad electoral como variable dependiente. En la variable independiente se encuentra la capacidad financiera, prestación de servicios, alfabetización, participación, pobreza, población indígena.

Una red de investigadores sobre gobiernos locales que conforman Alicia Ziccardi, Gustavo de la Garza, Juan Manuel Ramírez, Tonatiuh Guillén, Enrique Cabrero, Socorro Arzaluz y otros, estudian a los gobiernos locales pero sobre todo a los metropolitanos, como Guadalajara, Monterrey, ciudades de la frontera norte, la zona metropolitana de la ciudad de México.

En el nivel federal se ha constituido por ley el Sistema de Evaluación del Desempeño, un buen intento por trabajar con mediciones que garanticen la certeza en el ejercicio de la función pública. La propuesta y el sistema son bastante sólidos, desafortunadamente sólo se ha quedado en el plano federal y no ha llegado a los gobiernos locales.

Así como los mencionados al nivel nacional, también existen instituciones e investigadores en el plano internacional que tratan de medir el desempeño de los gobiernos, por ejemplo: Bussines Environment and Enterprise, Performance Survey (BEEPS), Bussines Environment Risk Intelligence, Comisión Económica para América Latina (CEPAL), Country Policy and Institutional Assesment (CPIA), European Bank for Reconstruction and Development, Freedom House, Global Insight's DRI/Mc Graw Hill, Heritage Foundation, Wall Street Journal, Human Rights Database, Institute form Management Development, International City/country Management Association (ICMA), ONU y la OCDE. La mayoría de las veces sus resultados son extrapolados, generalizados a partir de una muestra nacional, lo que limita el análisis de municipios específicos.

Un gran número de los trabajos señalados (salvo las excepciones marcadas) ven al desempeño del gobierno como un asunto despolitizado, cuando el ejercicio del gobierno local está impregnado de una fuerte carga política. Un aspecto para nada menor es la influencia y la relación que los partidos políticos guardan con el gobernante. Es necesario poner énfasis en este y otros aspectos que nos permitan diferenciar a los gobiernos, que nos arrojen semejanzas y divergencias en la formulación e instrumentación de normas, planes y programas.

Ante este panorama, decidimos analizar el desempeño de los gobiernos municipales y la influencia de los partidos en ellos, considerando tres conjuntos de variables importantes: a) factores socio económicos; b) diseño institucional, y 3) desempeño institucional.

Para comprender la primera variable, la de los factores socio-económicos, se decidió que era importante conocer la situación del municipio referente a los niveles de marginación, gasto per cápita en obras y en inversión. Esto facilitará al lector la comparación entre los municipios, así como establecer sus propias conclusiones, ponderando no sólo el ejercicio del partido en el gobierno sino también las características del municipio.

El diseño institucional es un referente básico para comprender el proyecto y normatividad que rige al municipio, así como para considerar e identificar el predominio que en

su momento tiene un partido al establecer determinadas acciones o reglas. En el diseño institucional se establece la forma de operar de la administración municipal, por eso se analizan las normas de dirección como es el Bando de Policía y Buen Gobierno, los reglamentos, las actas de cabildo; las normas de operación como es el Plan de Desarrollo y los Programas de Inversión; y la estructura organizacional por medio de organigramas, cartas de organización o manuales de organización y procedimientos.

La tercera variable en estudio es el desempeño institucional como indicador de la efectividad del gobierno para dar respuesta a las demandas ciudadanas. Para ello, dentro de esta variable se establecieron ocho dimensiones: 1) autonomía financiera, que se establece con la razón entre los ingresos directos y los indirectos; a mayor ingreso directo es mayor la autonomía, disposición y aplicación del presupuesto; 2) autonomía política, considerada como el grado de identidad que se establece en términos de política con los actores políticos de la región o del municipio y no con los del Estado; 3) consolidación de la estructura, concerniente a la estabilidad de funcionarios en la administración municipal; 4) sistema de información municipal, como el conjunto de elementos que guardan y sistematizan la información municipal agregada y desagregada para la toma de decisiones; 5) producción reglamentaria, como la expedición de normas del orden municipal que le permiten al ayuntamiento el gobierno sobre los ciudadanos o los habitantes; 6) obras públicas, como el conjunto de acciones para creación, mantenimiento, transformación de la infraestructura básica municipal destinada al servicio público; 7) integración social en la toma de decisiones, como la relación que define el nivel de inserción de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones; 8) eficacia como la relación que el gobierno establece para la consecución de sus objetivos (plenamente identificados) y con personal que se desarrolla como burocracia capacitada y profesional.

Los municipios que se escogieron para el análisis respondieron a una muestra que tuvo como base gobiernos municipales en el trienio 2006-2009. Se analizaron trece gestiones en total: cinco del Partido Revolucionario Institucional; tres del Partido Acción Nacional; cuatro del Partido de la Revolución Democrática y una del Partido del Trabajo.

Las presidencias municipales analizadas fueron del PRI: Chimalhuacán, Huixquilucan, Ixtapan de la Sal, Tejupilco y Tepotzotlán; del PAN: Atlautla, Naucalpan y Tlalnepantla; del PRD Amecameca, Chalco y Nezahualcóyotl, y finalmente del PT Ozumba. En el caso de Chalco hay que hacer una acotación puesto que el presidente municipal empezó su periodo de gobierno siendo militante del PRD pero, debido a fuertes pugnas internas, terminó afiliado a Convergencia. Su gestión refleja mejor el desempeño del PRD que el del partido minoritario mencionado.

El esquema de análisis propuesto fue indicativo, cada uno de los autores recurrió a él en la medida de las posibilidades de investigación del propio estudio de caso. En ocasiones la carencia de información dificultó el tratamiento de algunos temas, por lo que se dio mayor atención a aquellos que estaban ampliamente documentados. Sin embargo en otros fue el mismo objeto de estudio el que demandaba la atención sobre ciertos temas que resaltaban por sí mismos, como la centralización de la toma de decisiones en la figura del presidente municipal, la relación entre el gobierno y las organizaciones sociales o bien, la influencia de la iniciativa privada en el ejercicio del poder local.

Los distintos tipos de municipios estudiados permiten hacer una evaluación general de los gobiernos de partido en el Estado de México. Entre los casos se hallan municipios grandes (Nezahualcóyotl), con elevados indicadores de desarrollo económico (Naucalpan), con una alta densidad de población (Tlalnepantla) o con un fuerte potencial de desarrollo ulterior (Ixtapan de la Sal). Pero también se estudiaron municipios de mediano tamaño (Amecameca) y perfil socioeconómico (Chalco) e incluso algunos donde las carencias en todos los sentidos son evidentes (Atlautla).

En la dimensión política, la mayoría de los municipios estudiados en esta obra tienen como característica principal el predominio electoral de un partido. Es decir, que un partido ha ganado la presidencia municipal por lo menos tres veces. Ya no se trata sólo del PRI, sino también del PAN o del PRD. Del primer partido se pueden citar los casos de Huixquilucan, Chimalhuacán e Ixtapan de la Sal. Del segundo, los de Naucalpan y Tlalnepantla. Del tercero, Nezahualcóyotl. Hay otros donde la alternancia ha sido fe-

nómeno común, no obstante que se aprecia una fuerte presencia de por lo menos dos partidos, no únicamente del triunfador: en Amecameca y Tejupilco la disputa es fuerte entre el PRI y el PRD, mientras que en Tepetzotlán lo es entre el PRI y el PAN. En Atlatla y Ozumba no hay una fuerza política hegemónica bien definida.

Hay características comunes a todos los municipios sin importar el partido que esté al frente de la administración. En nuestro esquema, los factores socioeconómicos eran la primera variable, aunque poco se puede señalar al respecto. El nivel socioeconómico del municipio no determina al partido ganador, pero sí influye en la definición de las prioridades de su gobierno. Un municipio con numerosos apremios económicos demanda más obra pública o más empleo, y otro con un desarrollo comercial o industrial pronunciado exige la atención de los gobernantes hacia los intereses de los inversionistas.

La evolución del desempeño en esta dimensión solo puede evaluarse en el largo plazo, lo cual está fuera del alcance de los objetivos de este trabajo. Sin embargo, es posible señalar que un partido gobernante será más eficaz si reconoce como propios los intereses de sus gobernados y si es capaz de responder a sus demandas. Cuando los intereses entre gobernantes y gobernados son divergentes, la eficiencia administrativa y la legitimidad democrática se ponen en entredicho, con consecuencias negativas para todos: unos al perder el poder político y otros por permanecer insatisfechos en sus necesidades más imperiosas.

Hay dos variables generales: el diseño institucional y el desempeño institucional, mismas que tienen características comunes a todo tipo de gobiernos, independientemente de su filiación partidista.

Diseño institucional

La gestión municipal se ve impactada en el funcionamiento de los distintos órdenes de gobierno. El gobierno estatal, en el caso de la entidad mexiquense, ejerce un constante control sobre el desempeño de los gobiernos. Facultado por ley, interviene en materia de coordinación de la planeación municipal y en lo referente a las evaluaciones respectivas, además de fiscalizar el uso del presupuesto. Todo esto sin olvidar las inversiones en

obras públicas que ejerce el gobierno estatal en los municipios, las cuales son de crucial importancia debido a las limitaciones presupuestales de los municipios.

La estructura de gobierno en el plano estatal y local ya está dada, por lo que quienes llegan por primera vez al gobierno municipal carecen de capacidad para modificarla, por el contrario, deben atenerse al marco legal preestablecido, con las ventajas y desventajas que ello implica. Naturalmente, para el partido que al mismo tiempo es gobierno en la entidad y en el municipio, la situación es más ventajosa ya que su grado de autonomía respecto del gobierno del estado no depende de luchas o negociaciones, sino más bien de su lealtad o su alineamiento hacia los grupos políticos más relevantes.

Las leyes que rigen el quehacer municipal hacen más uniforme el desempeño de todos los gobernantes. Por ello, al iniciar una gestión, todos los alcaldes tienen la obligación de cumplir formalmente con su tarea de planeación. Deben hacer un diagnóstico, elaborar un plan de desarrollo, señalar metas y realizar su evaluación periódicamente. Asimismo, todos requieren de leyes y reglamentos para el cumplimiento de sus tareas, de manera que la discrecionalidad sea expulsada del ejercicio del gobierno. Y estas acciones, se dice, deben llevarse a cabo tomando en cuenta el parecer de los gobernados.

Como se aprecia en nuestros trabajos, a menudo este tipo de disposiciones legales se cumplen, no obstante no es por convicción, sino por obligación. Si bien normalmente los diagnósticos reflejan los problemas más candentes, los planes de desarrollo no necesariamente suelen ser rigurosos proyectos de gobierno. Aunque generalmente se alude a consultas ciudadanas para su elaboración, no hay pruebas fehacientes de una gran influencia de los gobernados en su definición. Desde la planeación, la toma de decisiones se centraliza en la figura del presidente municipal, quien tiene el papel ejecutivo en el ayuntamiento. Como lo constatan Gustavo Martínez y Cyntia López con el PRI en Huixquilucan e Ixtapan de la Sal, respectivamente; Miguel Ángel Sánchez con el PRD en Amecameca y con el PAN en Atlautla, no importa cuál partido sea titular de la alcaldía, la toma de decisiones recae en el presidente municipal.

Esto se deriva de varios factores formales e informales. En primer lugar, las atribuciones legales del presidente que, obviamente le conceden un papel indiscutible para asegurar la eficacia gubernamental, responsabilizándolo de la planeación y de la ejecución de planes y programas de gobierno; en segundo, el sistema electoral de mayoría, que garantiza el predominio del partido ganador de las elecciones en la integración de la administración municipal y del cabildo; en tercer lugar, la concentración de la información y de su manejo por parte del presidente municipal, colocándose por encima del conocimiento de síndicos y regidores y dosificando el acceso a la información para los interesados en general; en cuarto, las redes de poder centralizadas por el presidente municipal, quien tiene la capacidad de establecer vínculos con las élites políticas estatales (e incluso nacionales); en quinto, la elevada discrecionalidad en el manejo de los recursos del erario, debido tanto a la falta de leyes como a la inexistencia de una genuina rendición de cuentas; en sexto, prácticas políticas no democráticas como el patronazgo y el clientelismo que agrandan la figura del alcalde, sea cual sea su personalidad; y séptimo, en no pocas ocasiones, la existencia de una cultura política autoritaria de parte de los integrantes del cabildo y de la sociedad, en la cual se continúa viendo al presidente municipal como un ser todo poderoso, de liderazgo incuestionable y enteramente venerable.

Bandos y reglamentos son herramientas de gobierno que no siempre están presentes. Su confección depende, por todo lo ya señalado, del presidente municipal, por lo que su inexistencia denota un claro interés por evitar el control legal de sus acciones. Por otro lado, no es raro que los privilegios del ejercicio del poder den lugar al establecimiento de complicidades entre presidente, síndicos y regidores. Aunque no fue un tema tratado en nuestras investigaciones, los elevados ingresos salariales de muchos ayuntamientos, principalmente del Estado de México, se explican solamente por el consentimiento de la mayoría de sus miembros.

La regulación del trabajo de los gobernantes en el plano local no es necesariamente una camisa de fuerza, al contrario, en ciertas materias de la mayor relevancia ha permitido un avance significativo; por ejemplo en cuanto a participación ciudadana y acceso a la información. Paradójicamente es en estas mismas materias en donde se dejan ver las

dificultades reales para que tal avance sea amplio, completo y permanente en todos y cada uno de los ayuntamientos.

Desempeño institucional

En esta dimensión hay un conjunto de elementos que caracterizan las administraciones estudiadas. La principal es la limitada autonomía financiera, puesto que lo normal es que los recursos del gobierno provengan de las arcas federales o estatales. En consecuencia, la capacidad del municipio para el manejo del presupuesto es limitada. Hay acciones que forzosamente deben replicarse en el plano local, pues los recursos dependen de instancias nacionales, independientemente del grado de convicción ideológica que los gobernantes tengan al respecto.

Los municipios con un alto nivel de desarrollo, como Naucalpan, tienen ventajas, pues sus recursos propios les dan un margen de maniobra mayor. La contribución de la iniciativa privada en polos de desarrollo consolidados o en ciernes llega a ser relevante, no sólo económica sino políticamente. Hay municipios que sacan ventajas de sus características específicas, principalmente como centros turísticos (como el caso de Ixtapan de la Sal), aunque a menudo la dependencia de una sola fuente de recursos constituye su talón de Aquiles.

La autonomía política en el municipio es endeble porque en la mayoría de los casos los presidentes municipales pertenecen a corrientes políticas estatales o nacionales, sin que haya una preocupación por fortalecer expresiones más locales o regionales. Se trata de un funcionamiento natural de las corrientes políticas partidistas que deja en segundo plano a la política local. Tal fenómeno no evidenciaría ningún problema de no ser porque, al parecer, esto fomenta la búsqueda de intereses personales de los líderes políticos y no de grupo; y mucho menos de la ciudadanía de la localidad donde gobierna.

La integración de funcionarios en la administración municipal está en manos del presidente municipal. Los criterios que sigue para ello no solamente implican aptitudes de los nuevos gobernantes, sino también lealtades y compromisos políticos, como en Huix-

quilucan, Chimalhuacán o Amecameca. Por ello, la estabilidad de dichos funcionarios no está del todo garantizada.

La eficacia administrativa se evalúa con base en la profesionalización de los cuadros burocráticos, al parecer el tamaño del municipio incide significativamente como se percibe en Ozumba, Atlautla, y relativamente en Amecameca y Tepetzotlán. A medida que el municipio tenga menor tamaño, así como menos relevancia política y económica, tendrá menos preocupación por designar a gente con la preparación adecuada para gobernar. Más allá de ello, en términos generales la profesionalización sigue siendo una asignatura pendiente en los gobiernos municipales. No existe un programa de modernización de la administración municipal al respecto y, por ende, no se ha visto a la profesionalización como un asunto que merece estar en la agenda de gobierno municipal. La improvisación, el patronazgo y la falta de evaluación del desempeño son algunos factores que obstaculizan el profesionalismo en los municipios, situación que afecta directamente a los niveles de efectividad de los gobiernos.

La producción reglamentaria queda al libre albedrío de los gobernantes, lo cual llega a ser más evidente en municipios pequeños como Atlautla, sin que sea privativo de ellos, más bien pareciera de un fenómeno usual en el quehacer cotidiano de los ayuntamientos. Los reglamentos se convierten en instrumentos que facilitan el gobierno de los municipios, por ello, al carecer de producción reglamentaria se aumenta la discrecionalidad y el autoritarismo, así como la confusión en el proyecto de desarrollo del pueblo.

La obra pública es, probablemente junto con los servicios públicos, la principal acción de gobierno en este nivel. Por un lado, todos los gobiernos de cualquier signo ideológico se ven obligados a responder a las demandas más sentidas de la población. Por otro, la obra pública es percibida de manera directa por los demandantes, las diferencias están en el número y en el tipo de beneficiarios.

Restringida en cuanto a recursos, el manejo que se puede hacer de las obras públicas es ilimitado. Aun con la supervisión y vigilancia ciudadanas, la realización de obra pú-

blica puede regirse por las necesidades de la población o bien por la búsqueda de votos (como lo sugiere Alberto Espejel en el caso del gobierno panista de Tlalnepantla). Más aún, la propaganda de la obra pública realizada se ha convertido en un factor decisivo en la lucha por el poder, como lo señala Ricardo Cortés en el caso del gobierno del PRD en Nezahualcóyotl.

La integración social en la toma de decisiones en general está restringida, lo cual deriva del marco legal establecido, no depende de un gobierno municipal en particular. La participación ciudadana no es un principio de acción de ninguno de los partidos del sistema, por lo que su poca presencia en los casos estudiados no resulta extraña. Si bien para los especialistas es importante, no lo es para los partidos y los gobernantes en general.

Algo semejante puede decirse de las políticas de acceso a la información. Aunque esto se impuso desde hace varios años en el plano federal con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en el plano municipal los avances son exiguos y en realidad no están del todo institucionalizados, como indica Gustavo Martínez en el caso de Huixquilucan. Por disposición legal, los municipios de la entidad mexiquense están obligados a la transparencia incluso hay dependencias creadas ex profeso para dar información sobre la gestión pública y la ciudadanía ha dado prueba de su creciente interés por conocer la cosa pública de este modo (como en Naucalpan). Pero el cumplimiento de esta disposición legal es diferenciado, en general, los gobiernos tienden, en primer lugar, a obscurecer su ejercicio y, en segundo, a obstaculizar la difusión de la información correspondiente. No es de extrañar que esto suceda, pues la disposición legal tiene que ver no sólo con las convicciones ideológicas de los partidos, sino también con el grado de su compromiso con la democracia, que es obviamente diferenciado.

Los rasgos distintivos

En términos generales, el PRI tiene experiencias de gobierno en las que la presencia de un liderazgo fuerte es la figura del presidente municipal. No se trata solamente de factores institucionales, sino un modo de ser del priísmo en general. La construcción de corrientes políticas en torno al gobernador o bien alrededor del presidente municipal

parece emular a las del presidente de la República o de un secretario de Estado en la época de la hegemonía priísta. Cuando el juego de los grupos se fractura, el partido pierde votos y cede el poder a sus adversarios.

Asimismo, en los gobiernos municipales priístas hay vínculos sólidos entre gobernantes y partido, pues por lo regular los cuadros provienen de la organización. Normalmente el presidente municipal tiene fuertes relaciones con el gobernador y con la dirigencia estatal del partido, como lo señalan Gustavo Martínez en Huixquilucan y María del Pilar Silva en Tejupilco. En ocasiones el uso de prácticas autoritarias usuales en el régimen político autocrático sigue presente, como indica Cyntia López al estudiar Ixtapan de la Sal; y en un nivel exacerbado, como se deja ver en el caciquismo en Chimalhuacán analizado por Gregorio Cisneros.

La influencia del partido en la formulación del programa de gobierno, al parecer, a menudo es reducida; es el caso ejemplar de Tejupilco. Sin embargo, el peso del presidente municipal tiende a ser menor respecto de los casos de otros partidos, debido a la larga experiencia del priísmo en el ejercicio del poder.

La obra pública es la carta de presentación de los priístas en las contiendas electorales; acostumbrados al intercambio de bienes por votos, el cumplimiento eficaz de esta transacción le sigue asegurando triunfos, pese a que no se perciban elementos distintivos de gran relevancia en su desempeño de gobierno. La propaganda de las obras realizadas es sustantiva para la conservación de los cargos, como apunta Francisco Martínez en referencia a Tepotztlán.

La cohesión del priísmo sigue siendo una condición indispensable para su buen desempeño, más allá de los resultados de su gestión pública. Los éxitos electorales de sus adversarios, en buena medida, han sido producto de fracturas internas que lo han debilitado al máximo, al menos en el plano municipal.

Las gestiones del PAN sobresalen por la búsqueda de la eficiencia y la eficacia adminis-

trativas, con base en la idea de que gobiernos honestos tendrán mejor desempeño que cualquier otro. Los panistas han ubicado prioridades rentables políticamente, como la inseguridad en Naucalpan o la demanda de vivienda en Tlalnepantla, para convocar a la ciudadanía a sufragar a su favor y, posteriormente, para respaldarlo ya como gobierno. Las políticas sociales también han sido publicitadas, pero su limitada cobertura es prueba fehaciente de que no es preocupación central de este tipo de gobiernos.

El panismo ha estimulado la participación ciudadana, considerando no sólo la individual sino también la de organizaciones de corte cívico. Como es obvio, estas organizaciones provienen en su mayoría de la iniciativa privada, la cual tiene una influencia significativa en Naucalpan y Tlalnepantla. Aunque esto resulta lógico debido también a las características económicas de estos municipios, no deben dejarse de lado las posiciones ideológicas del panismo en la explicación de este tipo de acciones.

Una medida novedosa instaurada en Tlalnepantla fue la del programa de presupuesto participativo, el cual implica la intervención de los ciudadanos en la determinación de obras a las cuales se destinará una parte de los recursos del erario. Aunque limitada, tal acción constituye una experiencia inédita que abre las puertas a la acción ciudadana sin el concurso de corporaciones o clientelas electorales.

Pese a todo, entre los panistas predomina una concepción limitada de la participación ciudadana, al grado de considerar como tal la asistencia de ciudadanos a eventos públicos del presidente municipal (como sucede en Naucalpan). De ser así, la participación ciudadana habría sido el sello característico del priísmo en el poder durante muchos años.

Los panistas han impulsado la transparencia en sus gobiernos, pero sin tener una concepción acabada y basada en principios democráticos. Aunque sus avances formales son importantes, la transparencia sigue siendo, cuando menos, obstaculizada por cuadros burocráticos que tienen valores y prácticas autoritarias. La capacitación y la formación política de sus funcionarios no son tareas realizadas sistemáticamente por el panismo en el poder. Una hipótesis alternativa sería que las convicciones democráticas de Acción

Nacional respecto de la transparencia y el acceso a la información son simplemente posiciones políticamente correctas, para sostener una fachada liberal que le reditúe votos.

La falta de consistencia en la formación de cuadros por parte del PAN se aprecia en el ejercicio de gobierno en algunos casos, como en el Atlautla. Fenómeno natural en el caso del primer acceso al poder en cierto municipio, pero no en donde su hegemonía es indiscutible.

Los gobiernos del PRD destacan por su amplia obra pública, la cual es canalizada por las organizaciones sociales que pululan en su seno o que le son afines. Este partido muestra una recurrente capacidad de movilización al fomentar, prácticas clientelistas el uso de la propaganda para difundir sus obras es una constante, indispensable para la obtención de sufragios.

No es difícil ubicar la política social como prioridad del PRD en el gobierno municipal. El elevado monto de recursos y la extensa cobertura de los sectores beneficiados dan cuenta de ello, sin embargo, las acciones específicas no revelan un programa de gobierno de largo plazo, ni siquiera en las plazas de dominio perredista (como se aprecia en Nezahualcóyotl). Por otro lado, al perder de vista ciertas necesidades, como el impulso del desarrollo económico, el alcance de sus decisiones se queda corto y no contribuye decididamente, por ejemplo, al fomento del empleo.

Los presidentes municipales del partido tienen una evidente pertenencia a las corrientes políticas estatales. Esto es sintomático del funcionamiento del partido en la entidad, sobre todo si se considera que Nezahualcóyotl es el asiento regional más importante del perredismo mexiquense y de sus liderazgos estatales. Esta característica debilita la formación y capacitación de cuadros administrativos, pues los compromisos entre las corrientes pesan mucho más que otros criterios en la integración de la administración pública municipal.

La participación ciudadana no es signo característico del perredismo en el poder, al me-

nos en los casos analizados. Llama la atención que el sentido colectivista del ideario de este partido no se vea reflejado en la creación o ampliación de espacios de participación ciudadana y en caso de existir, las corrientes políticas y las organizaciones sociales del partido tienden a coparlos, reproduciendo una lógica clientelar y no ciudadana en la toma de decisiones. Con ello, las prácticas de corte genuinamente democrático quedan supeditadas a las corrientes, demeritando la participación de los ciudadanos en lo individual, reduciéndola al simple acto de votar.

En el único caso de un gobierno de un partido minoritario se percibe la poca capacitación de los cuadros administrativos, producto probablemente de la incipiente experiencia del partido en el ejercicio del poder. Por otro lado, se cumple con las formalidades del ejercicio del poder, pero sin el peso determinante de los principios doctrinarios del PT. La obra pública es su prioridad, aunque las características del municipio y su reducido presupuesto restringen su cobertura. Algo que llama la atención es el hecho de que tampoco hay un fuerte impulso de la participación ciudadana, cuando la orientación izquierdista del partido alude al poder de “las masas”.

Recapitulación

Nuestro centro de atención fue el desempeño gubernamental de los partidos en el plano municipal. El tema exige mayor tiempo de análisis para hacer una evaluación más integral que tome en cuenta varias gestiones del partido. Aunque algunos de los trabajos de esta obra abarcaron varias gestiones, la mayoría se centró en el periodo 2006-2009 se considera que un tiempo de análisis más amplio podría enriquecer los estudios de los partidos en el ejercicio del gobierno.

No obstante, las conclusiones generales de los análisis son igualmente evidentes: hay un conjunto de factores institucionales, formales e informales, que delimitan la acción de los partidos en el ejercicio del poder y que no pueden controlar por completo. Los gobiernos de partido tienen que sortear todo tipo de dinámicas para atender y dar satisfacción a las demandas ciudadanas: recursos limitados, reglamentación municipal no vigente o inacabada, carencia de profesionalización de los cuadros administrativos y

políticos. Sin embargo, a pesar de eso se realizan obras, se brindan servicios, se atienden asuntos y se logra una convivencia política con los otros órdenes de gobierno que, juntos, mantienen la estabilidad.

Otro rasgo común en los gobiernos municipales es el hecho de que el presidente municipal es el actor de mayor trascendencia en el desempeño, quien le impregna un estilo personal a la gestión, en ocasiones alineada al partido, en otras alejada del partido y, las menos, a pesar del partido político que lo llevó al gobierno.

Pese a todo, dependiendo del partido que esté a cargo de la toma de decisiones, hay diferencias entre los gobiernos. Sus posiciones ideológicas se notan en torno al papel del gobierno en la satisfacción de las necesidades sociales, ya sea en forma masiva o focalizada, en cuanto al peso y el tipo de participación ciudadana en la gestión municipal en la relación de la administración con la sociedad (con grupos de interés o bien con organizaciones sociales) y, naturalmente, en los vínculos cotidianos entre partido y gobierno. Todos estos elementos deberían constituir las razones sustantivas para que el ciudadano determinara con conocimiento de causa quiénes son o quiénes serán sus gobernantes.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

Decisiones de gobierno municipal sin partido local. Diseño institucional y estructuración centralizada del gobierno municipal de Huixquilucan

Gustavo Martínez Valdes

Introducción

El principal objetivo de este artículo consiste en analizar las condiciones institucionales que caracterizan al gobierno municipal de Huixquilucan, Estado de México. De esta manera se pretende identificar los principales factores institucionales que influyen en la toma de decisiones de la administración pública del municipio y, de manera secundaria, se pretende identificar el grado de intervención del partido en el gobierno al interior de la estructura administrativa y del cabildo.

La importancia de estudiar a este municipio radica en que es el territorio en el que se ha registrado el mayor nivel de ingresos per cápita anual en la entidad mexiquense¹. Sin embargo, esto no se ha traducido en un mejor nivel de desarrollo de sus habitantes, inclusive descendió en el ranking estatal² de las mediciones realizadas en el Índice de Desarrollo Humano para el año 2000 y 2005. De acuerdo con estas mediciones, los principales problemas del municipio se centran en los servicios de salud y educación.

1 De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD para los años 2000 y 2005. Este índice está compuesto por los factores de salud, educación e ingreso per cápita.

2 En el año 2000, el "Índice de Desarrollo Humano" ubicó al municipio de Huixquilucan en el lugar 4 a nivel estatal, y en el 31 nacional; para las mediciones del año 2005 pasó al 7º lugar estatal y al 42 nacional (PNUD, 2005)

Por otra parte, el índice de marginación señala que Huixquilucan mantiene un grado bajo. No obstante entre las mediciones calculadas entre los años 2000 y 2005 se mantuvo en el mismo ranking estatal (lugar 112 de entre los 125 municipios mexiquenses), inclusive aumentó su índice de marginación³.

A pesar de que el municipio huixquiluquense registró uno de los mejores niveles de ingresos per cápita a nivel estatal, ello no se ha reflejado en el nivel de desarrollo, ni en una menor marginación de las condiciones que aquejan a sus habitantes.

Si bien las circunstancias que caracterizan al municipio se ubican en un grado de desarrollo humano alto y con muy bajo grado de marginación, lo que intento resaltar es que parecería que han existido obstáculos para alcanzar un mejor desarrollo democrático al interior de su territorio.

En términos generales se ha planteado que los principales problemas de los gobiernos locales en México radican en “su debilidad institucional, la carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función gubernamental” (Cabrero, 2000: 9). Esta “condición estructural de precariedad del municipio mexicano” a la que se refiere Cabrero, ha limitado la capacidad de promoción del desarrollo económico y democrático por parte de los ayuntamientos, en donde los partidos políticos en la localidad han mostrado poca influencia para intervenir en su mejoramiento.

Huixquilucan no parece ser la excepción al diagnóstico de los problemas que aquejan a los ayuntamientos mexicanos, sin embargo, en su interior existen condiciones institucionales que fomentan la centralización y la personalización del accionar del gobierno en la toma de decisiones y en la definición de sus políticas, al grado de convertirse en uno de los principales obstáculos para fomentar el desarrollo económico y demo-

³ El “Índice de Marginación e Indicadores Socioeconómicos” que elaboró la CONAPO mide una serie de carencias básicas de las condiciones de vida de los habitantes en un territorio particular. En las mediciones realizadas entre el año 2000 y el 2005, Huixquilucan pasó de -1.68138 a -1.62154, respectivamente. A medida que dicho índice tiende a ser menor, la marginación de los habitantes del territorio también disminuye (CONAPO, 2005)

crático del municipio, aun por encima de sus los partidos políticos en su territorio.

Por un lado, para analizar las condiciones del ayuntamiento huixquiluquense considero que es pertinente identificar el comportamiento de las finanzas municipales. Esto permitirá identificar el grado de flexibilidad financiera del gobierno para invertir en políticas de impacto social, como las obras públicas.

Por el otro lado, el marco institucional que define la integración del Ayuntamiento municipal y de la Administración Pública Municipal (APM) centralizada es el elemento a través del cual pretendo adentrarme al grado de desarrollo democrático del gobierno huixquiluquense y la influencia de los partidos en su integración. Con esto busco identificar los incentivos formales que influyen en la toma de decisiones y en la definición de políticas del gobierno, y que considero que tienden a fomentar un desarrollo institucional caracterizado por la centralización del gobierno en torno de las preferencias del presidente municipal en turno.

Por último, las instituciones electorales son factores externos que también influyen y refuerzan la personalización del alcalde en la toma de decisiones. En particular parece que la fórmula electoral por la que se integra, caracterizada por conformarse como una lista bloqueada y cerrada de los partidos, tiende a reforzar la presencia del candidato a presidente municipal puesto que es él quien encabeza dicho listado. A su vez, estas instituciones electorales influyen en la relación que mantiene el gobernante en turno con su partido y en donde su atención gira hacia la preponderancia del partido a nivel estatal por encima de la organización partidista en el municipio.

Este artículo está integrado por tres apartados principales. En el primero presento una descripción de los aspectos socioeconómicos de los habitantes del municipio. Aquí pretendo resaltar las características que permiten considerar a Huixquilucan como un municipio de corte urbano de altos ingresos y desarrollo humano, así como de baja marginación.

En el segundo apartado señalo las principales características del marco institucional para la integración y toma de decisiones en el ayuntamiento y de la APM. Busco identificar los incentivos que influyen en el desempeño institucional del gobierno municipal en los rubros del comportamiento financiero, la estabilidad de sus estructuras administrativas y “el estilo personal de gobernar” del alcalde en turno. Para ello se dividió en tres epígrafes: en el primero se describe el comportamiento de las finanzas municipales durante el periodo 2001 a 2008 con el fin de observar su grado de maniobra financiera; en el segundo se compararon los ejercicios de los gobiernos municipales de los periodos 2003-2006 y 2006-2009, ambos surgidos del mismo partido político, el Revolucionario Institucional (PRI). Con esto se buscó observar la continuidad de las administraciones municipales. El último epígrafe analiza con mayor detenimiento la importancia del “estilo personal de gobernar” frente a la influencia del partido en el gobierno durante la toma de decisiones del ayuntamiento, así como la disposición a la rendición de cuentas en el gobierno municipal del periodo 2006-2009.

En el tercer apartado, a manera de conclusión, presento una reflexión sobre los principales incentivos que están fomentando la centralización en la toma de decisiones del gobierno municipal de Huixquilucan. Aquí se desea identificar la interacción dentro del gobierno municipal en la toma de decisiones, así como al “público” al que éstas se orientan. Con ello se pretende reflexionar sobre la pertinencia de los criterios y formas de la toma de decisiones del gobierno para fomentar el desarrollo de sus habitantes.

I. Panorama socioeconómico de Huixquilucan

Huixquilucan es uno de los catorce municipios mexiquenses que colindan con el Distrito Federal⁴. Estos territorios tienen gran importancia al interior de la entidad puesto que en ellos radica un poco más del 49% de la población mexiquense, así como también se concentra más del 50% del padrón electoral estatal.

⁴ Son catorce los municipios mexiquenses colindantes con el Distrito Federal, estos son: Chalco, Coacalco, Ecatepec, Huixquilucan, Ixtapaluca, Juchitepec, Naucalpan, Nezahualcóyotl, Ocoyoacac, La Paz, Tlalnepantla, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad y Xalatlaco. No incluí al municipio de Tenango del Aire debido a que en la cartografía del gobierno del Estado de México no se le ubicó colindancia con el D.F., véase en (GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, 2008).

Actualmente el PRD es el partido que ejerce el gobierno en la mayor cantidad de ayuntamientos de esta región pues tiene el control en seis de ellos (Chalco, Ecatepec, Ixtapaluca, Nezahualcóyotl, La Paz y Valle de Chalco Solidaridad) concentrados en la región oriente del estado; el PRI le sigue con cuatro (Coacalco, Huixquilucan, Juchitepec, Ocoyoacac); el PAN tiene el poder en tres administraciones (Naucalpan, Tlalnepantla y Tultitlán) ubicadas en la zona conurbada poniente del Valle de México llamada “el corredor azul”; y la alianza del PT y Convergencia gobierna el municipio de Xalatlaco. De esta manera, el PRD controla a los municipios de la región en donde radica el 29.64% de la población y el 30.20% de los votantes de la entidad; en el caso del PRI se ubica al 4.11% de habitantes y al 4.55% de los electores; y bajo las administraciones panistas radica el 16.27% de mexiquenses y al 14.13% del electorado.

La importancia política de Huixquilucan radica en su ubicación ya que es el municipio mediante el que se conectan a los valles de Toluca y de México, a la vez que políticamente se ha ubicado como el territorio límite a la expansión del “corredor azul” de los gobiernos municipales controlados por el PAN, lo que ha impedido que se puedan conectar aquellos ayuntamientos panistas del Valle de México con el municipio de Toluca, que también es controlado por el albiazul.

El ayuntamiento huixquiluquense por su parte ha sido gobernado por el PRI en la mayoría de sus administraciones, sin embargo no escapa a la experiencia de la alternancia. La única vez que la ha experimentado fue en la renovación para el periodo 2000-2003 cuando triunfó el candidato panista Guillermo Espinoza Cruz; sin embargo, después de una administración llena de obstáculos y problemas internos⁵ el

⁵ La administración panista de Huixquilucan para el periodo 2000-2003 experimentó diversos obstáculos, principalmente provenientes del gobierno priísta previo que encabezó Javier Calvillo (1997-2000), pues hasta varios meses después de la toma de protesta de Guillermo Espinoza, su antecesor no le había entregado los informes del estado de la administración municipal (El Universal, “En crisis, alcaldía de Huixquilucan, 29 de septiembre de 2000). Además el panista estuvo constantemente sujeto a presiones y demandas legales interpuestas por la oposición perredista encabezada por el entonces regidor Hilario García; a la vez que existieron diversas acusaciones de parte de varios miembros de la estructura administrativa que acusaban a Espinoza Cruz de extorsionarlos y quitarles parte de sus sueldos para pagar las deudas contraídas en campaña, además de que fue detenido y encerrado en la cárcel durante su primer año de gobierno obligándolo a solicitar en varias ocasiones licencias a su cargo para enfrentar los procesos legales en su contra (MONTAÑO, 2002).

PAN no logró enraizarse en el territorio durante su gestión y fue derrotado por el PRI en la renovación del ayuntamiento siguiente.

El gobierno huixquiluquense se ha convertido en un enclave de interés para el PRI, necesario para mantener su presencia política en los territorios que forman parte de la zona conurbada del valle de México, así como para intentar frenar la expansión del PAN en dicha región.

El aspecto económico del municipio huixquiluquense es otro factor que influye en la importancia para disputarse el control del gobierno municipal pues en este territorio se concentra el mayor nivel de ingresos de la entidad, principalmente producido por una importante expansión de la industria de la construcción de viviendas. De ahí que los empresarios de dicho ramo hayan adquirido gran importancia para el gobierno municipal así como para el estatal⁶, convirtiéndose en uno de los principales grupos de interés de la región⁷.

Huixquilucan se localiza en la región oriente del Estado de México y colinda al norte con Naucalpan, al sur con Ocoyoacac y al este con las delegaciones del Distrito Federal Cuajimalpa y Miguel Hidalgo.

En el año 2008 su población fue de 234,035⁸ habitantes asentados en una superficie de 143.52 Km² que representan el 1.5% del total estatal, ubicándose como el 17° municipio mexiquense más poblado. A su vez, en las elecciones del año 2006 para renovar al ayuntamiento se registró un padrón de 134,216 electores que significó al 1.48% a nivel estatal.

6 Durante la administración del gobierno estatal encabezada por Arturo Montiel Rojas (1999-2005) se incorporó al gabinete a Francisco Funtanet Mange como Secretario de Desarrollo Económico (2002-2004), y quien además se había desempeñado como director de la empresa inmobiliaria Profusa a la que se le otorgaron permisos de construcción habitacionales en el municipio y en la entidad (Portal, 2008) La experiencia profesional de Francisco Funtanet se puede consultar (FUNTANET, 2009).

7 Sin embargo parecería que durante la última administración municipal 2006-2009 la influencia de los empresarios del ramo de la construcción ha ido perdiendo importancia, en parte por la saturación de construcciones residenciales en la zona, al grado de que una de las propuestas y acciones del presidente municipal priísta, Adrián Fuentes, ha consistido en rechazar las solicitudes de construcción habitacionales de alto impacto. Entrevista con Justino Antonio Mondragón, Secretario Técnico del Ayuntamiento 2006-2009, 29 de septiembre de 2008.

8 Datos de las "Proyecciones de la Población de México, 2000-2050" (CONAPO, 2005b).

El municipio forma parte de la unidad geomorfológica “Sierra de las Cruces” que separa a la cuenca de México y del Lerma, así como a los valles de México y de Toluca. Esto hace que Huixquilucan se convierta en una especie de “barrera natural” al tránsito y comunicación de estas regiones. A la vez, en su interior se forman regiones con pendientes y cañadas, así como otra con extensas planicies que han sido aprovechadas para el crecimiento del sector de la construcción de viviendas residenciales para población de altos ingresos.

La importancia de la geomorfología influye en los diversos tipos de asentamientos de las comunidades⁹, en la prestación de los distintos servicios públicos, así como en los tiempos de recorridos dentro del territorio municipal y en las políticas de desarrollo urbano y conservación rural.

Los datos censales muestran un incremento sostenido en el número de viviendas en el territorio que, a pesar del crecimiento constante de sus habitantes, ha propiciado un descenso en el número de ocupantes promedio en los hogares. En 1980 se contaba con un promedio de 6.02 habitantes por vivienda y para el año 2005 se había reducido a 4.2.

Entre los años de 1990 y 1995 se registró el mayor incremento de habitantes y viviendas en el municipio, lo cual se ha hecho tangible en el desarrollo de la industria inmobiliaria asentada en la zona residencial del municipio; los fraccionamientos se han convertido en un área habitacional importante para personas de altos niveles de ingresos. En parte esto ha sido fomentado por su colindancia con el Distrito Federal y le ha convertido en un suburbio de la zona metropolitana del valle de México.

Huixquilucan registró un grado de “muy baja marginación” en las mediciones realizadas por la CONAPO en los años 2000 y 2005. En ambos se ubicó en el lugar 112 a nivel estatal de un total de 125 municipios. Sin embargo, en dicho periodo su índice se incre-

9 El Bando Municipal de Huixquilucan, 2008, artículo 14, agrupa en cinco regiones a las 69 comunidades del municipio: 1) la región de la Cabecera municipal de Villa de Huixquilucan, dividida en 5 cuarteles; 2) la región de 13 rancherías; 3) la región de los 11 pueblos; 4) la región de 20 colonias; 5) los 19 fraccionamientos residenciales (HUIXQUILUCAN, 2008a).

mentó de manera marginal al pasar de -1.68138 a -1.62154¹⁰, respectivamente.

En ese mismo periodo, 2000-2005, en el municipio se registraron descensos en la mayoría de los indicadores que componen a dicho índice de marginación. Solamente se observaron problemas en el rubro de cobertura del servicio de agua entubada. A su vez, el indicador referido al porcentaje de población ocupada con bajos ingresos registró el mayor descenso.

Al comparar los niveles de marginación del municipio frente al promedio estatal, en las mediciones de 2005 resaltó que Huixquilucan mantuvo menores niveles en casi todos los rubros a excepción de dos: la cobertura de población sin agua entubada el porcentaje de habitantes que viven en localidades pequeñas (tabla 1). Estos datos permiten inferir que el gobierno local tuvo problemas para expandir los servicios públicos a las distintas regiones de su territorio.

Tabla 1. Índices de Marginación para Huixquilucan y el Estado de México entre 2000 y 2005.

Año	% Anal-fabeta	% sin primaria	% sin drenaje	% sin electricidad	% sin agua entubada	% en localidades pequeñas	% con bajos ingresos	Índice de marginación	Grado de marginación	Lugar estatal
2000	4.52	17.03	2.96	0.48	4.28	24.24	34.60	-1.68138	Muy bajo	112
2005	3.80	13.22	1.65	0.29	6.25	22.50	28.42	-1.62154	Muy bajo	112
Edomex 2005	5.32	16.24	4.76	0.96	6.04	18.63	41.10			

Fuente: (CONAPO, 2005a).

La provisión de servicios públicos municipales sufrió problemas de cobertura ante el incremento del número de viviendas entre los años 1995 y 2005. Según se observa en el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, se registró una tendencia negativa: en 1995

10 El Índice de Marginación elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) se basa en la medición de una serie de carencias, por lo que a medida que su valor se incrementa, la marginación tiende a ser menor y viceversa. De ahí que el movimiento a la derecha en la escala significa un aumento del nivel de marginación.

existía una cobertura promedio del 95.64% y para el 2005 ésta fue de 86.84% (tabla 2). En contraste, para el año 2000 existían 5,829 (el 14% del total) viviendas sin el servicio de agua, 5,373 (13%) sin el servicio de drenaje y 2,657 (6%) sin servicio de energía eléctrica. Para el año 2005 las cifras se incrementaron a 8,923 (17%) viviendas sin servicio de agua entubada, 6,701 (13%) sin drenaje ni alcantarillado y 5,396 (10%) sin energía eléctrica (HUIXQUILUCAN, 2006a).

Tabla 2. Cobertura de los servicios públicos en las viviendas en Huixquilucan, 1995-2005.

Año	Viviendas	Agua		Drenaje		Electricidad	
		total	%	total	%	total	%
1995	35,483	33,053	93.15	33,602	94.7	35,153	99.07
2000	42,684	36,855	86.34	37,311	87.41	40,027	93.78
2005	53,274	44,351	83.25	46,573	87.42	47,878	89.87

Fuente: (INEGI, 2005a), (HUIXQUILUCAN, 2006a).

Al final parece que la infraestructura existente para la prestación de los servicios públicos en los rubros del agua, drenaje y alcantarillado y energía eléctrica quedó rezagada ante la creciente demanda proveniente del aumento en la creación de viviendas nuevas.

Por otra parte, el nivel de analfabetismo de los habitantes del municipio se ha mantenido por debajo de la media estatal, sólo el 3.80% de la población mayor de 15 años no sabe leer ni escribir, frente al 5.32% de los habitantes agregados a nivel estatal.

La escolaridad promedio registrada en el territorio municipal fue de 9.51 años y se ubicaría por encima de la media estatal de los 8.41 años (INEGI, 2005a). De la población alfabeta del municipio los hombres registraron un promedio de 9.95 años de escolaridad, por encima de las mujeres que alcanzaron la media de 9.13 (tabla 3).

Tabla 3. Grado de Escolaridad Promedio en Huixquilucan y en el Estado de México, 2005.

Territorio	Años promedio de educación		Promedio agregado
	Hombres	Mujeres	
Huixquilucan	9.95	9.13	9.51
Estado de México	8.99	8.41	8.69

Fuente: (INEGI, 2005a), (HUIXQUILUCAN, 2006a).

Al medir los ingresos de la población huixquiluquense se observó que entre los años 2000 y 2005 se registró un descenso en el porcentaje de ocupados que ganaban menos de dos salarios mínimos al pasar del 34.60% al 28.42% aunque, al medir el nivel de ingresos de esta manera, no se puede determinar si la diferencia registrada fue producto de un mejoramiento en el salario percibido o si implicó la cancelación del ingreso así como de la ocupación laboral.

Sin embargo, el Índice de Desarrollo Humano ha optado por medir los ingresos de una comunidad a partir del cálculo del ingreso per cápita anual. Para el caso de Huixquilucan se registró que entre los años 2000 y 2005 se incrementó dicho indicador (medido en dólares)¹¹, pasando de \$14,622.00 a \$17,987.00. El ingreso per cápita anual registrado por dicho municipio se convirtió en el nivel más alto al interior de la entidad mexiquense.

La configuración de la población económicamente activa (PEA) en el territorio municipal comprendía al 33% de los habitantes del municipio a finales del año 2005. De éstos, a pesar que la distribución poblacional de las mujeres es mayor en el territorio, los hombres registraron la mayor proporción en la integración de la PEA ocupada con el 62%, aproximadamente.

La distribución de la PEA por ramo de actividad productiva muestra en su mayoría las características de un entorno urbano al concentrarse en mayor medida en las activida-

¹¹ El Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD para los años 2000 y 2005 establece que la medición del ingreso se realizó en dólares PPC.

des del sector terciario. Las de mayores porcentajes de la PEA son el comercio (13.87%), las industrias manufactureras (13.32%) y la construcción (10.82%), así como el rubro de “otros excepto gobierno” (22.74%); entre estos se agrupa a un poco más del 60% de la PEA del municipio (tabla 4).

Tabla 4. Población Económicamente Activa (PEA) por ramo de actividad en Huixquilucan, 2005.

Actividad	Personas	Porcentaje
Comercio	10,089	13.87
Industrias manufactureras	9,688	13.32
Construcción	7,874	10.82
Transporte y comunicaciones	4,183	5.75
Gobierno	3,248	4.46
Servicios educativos	2,832	3.89
Servicios de salud y asistencia social	2,134	2.93
Otros excepto gobierno	16,540	22.74
No especificado	4,994	6.86

Fuente: (INEGI, 2005b), (HUIXQUILUCAN, 2006a: 29).

Al inicio de la administración municipal de Huixquilucan 2006-2009 se registró la presencia de 1,109 empresas pero este número se redujo a finales del año 2008 a 861, lo que significó un descenso del 22%. Actualmente la mayoría de las empresas existentes se agrupan en el sector del comercio con un 62% de participación, le siguen aquellas dedicadas a los servicios en un 33% y al final la industria en un 5% (tabla 5). Tras separar, en función de su tamaño, a las distintas empresas ubicadas en el año 2008, se observó que el 89% corresponden a microempresas, el 6% a pequeñas y el 3% a medianas empresas. La empresa considerada como grande solo tiene presencia en un 2% del total contabilizado.

Tabla 5. Empresas ubicadas en Huixquilucan agrupadas por sector productivo, 2006 y 2008.

Tipo de Sector Productivo	Año		Diferencia
	2006	2008	
Industria	48	42	-6 (-13%)
Comercio	716	537	-179 (-25%)
Servicios	345	282	-63 (-18%)
Total	1,109	861	-248 (-22%)

Fuente: elaboración propia a partir de (SECRETARÍA DE ECONOMÍA FEDERAL, 2008), (HUIXQUILUCAN, 2006a: 30).

En resumen, la economía huixquiluquense está compuesta en su gran mayoría por la actividad de las empresas de tamaño micro y pequeña, principalmente aquellas dedicadas al comercio y a los servicios. Por su parte, se observa que las empresas de tamaño mediano y grande ubicadas en el municipio se enfocan al sector del comercio. En el municipio se carece de un fuerte sector dedicado a la industria, principalmente en el sector de la transformación.

Si bien la configuración del sector económico y productivo del municipio muestra características propias del desarrollo urbano, centrado en mayor medida en la provisión de servicios terciarios, esto no fue suficiente para impulsar un elevado crecimiento en el desarrollo humano de sus habitantes.

En el Índice de Desarrollo Humano se observa que Huixquilucan enfrentó problemas para aumentar los servicios de salud y educación (tabla 6). Son estos rubros en donde se puede inferir una participación más evidente del gobierno municipal, de ahí que su responsabilidad sea más directa en ellos respecto del ingreso. Sin embargo, parecería que el desempeño de la administración pública local no logró encontrar las vías adecuadas para aprovechar las ventajas y oportunidades del municipio, y traducirlas en un mejoramiento significativo de las condiciones de vida de sus habitantes.

Tabla 6. Indicadores del Índice de Desarrollo Humano para el Estado de México, 2005.

Año	Mortalidad Infantil	Alfabetización	Asistencia escolar	Ingreso per cápita anual (Dólares PPC)	IDH	Rankin nacional	Rankin estatal
2000	19.97	95.33	62.84	14,622	0.8437	31	4
2005	11.02	95.62	65.33	17,987	0.8842	42	7

Fuente: (PNUD, 2005).

Por lo anterior, señalo que es necesario adentrarse a analizar el marco institucional por el que se integró el ayuntamiento y la APM pues ahí se definen los incentivos que influyen en la toma de decisiones, en la determinación de los intereses y las preferencias

que serían incluidas, y por medio de las que el gobierno busca fomentar el desarrollo democrático de sus habitantes.

II. Diseño y desempeño institucional del gobierno municipal de Huixquilucan. Centralización en la toma de decisiones

La importancia de los gobiernos municipales radica en su relevancia como actores fundamentales para el fomento del desarrollo de sus habitantes. De acuerdo con Cabrero “en el México de hoy no parecería posible sostener un proceso de desarrollo económico en un contexto globalizado, sin gobiernos locales fuertes, autónomos, emprendedores y ágiles en la promoción y captación de la inversión pública y privada. Por otra parte, tampoco parecería viable en este entorno sostener un sistema democrático y legítimo sin espacios de gobierno local en los que se amplíen y diversifiquen los programas y políticas públicas” (CABRERO, 2000: 10).

El marco institucional que rige a estos gobiernos es uno de los principales elementos para analizar el comportamiento de los ayuntamientos para fomentar el desarrollo económico y democrático en su interior, particularmente al tomar sus decisiones y definir sus políticas.

En el caso de Huixquilucan, aunque registró el mayor nivel de ingresos per cápita anual en el Estado de México, esto no se tradujo en un importante incremento del desarrollo de sus habitantes. Uno de los principales obstáculos que lo limitaron se encuentra en el gobierno municipal, en la forma en que toma sus decisiones, puesto que no se ha procurado la inclusión de diferentes intereses sociales más allá de las preferencias de los gobernantes en turno.

Al interior del gobierno huixquiluquense se observa la centralización en la toma de decisiones y la personalización de la política partidista local alrededor de la figura del presidente municipal en turno. Estos fenómenos son producidos por el marco institucional que define la forma en que se integra el ayuntamiento y la estructura de la administración pública centralizada (APM). Además, dicho arreglo institucional debilita los mecanismos

de rendición de cuentas al grado de facilitar la discrecionalidad del alcalde al momento de la definición de las políticas y la estabilidad del gabinete. Inclusive, el factor del partido a nivel municipal es un elemento institucional que influye muy poco en la toma de decisiones del gobierno en turno, aun cuando el alcalde haya surgido de sus filas.

En un primer subapartado se presenta el comportamiento de las finanzas municipales durante el periodo 2001-2008, con el fin de identificar el grado de flexibilidad financiera del gobierno respecto de sus gastos fijos y ubicar sus condiciones para promover el desarrollo económico local. En el segundo subepígrafe se presentan las normas por las que se integra al ayuntamiento huixquilucense y la APM con la finalidad de ubicar a los actores principales y agentes al interior del gobierno. Al final recupero los incentivos generados por las condiciones institucionales para analizar el desempeño de dicho gobierno: la estabilidad de los integrantes de la administración pública en los periodos 2003-2006 y 2006-2009; los criterios del estilo personal de gobernar del alcalde entre los años 2006-2009 y las condiciones de la rendición de cuentas en este último.

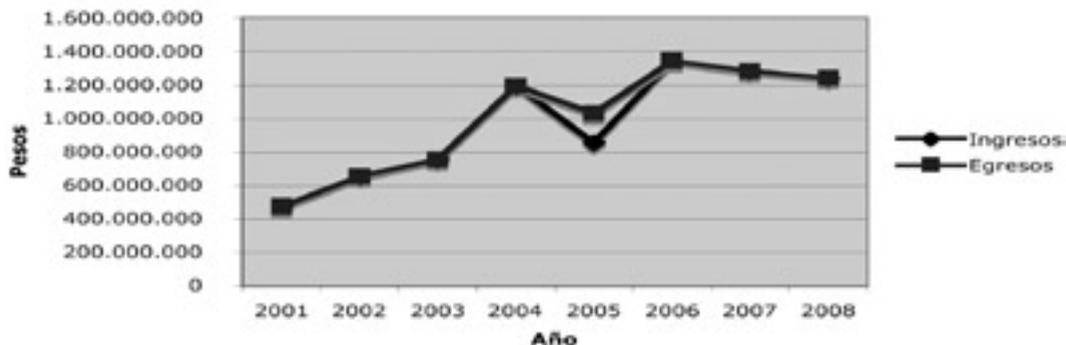
II.1. Los ingresos de Huixquilucan durante el periodo 2001-2008. Debilitamiento de la autonomía financiera

El comportamiento de los ingresos y egresos registrados durante los años de 2001 y 2008¹² ha sido muy semejante entre ambos, lo que podría ser consecuencia de la planificación de los presupuestos que se realiza en función de los proyectos y políticas previamente agendados.

En dicho periodo se observó un gran crecimiento de ambos indicadores; el aumento porcentual registrado fue de 160%, aproximadamente (gráfica 1). Además sobresalió que para el año 2005, los egresos superaron en 20% a los ingresos municipales recaudados para ese año.

12 Los datos analizados responden a dos razones principales: por un lado depende de la disponibilidad de los datos obtenidos tras visitar a la Secretaría del Ayuntamiento y a la Unidad de Información y Módulo de Acceso de Huixquilucan a finales del año 2008. La segunda razón estriba en que este periodo pude comparar de manera estadística el comportamiento de las finanzas de dos administraciones consecutivas postuladas por el mismo partido político (aquellas durante el periodo 2003-2006, y 2006-2009) así como con aquella única gestión en donde se alternó al gobierno con el Partido Acción Nacional (PAN) entre el año 2000-2003.

Gráfica 1. Comportamiento agregado de los Ingresos y Egresos del Ayuntamiento de Huixquilucan, 2001-2008.



Fuente: elaboración propia a partir de (HUIXQUILUCAN, 2006a), (INEGI, 2006), (SECRETARIA DE FINANZAS, 2009).

Los ingresos de la hacienda municipal mostraron un crecimiento constante en los rubros de los “ingresos propios” (compuesto por la suma de los impuestos recaudados por el municipio, los pagos de derechos, de los productos generados, de los aprovechamientos y de las contribuciones a mejoras), así como en los “ingresos indirectos” (que incluyen a las participaciones federales y aportaciones federales y estatales).

Los ingresos propios aumentaron en 131% al final del periodo y de manera constante, aunque mostraron etapas de ligero estancamiento entre los años 2002 y 2004, así como entre 2006 y 2007.

Los ingresos indirectos, por su parte, aumentaron en mayor proporción: en 203%. Su mayor incremento se registró en los años posteriores a 2005, al grado que para el año 2007 representaron el 41% de los ingresos municipales frente al 40% proveniente de los ingresos directos.

En el rubro de los ingresos extraordinarios (integrado por “otros ingresos”, aquellos por cuenta de terceros y el financiamiento externo) se registró una tendencia creciente del

36% al final del periodo analizado. Sin embargo, aquí resaltó el incremento abrupto en los años 2004 (que fue de 364% respecto al año previo) y 2006 (en donde aumentó en 148% comparado al año inmediato anterior).

En 2004 el financiamiento solicitado significó el 181% por encima de lo recaudado por la vía de los impuestos para dicho año; en 2006, este ingreso extraordinario estuvo 69% arriba de los ingresos propios. Esto se debió al elevado financiamiento que solicitó el ayuntamiento durante el periodo de gobierno 2003-2006 (gráfica 2).

Gráfica 2. Comportamiento de los rubros de los ingresos municipales, 2001-2008.



Fuente: elaboración propia a partir de (HUIXQUILUCAN, 2006a), (INEGI, 2006), (SECRETARÍA DE FINANZAS, 2009).

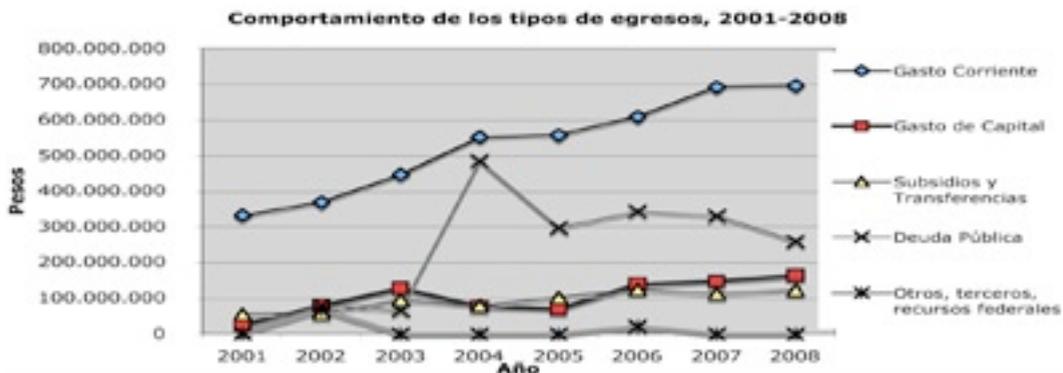
Tras observar el comportamiento de los egresos municipales resaltan tres aspectos: Por un lado se encuentra el gran peso del gasto corriente (compuesto por los servicios personales, los materiales y suministros y los servicios generales) muy por encima del resto de los rubros egresados. Este se incrementó en 109% en dicho periodo; además su peso proporcional en los egresos municipales fue del 55% (gráfica 3).

Por otro lado, la deuda pública se ubicó como el segundo rubro de los egresos que más carga generaron al gobierno municipal. Su peso creció del 8% en el año 2003 al 40%

para 2004. Para el año siguiente descendió su peso proporcional a 28%, y en los años posteriores se ha mantenido alrededor del 20%. Al final se observa que el elevado financiamiento contratado por el ayuntamiento entre los años 2003-2006 comprometió severamente a los egresos posteriores del ayuntamiento huixquiluquense.

Por último, se observa un comportamiento muy semejante entre los rubros del gasto de capital (que incluye la adquisición de bienes muebles e inmuebles, obras públicas y acciones sociales y las inversiones financieras) frente a los subsidios, transferencias y ayudas brindadas por el gobierno municipal. Ambos han significado alrededor del 10% de los egresos municipales y registraron ligeros incrementos en los años considerados como “electorales” a nivel local¹³.

Gráfica 3. Comportamiento de los rubros de los egresos municipales, 2001-2008.



Fuente: elaboración propia a partir de (HUIXQUILUCAN, 2006a), (INEGI, 2006), (SECRETARÍA DE FINANZAS, 2009).

A continuación presento las condiciones de la flexibilidad financiera municipal de Huixquilucan a partir de observar la relación existente entre ingresos directos e indirectos y mediante el indicador elaborado por el INAFED¹⁴ sobre la flexibilidad

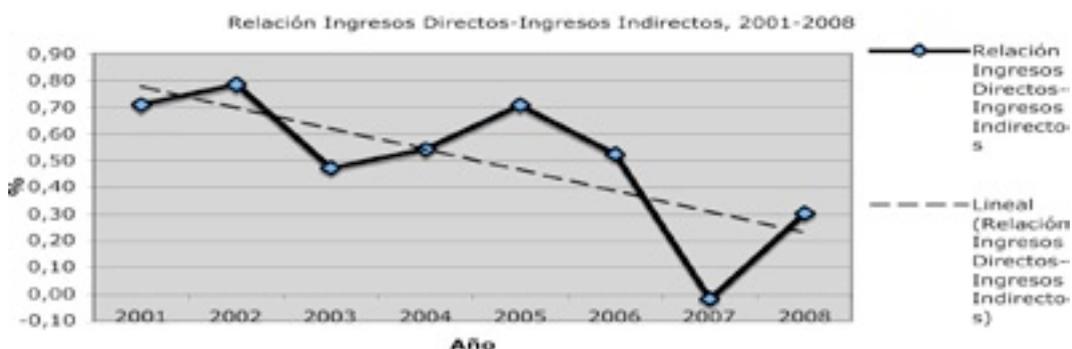
¹³ Los años electorales a los que hago referencia en el periodo abordado corresponden a 2003 y 2006, en los que se celebraron elecciones para renovar al ayuntamiento municipal de Huixquilucan.

¹⁴ Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal que forma parte la Secretaría de Gobernación federal. Se puede consultar en www.inafed.gob.mx.

financiera en base a los egresos del ayuntamiento.

La relación entre los ingresos propios frente a los indirectos se caracterizó por dos aspectos: por un lado se observó que de los ingresos municipales fue mayor la proporción de los ingresos directos que de los indirectos Sin embargo, por otro lado, se registra una tendencia decreciente del peso de los ingresos directos en el total de los ingresos municipales frente a aquel de las aportaciones y participaciones federales y estatales. En el año 2007 estas participaciones invirtieron su relación proporcional respecto de la recaudación local en la configuración de los ingresos del municipio. Al final, ante el crecimiento constante de sus egresos, el gobierno huixquilucense está comenzando a depender cada vez más de los ingresos indirectos (gráfica 4).

Gráfica 4. Relación ingresos directos-indirectos de Huixquilucan, 2001-2008.



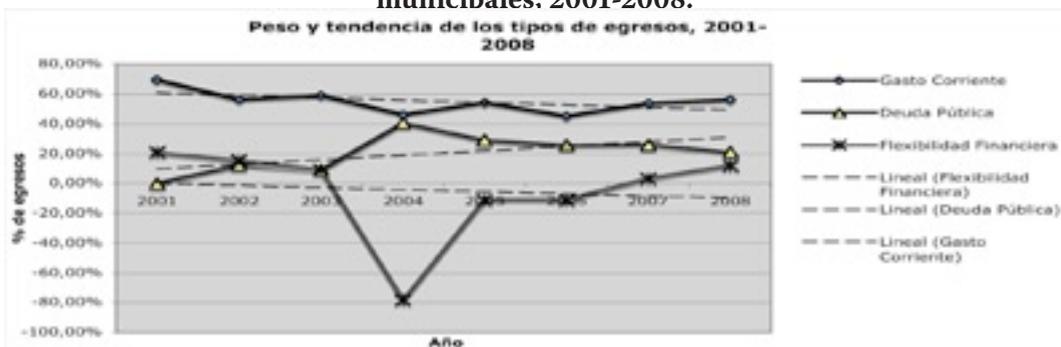
Fuente: elaboración propia a partir de (HUIXQUILUCAN, 2006a), (INEGI, 2006), (SECRETARÍA DE FINANZAS, 2009).

Por otra parte se observa que los egresos municipales han estado limitados por el enorme peso que significa el gasto corriente. Además, el elevado financiamiento contratado por el ayuntamiento durante los años 2003-2006 comprometió fuertemente sus ingresos al punto de anular cualquier grado de maniobra financiera del gasto municipal que no estuviera dirigido al pago de la deuda y del resto de los egresos previamente establecidos.

Estos elementos, en mayor medida, han influido en el comportamiento de la flexibilidad financiera¹⁵ del municipio que muestra una tendencia decreciente en las finanzas locales, además de que se redujo drásticamente en el periodo en que se contrató la deuda. También se observa que el comportamiento de la flexibilidad financiera es parecido al del peso proporcional del gasto corriente en los egresos municipales. En contraste, la deuda pública de Huixquilucan mantiene un crecimiento constante.

A partir del comportamiento de las tendencias de estos rubros (gráfica 5) se infiere que los esfuerzos por reducir el peso del gasto corriente en los egresos municipales, si bien no aumentan el grado de flexibilidad financiera, parece que permite un mayor margen de maniobra financiera para reorientar el gasto local hacia la deuda pública.

Gráfica 5. Tendencia de los pesos proporcionales de los rubros de los egresos municipales. 2001-2008.



Fuente: elaboración propia a partir de (HUIXQUILUCAN, 2006a), (INEGI, 2006), (SECRETARÍA DE FINANZAS, 2009), (INAFED, 2008)

15 La flexibilidad financiera, de acuerdo con las mediciones realizadas por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), es el producto de la siguiente fórmula: $1 - (\text{servicio de deuda} + \text{gasto corriente}) / (\text{ingresos propios} + \text{participaciones} + \text{FORTAMUNDF})$. Este indicador permite calcular la proporción de ingresos que no son destinados a gastos previamente comprometidos al pago de la deuda o del gasto corriente y que se considera le permiten a la administración municipal mantener flexibilidad para redirigir y atender nuevas demandas no contempladas con anterioridad (INAFED, 2008).

Un último aspecto que puede influir en las condiciones de la flexibilidad financiera del municipio consiste en la relación de dicho nivel de gobierno con las entidades federativas y la federación, y el grado de presión política que el primero puede ejercer sobre los gobiernos locales a partir de las aportaciones indirectas.

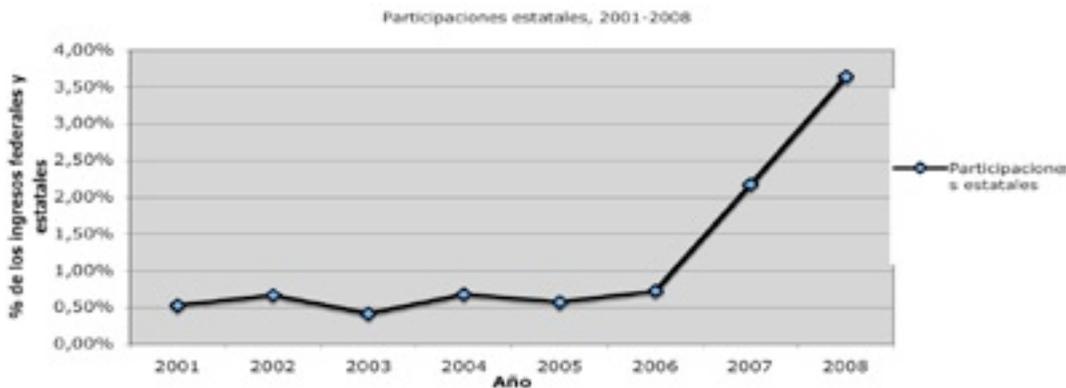
La importancia del gobierno estatal radica en dos aspectos: por un lado, suele programar la repartición de participaciones estatales a los gobiernos locales, y por el otro, es el encargado de recibir y distribuir las participaciones federales destinadas a los municipios.

Las participaciones provenientes del presupuesto estatal que entregó el gobierno mexicano al ayuntamiento de Huixquilucan mostraron una tendencia diferenciada. Entre los años 2001 a 2006 el incremento promedio fue del 49%, aunque se registraron descensos en dichas participaciones en los años 2003 y 2005. Posterior al año 2006 se observa un crecimiento abrupto de las aportaciones estatales, al grado de incrementarse en 167% hacia el final de 2008¹⁶.

El peso proporcional de las aportaciones estatales, sin embargo, se mantuvo entre el 0.50% y 0.70% de los ingresos municipales indirectos de Huixquilucan durante los años 2001 a 2006. En los últimos años, estos ingresos indirectos han aumentado su participación en la hacienda del municipio hasta significar el 3.5% de los ingresos indirectos del gobierno local en el año 2008 (gráfica 6).

16 Las aportaciones estatales pasaron de \$819,311.00 pesos en 2001 hasta \$2'474,071.00 pesos a finales del 2006. Posteriormente se incrementó en 2007 a \$11'593,055.00 pesos y en 2008 llegó a \$17'212,959.00 pesos (SECRETARÍA DE FINANZAS, 2009).

Gráfica 6. Comportamiento de las participaciones estatales en los ingresos indirectos de Huixquilucan, 2001-2008.



Fuente: elaboración propia a partir de (HUIXQUILUCAN, 2006a), (SECRETARÍA DE FINANZAS, 2009).

El comportamiento de las finanzas públicas de Huixquilucan mostró que sus ingresos directos han tendido a crecer de manera constante. Sin embargo, el aumento del gasto corriente y del pago de la deuda pública han complicado el manejo financiero municipal; además, el elevado endeudamiento registrado entre el 2003 y el 2006 comprometió de manera severa al ejercicio de los egresos, así como también debilitó la capacidad del financiamiento por la vía directa para hacer frente a los diversos compromisos. El municipio, por tanto, ha comenzado a depender en mayor medida de las participaciones provenientes del gobierno federal y estatal (este último en menor medida) que son repartidas por el gobierno del Estado de México.

Las participaciones estatales del gobierno mexiquense han significado una baja proporción en los ingresos municipales. Parecería que este mecanismo por sí sólo no es suficiente para que el gobierno estatal pueda ejercer una fuerte presión política en el ayuntamiento de Huixquilucan. No obstante, el papel político del gobierno estatal se fortalece debido a que es el principal mediador entre el municipio y la federación; es el encargado de recibir y distribuir las participaciones federales, así como de imponer los criterios y coordinar los programas del desarrollo municipal establecidos entre el Sistema Nacional

de Planeación y el Sistema de Planeación del Estado de México y Municipios.

Finalmente, las finanzas del municipio están comprometidas en particular por el peso del gasto corriente y la deuda pública. A pesar de la tendencia decreciente de su flexibilidad financiera, el gobierno huixquiluquense no ha dejado de incrementar el gasto en dichos rubros, permitiendo inferir que mantiene políticas discrecionales sobre las finanzas municipales.

El marco institucional que define la integración y la toma de decisiones en el ayuntamiento puede ofrecer indicios sobre los incentivos que permiten la discrecionalidad en el manejo del gobierno huixquiluquense.

II.2. Marco para la integración del Ayuntamiento y de la APM huixquiluquense. Incentivos para la centralización de las decisiones del gobierno municipal.

La estructuración de los municipios del Estado de México está definida por varios ordenamientos legales:

- la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México;
- La Ley Orgánica Municipal del Estado de México;
- El Bando Municipal y de Buen Gobierno; y
- El Código Electoral del Estado de México.

Los primeros cuatro definen los órganos y atribuciones del ayuntamiento y su estructura administrativa, mientras que el Código Electoral del Estado de México, además, es el marco institucional que establece la forma en que se integrarán y distribuirán los cargos de elección pública al interior de los gobiernos municipales en la entidad, es decir, “transforma” los votos en escaños dentro del ayuntamiento.

Las normas estatales son las encargadas principales de definir la estructuración e integración de los órganos de gobierno locales. Aquí resalta la importancia de la ley orgánica

municipal que es elaborada en el congreso del estado, así como el bando municipal creado por el ayuntamiento respectivo.

Estas disposiciones formales influyen en la conformación del gobierno huixquiluquense y generan los principales incentivos que fomentan la centralización de la toma de decisiones en el ayuntamiento, así como la personalización política en la APM.

II.2.1. Marco institucional para la integración del Ayuntamiento y de la APM huixquiluquense

Los principales órganos de gobierno de los municipios mexiquenses son: el ayuntamiento, que funciona como una asamblea deliberante (cabildo) y la APM encargada de ejecutar las decisiones adoptadas en el cabildo.

La integración de la estructura del ayuntamiento mexiquense está definida en función del criterio poblacional. Si bien se plantea que este órgano de gobierno estará encabezado por un presidente municipal, síndicos y regidores, el número de los últimos dos variará según el número de habitantes en cada territorio¹⁷.

Por otro lado, el código electoral estatal es el encargado de definir las fórmulas de distribución de los cargos públicos votados. En el caso de los ayuntamientos del Estado de México sus integrantes son postulados electoralmente por los partidos políticos mediante el método una lista común¹⁸, cerrada y bloqueada. En dicho listado se incluyen los nombres de los candidatos postulados por cada partido para ocupar los distintos espacios dentro de los ayuntamientos mexiquenses. La posición en la lista define el cargo

¹⁷ La ley orgánica municipal, art. 16, inc. 2, y el Código electoral mexiquense, art. 24, inc. 2, definen los rangos poblacionales mediante los que se definen el número de integrantes de las estructuras de los ayuntamientos de la entidad. Estos son: a) los ayuntamientos en territorios con menos de 150 mil habitantes se integrarán por 1 presidente municipal, 1 síndico, 6 regidores electos por mayoría y 4 por representación proporcional; b) los ayuntamientos de territorios con 150 mil a menos de 500 mil habitantes se integrarán con 1 presidente municipal, 1 síndico, 7 regidores de mayoría relativa y 6 de representación proporcional; c) los ayuntamientos de territorios con 500 mil a menos de 1 millón de habitantes se integrarán con 1 presidente municipal, 2 síndicos y 9 regidores de mayoría y 7 de representación proporcional; y d) los ayuntamientos en territorios con más de 1 millón de habitantes se integran por 1 presidente municipal, 2 síndicos y 11 regidores elegidos por mayoría además de un síndico y 8 regidores electos por representación proporcional.

¹⁸ Código electoral del Estado de México, art. 24, inc. iii.

al que aspiran: en primer lugar se ubica al postulante a la presidencia municipal, en el segundo lugar se ubican a los candidatos a síndicos, en el resto se ubica a los competidores por las regidurías.

Los miembros de los ayuntamientos son elegidos mediante una combinación de los criterios de pluralidad y proporcionalidad. La lista que obtiene la mayoría electoral accede en su totalidad a los cargos que postularon y el resto de los escaños son distribuidos de manera proporcional entre los primeros lugares propuestos en las listas de los demás partidos. Al final, esta fórmula electoral fomenta la personalización de la competencia en torno a los primeros lugares de cada lista que se corresponden con los candidatos a alcaldes, a la vez que incentiva que el resto de los nominados busquen fomentar el voto a favor del primer lugar de la lista en lugar de “cultivar” el voto por su candidatura individual; el partido adquiere también importancia pues su “marca” sirve para promover a la lista postulada por cada organización por encima del voto personal de los nominados ubicados por “debajo” del candidato a alcalde.

Además, la cláusula de no reelección de los presidentes municipales en turno le imprime una lógica particular a la competencia electoral, pues si bien durante la campaña electoral se fomenta la personalización en torno al primer lugar de la lista, el candidato a alcalde, a su vez él, junto con el resto de los nominados, le deben su postulación al partido ya que de ellos depende su carrera política a futuro. De esta manera se generan fuertes incentivos para mantener la lealtad de los candidatos al partido; en particular a aquellos niveles partidistas que los postularon como candidatos. Como se verá más adelante, en el caso de los alcaldes priístas mexiquenses, su lealtad se orienta más hacia el partido a nivel estatal por encima de la presencia del partido a nivel local.

Por otro lado, el presidente municipal suele tener una gran importancia al interior del funcionamiento del ayuntamiento pues es el encargado de convocar a la reunión del cabildo, así como de presentar las propuestas y temas que serán incluidas en el orden del día; además nombra al secretario del ayuntamiento, funcionario encargado de manejar

la agenda a discutir en las reuniones del gobierno municipal.

Por último, las decisiones al interior de este órgano de gobierno se tomarán por mayoría de los miembros presentes en la reunión, además de que el presidente municipal tendrá voto de calidad¹⁹; esto fomenta su relevancia al momento de la toma de decisiones de gobierno.

El presidente municipal también es el encargado de ejecutar las resoluciones adoptadas por el cabildo; para ello se apoya de la estructura de la administración pública municipal.

La integración de la APM también está definida por el marco institucional que rige a los municipios y que gira en torno a dos aspectos:

La forma de integración de la APM: el presidente municipal es el encargado de decidir la integración, nombramiento y remoción tanto de las dependencias y entidades de su gobierno, así como de sus titulares²⁰; y

La operatividad de la APM y sus políticas que se guían por el Plan de Desarrollo Municipal que es presentado por el presidente municipal al inicio de su gestión. Este plan se conformará, a su vez, por planes operativos anuales aprobados en el cabildo durante cada año de gobierno con el fin de “dar cumplimiento” al plan general.

Por lo común, dentro de los ayuntamientos mexiquenses se observa que el marco institucional por el que se integran tiende a fomentar la centralización en la toma de decisiones al interior del cabildo. Esto se debe a dos aspectos principales: la sobrerrepresentación que se le adjudica al partido ganador del proceso electoral y, el fortalecimiento de ésta por la forma en cómo se toman las decisiones en el cabildo.

La sobrerrepresentación del partido en el gobierno es producto de la forma en que se distribuyen los escaños del ayuntamiento. El partido ganador de los comicios logra “incluir” a todos sus candidatos (alcalde, síndico[s] y regidores), mientras que los partidos

19 Ley orgánica municipal del Estado de México, art. 29.

20 Ley orgánica municipal del Estado de México, art. 86; Bando municipal, 2008, art. 40, 48 y 49.

opositores con derecho a acceder al ayuntamiento sólo reciben los escaños por la vía proporcional que en general tienden a cantidades menores de las asignadas al partido ganador. De esta manera, el partido triunfador contará en el cabildo con el voto mayoritario conformado por sus candidatos a regidores, aunado al de los síndicos y del presidente municipal (quien además cuenta con “voto de calidad”), mientras que los partidos de oposición sólo tendrán acceso a las regidurías que se distribuyen por la vía de la representación proporcional.

La centralización en la toma de decisiones se refuerza por el criterio de aprobación basado en el voto mayoritario de los miembros presentes en las reuniones del cabildo. Aunado a la sobrerrepresentación del partido en el gobierno, el presidente municipal contará con el apoyo necesario para imponer sus preferencias debido a que cuenta con el apoyo de la mayoría de los integrantes del ayuntamiento; los que fueron elegidos en bloque mediante la lista presentada por su partido y que optaron por promover el voto a favor de su partido y del primer lugar de la lista: el candidato a alcalde.

Por otra parte, las disposiciones institucionales para la integración y operatividad de la APM también fomentan la centralización y la personalización del gobierno en torno del presidente municipal. Esto se debe a que este último tiene la facultad de designar, así como de remover a los titulares y de las dependencias y entidades de la burocracia administrativa²¹.

Estas disposiciones fomentan que al interior de la APM, sus titulares tengan fuertes incentivos para actuar como agentes de las preferencias e intereses del presidente municipal (el principal) que los designó, ya que si el interés de los primeros está en mantenerse en el cargo administrativo, necesariamente requieren de la aprobación de aquél que tiene la facultad para removerlos: el alcalde en turno.

21 La ley orgánica municipal establece que el presidente municipal en turno está obligado a presentar sus propuestas para integrar la APM ante el ayuntamiento, las que tendrán que ser aprobadas por este órgano. Sin embargo, teniendo presentes los criterios para la toma de decisiones en el cabildo, es muy posible que el alcalde no enfrente problemas serios para juntar los votos necesarios para aprobar sus propuestas.

Además, el plan de desarrollo municipal es otro mecanismo institucional que refuerza la influencia del presidente municipal sobre la elaboración de las políticas a desarrollar por la APM pues el alcalde es el encargado de presentarlo al inicio de su gestión y, debido a la brevedad del periodo, es difícil que en su interior se puedan incluir diversos intereses distantes a los de los tomadores de decisiones, al equipo de trabajo del alcalde recién electo.

Por último, la fórmula electoral por la que se integra y elige a la planilla de los partidos también fomenta la personalización política en torno del candidato a la presidencia municipal pues éste se ubica en la primera posición de la lista, facilitando su ubicación entre el conjunto de candidatos. Esto incentiva que durante la campaña electoral el candidato al ejecutivo municipal sea el principal actor en la promoción política. A su vez, el resto de los integrantes de la planilla no encuentra incentivos para promocionar su candidatura de manera individual porque les resultaría menos costoso “unirse al tren” de la postulación del candidato a alcalde de su lista.

A pesar de la tendencia a la personalización de la política electoral en el sistema electoral y de partido, no se observan altos grados de autonomía de los candidatos, en gran parte debido a la cláusula de no reelección. Este es un mecanismo institucional que incentiva la disciplina partidista de los presidentes municipales pues ellos le deben su candidatura al partido, a la vez que dependen de dichas organizaciones para continuar avanzando en el desarrollo de su carrera partidista, ya que estas instituciones son las únicas capaces de postular candidatos a cargos públicos.

Aquí cabe resaltar que los partidos políticos en México se estructuran en función de los distintos niveles de gobierno, de ahí que exista una descentralización en las decisiones políticas a nivel nacional, estatal y municipal. Esto influye en la ubicación de los órganos encargados de tomar las decisiones de políticas partidistas y, en este caso, de postular a los candidatos a los diversos cargos públicos.

Una particularidad del PRI en el Estado de México radica en la fuerza del partido a nivel

estatal²² capaz de adoptar sus decisiones y postular a sus candidatos sin experimentar fuertes oposiciones provenientes de la organización nacional del partido; en contraparte, las estructuras priístas a nivel municipal suelen funcionar como comités de corte electoral que se “activan” durante dichos periodos, pero que tienen poca fuerza en la toma de decisiones de la organización tricolor.

Esto incentiva que el candidato, así como aquel gobernante en turno que aspire a continuar su carrera política, oriente su lealtad hacia las decisiones del partido a nivel estatal (así como a la influencia del gobernador en turno), pues es ahí en donde se definen las nominaciones a los distintos cargos del partido. A su vez se debilita la influencia que pudiera ejercer la estructura partidista municipal, tanto en las postulaciones de los candidatos como en las políticas y decisiones que se toman dentro de los gobiernos municipales, enfocándose a la promoción del voto.

En el caso del municipio huixquiluquense, el marco institucional que regula la integración y funcionamiento del ayuntamiento y de la APM están incentivando la centralización en la toma de decisiones en torno del presidente municipal en turno, quien además mantiene una fuerte presencia política tanto en el gobierno como en su partido a nivel local.

Sin embargo, a pesar de la autonomía decisional del presidente municipal en funciones, como resultado de la centralización y discrecionalidad en la toma de decisiones del ayuntamiento y de la APM, los alcaldes priístas han mantenido la lealtad a su partido a nivel estatal pues de ello depende el desarrollo de sus carreras políticas a futuro, producto del marco institucional electoral que le asegura a las organizaciones partidistas la exclusividad para presentar a los candidatos a cargos públicos.

22 Uno de los puntos imaginarios para hacer referencia a la fuerza del PRI mexiquense se encuentra en el llamado “Grupo Atlacomulco”. Si bien no existe un grupo político al interior del PRI estatal que se denomine de esta forma, esto sirve para hacer referencia a la importancia de los liderazgos del partido a nivel estatal, así como a su elevada cohesión y estabilidad que les ha permitido mantenerse al frente del gobierno estatal así como para influir en gran medida en la designación de los candidatos a diversos cargos de gobierno. Véase sobre el tema de la reproducción de las élites políticas del PRI en el Estado de México la obra de (HERNÁNDEZ, 1998).

De esta manera, el ejercicio de gobierno recae en el presidente municipal en turno aun por encima de la influencia que pudiera ejercer su partido a nivel local; sin embargo los gobernantes priístas en la entidad tienen fuertes incentivos para mantenerse leales a la dirigencia estatal de su partido ya que de ello depende su futuro político, lo cual se agrava por la corta duración del cargo en el municipio.

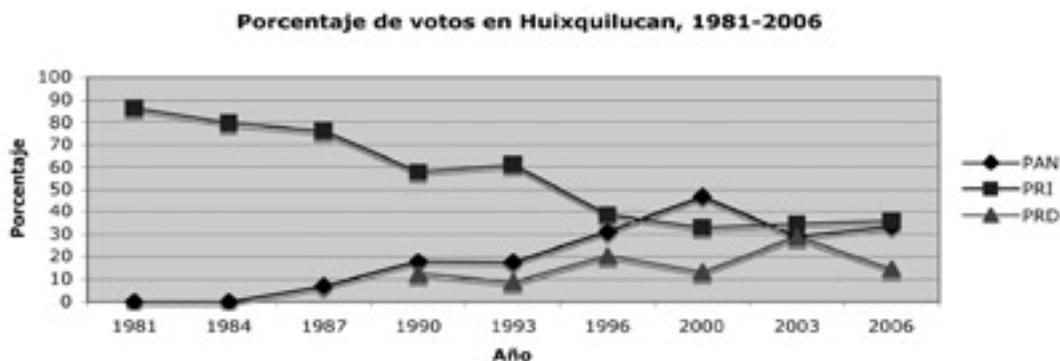
II.2.1.1. Desempeño institucional del gobierno de Huixquilucan durante el 2003 al 2009

El ayuntamiento de Huixquilucan se integra por 15 miembros: 1 presidente municipal, 1 síndico y 7 regidores electos por mayoría además de 6 regidores elegidos por la vía de la representación proporcional. Así, el partido ganador de los comicios municipales logra acceder a nueve escaños, lo que le significa apropiarse de la mayoría relativa de votos en la asamblea del gobierno local.

La mayoría de los gobiernos municipales huixquiluquenses han surgido de las filas del PRI, sólo en una ocasión se experimentó la alternancia, cuando el candidato del Partido Acción Nacional, Guillermo Espinoza Cruz²³, logró el triunfo para el periodo de la administración 2000-2003, además de que también ganaron la diputación local y federal que abarcan al municipio. Sin embargo, debido a diversos problemas que experimentó el gobierno panista en el ayuntamiento, ese partido no logró “enraizarse” en el electorado al grado que, para las elecciones siguientes, el PRI volvió a encabezar esos tres cargos públicos.

23 Guillermo Espinoza Cruz ha sido miembro activo del PAN desde el año de 1988 y su carrera política la había desarrollado al interior de municipio huixquiluquense. Previo a su candidatura como presidente municipal del año 2000 fungió como candidato suplente a diputado local por la vía de la representación proporcional (1990-1993), así como regidor plurinominal en el ayuntamiento huixquiluquense (1993-1996). También fue diputado local por la vía proporcional entre 1996-1999. En los comicios del año 2000 obtuvo su primer triunfo electoral por la vía de la mayoría relativa. En gran medida, el triunfo a la presidencia municipal huixquiluquense estuvo influido por la fuerte campaña electoral del entonces candidato a la presidencia, Vicente Fox Quesada, y no tanto por el crecimiento de la presencia del PAN en el municipio (que ha tendido a ser creciente), de ahí que también el partido no haya logrado retener los cargos obtenidos. Además, durante su administración, Espinoza Cruz experimentó fuertes presiones de los partidos de oposición, principalmente del PRD, así como del gobierno estatal, que le impidieron ejercer el cargo de alcalde de manera estable, al grado que fue encarcelado en el año 2001, y durante varios meses solicitó licencia a su cargo. Esto dificultó el ejercicio del gobierno y el desarrollo de políticas. La falta de estabilidad de su administración es uno de los criterios por los que se optó por no incluirlo en la comparación del desempeño de los gobiernos municipales huixquiluquenses que se presenta más adelante (CORZO, 2000).

A partir de las elecciones municipales de 1996 se comenzó a experimentar una mayor competitividad electoral. El margen de victoria promedio entre el partido ganador y la segunda minoría ha sido de 7.35% durante este periodo; y la media de la votación del PRI se ha ubicado alrededor del 35.63%, mientras que el PAN se ha mantenido muy cercano con el 35.13% de los votos. En el caso del PRD su votación ha estado por debajo de los anteriores, al grado de obtener en promedio el 19% de los sufragios (gráfica 7).



Gráfica 7. Porcentajes de votación de las elecciones a presidente municipal en Huixquilucan, 1981-2006.

Fuente: (CIDAC, 2008), (IIEEM, 2008).

De esta manera, hasta el momento el PRI se ha mantenido como la principal fuerza política al interior del ayuntamiento, logrando la mayoría de los espacios públicos de elección; a su vez, el PAN se ha consolidado como la segunda minoría, aunque ya logró ejercer el gobierno local. Sin embargo, a pesar de la estrecha competencia entre ambos partidos, esto no se ha visto representado como tal en la conformación de los ayuntamientos debido a que el marco institucional fomenta la sobrerrepresentación de la planilla partidista ganadora en los comicios electorales.

Con el fin de identificar la centralización y personalización del gobierno municipal huixquiluquense opté por observar el tipo de obras públicas realizadas las cuales previamente tienen que pasar por la aprobación del cabildo, así como la estabilidad de la

estructura de la APM. Para ello enfoqué el análisis en las administraciones locales durante los periodos 2003-2006 encabezada por David Korenfeld Federman, y 2006-2009 dirigida por Adrián Fuentes Villalobos²⁴, ambos surgidos de las filas del PRI.

Los rubros de seguridad pública, prestación de servicios públicos y vialidades públicas han sido los tres principales problemas percibidos en el territorio municipal²⁵. Sin embargo, al observar el gasto ejercido por los gobiernos huixquiluquenses entre 2003-2006 y 2006-2009 en el rubro de la obra pública, parecen existir divergencias en algunos aspectos.

La inversión realizada por el municipio en dicho rubro ha tendido a incrementarse en esos periodos. De acuerdo al promedio de los dos primeros años de cada administración este crecimiento ha sido aproximadamente del 48%²⁶. El promedio de inversión durante el primer gobierno estudiado fue de 95 millones de pesos mientras que en el segundo alcanzó 155 millones.

Resalta que al final de la administración 2003-2006 se incrementó en casi 95% el monto invertido en obras públicas a diferencia del año anterior, particularmente en el año electoral en el que se renovó el ayuntamiento.

Comparativamente se observó que las obras realizadas en el sector de la infraestructura en educación así como en vialidades han sido los dos rubros principales a los que se ha dirigido la inversión en obra pública en ambos periodos.

24 Estas administraciones comparten la característica de surgir de las filas del mismo partido político, el PRI. A su vez, ambas gestiones también se han desarrollado bajo los gobiernos estatales emergidos de la misma organización partidista. Este criterio de selección de los casos abordados me permitió mantener como un factor constante al gobierno en turno, tanto a nivel municipal y estatal, y así evitar la filtración de algún elemento disonante como resultado de la diferencia de partidos en el gobierno en turno.

25 A las personas encuestadas por el periódico Reforma al mes de agosto del 2008 se les preguntó: ¿Cuál cree que es el principal problema que hay actualmente en la comunidad donde usted vive? A lo que las respuestas fueron: seguridad pública, 31%; servicios públicos, 23%, problemas de vialidad, 12%; obras públicas, 10%; problemas sociales, 4% (REFORMA, 2008: 10).

26 Esta diferencia en los promedios del gasto ejercido durante sus dos primeros años por cada administración se debe a que la información obtenida hasta la fecha en que esto es redactado aún no está disponible para el último año de gobierno municipal 2006-2009.

Durante la administración 2003-2006 que encabezó David Korenfeld²⁷, además de los rubros mencionados, también se invirtió en el sector de referido como “obra social” o de “apoyo comunitario” que consistieron principalmente en la construcción de centros comunitarios y deportivos, así como módulos de policía y oficinas municipales. Otro de los rubros que registró un fuerte incremento fue el de la seguridad pública como consecuencia de la instalación del Sistema Municipal de Tecnología Policiaca (SMTP), sistema de vigilancia basado en 43 cámaras digitales de circuito cerrado que tuvieron un costo superior a los 100 millones de pesos (KORENFELD, 2004:35).

Por su parte, en el gobierno 2006-2009, dirigido por Adrián Fuentes²⁸, la obra social fue un rubro relevante de inversión durante el primer año, sin embargo hacia finales de la administración el gasto de la obra pública orientaba a las vialidades del municipio. En el año 2008 se invirtieron un poco más de 129 millones de pesos en la pavimentación de numerosas calles, avenidas y caminos; el alcalde resalta dicho gasto como “la mayor inversión en vialidades en la historia” (FUENTES, 2007:35).

A partir de los datos disponibles se puede plantear que la obra pública en ambos gobiernos priístas se ha dirigido a rubros considerados de “impacto” en la percepción de la ciudadanía como es la infraestructura educativa, vialidades y obra social; en menor

27 David Korenfeld Federman cuenta con una carrera política previa relativamente reciente. Su primer cargo público lo ejerció como cuarto regidor en el ayuntamiento huixquiluquense durante el periodo 1998-2000; posteriormente formó parte de la administración pública estatal mexiquense como director general de la Comisión para la Regularización del Suelo del Estado de México (2001-2002). Aquí cabe anotar que durante este periodo se aprobó el permiso para la construcción de uno de los complejos habitacionales más grandes en el municipio, conformado por un poco más de 13,000 viviendas, denominado Bosque Real. Fue presidente municipal durante el periodo 2003-2006, y posteriormente se desempeñó como Secretario del Agua y Obra Pública del gobierno del Estado de México. En su ficha curricular no resalta su militancia priísta, ni haber desempeñado algún cargo relevante al interior del PRI, sin embargo hace suponer que al menos forma parte de dicho partido desde 1998. Cuenta con estudios de licenciatura en derecho y estudios de posgrado en administración pública obtenidos en instituciones de educación privada. Además, al ser postulado como candidato a alcalde resaltó que su residencia la realizaba en la zona residencial del municipio (KORENFELD, 2008)

28 Adrián Fuentes Villalobos cuenta con una experiencia política corta. Ha sido militante del PRI desde 1989 y ocupó los cargos partidistas de delegado especial de la CNOP en el Estado de México, así como consejero a nivel municipal, estatal y federal. Su primer cargo público lo ejerció como diputado federal durante el periodo 2003-2006, y posteriormente se convirtió en el candidato del PRI, así como presidente municipal de Huixquilucan para el año 2006-2009. Su formación profesional se basa en estudios en informática y administración de empresas. Además resalta que ha radicado en la zona tradicional del municipio (FUENTES, 2008b).

medida reportan obras dedicadas a la extensión de los servicios públicos en el territorio municipal. Sin embargo, cada administración optó por imprimir a su gestión un “sello particular” de su ejercicio; en el primero se orientó hacia los temas de seguridad y obra social, mientras que en el último se dirigió hacia la obra pública centrada en las vialidades y a los “compromisos de campaña firmados ante notario público”²⁹. A pesar de la importante inversión en tecnología de vigilancia pública, al final la ciudadanía parece no sentirse segura del todo pues en gran medida su percepción surge de la relación que mantienen con los cuerpos policiales, en donde se radican las principales debilidades de la infraestructura de seguridad pública. Además, resalta que la calificación ciudadana a la obra pública en vialidades sigue siendo baja aún en la última administración en la que se ha ejercido uno de los presupuestos más altos en dicho rubro³⁰; aparentemente hace falta mayor equidad entre las demandas de la ciudadanía y las decisiones de gobierno.

Respecto de los compromisos firmados ante notario público por Adrián Fuentes durante su campaña esta fue una estrategia mediática que adoptó por influencia de la organización del PRI a nivel estatal y que se elaboró durante la propaganda electoral del entonces candidato tricolor a la gubernatura, Enrique Peña Nieto, para el año 2005. De esta manera, el alineamiento de las estrategias de campaña electoral refleja la influencia que ejerce el partido a nivel estatal sobre los políticos de su partido en busca de un cargo público; la estructura del PRI municipal fungió como una caja de resonancia de las estrategias electorales estatales durante la campaña para renovar al alcalde huixquilquense durante los comicios de 2006, puesto que no participó en la elaboración de dicha estrategia ni en los compromisos presentados por el candidato, Fuentes Villalobos.

29 Adrián Fuentes optó por “firmar ante notario público sus compromisos de campaña”. Esta fue una estrategia de campaña electoral que “heredó” de aquella que llevó a cabo el entonces candidato del PRI a la gubernatura mexiquense, Enrique Peña Nieto, durante el 2005 y que ahora se aplicó para los comicios municipales. En general, con dicha estrategia se busca fomentar la confianza de los electores en el cumplimiento de los compromisos y promesas de campaña en el caso de que el candidato priísta hubiera accedido al gobierno. Independientemente de su impacto en la intención del voto, se observó a esta estrategia como una práctica común del PRI mexiquense en las diversas contiendas electorales en que participaron sus candidatos.

30 La encuesta de Reforma planteó: “En una escala del 0 al 10, ¿cómo calificaría en la comunidad donde usted vive...?, y las respuestas fueron: abasto de agua, 7.5; iluminación de calles, 7.1; servicio de limpia y basura, 6.9; construcción de obra pública, 5.2; pavimentación de calles y banquetas, 5.0.” (REFORMA, 2008: 11).

Por otro lado, es una práctica común que los ayuntamientos experimenten diversas modificaciones en la estructura de la APM, tanto en sus dependencias, como en la rotación de sus titulares. Al observar la estabilidad de las dependencias y de sus titulares se intenta identificar la relación que existe entre el presidente municipal con la APM³¹.

A medida que hay un mayor cambio en las dependencias y/o entre sus titulares, el presidente municipal tiende a centralizar las decisiones adoptadas dentro de la APM, a la vez que se generan fuertes incentivos para que los primeros se comporten como agentes “preocupados” por cumplir los intereses y preferencias del alcalde (el principal). Por el contrario, mientras más estable es la APM, entonces el principal (el ejecutivo municipal) está fomentando entre sus agentes (los titulares de la APM) las condiciones para que éstos cumplan con los objetivos y metas planeados en la gestión en turno, por encima de intereses o preferencias discrecionales del presidente.

Entre ambas administraciones resaltó el cambio de nombres y funciones de las dependencias que se registraron entre una y otra gestión. Se registró la modificación de las 8 dependencias existentes en el periodo 2003-2006 y que se incrementó hasta 12 al inicio del gobierno 2006-2009. Sólo cuatro dependencias mantuvieron la misma denominación y funciones, además de que la estructura de la APM central aumentó en un 50% para el último periodo de gobierno.

Otro dato importante en el paso entre ambos periodos es que ninguno de los titulares de la administración anterior se mantuvo en su cargo en la gestión posterior (anexo 1) aun cuando ambas presidencias municipales surgieron de las filas del mismo partido.

Estos datos pueden servir para indicar dos aspectos relevantes en cada APM: por un lado fomentan la centralidad del presidente municipal dentro de la estructura administrativa, pues éste se convierte en el actor “principal” que decide sobre la estabilidad de los cargos de sus agentes, los titulares; además también indica la falta de continuidad

31 La fuente de los datos referentes a la estructura de la APM, tanto de los nombres de las dependencias, como de sus titulares se basó en los informes de gobierno anuales que rindió cada presidente municipal en turno.

entre los gobiernos municipales, lo que se puede convertir en un obstáculo para el desarrollo municipal en función de los cortos periodos de las gestiones locales que impiden realizar planeación de mediano y largo plazo.

En el primer año de la administración 2003-2006 se registró la presencia de 12 dependencias. Para sus últimos años se observó el cambio en nueve (75%) de ellas: cuatro desaparecieron como tales al ser fusionadas y en cinco casos se modificaron sus nombres y funciones; al final del periodo quedaron ocho dependencias. La estructura central de la APM en este periodo decreció en un 33% lo que implicó una mayor concentración de las funciones en un menor número de dependencias y fomentó una mayor centralización en el gobierno en turno.

Por su parte, la administración huixquiluquense 2006-2009 registró en su interior mayor estabilidad en el número de sus dependencias; aun a pesar de que en términos generales aumentaron de número respecto al periodo anterior. El número de dependencias ha tendido a mantenerse igual entre el primer y segundo año de la gestión; aunque al final se registraron cambios en tres dependencias (el 25%): una cambió de nombre (la dirección general de desarrollo urbano, y medio ambiente y obras públicas); fue fusionada (dirección de obras pública pasó a formar parte de la dirección de desarrollo urbano), y se creó una más (la dirección general de desarrollo económico). Las funciones se redistribuyeron entre un mayor número de dependencias pero sin llegar a descentralizarlas fuera de la APM centralizada (tabla 7).

Tabla 7. Número de dependencias y sus funciones en el gobierno de Huixquilucan en los periodos 2003- 2006 y 2006-2009

Administración 2003-2006		Administración 2006-2009	
Dependencia	No. de Funciones	Dependencia	No. de Funciones
Secretaría del Ayuntamiento	33	Secretaría del Ayuntamiento	36
Dirección General de Administración, Planeación, Finanzas y Tesorería	109	Secretaría Técnica	26
Contraloría Interna Municipal	25	Tesorería Municipal	44
Dirección General de Desarrollo Económico y Social	43	Contraloría Interna Municipal	17
Dirección General de Desarrollo, Infraestructura y Servicios Urbano	96	Dirección General de Administración	45
Dirección General Jurídica	16	Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología	61
Dirección General de Seguridad y Protección Ciudadana	39	Dirección General de Obras Públicas	23
		Dirección General de Servicios Públicos	16
		Dirección General de Desarrollo Social	50
		Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito	42
		Dirección General Jurídica Consultiva	15
Total	361	Total	375

Fuente: (HUIXQUILUCAN, 2006a).

Por otro lado, la estabilidad de los titulares de las dependencias en el gobierno municipal fue muy baja entre ambas gestiones. La renovación de equipos políticos cercanos al presidente municipal fue completa, ninguno de los directores de área, contralor o tesorero municipal se mantuvo en su cargo al pasar de una administración a otra, lo cual se vuelve un obstáculo para la continuidad de los programas y políticas de gobierno en Huixquilucan.

Al interior de la administración 2003-2006 se observó una menor cantidad en los cambios de los titulares respecto de las modificaciones que se registraron en las dependencias. Rumbo al último año de este gobierno se registraron 9 (75%) cambios en las dependencias y 10 (83%) sustituciones en sus titulares (anexo 2).

En el siguiente periodo, 2006-2009, fue mayor el número de directores que cambiaron al frente de las dependencias: 5 (42%) de los titulares fueron removidos de sus cargos (anexo 3).

Tras observar la estabilidad de la APM centralizada entre ambas gestiones municipales se observaron distintos comportamientos. La reducción de las dependencias durante el

periodo 2003-2006 reforzó el proceso de centralización de la toma de decisiones al interior del gobierno huixquilquense. De esta manera se desarrolló un mayor número de funciones entre una menor cantidad de dependencias administrativas. A su vez, el alto porcentaje de sustituciones entre sus titulares también fue otro elemento que fomentó la influencia del presidente municipal en turno en las decisiones y acciones de los directores de área; éstos se volvieron agentes de las preferencias del primero, por encima de los intereses y demandas de los habitantes del municipio.

En la última gestión abordada parecería que el bajo porcentaje de cambios en la estructura de la APM ha fomentado mayor estabilidad en las acciones de gobierno. Sin embargo, la proporción de los cambios de los titulares siguió funcionando como incentivo para fomentar la centralización en la toma de decisiones dentro de la APM. Los titulares de las dependencias necesariamente deben incluir los intereses y preferencias del alcalde en sus decisiones para mantenerse al frente de sus cargos, actuando así como agentes del ejecutivo local.

Este esquema de funcionamiento en la relación entre el presidente municipal y la APM dificulta el funcionamiento de los mecanismos de rendición de cuentas que son responsabilidad de las dependencias de la contraloría interna, así como de la secretaría técnica³² del municipio.

Al final, al mirar el comportamiento de las dos presidencias municipales se observa que existe poca continuidad tanto en los equipos de trabajo, como en las políticas que se implementaron, aun cuando ambos alcaldes surgieron del mismo partido. También resalta que antes de convertirse en candidatos del PRI y lograr acceder al gobierno municipal, ambos políticos, Korenfeld y Fuentes, no contaban con una amplia experiencia

32 En el gobierno municipal se instaló una Unidad de Transparencia y Acceso a la Información, encargada de facilitar el acceso a la información pública del ayuntamiento. Esta surgió como resultado de la obligación establecida por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios. Sin embargo, dicha unidad depende directamente de la Secretaría Técnica, lo que obstaculiza el interés de su titular por fomentar el desarrollo del acceso a la información. Esto lo pude observar al solicitar información referente a los datos curriculares de los directores generales del gobierno huixquilquense, la cual me fue entregada parcialmente y de manera incompleta.

partidista, sin embargo sí mostraron lealtad a su partido a nivel estatal, al grado de que el primero se desempeñó como secretario del agua y obra pública del Estado de México y el segundo se incorpora al proyecto del gobernador Enrique Peña en su búsqueda de la candidatura a Presidente de la República³³. En gran parte, la discontinuidad de equipos de trabajo y políticas de gobierno se debe, por un lado, al interés personal de cada alcalde por imprimir un “sello personal” a su gestión de gobierno que le sirva de capital político a futuro y, por el otro lado, a la centralización de la toma de decisiones en torno del alcalde y su equipo, quienes tienen incentivos para distinguirse de sus antecesores con el fin de seguir “cultivando” su proyecto personal y su carrera política, y así ser tomados en cuenta a futuro por los liderazgos del PRI a nivel estatal y del gobernador en turno.

II.2.2. El estilo personal de gobernar en Huixquilucan. Continuidad de la centralización durante el 2006-2009

Si bien el marco institucional de integración y funcionamiento del municipio de Huixquilucan tiende a fomentar la centralización y personalización en torno al presidente municipal, entonces parece necesario analizar las características de este actor durante la toma de decisiones de su gobierno. Con el fin de lograr este acercamiento recurrí a identificar las disposiciones del alcalde para fomentar la inclusión de intereses diversos, la descentralización al momento de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, 2003-2006; y también busqué ubicar el criterio adoptado para la integración de los titulares de la APM.

El Plan de Desarrollo Municipal es un requisito formal que cada nueva administración debe cubrir durante los primeros cuatro meses de su gestión³⁴ y su importancia

33 Al referirse a su futuro político, Adrián Fuentes comentó que “dicen que político sin proyecto, no es político, a mí me da mucha risa cuando decimos que no nos interesa nada, la verdad es que no tengo todavía puesto el ojo en algo específico, lo que sí puedo decir es que mi plan es mantenerme en la política. Lo que más me gustaría, independientemente del cargo, es formar parte de un proyecto de magnitud estatal o social. Estoy en el proyecto del gobernador (Enrique Peña) y quiero seguir estando con él” (MORALES, 2008: 11).

34 El Plan de Desarrollo Municipal se inserta dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática y en el Sistema de Planeación Democrática del Estado de México y Municipios. Sus disposiciones normativas se encuentran en la Constitución federal (art. 25 y 115), en la constitución estatal (art. 139), en la ley orgánica municipal (art. 114 a 122), en la ley de planeación estatal (art. 2, 3, 13, 14, 19, 22, 26, 27), y en el reglamento de la ley de planeación estatal (art. 4, fracc. II; art. 6, 18, 21, 22, 23, 50-23, 67).

radica en que es considerado el documento rector de las políticas públicas que se implementarán en el gobierno municipal.

La normatividad establece que la Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) es el órgano encargado de proponer los mecanismos, instrumentos o acciones para la formulación, control y evaluación de las políticas de dicho plan, sin embargo, al final, el presidente municipal es el encargado de convocar a los actores y organizaciones que formarán parte de dicha comisión, así como de los temas de la agenda a debatir y su aprobación³⁵.

En el caso de Huixquilucan, la elaboración de dicho plan de desarrollo 2006-2009 partió de dos elementos básicos: uno correspondió a las propuestas de campaña del presidente municipal en turno, Adrián Fuentes Villalobos, que condensó en los “10 compromisos de campaña”³⁶; y el otro surgió de “las propuestas formuladas en los Foros de Consulta Ciudadana” que se realizaron al inicio de dicha gestión. Para tal efecto se optó por sustituir a la COPLADEMUN por los Foros de Consulta Ciudadana.

Estos foros, calificados como “un amplio e intenso ejercicio de participación ciudadana” por el reporte del Plan de Desarrollo, 2006-2009, se realizaron entre el 10 y el 20 de octubre de 2006. Previamente fue dividido en cuatro temas generales para su debate: 1) el compromiso político, 2) el compromiso institucional, 3) el compromiso económico y 4) el compromiso social. Durante su realización se desarrollaron 34 subtemas, se recibieron 60 ponencias y asistieron 477 individuos. Cada foro fue realizado en una sede distinta.

35 Ley orgánica municipal del Estado de México, art. 82-85.

36 Los compromisos de campaña consisten en: la gestión y construcción de un plantel universitario en la zona tradicional del municipio; remodelación de los sanitarios de las escuelas de educación básica; promover los valores culturales de identidad y la creación del Instituto Huixquiluquense de Cultura; reactivar el programa de fomento deportivo y la operación del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte; gestión para el equipamiento y operación de los hospitales de la Cabecera Municipal y de Palo Solo; servicio de atención a emergencias las 24 horas en todo el municipio con 4 ambulancias; incrementar el equipamiento y personal de seguridad pública. Más patrullas y policías mejor preparados; crear, con la participación ciudadana, la Coordinación de Asuntos Internos de la Policía Municipal; gestión de becas a la excelencia académica para todos los niveles de educación (FUENTES, 2008a).

Al final no queda clara la manera en que la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009 incluyó e integró a las propuestas provenientes de algunos sectores de la ciudadanía huixquiluquense. Tras observar la programación de las distintas fases de su proceso de elaboración³⁷ resalta que de los 78 días en que se elaboró dicho plan, sólo se dedicaron 19 para la participación ciudadana. La realización de los foros en donde participaron algunos de los actores y organizaciones sociales duró 12 días (el 15% del total del periodo de elaboración del plan) mientras que la etapa de análisis e interpretación de las ponencias por parte del equipo de trabajo del presidente municipal fue de 7 días (el 9% de la duración). En el resto del periodo programado la actividad referida fue desarrollada por el equipo de trabajo del gobierno municipal dedicado a la elaboración de dicho plan.

A pesar de que el presidente municipal intentó abrir un espacio para la inclusión de propuestas provenientes de la ciudadanía a través de los foros, en términos generales este esfuerzo resultó muy tímido. Estos espacios se caracterizaron por la definición previa de los temas a discutir, así como por formatos poco claros de participación, lo que contribuyó a elevar la incertidumbre de los ciudadanos sobre el grado de inclusión de sus intereses y preferencias en la elaboración del Plan de Desarrollo. El diseño para fomentar la participación ciudadana fue ambiguo, a la vez que no se percibió una mayor preocupación del presidente municipal para incluirla en el proceso de elaboración por una vía distinta a aquella de los canales establecidos para los foros de consulta programados.

Para observar las disposiciones a la descentralización de la toma de decisiones durante dicha gestión observé con mayor detenimiento los cambios realizados a la estructura de la APM entre 2006 y 2009³⁸, en la que se registraron, de manera agregada, 68 modificaciones a las dependencias de la administración pública centralizada.

37 Las fases de la elaboración y análisis del Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009 fueron consultadas en la página del gobierno municipal (www.huixquilucan.gob.mx), y sobre el plan de desarrollo en http://200.66.90.178/index.php?option=com_content&task=view&id=111&Itemid=66.

38 Aquí se recurrió a la comparación del Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal de Huixquilucan, Estado de México, publicados en el año 2006 y reformado en el 2008. Ambos fueron elaborados en la misma gestión municipal 2006-2009.

Las unidades con los mayores niveles de modificaciones fueron: a) la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito (con 18 cambios); b) la Dirección General de Servicios Públicos (con 13); c) la Dirección General de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Obras Públicas; y d) la Secretaría Técnica y la Dirección General de Desarrollo Económico (con 7 cambios cada una).

Las dependencias con menor número de modificaciones fueron: a) la Secretaría del Ayuntamiento (0 cambios); b) la Contraloría Interna Municipal (1); c) la Dirección General de Administración (1); d) la Dirección General Jurídica y Consultiva; e) la Dirección General de Desarrollo Social (2); y f) la Secretaría Particular y la Tesorería Municipal (4 cambios cada una).

La modificación más frecuente que se ubicó consistió en la creación de diversas unidades de coordinación administrativa en la mayoría de las dependencias (a excepción de la Secretaría del Ayuntamiento y de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito que no cuentan con ella). Esta coordinación se inauguró en siete dependencias.

La secretaría técnica es una de las reformas significativas que se hicieron durante este periodo puesto que en la administración municipal 2003-2006 esta había desaparecido. En lo que va del ayuntamiento, la secretaría técnica ha ampliado sus funciones y su importancia al interior de la APM. De acuerdo con el secretario técnico, Justino A. Mondragón, dicha dependencia es parte medular de la modernización administrativa municipal pues “es la encargada de imprimirle coherencia jurídica a las funciones y acciones del gobierno”³⁹.

Los cambios que sufrió la APM centralizada durante el periodo 2006-2009 muestran una mayor preocupación por temas administrativos. Se ha buscado realinear el funcionamiento administrativo de las dependencias, de ahí que la secretaría técnica también aumente su relevancia al fungir como el órgano encargado de identificar, conocer y emitir opinión en aquellos asuntos de gobierno y administración estratégicos del quehacer

³⁹ Entrevista realizada al Secretario Técnico, Justino Antonio Mondragón, el 29 de septiembre de 2008.

público, principalmente en las áreas de gobierno, reglamentación, planeación, evaluación, finanzas, administración y relaciones interinstitucionales.

La parte referente a la rendición de cuentas dentro del municipio ha sido delegada a la misma secretaría técnica pues, como se mencionó, es el órgano encargado de vigilar el cumplimiento del plan de desarrollo municipal, 2006-2009 (HUIXQUILUCAN, 2008a), a la vez que bajo su responsabilidad opera la unidad de transparencia y acceso a la información pública⁴⁰.

Sin embargo, esta unidad se incrustó en la estructura administrativa centralizada y no se le dio un estatuto descentralizado o autónomo⁴¹. Esto hace suponer que más allá del interés del gobierno municipal por impulsar la rendición de cuentas y el acceso a la información, sólo se buscó cumplir con las disposiciones normativas estatales.

Por último, dentro de las modificaciones sustantivas a la APM se registra la fusión de la dirección de obras públicas con la encargada del desarrollo urbano y medio ambiente. Su énfasis está en la promoción de la obra pública, su administración, financiamiento y supervisión bajo los criterios del desarrollo urbano⁴². Otro de estos cambios se reflejó en la división al interior de la dirección general de servicios públicos en la que se crearon unidades de atención específica de cada uno de los servicios ofrecidos en función de las regiones en que fue dividido el territorio municipal (la zona popular, la zona tradicional y la zona residencial). Lo que se observa es una mayor división del

40 Cabe mencionar que la presencia de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública es resultado del ordenamiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios que obligó a estos últimos a instalar dentro de su estructura administrativa a dichas unidades de atención y acceso a la información pública municipal. Al final fue por exigencia del mandato de una ley estatal que los municipios del Estado de México quedaron obligados a crear este tipo de unidades, independientemente de si las autoridades locales pretendieron o incluso contaban con dependencias para facilitar el acceso a la información pública. Para el caso de Huixquilucan esta unidad no existía y se creó a partir del ordenamiento de la ley estatal respectiva; en parte esto puede explicar el desarrollo y funcionamiento limitado de dicha Unidad al interior de la administración municipal.

41 Los únicos órganos descentralizados de la APM son el "Organismo Operador de Aguas de Huixquilucan", y el sistema DIF municipal.

42 El presidente municipal, Adrián Fuentes, promociona que en su gestión se ha invertido uno de los presupuestos más elevados en obra pública, de acuerdo a lo reportado en su segundo informe de gobierno (FUENTES, 2008a: 14).

trabajo en la oferta y atención de los servicios públicos, mas no su descentralización.

La última modificación sustantiva a resaltar consiste en la creación del Centro Integral de Servicios Municipales (CISEM), oficina de atención para múltiples trámites administrativos, de servicios públicos, así como para la recaudación fiscal. Este centro depende directamente de la presidencia municipal y el criterio de su operatividad radica en la simplificación administrativa, lo que en el fondo no supone la descentralización de la toma de decisiones.

Por último, se observaron los perfiles de los titulares de las dependencias de la APM con el fin de identificar el criterio de gobierno adoptado (ya sea de corte técnico, pragmático, partidista, programático) por el presidente municipal, Adrián Fuentes.

De acuerdo a los datos recopilados, de los 16 titulares registrados, la mayoría (11 casos) cuentan con el nivel superior terminado. Sólo uno tiene estudios de postgrado, mientras que cuatro más mostraron solo preparación a nivel medio superior.

De seis de los titulares no se pudo determinar su participación en el sector público con anterioridad. En contraparte, en otros ocho funcionarios se reconoció su participación previa en el ejercicio de un cargo de gobierno. De estos últimos, sólo uno ejerció un cargo de corte estatal⁴³ y otro a nivel federal⁴⁴, el resto participó en distintos niveles de las administraciones municipales anteriores⁴⁵.

Uno de los aspectos que más llamó la atención sobre los perfiles de los titulares consistió en la dificultad para identificar sus carreras partidistas. Los datos recopilados señalaron

43 Este fue Javier Armando Estrada González, contralor municipal de Huixquilucan, 2006-2009, quien participó anteriormente como Subdirector del DIF del Estado de México entre 2001 y 2003.

44 Adrián Fuentes Villalobos, presidente municipal del municipio entre 2006-2009, fue Diputado Federal en la legislatura durante el periodo 2003-2006.

45 Uno de los actores que resalta por su importancia política dentro del municipio huixquilucense es Rodolfo Encampira Montoya, quien se desempeña como Secretario del Ayuntamiento, 2006-2009 y que fungió como Síndico municipal durante el periodo 2003-2006. A pesar de su relevancia política, no se pudo ubicar con claridad que hubiera algún cargo partidista previamente; sin embargo, de la información recopilada se ubicó a su hermano, Carlos Encampira Montoya, como presidente del Comité Municipal del PRI en el año 2006, previo a la renovación del ayuntamiento local. Lo que hace suponer que contó con la fuerza política suficiente para imponerse al partido desde la estructura del ayuntamiento.

que al menos seis de los titulares habrían contado con una larga militancia dentro del PRI, mientras que a cuatro más se les reconoció como miembros partidistas recientes. La militancia de estos últimos, según se planteó, estuvo en función de su participación en la administración municipal encabezada por Adrián Fuentes para el periodo 2006-2009.

Sin embargo, de ninguno de los funcionarios se pudo identificar claramente que hubieran ejercido algún cargo relevante al interior de la estructura municipal, estatal o federal del PRI.

En términos generales, se percibe una débil representación del partido en la conformación de los principales integrantes de la APM. Planteo que el presidente municipal, Adrián Fuentes, recurrió a criterios pragmáticos, tanto de corte técnico como de relaciones políticas personales en la designación de la primera línea de su equipo administrativo.

En la designación de los titulares del área administrativa de la APM se ubicaron criterios técnicos preeminentes, especialmente en las áreas de la tesorería municipal, la contraloría interna, la dirección de administración y la dirección general jurídica consultiva. Sus titulares cuentan con el nivel educativo superior a la vez de experiencia en la administración pública. Resalta que el director de administración es el único con posgrado, sin embargo su militancia partidista no es clara, además de que no ejerció previamente cargos partidistas relevantes.

En contraposición, el alcalde Fuentes Villalobos recurrió a posturas políticas pragmáticas en la designación del secretario del ayuntamiento y del director de desarrollo económico. El primero, Rodolfo Encampira Montoya, mostró un perfil partidista (aunque no se le identificó haber ejercido algún cargo importante en el PRI municipal) pues su desarrollo político se basa en haber formado parte de varias administraciones locales y de coordinar varias campañas electorales municipales con anterioridad, además de que cuenta con diversas redes al interior de la organización partidista municipal⁴⁶.

⁴⁶ Una de estas redes se ubica en su hermano, Carlos Encampira, quien fungió como presidente del comité municipal del PRI en el periodo previo a las elecciones locales del año 2006.

Por su parte, el director de desarrollo económico, Abel Huitrón de Velasco, cuenta con una licenciatura en derecho, además de una militancia partidista reconocida. Pero su mayor reconocimiento proviene de la influencia política de su padre, Abel Huitrón Rosete, que fue presidente municipal (1995-1996), lo que le ha permitido mantenerse como un personaje político relevante dentro de la organización priísta.

La relación que generó Adrián Fuentes con este tipo de liderazgos político-partidistas le facilitó obtener el apoyo del PRI en el municipio en sus postulaciones como candidato a diputado federal (2003-2006) y en la administración huixquiluquense.

Por último, la formación del presidente municipal en turno, Adrián Fuentes, muestra un perfil alejado de las posturas programático partidistas. Según refiere a su experiencia⁴⁷ resalta que gran parte de su desempeño profesional lo ha realizado dentro del ramo empresarial de la informática; cuenta con la preparación en ingeniería en sistemas computarizados y una licenciatura en administración de empresas, ambas cursadas en instituciones privadas. En contraposición, su experiencia partidista no es muy relevante; su primer cargo público lo ejerció como diputado federal en la LIX legislatura (2003-2006). Pareciera que ese cargo le abrió nuevas oportunidades para establecer relaciones políticas con su partido a nivel estatal y con los liderazgos partidistas en el municipio, mismas que le permitieron lograr la postulación de su partido a la presidencia municipal.

III. Conclusiones

Huixquilucan es el municipio en el que se ha registrado el mayor nivel de ingresos per cápita anual dentro del Estado de México, sin embargo esto no se ha logrado canalizar en un mejor desarrollo de sus habitantes. Aparentemente, el gobierno local comparte los problemas de “debilidad institucional, carencia de recursos económicos, la fragilidad de sus estructuras administrativas y la ausencia de recursos humanos profesionales y suficientemente capacitados para la función pública” (Cabrero, 2000: 9) que también se han observado en otras regiones a nivel nacional.

⁴⁷ Presentación personal de Adrián Fuentes Villalobos en la página del gobierno municipal de Huixquilucan, Estado de México (FUENTES, 2008b).

A partir de los datos anteriores se concluye que uno de los obstáculos que se experimentan en el fomento del desarrollo democrático del gobierno huixquilquense radica en la enorme centralización y personalización de la toma de decisiones dentro del ayuntamiento en torno del presidente municipal. Esto es consecuencia de dos aspectos principales: uno radica en la sobrerrepresentación del partido ganador en los comicios electorales y que es producida por el marco institucional para la integración del ayuntamiento y de la APM. El otro consiste en la forma por la cual son postulados y elegidos los candidatos de cada partido a ocupar los escaños del gobierno municipal; el método de las listas cerradas y bloqueadas fomenta la personalización en el postulante a ocupar el cargo del ejecutivo local, mientras que el resto de la lista no tiene fuertes incentivos para hacer campaña propia y entonces optan por adherirse al “tren” del primero. A su vez, la influencia de la cláusula de no reelección, aunada a la facultad exclusiva de los partidos para postular candidatos a cargos públicos, incentiva que los gobernantes en turno dirijan su lealtad hacia la organización partidista y no al electorado, pues sus carreras políticas dependerán de dichas organizaciones y de sus liderazgos internos. Así lo ha mostrado el comportamiento de los presidentes municipales priístas: David Korenfeld (2003-2006) y Adrián Fuentes (2006-2009).

Por su parte, la rendición de cuentas y la incorporación de la participación ciudadana en la toma de decisiones no están claramente institucionalizadas en el marco formal del gobierno municipal, por lo que, en gran medida ello depende de disposiciones informales impulsadas por el alcalde. Para el caso de Huixquilucan, si bien el marco institucional también sufre de estas limitantes, a su vez el presidente municipal en turno tampoco ha mostrado interés personal por fomentar la rendición de cuentas de su gobierno ni la inclusión de diversos actores en sus decisiones políticas.

Esta falta de mecanismos de rendición de cuentas propicia que la renovación de los equipos entre distintas administraciones sea completa, pues en principio no se someten a escrutinio los resultados de las políticas previamente ejecutadas y, por ende, no se obliga a mantener a sus responsables al frente de las dependencias para obligarlos a informar de sus logros después de cada periodo de gobierno. Esto, a su vez, fomenta que

cada nueva administración no se preocupe en gran medida por dar total cumplimiento a su plan de desarrollo pues hay obstáculos a la rendición de cuentas; además que los titulares designados de las dependencias de la APM le deberán su cargo al alcalde en turno, convirtiéndose en agentes de las preferencias de políticas de este último, por encima de rendir cuentas ante el electorado.

Hasta el momento, el modelo de relación del gobierno de Huixquilucan con su sociedad en se ha caracterizado por su dirección de “arriba hacia abajo” y bajo este esquema se ha llevado a cabo el alto desarrollo humano de sus habitantes, así como la baja marginación de las comunidades del municipio. Sin embargo, las diferencias contrastantes entre las diversas regiones del territorio huixquiluquense están generando problemas para el ejercicio del gobierno, así como para el desarrollo de políticas de corte centralizadas y excluyentes de los distintos intereses de la comunidad. Ello puede ser una causa del comportamiento de los datos electorales que marcan un descenso del apoyo del partido tricolor frente al PAN, de igual manera puede ser motivo de los resultados de encuestas de evaluación de los servicios públicos municipales, en donde los gobiernos en turno logran muy poca aprobación.

Uno de los datos más relevantes del desempeño del gobierno municipal de Huixquilucan radica en la tendencia creciente de la recaudación de ingresos propios, que se ha visto afectada por el incremento de la burocracia municipal, obligando a la hacienda del ayuntamiento a recurrir cada vez más al financiamiento externo, así como a los recursos indirectos. Esto muestra problemas administrativos y de planeación municipal que se agravan por los perfiles poco profesionalizados de los integrantes de la APM.

Una consecuencia no prevista del debilitamiento de la flexibilidad financiera del municipio huixquiluquense está en una menor autonomía frente al gobierno estatal, pues este último es el encargado de la distribución de las aportaciones y participaciones estatales y, sobre todo, federales. Además de que durante las administraciones de alcaldes priístas en los periodos 2003-2006 y 2006-2009, ellos han manifestado su apego a las líneas políticas de los gobernadores estatales surgidos del PRI, con

quienes han compartido la misma militancia partidista.

Al final, la centralización y personalización fomentada por el marco institucional del ayuntamiento huixquiluquense ha abierto la puerta al ejercicio del gobierno del presidente municipal bajo criterios pragmáticos y preocupados por continuar su carrera política más allá del cargo municipal, por lo que la APM se vuelve un cargo “momentáneo” que sirve de plataforma de activismo político, tanto al interior de su partido como entre su electorado, para promocionarse con miras a un futuro político.

Fuentes de consulta

ACEDO, Blanca M. (2000), Representación política y sistemas electorales municipales, México, CIDE.

ÁLVAREZ, Eréndira y Castro S., Óscar (2000), Participación ciudadana y gobierno local, México, CIDE.

CABRERO M., Enrique (1995), La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales, México, Miguel Ángel Porrúa, CIDE.

CABRERO M., Enrique (2000), Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México, México, CIDE.

CORZO, Hugo (2000), “Va por la primera mayoría”, en Reforma, 2 de junio de 2000.

FUENTES V., Adrián (2008b), Currículum, [Documento en línea] disponible en:

http://200.66.90.178/index.php?option=com_content&task=view&id=122&Itemid=250.

FUNTANET M., Francisco (2009), Currículum vitae, [Documento en línea] disponible en:

<http://www.comce.org.mx/eventos/documentos/2009/INVI-DESAYUNO-PRESIDENTE-COSTA-RICA-27MAR09.pdf>

GUILLÉN, Tonatiuh y ZICCARDI, Alicia (2004), “Introducción: parámetros de la reforma municipal en México”, en GUILLÉN, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (coords.), Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república, México, IIS-UNAM.

HERNÁNDEZ R., Rogelio (1998), Amistades, compromisos y lealtades: líderes y grupos políticos en el Estado de México, 1942-1993, México, Colmex.

- KORENFELD F., David (2008), *Currículum vitae*,
Mimeo.
- MEJÍA L., José (1994), *Problemática y desarrollo municipal*, México,
Plaza y Valdés editores, UIA.
- MONTAÑO D., María Teresa (2002), “Anulan la licencia otorgada al edil panista de Huixquilucan”,
en *El Universal*, 21 febrero 2002.
- MORALES, Lorena (2008), “Buscan finanzas sanas”, en *Reforma*, 8 de agosto de 2008, p. 10 y 11,
sección Estado.
- PORTAL (2008), “Se caen casas en fraccionamiento de la familia Funtanet”, en *Portal digital*,
28 agosto 2009 [documento en línea] disponible en [http://www.portal-digital.com.mx/notacompleta
php?%20var=9888](http://www.portal-digital.com.mx/notacompleta.php?%20var=9888).
- REFORMA (2008), “Prevalece la no denuncia”, en *Reforma*, 8 de agosto de 2008, p. 11,
sección Estado.
- Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero (1997), *Metodología de evaluación del desempeño
de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, IIS-UNAM.

Normas e informes de gobierno.

- FUENTES V., Adrián (2007), “Primer informe de gobierno”, en *Gaceta Municipal*, año 01, núm. 09,
1 de agosto de 2007, Huixquilucan, Estado de México.
- FUENTES V., Adrián (2008a), “Segundo informe de gobierno”, en *Gaceta Municipal*, año 03,
núm. 15, 8 de agosto de 2008, Huixquilucan, Estado de México.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (2008), *Ley orgánica municipal del Estado de México*,
Toluca, México.
- HUIXQUILUCAN (2004), “Reglamento Orgánico de la Administración Pública Municipal
de Huixquilucan, Estado de México, 2004”, en *Gaceta Municipal*, 30 de septiembre de 2004,
Huixquilucan, Estado de México.
- HUIXQUILUCAN (2006a), “Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009”, en *Gaceta Municipal*, año 01,
núm. 03, 18 de diciembre de 2006, Huixquilucan, Estado de México.
- HUIXQUILUCAN (2006b), “Reglamento orgánico de la administración pública municipal
de Huixquilucan, Estado de México, 2006”, en *Gaceta Municipal*, año 01, núm. 01,
19 agosto de 2006, Huixquilucan, Estado de México.

HUIXQUILUCAN (2008a), “Bando Municipal. 5 de febrero de 2008”, en Gaceta Municipal, año 02, núm. 12, 5 de febrero de 2008, Huixquilucan, Estado de México.

HUIXQUILUCAN (2008b), “Reglamento orgánico de la administración pública municipal de Huixquilucan, Estado de México, 2008”, en Gaceta Municipal, año 03, núm. 13, 28 de marzo de 2008, Huixquilucan, Estado de México.

IEEM (2008), Código electoral del Estado de México, IEEM, Estado de México,
[Documento en línea] disponible en www.ieem.org.mx

KORENFELD F., David (2004), Primer informe de gobierno. Huixquilucan, 2003-2006, Huixquilucan, Estado de México.

KORENFELD F., David (2005), Segundo informe de gobierno. Huixquilucan, 2003-2006, Huixquilucan, Estado de México.

Bases de datos

CIDAC (2008), Base de datos de elecciones locales, 1980-2008, México, CIDAC,
[Documento en línea] disponible en: www.cidac.org

CONAPO (2005a), Índice de Marginación 2000 y 2005,
CONAPO, México, en www.conapo.gob.mx

CONAPO (2005b), Proyecciones de la población en México, 2000-2030,
CONAPO, México, [Documento en línea] disponible en www.conapo.gob.mx

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO (2008), Regiones del estado,
[Documento en línea] disponible en <http://www.edomex.gob.mx/portal/page/portal/edomex/nuestro-estado/regiones-y-municipios>.

IEEM (2008), Numeralia. Resultados electorales, Toluca, México, IEEM,
[Documento en línea] disponible en: www.ieem.org.mx

IFE (2008), Estadísticas y resultados electorales, México, IEEM,
[Documento en línea] disponible en: www.ife.org.mx

INAFED (2008), Sistema de información hacendaria, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación federal
[Documento en línea] disponible en www.inafed.gob.mx

INEGI (2005a), II Censo de Población y Vivienda, 2005, INEGI, México,
[Documento en línea] disponible en www.inegi.gob.mx.

INEGI (2005b), Anuario Estadístico del Estado de México, 2005, México, INEGI,
[Documento en línea] disponible en www.inegi.gob.mx.

INEGI (2006), Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México, 2000-2003; 2001-2004; 2003-2006,
México, INEGI, [Documento en línea] disponible en www.inegi.gob.mx

PNUD (2005), Índice de Desarrollo Humano, 2000 y 2005, PNUD,
[Documento en línea] disponible en http://www.inafed.gob.mx/wb2/INAFED/inafed_Municipios
Indicadores

Secretaría de Economía Federal (2008), Sistema de Información Empresarial Mexicano, México,
Secretaría de Economía Federal, [Documento en línea]
disponible en www.siem.gob.mx/siem2008/estadisticas

Secretaría de Finanzas (2009), Participaciones a Municipios, Toluca,
Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México,
[Documento en línea] disponible en <https://sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones/>

Entrevistas

Justino Antonio Mondragón, Secretario Técnico del Ayuntamiento de Huixquilucan, 2006-2009,
realizada el 29 de septiembre de 2008.

Silvia Valdez Guerrero, Presidenta de la Fundación Colosio, A.C., Huixquilucan, Estado de México,
realizada el 15 enero 2009.

Horacio Ibáñez, Primer regidor del Ayuntamiento de Huixquilucan, 2003-2006,
realizada el 15 de enero de 2009.

Anexo 1.
Dependencias del gobierno de Huixquilucan
al final del periodo 2003-2006 y al inicio del periodo 2006-2009

Administración 2003-2006		Administración 2006-2009	
Dependencia	Titular	Dependencia	Titular
Contraloría Interna	Pedro Hernández Ruiz	Tesorería Municipal	Alejandro Méndez Gutiérrez
Dirección General de Administración, Finanzas y Tesorería	Álger Escobar Cuevas	Contraloría Interna	Alejandro Quiroz Martínez
Dirección General Jurídica	Ulises Canizal Díaz	Dirección General de Administración	Juan Manuel González Hernández
Dirección General de Seguridad Pública y Protección Ciudadana	Herminio Hernández Ingalls	Dirección General Jurídico Consultiva	José Paz Sánchez García
Dirección General de Desarrollo Económico y Social	Carlos Eliseo Nava Gutiérrez	Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito	Pedro Chávez Rosales
Dirección General de Desarrollo, Infraestructura y Servicios Públicos	René Chicho Escobar	Dirección General de Desarrollo Social	Oscar Fernández Luque
Secretaría Particular	Terence Ryan de la Fuente	Dirección General de Servicios Públicos	Jesús Cedillo Valdez
Secretaría del Ayuntamiento	Humberto Nava D'Alba	Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología	Víctor Colorado Reyes
		Dirección General de Obras Públicas	Inocente Nava García
		Secretaría Particular	Adrián Germán Ávila García
		Secretaría del Ayuntamiento	Rodolfo Encampira Montoya
		Secretaría Técnica	Justino Antonio Mondragón

Fuente: (HUIXQUILUCAN, 2004), (HUIXQUILUCAN, 2006b), (HUIXQUILUCAN, 2006a).

Anexo 2.
Cambios en la administración municipal del gobierno de
Huixquilucan durante 2003-2006

Año	Dependencia	Titular	Año	Dependencia	Titular
2004	Contraloría Interna	Pedro Hernández Ruiz	2005	Contraloría Interna	Pedro Hernández Ruiz
2004	Tesorería Municipal	Roberto Soto Leyva	2005	Dirección General de Administración Finanzas y Tesorería	Álger Escobar Cuevas
2004	Dirección General Jurídico Consultiva	Álger Escobar Cuevas	2005	Dirección General Jurídica	Ulises Canizal Díaz
2004	Dirección General de Administración	Ulises Canizal Díaz	2005	Dirección General de Seguridad Pública y Protección Ciudadana	Herminio Hernández Ingalls
2004	Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito	Rodolfo Ocampo Pérez	2005	Dirección General de Desarrollo Económico y Social	Carlos Eliseo Nava Gutiérrez
2004	Dirección General de Desarrollo Social	Ezequiel Urbano Silva Gutiérrez	2005	Dirección General de Desarrollo, Infraestructura y Servicios Públicos	René Chicho Escobar
2004	Dirección General de Desarrollo Económico	Jorge Enrique Abud Chami	2005	Secretaría Particular	Terence Ryan de la Fuente
2004	Dirección General de Desarrollo Urbano	Sara Topelson de Grinberg	2005	Secretaría del Ayuntamiento	Humberto Nava D'Alba
2004	Dirección General de Gobierno	Facundo Roque Nava			
2004	Secretaría Particular	Francisco Olivares Salazar			
2004	Secretaría del Ayuntamiento	Humberto Navarro D'Alba			
2004	Secretaría Técnica	Roberto García Sevilla			

Fuente: (KORENFELD, 2004), (KORENFELD, 2005).

Anexo 3.
Cambios de titulares en las dependencias del gobierno de
Huixquilucan entre los periodos 2003-2006 y 2006-2009

Año	Dependencia	Titular	Año	Dependencia	Titular
2007	Tesorería Municipal	Alejandro Méndez Gutiérrez	2008	Tesorería Municipal	Alejandro Méndez Gutiérrez
2007	Contraloría Interna	Alejandro Quiroz Martínez	2008	Contraloría Interna	Javier Armando Estrada González
2007	Dirección General de Administración	Juan Manuel González Hernández	2008	Dirección General de Administración	Alejandro Quiroz Martínez
2007	Dirección General Jurídico Consultivo	José Paz Sánchez García	2008	Dirección General Jurídico Consultivo	José Paz Sánchez García
2007	Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito	Pedro Chávez Rosales	2008	Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito	Pedro Chávez Rosales
2007	Dirección General de Desarrollo Social	Oscar Fernández Luque	2008	Dirección General de Desarrollo Social	Oscar Fernández Luque
2007	Dirección General de Servicios Públicos	Jesús Cedillo Valdez	2008	Dirección General de Servicios Públicos	Luis Juárez Muciño
2007	Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología	Víctor Colorado Reyes	2008	Dirección General de Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Obras Públicas	Víctor Colorado Reyes
2007	Dirección General de Obras	Inocente Nava García	2008	Dirección General de Desarrollo Económico	Abel Huitrón de Velasco
2007	Secretaría Particular	Adrián Germán Ávila García	2008	Secretaría Particular	Adrián Germán Ávila García
2007	Secretaría del Ayuntamiento	Rodolfo Encampira Montoya	2008	Secretaría del Ayuntamiento	Rodolfo Encampira Montoya
2007	Secretaría Técnica	Justino Antonio Mondragón	2008	Secretaría Técnica	Justino Antonio Mondragón.

Fuente: (FUENTES, 2007), (FUENTES, 2008a)

La tradición partidista en los gobiernos locales: el PRI en Ixtapan de la Sal

Cintya López Anzúrez

Introducción

Históricamente, en México la tradición democrática está relacionada con el desarrollo de los partidos políticos porque antes de la llegada de un sistema electoral competitivo, los gobiernos (nacional y locales) se caracterizaron por prácticas autoritarias con el objetivo de que el Partido Revolucionario Institucional lograra el control social de las comunidades y, de esta manera, asegurar su hegemonía política en el país.

A medida que los espacios locales experimentaron la alternancia electoral, otras fuerzas como el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática lograron acceder al poder público y demostrar nuevas formas de conducir el aparato de gobierno, agudizando el declive tanto electoral como político del PRI. Del dominio que ejerció el priismo en todo el territorio nacional, en el año 2000 sólo pudo mantener un poco menos de la mitad de gubernaturas y alcaldías.

La reciente geografía electoral de los gobiernos locales así lo confirma; sin embargo, en algunas regiones el viejo partido se ha mantenido fuertemente arraigado. Ejemplo de esto es la gubernatura del Estado de México, que no ha experimentado alternancia electoral, al igual que algunos de sus municipios. Es el caso de Ixtapan de la Sal, en donde hasta los comicios efectuados (2006) el PRI se ha mantenido invicto en la presidencia municipal.

En estos espacios en donde el partido no ha dejado de gobernar saltan a la vista cuestionamientos sobre la forma de conducir el aparato de gobierno: ¿Se siguen manteniendo las viejas prácticas de autoritarismo, manipulación, exclusión y represión en el ejercicio gubernamental que caracterizó al PRI años atrás? o ¿La reforma de sus principios con la introducción de la democracia social responde a los nuevos intereses de la sociedad?

Para el caso de Ixtapan de la Sal (2006-2009) resulta interesante analizar las condiciones y características del gobierno municipal para entender la permanencia ininterrumpida del PRI en el poder y, al mismo tiempo, evaluar la calidad del ejercicio gubernamental del partido como gobierno. Estos son los objetivos por desarrollar en el presente capítulo, el cual se divide en tres apartados: el primero que describe a Ixtapan de la Sal en relación con las condiciones socioeconómicas de su población, los resultados de las elecciones municipales y las características básicas del gobierno. En el segundo se analizarán los fines planteados por la actual administración priísta y los resultados a los que llegó, para que en el tercer apartado se analice la relación partido-gobierno.

El estudio es de carácter descriptivo y analítico, cuya fuente de información fue la revisión de documentos oficiales y notas periodísticas de diarios locales, entrevistas con el presidente municipal y regidores, además de la utilización de indicadores elaborados por el INEGI, CONAPO, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), la Auditoría del Congreso del Estado de México y el Programa de Desarrollo de la Naciones Unidas (PNUD).

El binomio partidos políticos y gobierno ha sido abordado en los estudios electorales y en las investigaciones de desempeño gubernamental de manera separada. En el proyecto de investigación del que forma parte Ixtapan de la Sal se analizan como factores interrelacionados, por lo que cada caso de estudio representa un análisis de la situación real del municipio. Aunque sería un error generalizar, sí se puede dar una visión del estado de los municipios en la entidad.

Ixtapan de la Sal: sociedad, elecciones y gobierno

Sociedad

Ixtapan de la Sal es un municipio semi-urbano, localizado en la región VI¹ del sureste del Estado de México y que colinda al norte con los municipios de Villa Guerrero y Coatepec Harinas, al oriente con Villa Guerrero y Zumpahuacan, al poniente con Zacualpan, y al sur con Tonalico y el Estado de Guerrero (Ver gráfico 1).

Gráfico 1. Localización del municipio.



Fuente: Enciclopedia de los municipios del Estado de México, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Estado de México, 2005.

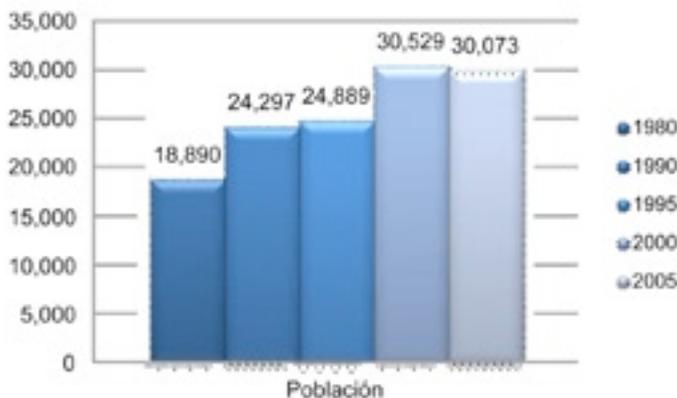
Su extensión territorial es de aproximadamente 162.89 kilómetros cuadrados, de los cuales el 21.97% es cultivable (maíz, frijol, sorgo, avena y jitomate, entre otros); en el 6.5% se encuentran asentamientos urbanos, 5.11% rurales y 2.2% es de asentamientos irregulares. El resto es de uso forestal, caracterizado por un vasto y rico ecosistema templado y manantiales de aguas termales, que lo han perfilado como uno de los cen-

¹ La Región VI está integrada por Ixtapan de la Sal, Coatepec Harinas, Almoloya de Alquisiras, Joquicingo, Malinalco, Ocuilan, San Simón de Guerrero, Sultepec, Temascaltepec, Tenancingo, Texcaltitlán, Tonalico, Villa Guerrero, Zacualpan y Zumpahuacan.

tros turísticos más importantes de la entidad, con significativa derrama económica.

En cuanto a la población, el crecimiento es lento pues en veinte años (1980 a 2000) la tasa poblacional apenas creció en promedio un 3.97% anual, e incluso presentó disminuciones en el último conteo realizado por INEGI en 2005, efecto general que sufrió la región y la entidad (Ver Gráfico 2). De acuerdo con lo anterior, en 2005 Ixtapan de la Sal contó con una población de 30,073 habitantes (24 veces menos que la existente en Toluca, por ejemplo), que en términos reales representa el 0.21% de la población estatal.

Gráfico 2. Crecimiento poblacional en el municipio de Ixtapan de la Sal (1980-2005)

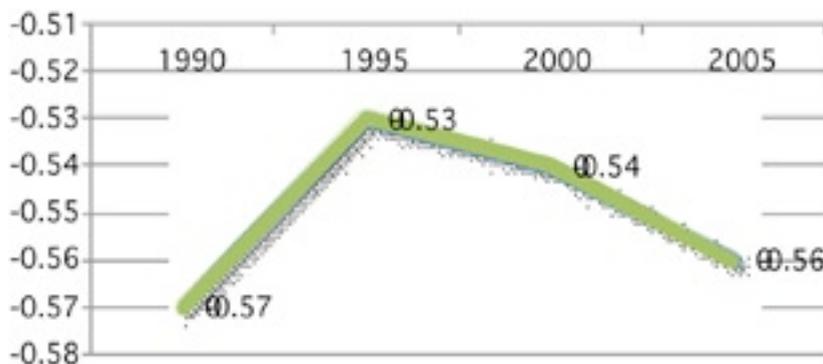


Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Ixtapan de la Sal, 2006

De acuerdo con el Bando Municipal 2006 sus habitantes se encuentran distribuidos en 4 barrios, 10 colonias, 10 fraccionamientos, 3 unidades habitacionales, 5 pueblos, 13 ranche-rías y 4 caseríos, observándose que de los 49 asentamientos territoriales el 44.89% concentra poblaciones en zonas rurales y el resto en condiciones urbanas, lo que refleja en términos económicos una diversidad en los ingresos familiares, pues se encuentran desde sencillas comunidades conformadas por campesinos y artesanos, hasta espacios residenciales que corresponden a empresarios de la región y a las familias más prominentes del municipio.

Esta disparidad de ingresos provoca que se mantenga un nivel medio de marginación (CONAPO, 2005), lo que significa carencias de urbanización, educación y salud en una parte significativa de las localidades. De hecho, tal condición no ha presentado variaciones significativas en los últimos 13 años, ya que desde 1995 se mantienen indicadores similares (Ver Gráfico 3). Se registra un ligero aumento en los habitantes que viven en condiciones rurales, pues de los 11,038 que existían en 1990, para 2000 aumentaron a 14,673 y para 2005 a 14,690, lo que significa que en poblados que desde hace 13 años se caracterizaron por ser rurales aún siguen manteniendo las mismas condiciones de marginación.

Gráfico 3. Crecimiento poblacional en el municipio de Ixtapan de la Sal (1980-2005)



Fuente: Base de datos municipales, Centro Universitario UAEM Amecameca.

Actualmente el proceso de urbanización, entendido como el acceso a servicios básicos como agua potable, drenaje y energía eléctrica, muestra que de las 5,905 viviendas en el municipio, el 14.02% carece de redes y servicio de drenaje, el 24.25% no dispone de agua potable y el 1.25% no cuenta con energía eléctrica (CONAPO, 2005). Estos indicadores reflejan precisamente que el polo de desarrollo en infraestructura básica se ha centrado en la cabecera municipal, dejando sin atención las localidades de la periferia (las cuales concentran el 48.85% de la población municipal) siendo precisamente éstas donde se elevan los niveles de marginación.

En términos de salud el municipio cuenta con 16 unidades médicas, 11 en zonas rurales y 5 en las urbanas entre las cuales destacan el ISEM (Hospital General y de Especialidades), ISSEMyM (Clínica-Hospital) y el IMSS, los cuales ofrecen servicios no sólo de consulta externa, sino también de especialización y hospitalización.

Aunque cabe destacar que la infraestructura de estos dos últimos es deficiente pues en el IMSS apenas se cuenta con dos camas y en el ISSEMyM 18, mientras que el ISEM ofrece 30. En cuanto a los servicios, hay consultas desde medicina general y consultorio dental, hasta ginecología, pediatría, cardiología, ortopedia y traumatología, además de laboratorios y rayos X (Plan Municipal, 2006:46).

Pese a existir dichos centros, sólo el 46.18% de la población es derechohabiente, mientras que el resto (16,183 habitantes) son atendidos en centros de consulta externa y, en caso de requerir estudios de especialización, tienen que cubrir el costo requerido.

En escolaridad el 89.17% de los ixtapenses es alfabeta (de los cuales 19.4% no concluyó la educación primaria) y el 11% no cuenta con instrucción escolar; es decir, existe en el municipio un rezago educativo de 30.6%, tasa alta en comparación con la media estatal (15.9%) e incluso de la región (23.5) (Ver Cuadro 2).

Cuadro 2. Escolaridad en Ixtapan de la Sal (2005)

	Alfabeta (%)	Sin instrucción escolar (%)	Rezago Educativo (%)
Estado de México	94.5	5.6	15.9
Región VI	86.8	4.3	23.5
Ixtapan de la Sal	89.2	11.1	30.6

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal de Ixtapan de la Sal, 2006

En términos económicos, el 26.2% de la población ubica en pobreza extrema al no contar con recursos suficientes para acceder a una alimentación básica (CENEVAL, 2005) pues en promedio el ingreso per cápita osciló en 33,358 pesos anual, que re-

sulta bajo cuando se compara con Tejupilco ubicado en la misma región donde el promedio fue de \$43,746 pesos (PNUD, 2004).

Se encuentra entonces que el 52.25% de la población sobrevivió hasta con dos salarios mínimos diarios, tasa alta en relación con Toluca, en donde sólo el 12.54% se encontraba en la misma condición, sin embargo, resulta baja cuando se compara con Tejupilco, en donde la tasa fue de 64.76%.

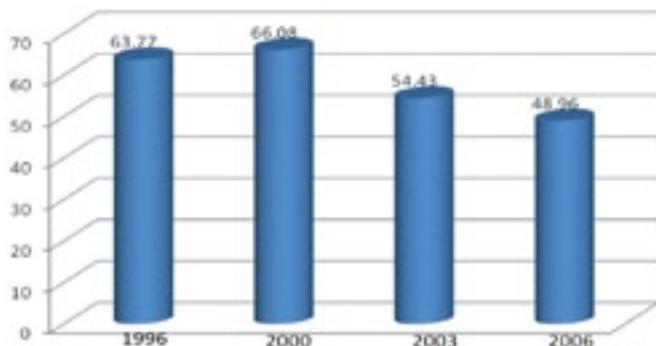
Generalizando, a la llegada del gobierno 2006-2009, las condiciones socioeconómicas del municipio reflejaban una fuerte polarización económica en la sociedad pues a pesar de que el municipio desde 2001 ha sido impulsado como centro turístico de relevancia estatal, las carencias sociales están presentes en materias básicas como educación, salud y vivienda. Situación que parece no haber sido atendida por las anteriores administraciones priistas, e inclusive para el actual gobierno también parece haber pasado inadvertida.

Elecciones

En Ixtapan de la Sal las elecciones para ayuntamiento se encuentran reglamentadas por la Ley Electoral vigente del Estado. En los últimos diez años se pueden caracterizar como propias de un sistema bipartidista con niveles de competitividad medio.

La base de electores del municipio se conforma por 18,851 votantes (IEEM, 2006), cuya tasa de participación en la elección celebrada en 2006 marcó apenas el 49% de ciudadanos que acudieron a votar, el porcentaje más bajo en los últimos diez años. De hecho esta tendencia de disminución ha sido constante desde 2000 (Ver Gráfico 4).

Gráfico 4. Participación electoral en Ixtapan de la Sal (1996-2003)

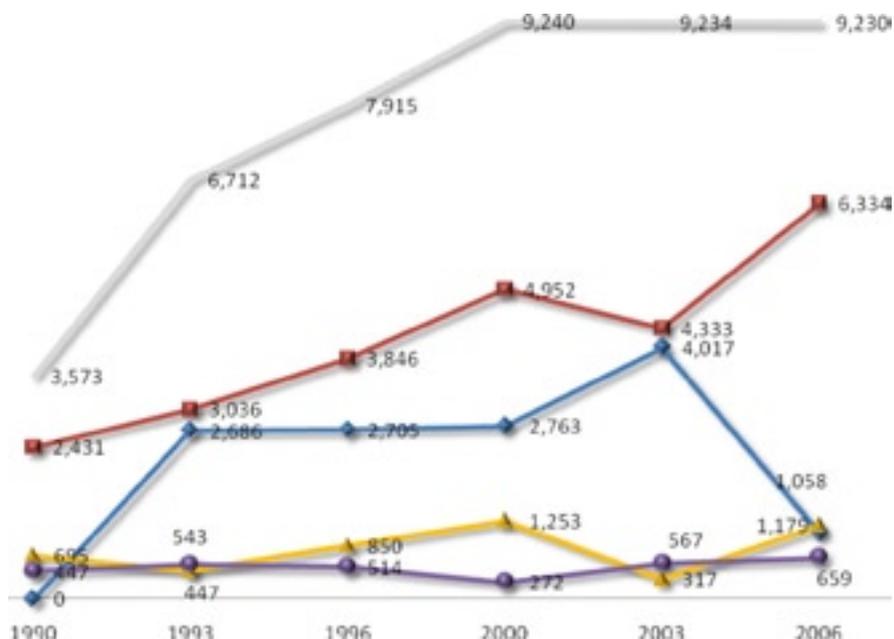


Fuente: Fuente: Base de datos municipales, Centro Universitario UAEM Amecameca.

Otra característica en materia electoral que sucede en el municipio es el dominio que tiene el PRI en las elecciones para ayuntamiento, pues se ha mantenido como la primera preferencia de la mayoría, logrando niveles de aceptación con más del 40% del total de los votos.

El análisis desde 1990 hasta 2006 así lo demuestra: el crecimiento de votos para el tricolor es constante (con excepción de 2003, cuando pierde 619 votos). En la elección de 2006 fue cuando obtuvo más sufragios a favor (de 2003 a 2006 incrementó 68%) pese a que en ese año fue cuando más disminuyó la participación electoral (Ver Gráfico 5).

Gráfico 5. Desarrollo electoral del PRI en las elecciones municipales en Ixtapan de la Sal en el municipio (1990-2006)



Fuente: elaboración propia con información de IEEM.

El Partido Acción Nacional poseyó una trayectoria competitiva con el PRI pues además de mantener tasas de votos constantes, en dos procesos electorales (1993 y 2003) puso en riesgo el dominio del viejo partido con márgenes de victoria muy bajos (5.21 y 3.42% respectivamente). Sin embargo, a pesar de ser la segunda preferencia electoral en el municipio, en 2006 el PAN sufrió un revés pues de 4,017 votos que obtuvo en 2003 para este último proceso apenas alcanzó 1,058 , por lo que fue desplazado por el PRD en la posición de preferencias.

Por su parte, el PRD no logró despuntar como fuerza electoral en diez años, pues el número de votos superó los mil hasta 2000 cuando logró 1,253 adeptos en las urnas,

aunque para 2003 la tendencia retrocedió y se recuperó nuevamente en 2006, cuando se coloca como la segunda fuerza electoral.

Como se percibe, existe una relación inversa en cuanto participación electoral y desarrollo del PRI, ya que mientras cae la tasa de participación el PRI aumenta votos, situación que podría reflejar pérdida de legitimidad política para el gobierno municipal.

De los resultados electorales se desprende también el hecho de la desproporcionalidad partidista en el ayuntamiento, porque la fórmula para el reparto de las regidurías en el municipio (que atiende el sistema electoral adoptado por el Estado de México) le ha dado la mayoría absoluta al PRI, mientras que la participación de la oposición en la toma de decisiones ha sido limitada e incluso en ocasiones inexistente, como se analizará en el segundo apartado.

Por todo esto, es evidente la notable presencia política que conserva la organización partidista, tanto al interior del municipio como fuera de él. Esto le ha permitido mantenerse como partido dominante en los comicios locales y cultivar una clase de políticos con expectativas y relaciones políticas fructíferas, como se analizará más adelante.

Gobierno

El municipio libre constituye la base de la división territorial y la organización política y administrativa del Estado mexicano; es una entidad pública susceptible de derechos y obligaciones establecidas en el artículo 115 Constitucional y leyes propias de cada entidad federativa.

Con las últimas reformas a este artículo y dentro del marco del federalismo, se le reconoció su facultad para gobernar y no solo para administrar, obligándolo a adoptar para su régimen interior una forma de gobierno representativo y popular, la cual está en función de un órgano colegiado (integrado por un presidente municipal, regidores y síndicos) elegido popularmente.

De conformidad con el artículo 115 de la Constitución Mexicana, el municipio tiene la obligación y la tarea de proveer de servicios públicos como agua potable, drenaje, alcantarillado, alumbrado público, seguridad pública, limpia y recolección de basura; construcción y mantenimiento de infraestructura básica como mercados, panteones, parques, calles, jardines, entre otros, y la función de reglamentación.

Para el logro de estos objetivos, así mismo se le ha facultado con instrumentos financieros que le permitan contar con los recursos económicos para el desarrollo del ejercicio gubernamental y el combate a las carencias y problemas sociales; actualmente, las fuentes de ingreso para las Haciendas municipales son las provenientes de la explotación de los bienes patrimoniales, contribuciones y derechos, y los recursos provenientes de la Federación y las entidades a través de participaciones y aportaciones.

De esta forma, el gobierno municipal, aparte de ser “la forma primaria de estructuración del poder político en una sociedad local” (Guillén, 1995: 130), constituye la instancia responsable y encargada de atender los asuntos públicos ya que está en contacto directo y permanente con el ciudadano y sus necesidades, y es el vínculo entre éstos y los otros niveles de gobierno (aunque existen excepciones).

Por esta importancia, es preciso analizar los gobiernos municipales, principalmente en dos dimensiones: la política y la administrativa; la primera atiende a cómo está distribuido el poder entre las diferentes fuerzas políticas del municipio y la capacidad de gestión de los actores, la segunda se relaciona con la normatividad existente, la organización interna y las finanzas públicas.

Composición del ayuntamiento y distribución de comisiones

Para la toma de decisiones que tienen que ver con la conducción de la vida pública del municipio, la aplicación del gasto público, los planes de obras y servicios públicos, entre otros asuntos, formalmente la responsabilidad recae en la instancia colegiada de gobierno que es el Ayuntamiento, el cual se integra por el presidente municipal, síndicos y regidores que la ley determina.

El Código Electoral del Estado de México establece que es responsabilidad y obligación del partido ganador de la contienda incluir en el ayuntamiento a miembros de la oposición como medida para contribuir a la democratización gubernamental. Pero tiene el efecto contrario al darle al partido ganador el dominio total en el cabildo:

Artículo 24. Para la elección de los ayuntamientos de los municipios del Estado, se estará a las reglas siguientes:

- I. Se aplicarán los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, con dominante mayoritario;
- II. Los ayuntamientos se integrarán conforme a los siguientes criterios poblacionales:
 - A. En los municipios de menos de 150 mil habitantes, el Ayuntamiento estará integrado por un presidente municipal, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. En adición a lo anterior, habrá hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional.

De acuerdo con lo anterior, el ayuntamiento de Ixtapan de la Sal está integrado por un presidente municipal, un síndico y 10 regidores; de estos últimos, seis son para el partido ganador y únicamente cuatro para los partidos de oposición con mayor porcentaje electoral.

Si lo que se quiere es medir el grado de pluralidad en el ayuntamiento, se atiende la premisa de Rigoberto Ramírez (2003: 88) que establece que la suma de votos de presidente municipal, más síndico, más regidores del partido del presidente municipal menos los votos de los regidores de oposición, dividido entre el número total de votos, indican el tipo de mayorías y decisiones que se toman al interior del órgano colegiado (Ver Fórmula 1).

Fórmula 1. Pluralidad Política en Ayuntamientos.

$$GPA = \frac{(VPM + VSP + VR) - VRO}{NV}$$

Valores negativos indican mayoría con posible coalición de partidos de oposición y minoría para el partido ganador.

Valor 0 (cero), existe equidad en las fuerzas del partido de gobierno y los de oposición. Valores positivos, existe dominio del partido ganador.

Fuente: Con información en Ramírez, 2003:88

En función de este indicador, en Ixtapan de la Sal se encuentra que la pluralidad del ayuntamiento se caracteriza por la presencia de un partido dominante y mayoritario, donde las decisiones son tomadas sin el consentimiento de la oposición y cabildos sin que llegue a propiciarse el debate. De acuerdo con el modelo propuesto.

Cuadro 3. Composición de ayuntamiento 2006-2009.

Cargo	Propietario	PARTIDO POLÍTICO	Comisión
Presidente	Salvador C. Vergara Cruz † ¹	PRI	Gobernación, seguridad pública, planeación y Hacienda
Síndico 1	Dante Figueroa Sánchez	PRI	
Regidor 1	Olga Elena Fierro Alejo	PRI	Salud, parques y jardines
Regidor 2	Gloria A. Arizmendi Sotelo	PRI	Deporte y cultura
Regidor 3	Raymundo E. Fuentes González	PRI	Agua, drenaje y alcantarillado
Regidor 4	Arturo C. Arellano Morales	PRI	Medio Ambiente, Desarrollo Urbano y Transporte
Regidor 5	Ángel J. Alderete Espiniella	PRI	Turismo y obras públicas
Regidor 6	María M. Gómez Arizmendi	PRI	Educación Pública
Regidor 7	Jorge A. Pedraza Lagunas	PRD	Mercado, tianquis y abasto
Regidor 8	Ma. Irma Hernández Figueroa	PRD	Poblaciones y reglamentos
Regidor 9	Gloria Elsa Rodríguez Gómez	PAN	Empleo y alumbrado
Regidor 10	Benjamín Velasco Zariñana	PAN	Fomento agropecuario

Fuente: Elaboración propia con datos de IEEM.

Centrando la atención en la última elección efectuada en 2006, cuando el PRI nuevamente ganó la presidencia municipal con el 69% de la votación total bajo la fórmula de Salvador Vergara como alcalde, el reparto de regidurías (atendiendo el principio legal) quedó como se presenta en el Cuadro 3.

Se constata que el PRI obtuvo el 67% del total de los cargos por elección popular del ayuntamiento, que significa también el 67% en los votos para la toma de decisiones de los asuntos públicos, contra cuatro votos juntos (33%) del PRD y PAN; por lo que si estos últimos quieren que sean aprobados sus proyectos y propuestas, deben llegar a acuerdos y coaliciones con otros miembros del PRI.

El discurso oficial del PRI difiere de las experiencias de los regidores de oposición, porque mientras el actual presidente municipal Oscar Sandoval Tovar Arizmendi afirma que en el cabildo se ha promovido el consenso y la inclusión de las propuestas del PAN y PRD (2008), Gloria Rodríguez Gómez (novena regidora por el PAN) afirma que es difícil que proyectos elaborados por ellos como partidos de oposición sean aprobados en el cabildo, más cuando ponen en riesgo los intereses del principal partido en el gobierno (2008).

Esto no significa que los partidos de oposición se encuentren “atados de manos” frente al dominio en el cabildo, sino que depende de la capacidad negociadora, y a veces coercitiva, de los regidores por obtener el apoyo de la mayoría. Jorge Pedraza Lagunas, regidor por el PRD, afirma que como partido de oposición ha presionado al presidente municipal y regidores priístas a aprobar ciertos proyectos, mediante la movilización de ciudadanos y manifestaciones públicas.

A pesar de estos dos extremos, han existido consensos en intereses que les son comunes a los tres partidos, por lo que varios acuerdos han sido aprobados por unanimidad.²

En cuanto a las comisiones en los ayuntamientos que permiten a cada integrante especializarse en algún grupo social o demanda específica y así atender eficazmente los problemas más recurrentes de las comunidades, en Ixtapan de la Sal se distribuyeron tal como lo marca el Cuadro 3. Temas de especial interés en el municipio como seguridad pública, hacienda, turismo, obras públicas, educación, desarrollo urbano y salud, quedaron bajo la responsabilidad priísta. Tanto abasto, como población y reglamentos les correspondieron al PRD, y empleo, alumbrado público y fomento agropecuario al

² Las temáticas de estos acuerdos se desconocen porque no se tuvo acceso al libro de actas.

PAN. Nuevamente se reafirma la desproporción existente al interior del ayuntamiento porque, al ser aprobadas en cabildo, el partido mayoritario tiene la ventaja de asumir las comisiones de mayor impacto social y electoral.

Organización interna

La estructura orgánica y funcional de la administración pública municipal constituye el pilar del trabajo gubernamental, pues sin el personal administrativo, operativo y técnico simplemente no existiría la instancia pública. Sin embargo, otra característica general de los municipios mexicanos es que precisamente las plazas y puestos públicos se han convertido en los medios para el control político al interior del ayuntamiento, debido a que por los compromisos hechos en campaña, la designación de funcionarios está subordinada a los intereses del presidente municipal y del partido mayoritario.

La estructura organizacional del ayuntamiento debe atender dos criterios: el administrativo y el operativo, es decir, deben estar presentes las funciones adjetivas y sustantivas. Las primeras atienden precisamente actividades relacionadas con el manejo de personal, material y recursos públicos, y las segundas al ejercicio público en sí.

Analizando el organigrama del ayuntamiento de Ixtapan de la Sal, de las once dependencias directas más tres autónomas, cuatro realizan trabajos relacionados con la función adjetiva, y el resto con la sustantiva (Ver Cuadro 6). Además se observa que cada dependencia tiene una estructura que permite atender con cierta especialización las áreas de sus respectivas competencias. La tesorería municipal, por ejemplo, cuenta con tres subdirecciones: una especializada en ingresos, otra en egresos y por último en Catastro; Contraloría por el contrario, es una dependencia única sin estructura al interior, al igual que la Coordinación de Derechos humanos, la cual es autónoma del ayuntamiento.

Lo que no se observa es una dependencia encargada del archivo municipal, información pública y/o transparencia, de fomento a la participación ciudadana, de la Mujer, ni alguna exclusiva a la salud pública, la que sería de suma importancia por la falta de cobertura de los servicios de seguridad social en las localidades. El síndico pro-

curador tampoco aparece en la estructura.

Ahora bien, la red burocrática creada al interior del ayuntamiento permite que “el flujo de decisiones se transmitan, reciban e impacten de manera no cuestionada en lo fundamental (y que) implica la no pluralidad dentro de esa estructura” (Guillén, 1995: 35), lo que provoca que las acciones y decisiones de cada dependencia estén sujetas a ciertos intereses.

Tomando en cuenta la información proporcionada por la regidora panista Gloria Rodríguez, en relación con la designación de funcionarios al inicio del periodo de gobierno, como regidores de oposición sólo les fue permitido designar colaboradores en aquellas dependencias que correspondieran a sus respectivas comisiones (2008), de tal forma que en el caso del PRD al que le correspondió Mercados y Reglamentos únicamente tiene colaboradores cercanos en la subdirección de Mercados y tianguis; mientras que el PAN, cuyas comisiones fueron Empleo y Alumbrado Público, y fomento agropecuario, sólo influyó en la designación del Subdirector de Alumbrado Público y en la de Desarrollo Agropecuario.

En cuanto a la rotación de puestos, que es común en el transcurso de la administración municipal, particularmente en Ixtapan de la Sal, como se mencionó, tristemente el alcalde Salvador Vergara fue asesinado en 2008 o cual conllevó cinco modificaciones: la primera fue que Oscar Salvador Tovar Arizmendi asumió la presidencia municipal, por decisión de la Legislatura local, luego de que Oscar Morales Torres renunció a su derecho de ser presidente sustituto. El segundo cambio correspondió a la Secretaría del Ayuntamiento pues Felipe de Jesús Asunción renunció al cargo tras las agresiones de que también fue víctima, quedando Alfredo Rodríguez, quien fungía como secretario particular. Este cargo lo asumió Levi Millán Guadarrama, pariente de Raymundo Guadarrama, colaborador del fallecido alcalde.

La dirección de Turismo, dependencia importante por ser el vínculo del sector hotelero y comercial con el gobierno municipal y otras instancias, también sufrió cambios pues cuan-

do salió Jorge Obregón entró Miguel Castillo Fierro, pariente de la primera regidora. La Subdirección de Recursos Humanos se fusionó con la Subdirección de Administración.

La profesionalización del ejercicio público es otro tema de interés democrático actualmente, pues contar con servidores públicos y funcionarios capaces de ejecutar programas y proyectos con real impacto social, es lo más deseado en todo gobierno, por lo que es indispensable la preparación profesional y especializada para así realizar un trabajo eficaz. En cuanto a este criterio, el perfil técnico-profesional de los funcionarios públicos es bajo, pues del total solamente el 38.5% cuenta con estudios de licenciatura, 12.5% nivel técnico y, como es obvio, el 49% restante corresponde a personas con instrucción menor a preparatoria o afines (Plan Municipal, 2006:105).

Los manuales de organización y procedimientos permiten a cada dependencia y servidor público atender lo que legalmente le compete, los procedimientos para realizarlo y las restricciones a las que están sujetos; sin embargo, en este caso de estudio, al inicio de funciones de la actual administración no existía manual alguno, con excepción de Patrimonio Municipal.

Cuadro 6. Dependencias por tipo de función.

Tipo de función	Dependencia	Sub-dependencias
Adjektivitas	Tesorería <i>C. P. José Arizmendi Osorio</i>	1. Subdirección de Catastro 2. Subdirección de egresos 3. Subdirección de ingresos
	Contraloría <i>Lic. Pedro Guadalupe Almazán García</i>	
	Dirección de Administración <i>C.P. Hugo Carmona Pedraza.</i>	1. Subdirección de Administración 2. Subdirección de adquisiciones y almacén 3. Subdirección de servicios generales.
	Unidad de Comunicación Social <i>P.L.C.C. Rocío Melgar Quintana</i>	1. Coordinación de Diseño 2. Coordinación de informática

Fuente: Elaboración propia con información de Unidad de Transparencia del Municipio de Ixtapan de la Sal

Normatividad

Aunque constitucionalmente carece de funciones para legislar, el ayuntamiento sí está expresamente autorizado para expedir los reglamentos necesarios para conducir al orden social y al desarrollo comunitario; lo que resulta de vital importancia.

Lo común en todos los gobiernos municipales de México es que el ordenamiento general sea expresado en el Bando de Policía y Buen Gobierno, que precisamente “tiene el objetivo de establecer las normas de observancia general que rigen al gobierno y a la Administración, así como a los habitantes, visitantes y transeúntes” (Bando Municipal, 2008:5). Pero no es suficiente para mantener bajo Estado de Derecho las funciones al interior del ayuntamiento y del ejercicio público, por lo que resulta indispensable que se creen los reglamentos especializados para cada área y así se tenga la procedencia administrativa para ser sometidas como obligación.

Por esto, si se quiere medir el grado de normatividad existente en el municipio, es necesario distinguir entre todas las áreas que deben de ser reglamentadas y aquellas que cuentan actualmente con norma. Considerando que el Bando Municipal establece las áreas que le competen al ayuntamiento en relación con su administración interna y la ejecución del ejercicio público, se encuentra que en general el ayuntamiento de Ixtapan de la Sal tiene reglamentado el 48% de su competencia, es decir, un poco más de la mitad de las áreas de acción del gobierno no tienen norma alguna, sin embargo, están contemplados en el Bando Municipal (Ver Cuadro 7).

De este 48%, lo relacionado a la Administración Pública Municipal sólo está reglamentado el 57%, Servicios Públicos 33%, Seguridad Pública 66%; Turismo y Medio Ambiente, y Actividades comerciales, industriales y de servicios no cuenta con algún ordenamiento y Obra Pública al 100%. Esto es en términos cuantitativos, aunque faltaría analizar si las normas existentes son realmente efectivas.

Cuadro 7. Normatividad de Ixtapan de la Sal.

Área	Tema	Bando Mpal.	Reglamento			
Administración Pública Municipal	Funciones del ayuntamiento. Administración Municipal Planeación para el desarrollo. De organismos auxiliares. Consejos de participación ciudadana Hacienda Municipal Patrimonio Municipal		Reglamento interior del ayuntamiento			
			Reglamento interno de la A. P. M.			
			X			
			X			
			X			
			X			
			X			
			Manual de procedimientos de control interno del patrimonio municipal (57%)			
			X			
			Servicios Públicos	Agua Potable, Drenaje y Tratamiento de Aguas Residuales Alumbrado Público Servicio de limpieza Mercados y tianguis Panteones y cementerios Rastro Municipal Calles, parques y jardines		X
X						
X						
Reglamento de Panteones y Cementerios						
Reglamento de Rastros						
X						
Reglamento de Seguridad Pública (33%)						
Reglamento de Transito y Vialidad (66%)						
X						
X						
Seguridad pública	Seguridad Pública De protección civil y bomberos Transito y vialidad	X	X			
			X			
			X			
			X			
			X			
			X			
			X			
			X			
			X			
			X			
Turismo y medio ambiente	Turismo Medio ambiente		X			
			X			
			(0%)			
			Desarrollo Urbano y Obras Públicas	Desarrollo Urbano Obras públicas Uso de suelo		Reglamento de Fraccionamiento y Municipalización
						Reglamento de Obra Pública Municipal
						Reglamento de Zonificación de Suelos
						Reglamento de Catastro Municipal (100%)
						X
						X
						X
X						
X						
X						
Actividades comerciales, industriales y de servicios	Licencias y reglamentos Funcionamiento de establecimientos		X			
			X			
			(0%)			
			Otros	Justicia Administrativa		Reglamento de Salud
						Reglamento de Expendios de Bebidas Alcohólicas
						X
						X
						X
						X
						X
X						
X						
X						
X						
Total	25	12 (48%)				

Fuente: Elaboración propia con información del Bando Municipal de Ixtapan de la Sal y demás reglamentos existentes.

Así, se observa que no ha sido prioridad del gobierno priísta poner en orden estas competencias. Pero, como lo afirma el presidente municipal, es el asunto pendiente y de suma importancia en cabildo que será tratado en lo que resta del trienio (2008). Sin embargo, es relevante el estado que guarda el municipio en comparación con otros ayuntamientos de la región, pues en algunos la reglamentación es escasa e

incluso inexistente, como se ve en el caso de Tejupilco³.

La administración pública debe definirse a través de las planeaciones técnicas que se tracen para la solución de los problemas reales y significativos que afecten a la población y al municipio. El Plan de Desarrollo Municipal es el instrumento con que cuentan los ayuntamientos para fijarse metas y cumplirlas en el tiempo establecido; aunque desafortunadamente es más un requisito que debe cumplirse de acuerdo con el Sistema Nacional y Estatal de Planeación Democrática, que preocupación gubernamental por realizar el ejercicio público profesionalmente. En el caso que compete el documento sí da un diagnóstico sobre el estado que guarda la sociedad y gobierno en cuanto a carencias del primero y estrategias del segundo, aunque el único inconveniente (que se repite en todos los espacios municipales) es que los datos estadísticos expresados tienen rezago en cuanto a actualización de información, pues el Plan Municipal que fue elaborado en 2006 tiene como base indicadores de CONAPO e INEGI de 2004 y 2005 y, por la volatilidad de la dinámica poblacional y económica, pudo haber variado la situación de un año a otro.

En relación con estos dos asuntos (normas y planeación), el federalismo implantado en México hace que las instancias que se encuentren en la cúspide de la jerarquía establezcan parámetros e indicadores fijos para que tanto entidades como municipios se ajusten a ellos para sus planeaciones y normas. En Ixtapan de la Sal, por ejemplo, el gobierno Estatal y la legislatura local han envidado guías para la elaboración de Bando, manuales, reglamentos y Plan de Desarrollo, lo que genera el llamado isomorfismo institucional (Sánchez, 2006), que obliga a las instancias locales a adecuarse a los planes nacionales y estatales, y homologarse en estructuras, funciones y normatividad.

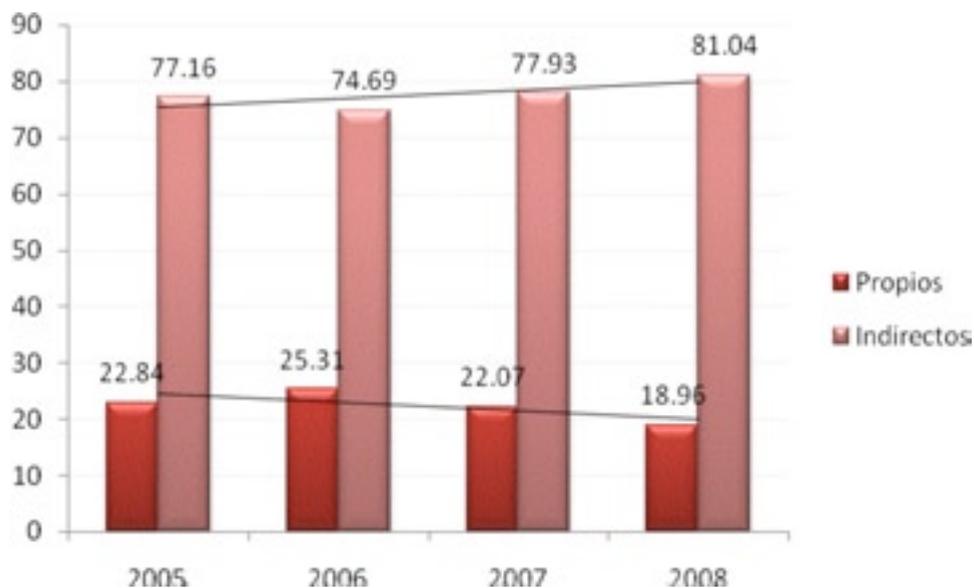
Finanzas públicas municipales

Uno de los aspectos fundamentales para el análisis municipal son sus finanzas públicas, pues a través de ellas se puede observar cuantitativamente qué fines persigue el municipio y la sustentabilidad financiera para llevarlos a cabo.

³ Ver Experiencia de un Gobierno Prísta: Tejupilco Estado de México (2006-2009) de María del Pilar Silva Rivera en esta misma obra.

Un rasgo que la mayoría de los municipios del país comparten es la dependencia financiera con respecto a los ingresos de la Federación y de la Entidad, que ha puesto en evidencia el hecho de que las haciendas locales han desactivado el empeño por incrementar la recaudación de los ingresos propios. Hay que señalar que esta capacidad se encuentra relacionada precisamente con el desarrollo económico del municipio, pues no se puede comparar la recaudación que puede hacer un municipio industrializado con uno rural.

Gráfico 6. Ingresos del municipio (2005-2008)



Fuente: elaboración propia con datos de Tesorería Municipal de Ixtapan de la Sal, Contraloría del Congreso Local e INAFED.

En este sentido, a pesar de que Ixtapan de la Sal es una zona turística activa y que ha traído la inversión de pequeños, medianos y grandes empresarios, la dependencia financiera registra un incremento significativo de 3.88 puntos porcentuales en promedio durante el periodo 2005-2008 (Ver Gráfico 6); en relación al último año ejercido (2008), el aumento fue de 3.11%. La tendencia ha sido similar en la disminución de recursos propios.

En lo referente a ingresos propios, recuérdese que Ixtapan de la Sal se caracteriza por ser un municipio con fuerte derrama económica debido al turismo como principal actividad económica, y que por lo tanto se expresa en recaudación de impuestos en mayor número. Pero como se advierte, la dependencia financiera ha aumentado año tras año, disminuyendo la capacidad de mantener la tasa de recaudación constante.

En el último año fiscal analizado (2008) la tesorería municipal recibió recursos por cerca de once millones de pesos (Ver Cuadro 8), de los cuales el 52.55% correspondió al impuesto predial, seguido por el gravamen sobre el hospedaje (18.71%) y la adquisición de inmuebles y otras operaciones (15.67%).

Cuadro 8. Recaudación de impuestos en el municipio de Ixtapan de la Sal, 2008.

Concepto	Recaudación	Porcentaje
Urbano actual	\$5'738,542	52.55
Urbano rezago	\$1'312,753	12.02
Adquisición de inmuebles y otras operaciones	\$1'711,450	15.67
Sobre anuncios publicitarios	\$102,089	0.93
Sobre diversiones, juegos y espectáculos públicos	\$11,410	0.10
Sobre la prestación de servicios de hospedaje.	\$2'043,314	18.71
Total	\$10,919,558	100

Fuente: elaboración propia con datos de Tesorería Municipal de Ixtapan de la Sal.

Otros de los rubros con mayor relevancia en el erario público municipal son los derechos, que suman un total de 2' 321, 653 pesos recaudados, seguidos por los productos (particularmente los provenientes del Balneario Municipal) que ascienden a cerca de cinco millones y medio de pesos. De los recursos indirectos (federales y estatales) los más importantes son del programa Hábitat, Programa de Inversión Estatal (PIE) y Gasto de Inversión Sectorial (GIS) para el caso de obras públicas que suman un aproximado de once millones; 60 millones de pesos que envía la federación para programas sociales y transferencias, y 917 mil pesos enviados por el gobierno Estatal para el mismo rubro (Ver cuadro 9)

Cuadro 9. Otros conceptos de ingresos, 2008.

Concepto	Recaudación
Derechos	2'321,653
Aportación de mejoras	560,921
Productos	7'359,099
a) Balneario Municipal	5'605,599
Aprovechamientos	18,180
Recursos hábitat	2'014,058
PIE	969,470
GIS	8'841,503
Recursos federales	60'231,877
Recursos estatales	917,439

Fuente: elaboración propia con datos de Tesorería Municipal de Ixtapan de la Sal.

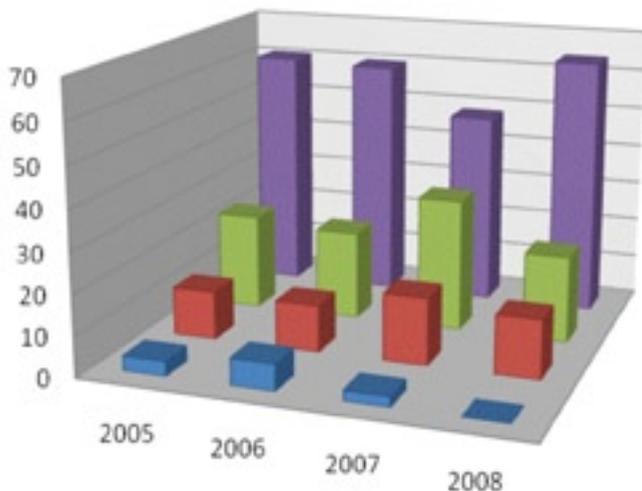
Cabe destacar que, al contrario a lo que ocurre en algunos municipios en los que en años electorales la capacidad de recaudación tiende a caer, en Ixtapan de la Sal después de haber recaudado 25.31% en 2005, aumentó 2.47 puntos porcentuales para el siguiente año fiscal.

En cuanto al gasto que realizó la administración, la mayor parte está dirigido al gasto corriente (Ver Gráfico 8), característica que comparten la mayor parte de los municipios, sin importar la bandera partidista, el segundo rubro corresponde a obras públicas e inversiones (transferencias y programas sociales) y, por último, el endeudamiento público.

Al igual que el supuesto anterior en relación a los periodos electorales, cuando tiende a aumentar el gasto de inversión y obras públicas como mecanismo para beneficiar la imagen del gobierno para los comicios electorales, justamente fue en ese año (2006) cuando disminuyeron ambos rubros en el gobierno de Ixtapan de la Sal, pero aumenta la deuda pública (aunque no se sabe para qué fue destinada).

Lo que sí puede afirmarse es que justamente a finales del primer año de gobierno (2007) es cuando se incrementa el gasto en obra pública e inversión, y disminuye el corriente; sin embargo para 2008 nuevamente la tendencia se vuelve inversa en ambos casos.

Gráfico 7. Egresos públicos del municipio, Porcentaje.



	2005	2006	2007	2008
■ Deuda Pública	3.75	6.63	2.49	0
■ De inversión	12.03	11.69	16.62	14.52
■ Obras Públicas	23.74	22.06	32.91	21.5
■ Corriente	60.47	59.62	47.99	63.98

Fuente: elaboración propia con datos de Tesorería Municipal de Ixtapan de la Sal, Contraloría del Congreso local e Instituto Nacional para el Federalismo en México.

Atendiendo particularmente 2008, la mayor parte del gasto público sigue concentrándose en el pago de remuneraciones de los servidores públicos y funcionarios que asciende a 31 millones 310 mil 444 pesos, mientras que gastos productivos como obras públicas y subsidios y apoyos a los sectores social y privado apenas suman 21 millones aproximadamente (Ver Cuadro 10), lo que demuestra que el gasto destinado a la atención de demandas y problemas sociales está siendo superado por la maquinaria burocrática del ayuntamiento, a pesar de que las condiciones marginales del municipio no han variado en los últimos diez años.

Cuadro 10. Conceptos de gasto en el municipio de Ixtapan de la Sal, 2008.

Concepto	Gasto
Servicios personales	35'214,212
Materiales y suministros	7'593,054
Servicios generales	10'733,575
Subsidios y apoyos a los sectores productivo, social y privado	3'224,356
Bienes muebles e inmuebles	3'238,243
Obras públicas	17'994,596
Deuda Pública	0

Fuente: elaboración propia con datos de Tesorería Municipal de Ixtapan de la Sal.

Calidad del gobierno municipal y desempeño del PRI

Habiendo observado las condiciones sociales, económicas y políticas del municipio, así como las características más importantes del gobierno municipal de Ixtapan de la Sal, se procederá a analizar la calidad del gobierno y el desempeño del PRI como partido gobernante, particularmente en el último año ejercido (2008).

Para el primer objetivo, la calidad del gobierno, se tomarán como indicadores las metas propuestas en el Plan de Desarrollo y los resultados según el segundo Informe de Gobierno. Es preciso señalar que no se tuvo acceso al primer informe, por lo que no se medirá el avance de las metas, sino simplemente si existieron acciones relacionadas con esas áreas.

Como se comentó anteriormente, el isomorfismo institucional genera que los municipios homologuen criterios de planeación y programas, por lo que el Plan Municipal se encuentra dividido en cuatro pilares: seguridad social, económica, pública e integral. El primero atiende aspectos relacionados con el acceso a servicios de educación y salud; el segundo a servicios públicos, marginación y desarrollo económico; la seguridad pública precisamente se dirige a protección civil, tránsito y policial y, por último, la integral está relacionada con la modernización administrativa del aparato de gobierno.

Seguridad social

Cuando la administración municipal de Salvador Vergara entró en funciones, las condiciones sociales presentaban rezagos en educación y salud, tal como se observó en el primer apartado. Un poco más del 30% de los alfabetas no tenían concluidos sus estudios

básicos, sumándoseles aquellos que no contaban con ninguna instrucción educativa.

Ante esta situación, la estrategia que se tramó en el Plan municipal fue equipar de infraestructura educativa a las instituciones públicas y también se fijó la meta de construir dos universidades públicas y dar mantenimiento a 96 planteles (Ver Cuadro 11). Con relación a la salud, el diagnóstico al inicio de gobierno estableció que además del rezago en cobertura y acceso al servicio, existía déficit tanto en instalaciones como en equipo, por lo que el objetivo propuesto por la administración fue construir más unidades médicas, sobre todo en aquellas localidades alejadas de la cabecera municipal.

Lo sobresaliente de las acciones de gobierno en el año 2008 fue la innovación de programas que contribuyeron a facilitar infraestructura; “Invítame a tus honores” e “Ixtaton” fueron dos proyectos llevados a cabo por iniciativa del gobierno municipal con inversión de recursos propios, y que permitieron dotar de pizarrones, botes de pintura, material de construcción y computadoras a planteles educativos, sobre todo de nivel primaria y secundaria. “Ixtatón”, en específico, fue una acción colectiva que permitió dotar de camas y medicamentos básicos a los centros de salud. De igual forma, recursos federales y estatales llegaron al municipio en estos rubros para el mantenimiento de instalaciones.

Pese a todo, el rezago educativo y de salud no pueden ser combatidos con estas acciones, pues el problema es la falta de cobertura de los servicios, de talleres para instruir a adultos y adultos mayores, de becas para los menores de las familias más precarias y de campañas de salud en las comunidades. Por lo tanto, el interés del gobierno ixtapense no puede ser considerado eficaz de acuerdo con las demandas en estas áreas.

Cuadro 11. Seguridad Social: Deficiencias, estrategias y resultados del gobierno municipal de Ixtapan de la Sal (2006-2008)

Pilar	Deficiencia	Diagnóstico de acuerdo a PDM e indicadores de INEGI, CONAPO y PNUD.	Estrategia	Resultado
	Indicador		Plan de Desarrollo Municipal (2006-2009)	Segundo Informe de Gobierno (2008)
Seguridad social	Educación	Tasa alta de rezago educativo	Equipar instalaciones educativas. Meta: 2 universidades y mantenimiento de 96 centros.	"Invítame a tus honores", otorgamiento de computadoras, botes de pintura, materiales de construcción, pizarrones y equipos de sonido (Recurso mixto) "Mil aulas, mil esfuerzos: gobierno que cumple" otorgamiento de apoyos para infraestructura educativa (recurso estatal)
		Concentración de instalaciones en la cabecera municipal.		
	Salud	Rezago (54%)	Construir más unidades médicas en localidades donde no existe el servicio.	"2º Ixtatón" para adquirir equipo para clínicas de rehabilitación. Apoyo económico a un ixtapense que fue operado.
		Déficit de infraestructura		
No contemplados en el plan				
			Niñez	"Oportunidades" programa federal que otorga recursos en efectivo y despensas. "Setenta y más", apoyos económicos.
			Adultos mayores	Conformación de red de adultos mayores (Recursos propios)
			Mujer	Creación del Consejo Municipal de la Mujer

Fuente: Elaboración propia con información de Unidad de Transparencia del Municipio de Ixtapan de la Sal

Aspectos no previstos en el Plan Municipal pero que sí fueron atendidos durante 2008 estuvieron relacionados con la niñez, mujeres y adultos mayores, aunque la mayoría de estas áreas fueron cubiertas con recursos federales y estatales. Lo destacable es la creación del Instituto de la Mujer, el primero de la región y que en su primer año impulsó proyectos productivos para el género femenino.

Seguridad económica

En cuanto al pilar de seguridad económica con relación a la cobertura de servicios públicos básicos, el diagnóstico en 2006 reveló que existía déficit en la cobertura tanto en agua potable como de drenaje, por lo que el objetivo del ayuntamiento se centró en ampliar las

redes y la construcción de una presa para la captación de las aguas pluviales. Para 2008 sí se observan acciones para combatir la problemática al construir y ampliar redes, captando los residuales que contaminaban ríos. En aquellas localidades donde aún faltaba agua potable se enviaron pipas para el suministro temporal (ver Cuadro 12).

Cuadro 12. Seguridad económica: Deficiencias, estrategias y resultados del gobierno municipal de Ixtapan de la Sal (2006-2008)

Pilar	Deficiencia	Diagnóstico de acuerdo a PDM e indicadores de INEGI, CONAPO y PNUD.	Estrategia Plan de Desarrollo Municipal (2006-2009)	Resultado: Segundo Informe de Gobierno (2008)
Seguridad económica	Agua potable	Déficit de cobertura en servicio de agua potable	Ampliar red de cobertura. Avance de construcción de presa.	Entubamiento de agua potable para la comunidad de Albrojo, San Diego y Alcalá
				Envío de 2,211 pipas de agua a comunidades que carecen del líquido. .
	Drenaje	Déficit de cobertura de drenaje	Ampliar red de cobertura. Construcción de un km de red.	Entubamiento de las aguas del canal, con 1,119 tubos.
				Entubamiento de aguas residuales de los ríos los Sabinos y Salado.
	Viviendas	Marginación: alto índice de techos de viviendas vulnerables	Implementar programas de mejoramiento de vivienda	"Tu casa", programa federal para mejoramiento de vivienda.
	Asentamientos humanos	Asentamientos irregulares	Regular asentamientos urbanos y reinstalar asentamientos irregulares	No reporta
	Centros de abasto	Inoperatividad de mercado	No existe dato.	Remodelación
	Alumbrado público	Inexistencia de infraestructura	Adquisición un equipo técnico	Instalación de 73 lámparas y mantenimiento de 727.
				Adquisición de unidad para realizar mantenimiento.
	Recolección de basura	Necesidad de nuevas unidades	Adquisición de dos unidades	Adquisición de un camión volteador. (recurso propio)
		Manejo inadecuado de residuos sólidos	Cumplir normas ambientales. Avance en construcción de planta tratadora de aguas residuales. Ejecución de 33 campanas ecológicas. Realizar la ampliación de 6,500 metros cuadrados	Campaña "Carta a la tierra" Campaña de separación de basura Campañas de reforestación
	Panteón Municipal	Necesidad de ampliación	Realizar la ampliación de 6,500 metros cuadrados	Creación de barda perimetral.
	Carreteras	Necesidad de mantenimiento	Impulsar la creación de nuevas vías. 3 km de mantenimiento	Mantenimiento de vialidades
				Pavimentación de calles (FISM)
	Calles	Necesidad de mantenimiento	Dar mantenimiento continuo	Construcción de camellón (FISM)
				Mantenimiento de calles
				Encementado de canal de agua de riego.
	Caminos	Necesidad de mantenimiento	Pavimentar caminos	Construcción de la fuente Iztapancihuatl
	Imagen urbana	Necesidad de mantenimiento	Gestionar recursos para recuperar imagen urbana	Otorgamiento de "Opciones productivas
				Diversificar la oferta turística. Promoción turística
Empleo	Tasa alta de migración. Empleos mal remunerados Falta de nuevos empleos	Capacitar a la población en actividades productivas. Capacitar a sector artesanal	Programa "Moderniza" para la difusión turística (Recurso mixtos)	
			Feria del Empleo con 72 personas colocadas en algún puesto.	
			Talleres de formación productiva	
			Construcción de 10 invernaderos y operación del proyecto Implementos agrícolas (Recursos de SEDRAGO).	
			Entrega de 6 tractores	
NO CONTEMPLADOS EN EL PLAN				
			Cultura	"Sábados culturales" con presentación de películas.
				Organización de Primer Festival de Coros
			Fomento deportivo	Sede del Festival de Cuento Libre 9 presentaciones de libros Fomento de lectura
				Organización de torneos de fútbol, básquetbol y atletismo Mini-olimpiada intermunicipal "El día del desafío"

Fuente: Elaboración propia con información de Unidad de Transparencia del Municipio de Ixtapan de la Sal

En 2006 una parte de los hogares de Ixtapan presentaron carencias en cuanto a calidad en la vivienda, pues algunas casas estaban construidas con materiales vulnerables como cartón y pisos de tierra. Con el programa federal “Tu casa” se logró atender la demanda de algunos habitantes que mejoraron sus viviendas mediante la donación de material de construcción como tabique y lámina de asbesto y aluminio; aunque esta acción no fue de recurso propio, sí contribuyó al combate de estas carencias.

Los servicios públicos como alumbrado público y recolección de basura presentaban deficiencias en cuanto a equipo, por lo cual en 2008 se adquirieron unidades técnicas y móviles, extendiéndose así la cobertura de los mismos.

Uno de los rubros con mayor reporte de acciones y gasto fue el de Vialidades, se remodelaron las principales avenidas que dan acceso al municipio, se construyeron guarniciones para el tránsito peatonal, a las calles de la cabecera y algunas localidades se les dio mantenimiento (bacheo). Sin embargo, el objetivo planteado por la administración fue la creación de nuevas carreteras y la pavimentación de terracerías, acciones que hasta 2008 no habían sido atendidas.

De acuerdo con el Plan Municipal, Imagen Urbana representaba otra área de interés, particularmente porque el turismo es la actividad básica del municipio, sin embargo, en 2008 únicamente se llevó a cabo la construcción de una fuente en el centro de la cabecera y se remodelaron el Palacio municipal y la Plaza Cívica, lo cual resultó insuficiente ante problemas que afectan mucho más severamente la imagen urbana, como el comercio en calles que no está en orden.

Empleo, la principal demanda de la región y primer compromiso adquirido por Salvador Vergara, se contempló en el Plan como área inmediata por atender mediante la promoción turística y la diversificación de actividades relacionadas (como por ejemplo, la creación de Parques Ecológicos). Se estimó necesaria la capacitación del sector artesanal y de la población en general a través de cursos y talleres productivos; por otro lado se consideró como una alternativa viable desarrollar el sector primario a través de proyectos rentables para el campo.

De este discurso, lo realizado realmente en 2008 fue la capacitación de ixtapenses mediante talleres de formación productiva como computación y elaboración de productos alimenticios como soya, yogurt, etcétera, esto captó la atención de jóvenes y mujeres principalmente, a pesar de que la mayor demanda es por parte del sector masculino. “Opciones Productivas” es un programa estatal que atiende el financiamiento de proyectos de comunidades y que fue ejecutado por el gobierno municipal otorgando cerca de 850 mil pesos en apoyos.

La Feria del Empleo realizada en 2008 por la Secretaría Estatal del Trabajo (la cual es dirigida por un ex presidente municipal de Ixtapan) logró colocar a 72 personas en algún empleo remunerado, aunque no se sabe si fue temporal. Y por último, la difusión turística del municipio sí fue una prioridad del gobierno en este año, pues con el programa Moderniza se buscó atraer tanto el turismo como la inversión privada para la creación de nuevos empleos y el aumento de derrama económica, aunque se carece de información para evaluar si realmente el objetivo fue logrado.

Aspectos que no fueron cuidados en estas acciones fueron: los talleres no garantizaban el acceso directo a empleo, los proyectos comunitarios correspondieron a localidades urbanas, la feria del empleo colocó a trabajadores en empresas de otros municipios y la difusión turística benefició a los grandes y medianos empresarios, además de que el sector artesanal no fue atendido y los recursos operados pertenecían a fondos etiquetados del gobierno federal y estatal.

Lo destacable de esta área fue que el fomento del campo fue lo más impulsado, pues con apoyo de la Secretaría Estatal de Desarrollo Agropecuario se implementaron proyectos rentables para estos grupos, como fue la construcción de invernaderos para los floricultores; la entrega de surcadoras, aspersores y rastras que facilitaron la siembra y cosecha a los campesinos y la entrega de tractores para grupos de ejidatarios.

De las áreas no incluidas en el diagnóstico del plan y, por lo tanto, en la planeación del gobierno, pero en las que sí se ejecutaron acciones se encuentra la cultura mediante el fomento de festivales regionales y el deporte a través de mini-olimpiadas intermunicipales.

Aunque las acciones realizadas no tuvieron el impacto necesario para combatir y eliminar los problemas que la comunidad padecía, es destacable que el gobierno priísta se preocupara por atender todas las áreas de seguridad económica (excepto asentamientos humanos).

Seguridad pública

Es sabido que en el Estado de México operan grupos delictivos dedicados al narcomenudeo, secuestro y robo, e Ixtapan de la Sal no está exento de ello. A pesar de que el discurso oficial del combate a estos grupos pertenece al gobierno panista de Felipe Calderón, en el Plan Municipal también fue contemplado este rubro, percatándose que el personal y equipo no eran suficientes para prevenir y erradicar la delincuencia en el municipio.

La estrategia fue gestionar ante la instancia estatal recursos para capacitar y contratar más personal; igualmente, se propuso atraer recursos estatales y federales para la adquisición de unidades móviles y armas.

Cuadro 13. Seguridad Pública: Deficiencias, estrategias y resultados del gobierno municipal de Ixtapan de la Sal (2006-2008)

Pilar	Deficiencia	Diagnóstico de acuerdo a PDM e indicadores de INEGI, CONAPO y PNUD.	Estrategia Plan de Desarrollo Municipal (2006-2009)	Resultado: Segundo Informe de Gobierno (2008)
Seguridad Pública	Seguridad pública y tránsito	Falta de personal	Gestionar incremento a 200 cuerpos policíacos.	39 nuevos policías, sumando un total de 78 elementos.
		Falta de equipo	Contratación de 4 paramédicos y 8 bomberos.	No reporta
			5 equipos para bomberos.	No reporta.
			Para policía no se reporta.	Donación de dos patrullas Compra de dos patrullas turísticas.
	Derechos Humanos	Falta de denuncias	Hacer trámites eficientes para la denuncia. Prevenir Delitos. Promover cultura de denuncia con 100 conferencias.	Asesorías gratuitas Apoyo legal Defensoría de oficio Conferencias temáticas
	Protección civil y bomberos	Falta de equipo	Gestionar la adquisición de material necesario. Adquisición de dos unidades móviles de protección civil	No contemplados en el plan
Falta de material				
			Delincuencia	Creación de Consejo Municipal de prevención del delito
				Aumento de patrullajes en las zonas más conflictivas.

Fuente: Elaboración propia con información de Unidad de Transparencia del Municipio de Ixtapan de la Sal

Para 2006 los resultados fueron la contratación de 39 elementos más, la donación de dos patrullas por la Agencia de Seguridad Estatal y la compra de dos patrullas turísticas con recursos propios; los patrullajes fueron incrementados particularmente en la cabecera municipal y se agilizó la repuesta de auxilio en casos de emergencia (Ver cuadro 13). En colaboración con el gobierno estatal y federal (ASE, PFP y AFI) se realizaron importantes operativos para la detención de narcomenudistas, lo que trajo como resultado la captura de 4 elementos pertenecientes a La familia. Lamentablemente, esta estrategia costó la vida del presidente municipal Salvador Vergara, quien, según averiguaciones de la ASE, fue ejecutado por integrantes de ese grupo.

Igual importancia tuvo la creación del Consejo Municipal de prevención del delito a cargo de Fernando Ordorica, cuyo objetivo es orientar a los delegados (autoridades auxiliares en cada localidad) para prevenir desde las familias la delincuencia juvenil, y conocer propuestas y proyectos ciudadanos para combatir este problema.

El área menos atendida por el gobierno municipal es la correspondiente a bomberos, pues aunque el diagnóstico reveló deficiencias en personal, equipo y unidades, en 2008 no se reportó acción que solucionara estos problemas.

Derechos humanos es una dependencia autónoma de reciente creación que se encuentra en la estructura del gobierno municipal de Ixtapan de la Sal, la cual se percató de que los trámites para denuncia eran ineficientes y además en las comunidades se carecía de cultura de denuncia. Por lo tanto, se establecieron como objetivos hacer eficientes los trámites y, a través de conferencias, promover la importancia de denunciar los delitos de que fueron víctimas. Lo que se logró para 2008 fue el aumento de asesorías legales gratuitas, defensoría de oficio y conferencias para la prevención de delitos impartidas en escuelas.

De esta forma se encuentra que en cuanto el combate a delincuencia, Seguridad Pública fue una de las principales prioridades que refleja lo orquestado por el gobierno municipal hasta este momento, aunque como ha sucedido en los dos pilares anteriores, las acciones no han sido suficientes para erradicar el problema.

Seguridad integral

Modernización administrativa en cada área dentro del ayuntamiento es el objetivo del pilar de seguridad integral, que atiende aspectos como la reglamentación y organización; funcionarios y servidores públicos, fomento de la participación ciudadana y finanzas públicas.

Pese a que en 2006 se constató la inexistencia de manuales de operación y falta de reglamentación, en 2008 lo único expedido fue el Manual de procedimientos del control interno del Patrimonio Municipal y, como se observó en Normatividad, no contribuye en mucho pues demasiadas áreas están desatendidas (Ver Cuadro 14).

Cuadro 14: Seguridad integral: Deficiencias, estrategias y resultados del gobierno municipal de Ixtapan de la Sal (2006-2008)

Pilar	Deficiencia	Diagnóstico de acuerdo a PDM e indicadores de INEGI, CONAPO y PNUD.	Estrategia Plan de Desarrollo Municipal (2006-2009)	Resultado: Segundo Informe de Gobierno (2008)
Seguridad integral	Administración Pública	Falta de reglamentación	Elaboración de reglamentos y manuales, para comenzar el proceso de certificación	Elaboración de manual de procedimientos de control interno del patrimonio municipal
		Falta de manuales		
		Actualización de gobierno electrónico	Creación de nueva página web	Creación de página web, que funcionó sólo el primer año (2007)
	Funcionarios y servidores públicos	Necesidad de capacitación	Gestionar capacitación ante el Instituto de Profesionalización de Servidores Públicos del Estado de México.	No reporta
		Profesionalización de funcionarios	Implementar Servicio Civil de Carrera	No reporta
	Participación ciudadana	Falta de promoción para la participación ciudadana	Crear consejos de participación en obra pública y demás actividades públicas.	Creación de 76 COCICOVI
Finanzas públicas	Falta de capacidad de generación de recursos propios	Incrementar a 40% la recaudación de ingresos propios	Ver Finanzas públicas	
		No contemplados en el plan		
		Transparencia y rendición de cuentas	Creación de la unidad de transparencia y acceso a la información pública.	

Fuente: Elaboración propia con información de Unidad de Transparencia del Municipio de Ixtapan de la Sal

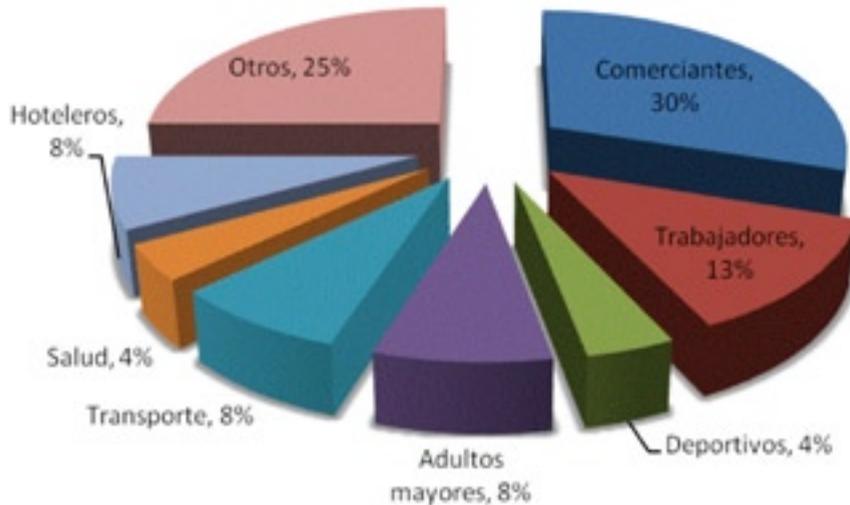
El portal electrónico de www.ixtapan.com.mx pese haberse creado en 2007 dejó de funcionar en 2008, aunque se creó un sitio anexo al del gobierno estatal (<http://www.edomexico.gob.mx/ixtapan delasal/>). Con relación al acceso de información pública de oficio, simplemente no existe la información ofrecida, como son la cuenta pública y las actas de cabildo por ejemplo.

Como fue advertido en el apartado de Organización interna, funcionarios y servidores públicos de la actual administración se caracterizan por una deficiencia en la profesionalización del servicio público, ante lo cual el gobierno municipal vio bien plantearse como objetivo la capacitación continuas del personal e implementar el servicio civil de carrera. Sin embargo, en 2008 el informe no reporta nada relacionado con estos conceptos.

El impulso de la participación ciudadana fue otro aspecto considerado en el Plan Municipal al observar la falta de interés social en la participación de los asuntos públicos, aunque más bien debe observarse como una disposición impuesta por los otros niveles de gobierno para cumplir con estándares internacionales; sea cual fuere la justificación, en el plan quedó establecido que el objetivo de la administración de Salvador Vergara consideraría la creación de consejos de participación ciudadana para la vigilancia de la aplicación de la obra pública, principalmente.

El resultado fue alentador pues además de los 76 Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia (COCICOVI) creados, para la elaboración del Plan Municipal se insistió la participación de la sociedad civil organizada a través de las organizaciones civiles y sociales (OCS), instituciones públicas y de los sectores público y privado, quienes “orientaron con sus propuestas y opiniones la definición de las metas, planes, programas y estrategias del Plan Municipal, lo que permitió obtener un documento íntegro (sic) que contenía las aspiraciones de la ciudadanía” (Plan Municipal, 2006).

Gráfico 8. Participación ciudadana en la formulación del Plan Municipal.



Fuente: Elaboración propia con información del Plan Municipal de Ixtapan de la Sal.

Según datos del Plan Municipal, 24 organizaciones sociales y civiles acudieron al llamado de las cuales 30% eran de comerciantes (y que corresponde a la actividad básica del municipio), seguidos por las asociaciones de trabajadores (13%) y de hotelería (8%) principalmente (Ver Gráfico 6); el aspecto negativo fue que no se mantuvo ni el fomento a la participación, ni la participación en sí, para la toma de decisiones que el ayuntamiento tomó en lo sucesivo.

Debe atenderse también la falta de cultura de participación entre la sociedad, pues como se observó en Elecciones, la participación electoral ha disminuido significativamente en los últimos años. Aunado a que la participación ciudadana es más bien institucionalizada que espontánea (surgida directamente de la sociedad), todo esto puede indicar la incredulidad de los ixtapenses en la política del municipio.

Lo que sí es cierto es que el gobierno priísta 2006-2009 se abanderó de esta idea de participación ciudadana, incluso es parte del lema institucional: Tú tienes mucho que ver, y del discurso oficial:

“Somos un gobierno de confianza y en confianza, la confianza de saber que se hace el mejor y mayor esfuerzo por cumplir los compromisos de campaña, confianza por ser parte de una nueva generación de servidores públicos. Rendimos informe porque sabemos que contamos con el apoyo de los ixtapenses. Una de las principales demandas de los ciudadanos fue la de tener contacto permanente con el titular y los miembros del gobierno local” (Vergara, 2008).

Las finanzas públicas en el Plan Municipal también fueron contempladas como prioridad del gobierno entrante en 2006, pues al igual como se advirtió en líneas anteriores con respecto a la dependencia financiera, la administración se propuso incrementar en un 40% la recaudación de recursos propios, situación que fue contraria pues de 2006 a 2008 la tendencia de dependencia financiera fue en aumento (Ver Finanzas Públicas).

Por último, con relación a la transparencia y rendición de cuentas, igualmente fue implantada más por requerimientos del gobierno federal y la legislatura local que por iniciativa propia, pues además de que no tiene mención en el Plan Municipal, fue apenas en 2008 cuando se creó la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública. A pocos meses de su creación se quedó sin titular por el lapso de un mes.

La solicitud de información pública puede llevarse a cabo mediante tres vías: solicitud directa a la dependencia, escrita o por el portal del Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México (www.itaipem.org.mx). Se puede aseverar que las tres tienen déficit en los resultados, ya que al intentar conseguir información para la elaboración de este trabajo, la solicitud directa en oficinas resultó improductiva pues justificaban la negación de la información por la inexistencia de los documentos o por tratarse de información restringida cuando la ley la marca como pública. La deficiencia de la vía escrita es que no se cumple en el tiempo establecido. Por medio del portal electrónico jamás hubo respuesta.

Obras públicas e infraestructura social

Es la obra pública una de las principales tareas del gobierno municipal que se encuentra

contemplada en la Constitución Mexicana, en leyes federales y en las constituciones locales, y que contiene de fondo el objetivo de mejorar las condiciones para el desarrollo social (para la provisión de servicios públicos como abasto de alimentos, educación y salud), económico (la construcción de carreteras caminos y puentes que conecten a las regiones para aumentar el intercambio comercial y la inversión privada, y que a su vez genere empleo y capacidad de adquisición de bienes y productos) y deportivo-cultural (a través de la construcción de espacios públicos de recreación y de fomento cultural, como canchas deportivas, parques, jardines, teatros, etcétera).

El recurso destinado a este rubro en el gobierno de Vergara Cruz estuvo subsidiado en su mayoría con recursos estatales a través del Programa de Apoyo al Gasto de Inversión de los Municipios (PAGIM) y Gasto de Inversión Sectorial (GIS), y federal a través del Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado (FORTAMUN), Fondo para la Infraestructura Social Municipal FISM y Hábitat, este último atraído por primera vez al municipio y a la región.

Como se ha sostenido, el isomorfismo institucional homologa acciones y establece criterios para la presentación, no solo de documentos como el Plan Municipal o Bando, sino también fija parámetros deseables para el ejercicio público. En el caso de la obra pública es SEDESOL la que determina la norma oficial a la que deben comprometerse los gobiernos municipales.

Cuadro 15. Infraestructura y equipamiento social: Deficiencias, estrategias y resultados del gobierno municipal de Ixtapan de la Sal (2006-2008)

Indicador	Concepto	Disposición legal según SEDESOL	Existente en el Municipio	Diagnóstico (%)*	Resultados según Segundo Informe
Cultura	Bibliotecas	No disponible	13	-	No reporta
	Casa de Cultura	1 casa	1	0	Remodelación de centro cultural
	Escuela de Bellas Artes	3 aulas	3 aulas	0	No reporta
	Auditorio municipal	Entre 71 y 357 butacas	No disponible	-	No reporta
	Salón de usos múltiples	315 m ²	430 m ²	26	No reporta
Recreación	Plaza cívica	4,480 m ²	1,200 m ²	-26	Remodelación
	Parques	10,000m ²	1,280 m ²	-87	Construcción de parque La presita, Angelitos,
	Sala de Cine	280 butacas	135 butacas	-51	Iluminación
	Balneario municipal	No disponible	Albercas, chapoteaderos, SPA.	-	Remodelación de SPA
	Juegos infantiles	2,750 m ²	750 m ²	-73	No reporta
Educación	Educación primaria	119 aulas	215 aulas	55	Construcción y remodelación de aulas y sanitarios
	Educación Secundaria	14 aulas	68 aulas	80	Construcción y remodelación de aulas y sanitarios
	Educación Preparatoria	6 aulas	11 aulas	45	Construcción de CECYTEM
	Normal Superior	4 aulas	2 aulas	-50	No reporta
Deportes	Unidad Deportiva	No disponible	3,200 m ²	No disponible.	No reporta
	Campos deportivos	14,286 m ²	5,286 m ²	-63	Construcción de cancha de usos múltiples.
Salud	Centros de Salud	No disponible	14	No disponible	Remodelación de centros de salud.
	Clinicas	No disponible	1	No disponible	No reporta
	Hospital general y de Especialidades	No disponible	1	No disponible	No reporta
Abasto	Rastro	230 m ²	370 m ²	62	No reporta
	Mercado	No disponible	No disponible	-	Remodelación de mercado
					Remodelación de sanitarios

*Porcentajes negativos indican déficit, porcentajes positivos superávit.

Fuente: elaboración propia con información de Unidad de Transparencia del Municipio de Ixtapan de la Sal.

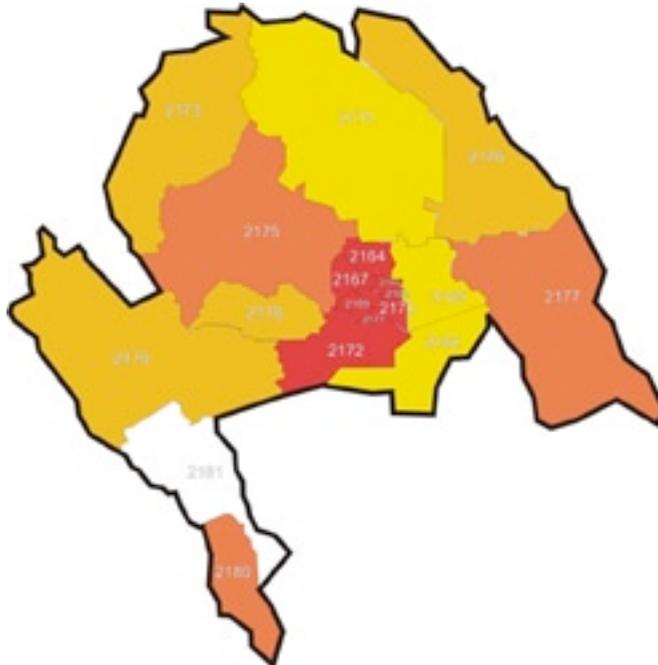
En el Cuadro 15 se establece la norma sugerida por SEDESOL por cada concepto, asimismo se presenta lo existente en el municipio y lo que según el Segundo Informe se realizó en 2008. En términos generales, en cultura existe superávit en el número mínimo de obras públicas existentes, aunque en 2008 sólo se llevó a cabo la remodelación de un centro.

Recreación presentó en 2006 un déficit en promedio, por la falta de instalaciones de esparcimiento como parques y plazas cívicas por lo cual en 2008 se decidió invertir en la construcción de parques infantiles en dos localidades, iluminación de la sala de cine y remodelación del balneario municipal; éste último perteneciente al ayuntamiento, que aparte de contribuir al ingreso público, también representa la opción económicamente viable para las familias tanto del municipio como de la región al fijar costos mínimos de acceso en comparación con los grandes balnearios de la iniciativa privada.

Existe superávit en educación pues los parámetros establecidos por la norma son superados en más del 40%, aunque la educación superior sí presenta carencias en infraestructura. Como se constató en líneas anteriores, la educación es una de las áreas mejor atendidas por el gobierno ixtapense, y que se reafirma al observar que de las 125 obras públicas realizadas en 2008, el 28% correspondió a la construcción y remodelación de aulas, al mantenimiento de sanitarios, al igual que la construcción de un nuevo plantel educativo.

En deportes, existía un déficit en campos deportivos por lo que en 2008 se construyó una cancha de usos múltiples; en salud, la norma no fija mínimos en obras aunque ya se observó que no es suficiente la infraestructura existente, y que a pesar de ello sólo se remodelaron centros de salud y a través del Ixtatón se proveyó de equipamiento necesario. En abasto el informe no reporta mejoras en las instalaciones del rastro, pero sí menciona los avances de la remodelación del mercado que se encontraba inoperativo, y con esto el mantenimiento de sanitarios.

**Mapa 1. Distribución de la obra pública del municipio, por sección electoral.
(Ejercicio 2008)**



Fuente: Elaboración propia con información de Unidad de Transparencia del Municipio de Ixtapan de la Sal

Una característica peculiar de los municipios en relación a la obra pública es su concentración en la cabecera municipal, descuidando las localidades y rancherías alejadas de la urbe. En este caso, al analizar la distribución por sección electoral (Ver Mapa 1) se encuentra pese que la inversión es continua en la cabecera municipal, el actual gobierno municipal también dirigió proyectos a las localidades de la periferia, particularmente en infraestructura educativa (construcción de aulas y mantenimiento) y de vialidades e infraestructura básica (Pavimentación y agua potable).

Desempeño del PRI como gobierno en Ixtapan de la Sal (2006-2008)

Atendiendo hasta este momento lo vertido en cuanto a condiciones sociales, políticas

y económicas, y de igual forma los fines que la actual administración priísta persigue y consiguió, ahora es necesario analizarlos en relación con la ideología y las prácticas de gobierno para descubrir si realmente existen características específicas que definan al PRI como partido gobernante en Ixtapan de la Sal.

Antes de comenzar el análisis es pertinente hacer un recorrido histórico para definir las diferencias ideológicas y de prácticas que durante su auge como partido hegemónico definió al PRI, de lo que actualmente se abandera en la declaración de principios y Estatutos.

El PRI antes y después de la Reforma interna de 2001

Cuando finalizó el movimiento armado de 1910, el saldo arrojado fue un caos social y político que supo encausar Plutarco Elías Calles con la fundación del Partido Nacional Revolucionario (y que años más tarde se transformaría en Partido Revolucionario Institucional), el cual se convirtió en el regulador de conflictos, aglutinador de los líderes políticos y sociales, representante de las organizaciones y corporaciones, pero sobre todo fue el medio utilizado por el gobierno federal para lograr el orden y control social, político y económico de todos los espacios del país:

“[El PRI] se definió como institución revolucionaria, como instrumento de los gobiernos surgidos de ese movimiento, aglutinó a las organizaciones y las condujo de tal forma que sirvieran y apoyaran los proyectos gubernamentales (...) Éste sería el origen de la centralización del poder en el presidente y del fortalecimiento de la estructura directiva como su principal instrumento para conducir el partido en todo el país (...) La relación directa y, sin duda, subordinada de los gobernadores con el presidente garantizó el funcionamiento instrumental del partido” (Hernández, 2000: 280).

En su declaración de estatutos de 1929 se estipuló que los fines del partido y los gobiernos emanados de él serían los intereses sociales surgidos del movimiento, como la devolución de tierras a los campesinos, seguridad social y educación pública gratuita, fomento al desarrollo industrial y gobiernos estables, principalmente; para su cumplimiento era necesario unificar las diferentes fuerzas políticas y sociales del país y a través

de gobernantes comprometidos con la ideología revolucionaria, el proyecto buscaría en el ejercicio público el mejoramiento integral de las condiciones de las masas populares, promoviendo la colectividad y el nacionalismo (Ver en anexos: Estatutos y Declaración de principios). Este fue el discurso oficial, tanto del partido como del gobierno. En los espacios locales se reprodujeron de la misma forma.

Particularmente en los municipios, fueron varios los mecanismos que aseguraron el dominio del partido, entre los que pueden mencionarse están la figura del alcalde, la falta de pluralidad política, las redes clientelares y la fuerte relación con los poderes estatal y federal.

Los alcaldes, la mayoría líderes de corporaciones y organizaciones, se convirtieron en figuras temidas encargadas de controlar las demandas y de movilizar o inmovilizar a las masas en los municipios; fungían como operadores electorales, administradores de los cargos públicos al interior de los ayuntamientos y el vínculo entre las otras instancias de gobierno y del partido a nivel estatal y nacional.

El sistema electoral implantado por el poder central tuvo efectos contrastables al interior de los ayuntamientos, pues el sistema mayoritario dominante permitió que la pluralidad política fuera escasa e incluso inexistente, por lo que la toma de decisiones era unilateral y siempre obedeciendo a los intereses que el poder central requería. La oposición no figuraba en la integración del ayuntamiento, muchas veces porque los resultados electorales eran manipulados o simplemente no reconocidos.

La participación electoral estuvo limitada e incluso no era bien vista por el PRI, por lo que cualquier expresión política opuesta al PRI lo más pronto posible era inhibida e incluso reprimida y desaparecida por los aparatos policíacos, los cuales eran controlados a través del gobierno; también los movimientos sociales fueron silenciados mediante la coerción y la coaptación.

El federalismo que en ese entonces ya estaba contemplado constitucionalmente, permitió el centralismo de manera vertical en los municipios pues los presidentes municipales

fueron sometidos a las decisiones del gobernador o presidente nacional; por lo que el trabajo gubernamental carecía de planeación e instrumentación técnica y cada acción, obra pública o programa social tenía el objetivo de legitimar la acción del gobierno, más que propiciar desarrollo social.

El corporativismo y el clientelismo aseguraron el control de las masas; el partido se convirtió en el gestor de recursos y servicios ante las instancias de gobierno, dando desde permisos y algún servicio público, hasta empleos, títulos de propiedad y bienes de alto valor económico. Este clientelismo le aseguró el número necesario de votos como para legitimar su presencia en el poder.

De ahí la importancia de que el presidente municipal mantuviera buenas relaciones con el gobernador y sus colaboradores, si quería acceder a un status político más alto, recibir la candidatura de algún puesto político o simplemente allegarse más recursos económicos y materiales por la lealtad al partido y al presidente.

Hasta finales de la década de los 60, el modelo económico adoptado estimuló y permitió sin dificultades estas prácticas pero antes de que finalizaran los años 70, el aparato burocrático y la crisis financiera surtieron efectos negativos al interior del Estado, y la red clientelar pronto comenzó a evidenciar fallas al darse los primeros triunfos de los partidos de oposición.

El desarrollo de la alternancia electoral se aceleró a finales de los ochenta y, aunado a las pugnas en el interior del PRI, llevaron al partido debilitarse política y electoralmente, lo que significó la pérdida gradual de espacios gobernados. Para 2000 el partido oficial y hegemónico dejó de serlo, pues de los 2,427 municipios solamente se mantuvo en el poder en el 44% (1,070).

Entonces, tal vez reconociendo los errores y excesos, el PRI vio necesario reformarse para continuar en la contienda electoral y en el escenario nacional, así en la XVIII Asamblea Nacional priísta celebrada en 2001, los intereses de los líderes convergieron

en torno a un cambio interno profundo porque ya no se encontraban frente a un país en conflicto, sino en uno que ya se encontraba en un desarrollo económico visible y además porque la pérdida de legitimidad social evidenciaba fallas en la estructura y en la consolidación de ideología.

Entre los problemas internos que tenía el partido fue el proceso de selección de cargos y candidatos, que se caracterizó por rasgos netamente antidemocráticos y que llevaron al enfrentamiento entre los diferentes grupos. En cuanto al ejercicio público, también reflexionaron sobre las fallas que como gobiernos tuvieron y los llevaron a la pérdida de legitimidad social.

Mientras en 1929 la preocupación fue darle orden y seguridad al país, en 2001 otros temas tenían que ser la prioridad de los gobiernos priístas. Educación Pública, Industria, Agricultura, Comunicaciones y Hacienda fueron las prioridades hace más de 70 años, pero la Reforma de Estado, Federalismo, Estado de Derecho, Equilibrio de Poderes, Participación ciudadana, Seguridad pública, Desarrollo regional, Vivienda digna, Soberanía alimentaria, entre otros temas, se convirtieron en problemas que debían de ser atendidos con urgencia (Ver Cuadro 16).

Cuadro 16. Programas de acción del PRI: 1929 y 2001.

	1929	2001	
Educación Pública	Elevar el nivel cultural del pueblo. Vigorizar el nacionalismo y colectividad. Fomento de deportes. Coordinación entre las instancias federal y locales. Educación utilitarista. Vigorizar la cultura indígena. Alfabetización de masas. Fomento de la iniciativa privada para la enseñanza. Construcción de escuelas rurales. Organización de maestros.	Reforma de estado	Limitar ejercicio unilateral del poder. Balance entre ejecutivo y legislativo. Participación ciudadana.
		Federalismo	Redistribuir el poder entre las tres instancias. Federalismo hacendario. Desarrollo regional. Reconocimiento de capacidad de los estados, D.F. y los municipios. Participación en el plan nacional de desarrollo.
Industria	Fomentar a la industria. Proteger grandes industrias. Fomento de la pequeña industria. Promover el nacionalismo hacia los productos del país.	Equilibrio de poderes	Plantear equilibrio entre el ejecutivo y legislativo. Ajustar el marco de las atribuciones del presidente nacional. Acercar poder legislativo y judicial. Fortalecer el poder legislativo.
Agricultura	Distribución de la tierra. Organizar a los campesinos. Intervención del Estado en la explotación de recursos naturales.	Reforma electoral	Reforma electoral. Vigilar la aplicación de la reforma electoral.
Comunicaciones	Construir las vías necesarias para comunicar habitantes, centros de consumo y producción. Mejoramiento de servicios de correos, telégrafos y teléfonos. Estimular inversión privada.	Participación ciudadana	Democracia participativa. Gobierno incluyente. Cultura de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información, Contralorías ciudadanas. Participación comunitaria. Igualdad.
Hacienda y crédito	La administración de los fondos públicos debe ser con probidad y eficiencia. Regular la riqueza en el país. Equilibrar inversión pública y privada.	Seg. Pub.	Mejorar normas, órganos y mecanismos. Participación de los tres órdenes de gobierno.
		Otros temas	Educación. Cultura. Salud. Deporte y recreación. Desarrollo regional y urbano. Vivienda digna. Justicia para campesinos. Soberanía alimentaria. Pueblos indígenas. Equidad de género. Jóvenes. Niñez. Adultos mayores. Discapacitados. Medio ambiente. Calentamiento global.

Fuente: Programas de acción 1929 y 2001 consultado en www.pri.org.mx.

Uno de los temas de mayor impulso en la agenda priísta fue precisamente el relacionado con los ciudadanos, pues consideró que era necesario trabajar para recuperar la confianza de la sociedad en sus instituciones y del partido que por muchos años contribuyó a su fortalecimiento:

“La democracia participativa debe de asegurar la incorporación de los ciudadanos a las decisiones de gobierno. Sin una democracia participativa y un gobierno responsable y abierto, el Estado mexicano ve debilitada su capacidad de responder con efectividad a la sociedad” (PRI, 2008).

Gobiernos incluyentes fue el compromiso que asumió el partido; los ciudadanos tenían que participar en la toma de decisiones, en la formulación de proyectos y en la evaluación de los mismos, como forma de desarrollar un verdadero trabajo gubernamental con impacto real en beneficio de la sociedad.

Esto que el PRI ha definido como democracia participativa, es lo que en la literatura especializada se denomina democracia social y que atiende precisamente “cómo hacer política frente al ciudadano que le ofreció su voto y confió en su programa de trabajo” (Sánchez, 2008: 23), es decir, las acciones de gobierno encaminadas a satisfacer las demandas ciudadanas, desde el bienestar social hasta la satisfacción política.

Este concepto viene a contraponer todas las viejas prácticas del partido durante su hegemonía política; la democracia social advierte apertura de la esfera pública, la transparencia y rendiciones de cuentas, y la participación ciudadana como mecanismo para desarrollar buenas políticas públicas. La tradición autoritaria constituye lo contrario: centralismo en la toma de decisiones, control social y falta de pluralidad y negación de la participación en el ejercicio público.

La democracia social es una de las banderas ideológicas del partido en recientes fechas; su discurso oficial se dirige precisamente recuperar la confianza social y desarrollar la ciudadanía. En la siguiente parte de este apartado se analizará si Ixtapan de la Sal, un municipio netamente priísta, atiende este nuevo principio o sigue rigiéndose con las prácticas de antaño.

El PRI como gobierno: ¿Tradición autoritaria o democracia social?

La democracia social implica dos características esenciales: gestión pública y participación ciudadana (Sánchez, 2008: 89); el primer término alude la capacidad de gobernar,

de abrir el trabajo gubernamental para producir estabilidad, eficacia, eficiencia, honestidad y rendición de cuentas.

La gestión pública debe de atender lo siguiente:

Demandas por formas más democráticas y participativas en la gestión pública.

Desempeño más eficiente de la administración Pública.

Más y mejores servicios.

Reforma administrativa integral.

Descentralización de la acción administrativa.

Despolitización de funcionarios y servidores públicos.

Reconstrucción de la ética.

Transparencia y responsabilidad pública.

Fuente: Sánchez, 2008: 93.

El diseño institucional de los gobiernos locales define varias de las características anteriores. Como afirma Sánchez (2008: 95), la eficiencia del trabajo gubernamental está en función de la libertad para deliberar, la normatividad con la que opera, la planeación del trabajo gubernamental, las formas de administrar la hacienda municipal y el impacto de los servicios públicos.

Habiendo observado en el apartado anterior las características del gobierno, se concluye que la gestión del gobierno de Ixtapan de la Sal es baja, pues el dominio del PRI en el cabildo no desarrolla la capacidad de consensar ya que al tener la mayoría absoluta no requiere negociar con los partidos de oposición, por lo que las deliberaciones son unilaterales por tratarse una sola posición partidista.

Es baja también porque no se refleja preocupación alguna de parte del gobierno priísta por expedir ordenamientos y de esta forma organizar a la administración pública municipal. De hecho, recordemos que la mitad de las áreas que le competen al gobierno municipal no se encuentran reglamentadas en lo particular.

La planeación de las acciones si es un criterio cumplido por el gobierno, pues el Plan Municipal da un diagnóstico “certero” sobre la situación del municipio (“certero” relativamente porque no existe información estadística municipal, sólo se basa en datos realizados por dependencias federales cada cinco años), y la instrumentación de estrategias y proyectos están contemplados en el documento. Lo negativo de este aspecto es que las metas propuestas no son cumplidas al 100%, como fue en este caso que en 2008 quedaron varias áreas sin recibir acción alguna de repuesta.

La dependencia financiera de la Hacienda municipal refleja una desatención de la administración actual por la generación de recurso que pueda ejercer libremente, por el contrario, está sujeto a los recursos federales que ya vienen dirigidos para ciertas áreas y proyectos. Debido a la relación cercana de varios priístas ixtapenses con el gobierno estatal, se han atraído al municipio varias partidas presupuestales que aunque tienen importante impacto en los rubros en los que se aplican, genera el desempeño de la Tesorería por buscar alternativas de incremento de recaudación, recordando que la actividad turística genera altos ingresos en la iniciativa privada.

Por último, haciendo un recuento de las condiciones socioeconómicas de la población de Ixtapan de la Sal, en relación con el impacto de los servicios públicos se puede concluir que en más de diez años el gobierno priísta ha mantenido a la población en las mismas condiciones marginales, pues la acción gubernamental refleja falta de proyección en sus acciones que ayuden a prevenir futuros problemas derivados de la mancha urbana. Aunque en el periodo 2008 del gobierno de Salvador Vergara se puede apreciar ligeramente una preocupación por resolver carencias sociales relacionadas con agua potable, drenaje y electrificación.

El criterio de ciudadanía y participación ciudadana considera el vínculo existente entre la comunidad y la autoridad, a través de la apertura de canales de atención que permitan el involucramiento del ciudadano en la toma de decisiones del gobierno, lo que implica tres características: la participación institucionalizada (fomento del propio gobierno para la creación de participación), la atención a la participación voluntaria de la sociedad

y la información disponible para el ciudadano sobre el ejercicio público con el fin de crear conciencia social sobre las acciones emprendidas por su gobierno.

Ixtapan de la Sal se clasifica en un nivel medio pues ha cumplido con las disposiciones estatales de crear comités de participación (como los COCICOVI) y ha involucrado a la sociedad en la elaboración del Plan de Trabajo, sin embargo es un tipo de participación limitada ya que cuando se tratan de temas involucrados con términos económicos como el turismo, se limita exclusivamente a los grandes empresarios de la región, dejando fuera a los pequeños inversionistas y artesanos locales.

Otro tipo de participación observada es la voluntaria pues en varias localidades se han organizado grupos de ciudadanos que acuden directamente al municipio a gestionar apoyos para la elaboración de proyectos comunales. Aunque la participación de estos grupos responde a una necesidad común, la organización vecinal refleja capacidad de la sociedad para involucrarse.

Lo que sí es una deficiencia de la actual administración es la falta de difusión del ejercicio público, pues exclusivamente en la Ceremonia de Informe de Gobierno la administración se siente comprometida a comunicarlo. Las gacetas municipales, por ejemplo, no están al alcance de cualquier ciudadano y el acceso a la información pública es un tema aún no terminado de aplicar en el municipio.

En términos generales, la democracia social es una característica que no acaba por adoptarse en el gobierno priísta de Ixtapan de la Sal, por lo tanto, los nuevos principios ideológicos que el Partido Revolucionario Institucional incorporó en sus documentos básicos, no son atendidos por la administración 2000-2009.

Al contrario, aún puede observarse un centralismo en la toma de decisiones al ser el PRI el que por mayoría dominante decide si se aprueban o no los proyectos y propuestas discutidas en el cabildo. Pese a todo, se observa una disminución en el poder ejercido por el presidente municipal pues como primera característica, Salvador Vergara no era

el líder del partido en el municipio y por lo tanto algunos regidores priístas provenían de otros grupos internos. De esta manera, el presidente municipal ya no es tampoco el administrador de los cargos públicos porque tuvo que involucrar en la designación de funcionarios a los pertenecientes de otras corrientes internas del partido. Además, en las dependencias que están bajo responsabilidad de otros partidos como PRD o PAN, ni el partido ni el alcalde tuvieron el control total del nombramiento de sus responsables.

Ciertamente el alcalde es el vínculo más cercano con otras instancias de gobierno, Salvador Vergara fue un líder nato que mantenía fuertes nexos con dependencias estatales y con el propio gobernador Enrique Peña. De esos vínculos se derivaron los apoyos recibidos por el municipio de parte de la Secretaría de Trabajo dirigida por Ignacio Rubí, así como los cuantiosos recursos recibidos para varios programas estatales como “Mil Aulas, mil esfuerzos”. Era tan fuerte la relación que Ixtapan de la Sal se convirtió en el centro de reuniones de trabajo tanto del gobierno estatal como de la dirigencia del PRI en la entidad.

Conclusiones

El municipio es la célula básica de la organización económica y administrativa del Estado Mexicano; políticamente ha sido el incubador de la democracia electoral. Es por esto que los gobiernos locales cumplen dos funciones en particular: primera, ser los promotores del desarrollo social y económico de las regiones; segunda, fomentar la expresión democrática en sus espacios y comunidades.

Respecto a la primera, constitucionalmente al gobierno se le ha dotado de una serie de atribuciones jurídicas con el objetivo de fomentar el desarrollo productivo de sus comunidades e incidir en el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores. Para ello se le ha facultado también con instrumentos financieros que le permitan contar con los recursos suficientes para el desarrollo del ejercicio gubernamental y el combate a las carencias y problemas sociales.

En cuanto a la segunda función, usualmente la democracia ha sido asociada al desarrollo del sistema político y de los partidos, pero muy pocas veces se ha considerado otro

aspecto que el proceso democratizador lleva consigo y que es precisamente una tarea que los gobiernos locales son corresponsables en realizar: el fomento a la participación de todos los actores en la conducción de la vida pública.

Por esto, considerar y tomar en cuenta las diferentes posiciones ideológicas al interior de los cabildos, involucrar al ciudadano en el desempeño del gobierno, transparentar el ejercicio público, y sobre todo evitar cualquier práctica que atente contra la libertad e igualdad, es la democracia social que se ha convertido en el estandarte político del Partido Revolucionario Institucional.

En el caso de Ixtapan de la Sal este objetivo no ha logrado consolidarse, pues aunque el municipio se caracteriza por un dominio electoral del PRI en las comunidades y, por lo tanto, ser uno de los principales bastiones del partido en la región, la democracia social en las acciones de la actual administración se perciben débiles. Lo que se observa más es la existencia de viejas prácticas arraigadas en el ejercicio gubernamental.

Esto lleva a la conclusión de que existe una fuerte relación entre partido y gobierno, pero está más fincada en factores de poder entre los actores políticos que en los principios ideológicos que definen al partido. Asuntos como planeación y normatividad, fomento de la participación ciudadana y acceso a la información pública, son más bien disposiciones que el gobierno estatal y el congreso local solicitan como requisitos para el acceso a ciertos beneficios, que como instrumentos para el cumplimiento de los fines que el partido quisiera implementar en el municipio.

Lo cierto es que precisamente son los juegos de poder al interior del partido lo que define a los candidatos a ocupar los cargos. Ya en el gobierno, la participación del partido se concentra en el reparto de las diferentes dependencias de la estructura organizacional del municipio; durante el desarrollo del trienio, aquellos cargos que signifiquen mayores beneficios electorales para el partido son los que reciben los apoyos provenientes de la gestión de gobierno.

Esto se refuerza cuando el reparto del poder es desproporcional, ya que es el partido el que tiene el dominio en la toma de decisiones, atendiendo los intereses que le son de mayor relevancia política.

Estas características no deben de atribuírsele exclusivamente al PRI, pues las mismas situaciones son generadas en la mayor parte de los gobiernos municipales, sin importar la bandera partidista. Lo que sí debe ser la prioridad de toda administración pública es el desarrollo de un trabajo de calidad, pues es desde los espacios locales que debe impulsarse el desarrollo social.

Los municipios mexicanos deben ser conscientes de la revalorización que se le ha dado a lo local en el último cuarto de siglo pasado y la primera década del presente, pues actualmente las estrategias para el desarrollo se están definiendo precisamente desde lo local. La atención adecuada a las carencias y problemas sociales se halla en el trabajo que realicen los gobiernos locales.

Fuentes de consulta

Bibliografía

- BAEZ, Carlos (2002), “El Partido Revolucionario Institucional, algunas notas sobre su pasado inmediato para su comprensión en un momento de orientación: los años recientes”,
Convergencia, Enero-Abril, Volumen 9, Número 27, Universidad Autónoma del Estado de México, Estado de México.
- Bando de Policía y Buen Gobierno, Ayuntamiento Constitucional de Ixtapan de la Sal 2006-2009,
Estado de México.
- CADENA, Celia y CRUZ, Graciela (2006), Políticas públicas municipales, relación de actores y desarrollo turístico en dos localidades del Estado de México, Documentos de investigación,
El Colegio Mexiquense A. C., Estado de México.
- GUILLÉN, Tonatiuh (1995), Ayuntamientos y pluralidad política en los municipios fronterizos del Norte de México, Frontera Norte, Enero-Junio, Volumen 7, Número 13,
El Colegio de la Frontera Norte, Estado de Baja California.

HERNÁNDEZ, Rogelio (2002), “La historia moderna del PRI, entre la autonomía y el sometimiento”, Foro Internacional, Abril-Junio, Volumen XL, Número 160, Centro de Estudios Internacionales del Colegio de México, Distrito Federal.

MOCH, Rith (2002), La paradoja de la democratización nacional y local en México, Reflexión política, Diciembre, Número 8, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

MORALES, Martagloria (2005), “Los gobiernos locales y los partidos políticos”, Gestión y Política Pública, Segundo Semestre, Número XIV, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Plan de Desarrollo Municipal, Ayuntamiento Constitucional de Ixtapan de la Sal 2006-2009, Estado de México.

RAMÍREZ, Rigoberto (2003), “Pluralidad en los gobiernos municipales de Guanajuato”, Política y Cultura, Primavera, Número 019, Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco, Distrito Federal.

SÁNCHEZ, Miguel Ángel (2008) La democratización en el ámbito municipal en México, Centro de Formación Electoral del Instituto Electoral del Estado de México, Estado de México.

Segundo informe de gobierno (2008), Ayuntamiento Constitucional de Ixtapan de la Sal 2006-2009, Estado de México.

SOUR, Laura (2008), “Un repaso de los conceptos sobre capacidad y esfuerzo fiscal y su aplicaciones en los gobiernos locales mexicanos”, Estudios Demográficos y Urbanos, Mayo-Agosto, Volumen 23, El Colegio de México, Distrito Federal.

† VERGARA, Salvador (2008), Discurso en el segundo informe de gobierno, presidente constitucional del Municipio de Ixtapan de la Sal 2006-2008 Estado de México.

Entrevistas

RODRÍGUEZ, Gloria (2008), Entrevista con la novena regidora por el Partido Acción Nacional, Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal 2008-2009, Estado de México.

PEDRAZA, Jorge (2008), Entrevista con el séptimo regidor por el Partido de la Revolución Democrática, Ayuntamiento de Ixtapan de la Sal 2008-2009, Estado de México.

TOVAR, Oscar (2008), Entrevista con el presidente sustituto del Municipio de Ixtapan de la Sal 2008-2009, Estado de México.

Sitios electrónicos

www.conapo.org.mx

www.estadodemexico.org/ixtapandelasal.com

www.inafed.org.mx

www.ieem.org.mx

www.inegi.org.mx

www.pan.org.mx

www.pri.org

RAMIREZ, Jesús (2006), “Del clientelismo autoritario al clientelismo democrático: el voto de hambre”

Consultado en línea el 15 de enero de 2008. En [http://www.jornada.unam.mx/2006/02/12/](http://www.jornada.unam.mx/2006/02/12/mas-jesus.html)

mas-jesus.html.

Anexos

Cuadro 17. Estatutos del PRI: 1929 y 2001.

	1929	2001
Objetivo del partido	Mantener de modo permanente y por medio de la unificación de los elementos revolucionarios del país, una disciplina de sostén al orden legal creado por el triunfo de la Revolución Mexicana, y definir y consolidar cada día más la doctrina y las conquistas de la Revolución llevando a los puestos representativos a elementos que por su filiación, idoneidad y moralidad, garanticen los postulados de la misma y las aspiraciones generales del país. El Partido Nacional Revolucionario reconoce de una manera absoluta la autonomía de los partidos de las entidades federativas en todo aquello que se refiere a las cuestiones locales.	Es un partido político nacional, popular, democrático, progresista e incluyente, comprometido con las causas de la sociedad; los superiores intereses de la Nación; los principios de la Revolución Mexicana y sus contenidos ideológicos plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se inscribe en la corriente socialdemócrata de los partidos políticos contemporáneos. Impulsa la participación ciudadana que se expresa en la diversidad social de la nación mexicana con la presencia predominante y activa de las clases mayoritarias, urbanas y rurales, que viven de su trabajo, manual e intelectual, y de los grupos y organizaciones constituidos por jóvenes, hombres, mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad y pueblos y comunidades indígenas cuya acción política y social permanente, fortalece las bases sociales del Estado Mexicano.

Fuente: Estatutos del PRI, 1929 y 2001 consultado en www.pri.org.mx

Cuadro 18. Declaración de principios del PRI: 1929 y 2001.

Fuente: Declaración de principios 1929 y 2001, consultados en www.pri.org.mx

1 Lamentablemente el presidente municipal Salvador Vergara Cruz fue asesinado el día 13 de septiembre de 2008 por lo que la legislatura declaró como alcalde sustituto a Oscar Salvador Tovar Arizmendi, Director Municipal del Organismo de Agua de 2006 a 2008, y además hermano del ex presidente municipal José de Jesús Tovar Arizmendi (1991-1993).

1929		2001	
Democracia	Promueve la libertad del sufragio, respeto de las mayorías y la estabilidad de los gobiernos emanados de su acción política.	El partido	Partido federal. Integración de mujeres y hombres, y de organizaciones y de los sectores agrario, obrero y popular. Integrador entre estados y municipios. Promueve: democracia, respeto de los derechos humanos, participación ciudadana, y Estado de Derecho.
Corporativismo	Mejoramiento del medio social. Fomento del progreso material y cultural de las masas. Mejoramiento integral de las masas populares. Reconocimiento de las clases obreras y campesinas. Promueve la colectividad.	Estado	Estado social de derecho. Estado Laico. Estado generador de Democracia integral (participación ciudadana). Respeto del federalismo. Estado que aliente la economía social. Garantice Seguridad Alimentaria. Combate a la pobreza. Equilibrios sociales. Respeto a los derechos humanos.
Gobierno	Arraigo de ideología social de principios revolucionarios. Reconstrucción nacional. Organización económica del país. Saneamiento de finanzas públicas.	Entorno mundial	Renovado nacionalismo. Paz. Defensa de los derechos humanos y laborales. Respeto de culturas.
Gobernantes	La integración de los gobiernos con hombres de ideología revolucionaria, cualquiera que sea su posición social, siempre que estén moral e intelectualmente capacitados para llevar a cabo la realización del programa eminentemente patriótico de la Revolución.	Sociedad	Ciudadanía integral. Equidad económica. Justicia social. Tolerancia y fraternidad. Reconocimiento de adultos mayores, personas en discapacidad y grupos vulnerables. Equidad de género. Importancia de los jóvenes. Referéndum, plebiscitos, iniciativa popular, transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública.
Soberanía nacional	Soberanía nacional como pilar de las relaciones internacionales.		

La experiencia de un gobierno priísta: Tejupilco

María del Pilar Silva Rivera

Introducción

El Estado de México es una entidad que nos permite analizar distintos tipos de municipios, dentro del territorio mexiquense encontramos tanto urbanos como rurales, algunos más densamente poblados y aquellos con actividades económicas importantes. Por lo tanto también hay diferentes formas de gobernar. Si hablamos de la dimensión política, al frente de los gobiernos municipales se han colocado principalmente tres fuerzas políticas nacionales, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El estudio del municipio se vuelve obligatorio al ser una unidad política dentro del Estado, una comunidad geográficamente localizada y que “reconoce una autoridad propia para la gestión de los intereses puramente locales, [...] dispone de una esfera particular de competencias (...) el municipio no está separado del Estado, sino por el contrario integrado a su estructura” (Robles, 1987: 68). Es la forma de gobierno más cercana a la ciudadanía, que permite satisfacer las necesidades primordiales de los habitantes mediante la implementación de servicios públicos municipales. La respuesta de la administración municipal hacia las demandas ciudadanas se logra de mejor manera cuando existe una participación de los habitantes.

Esta investigación se enfoca en el desempeño de gobierno del Partido Revolucionario Institucional en el municipio de Tejupilco durante el periodo comprendido de 2006 a 2009.

La división del artículo es de cinco apartados en donde se da cuenta del desempeño priísta en la administración municipal. El primero de estos nos permite conocer el contexto general que vive el municipio, así como las posiciones ideológicas del PRI y las tendencias electorales del municipio; el segundo hace referencia a la forma en la cual está organizada la administración pública local; la planeación y reglamentación es contemplada en el tercer apartado, donde también se confrontan las propuestas del plan de desarrollo municipal con las acciones llevadas a cabo; para finalizar se presentan las conclusiones.

Contexto municipal

Antes de analizar propiamente al gobierno priísta es importante conocer el contexto tanto geográfico como político y demográfico del municipio en cuestión.

Tejupilco se encuentra ubicado en la zona sur oeste del Estado de México, colinda con los municipios de Zacazonapan y Temascaltepec (norte), Amatepec y Sultepec (sur), San Simón de Guerrero, Texcaltitlán y Sultepec (este), Luvianos (oeste) además de compartir límites al oeste con los Estados de Michoacán y Guerrero, como se aprecia en el mapa 1.

Mapa 1. Ubicación geográfica de Tejupilco, Estado de México



FUENTE: Tejupilco (2008: 1)

Su espacio territorial asciende a 651,431 km², en donde se contabilizan según el II censo de población y vivienda 2005 a 62, 547 habitantes, de los cuales el 64.8% (40,506) es considerada como población rural, categoría que se aplica para el municipio en general. Cuenta con un grado de marginación alto y se encuentra organizado en una ciudad, 12 pueblos, 20 colonias 17 rancherías y 57 caseríos.

Con los municipios de Amatepec, Tlatlaya y Luvianos conforma el Distrito IX local y el Distrito XXXVI federal.

Es cabecera y da nombre a la región X de la entidad. Se le considera como una puerta de entrada a las entidades del sur de la república mexicana por conectar con ciudades como Argelia, Guerrero y Ciudad Altamirano, Michoacán.

La forma en la cual se distribuye la población hace que el 35.2% de los habitantes se concentren en la cabecera municipal y el 51.4% en siete de las comunidades grandes, el resto se ubica en las pequeñas.

En cuanto a los servicios públicos que ofrece, sólo el 44% de la población cuenta con cobertura de drenaje, el 68% tiene agua potable, mientras que el 96.3% de cobertura con energía eléctrica; de este último rubro es importante mencionar que el 80% se ubica en la cabecera, mientras que en las comunidades el objetivo es que se cubra un mínimo de 70% por comunidad. El analfabetismo es de 19.8% y el porcentaje de población que asiste a la escuela de forma regular asciende a 35.8%

Respecto a salud, únicamente son derechohabientes el 20.2% de la población, el resto carece de este tipo de servicio. En Tejupilco se tiene a un médico por cada 962.2 habitantes.

La actividad económica más recurrente es la pecuaria con un 78.3% de territorio dedicado a esa actividad. De la población económicamente activa (PEA) el 58.5% no rebasa los dos salarios mínimos (\$330.00) semanales, esta situación ejemplifica el bajo ingreso per cápita de los habitantes del municipio.

La zona sureste de la entidad tiene una mayor importancia para el priísmo mexiquense, por lo que el municipio no ha sido la excepción, Tejupilco ha tenido una tradición política mayormente priísta, aunque no se ha limitado la presencia de la oposición en esa región mexiquense, principalmente del partido del sol azteca, el PRD, el cual logró ganar la presidencia municipal para el trienio 2003-2006 (ver gráfica 1).

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) y las tendencias electorales en el municipio

El PRI se considera a sí mismo como un partido político que ha sabido identificar las necesidades y aspiraciones de nuestro pueblo y que han construido las instituciones que han encauzado el desarrollo económico y social de la Nación, dándole estabilidad política y paz institucional (PRI, 2009:1). Si bien esta afirmación pudiera sonar exagerada, lo cierto es que el PRI ha sido un partido fundamental para el desarrollo en general del país y del Estado de México, en donde a pesar de tener una disminución de su fuerza electoral mantiene una gran fuerza política que le han permitido mantener el Ejecutivo local y conservar el control en zonas geográficas específicas.

La corriente a la cual dice pertenecer es la socialdemócrata, además de estar integrado por tres sectores: agrario, obrero y popular. Sus principios están divididos en 4 apartados que versan sobre el partido, el Estado, la Sociedad y el Entorno Mundial. En cada uno de ellos refrenda su carácter de partido político comprometido con los principios revolucionarios y de servicio al país.

Los ideales proclamados por el PRI se resumen en la búsqueda del ejercicio de la libertad, la democracia, la justicia social y la tolerancia (PRI, 2009: 1). Como fuentes del Nacionalismo priísta se proclaman hechos como la Independencia de México, la Reforma y por supuesto la Revolución Mexicana.

Este Nacionalismo Revolucionario incluye la integración del país al desarrollo capitalista, colocar al Estado en el centro de ese desarrollo, constituir y proteger la propiedad nacional, dar prioridad a los nacionales sobre los extranjeros y otorgar una posición del

Estado como árbitro frente a las clases sociales (Solórzano, 2003: 297). Estos principios, al menos en Tejupilco, no se han logrado implementar debido a que las características rurales del municipio no lo han permitido. Por ejemplo la característica rural ha impedido el establecimiento de empresas o comercios más grandes que permitan la creación de diferentes fuentes de empleo. Respecto a la posición como árbitro frente a las clases sociales, se ha logrado que al menos en comunidades con mayores carencias se proporcionen los servicios básicos, aunque no haya una cobertura total dentro de la comunidad.

Dos elementos fueron indispensables para el desarrollo político y electoral del PRI: el primero de ellos fue la instauración de un presidencialismo fuerte en donde el jefe del Ejecutivo federal tenía la capacidad de designar tanto a los candidatos a los distintos puestos de elección popular en todos los niveles del gobierno del país, como de quienes ocupaban los puestos de funcionario público (Solórzano, 2003: 297); el segundo elemento fue que gracias a la hegemonía priísta, el partido se convirtió en la única vía para acceder al poder gubernamental. Con el paso de los años esta situación cambió, al menos en el plano federal.

En el Estado de México sucede que el PRI, a pesar de tener derrotas en algunos gobiernos municipales y de ver disminuida su participación en la Legislatura local a partir de 1996, en el plano del Ejecutivo estatal se ha mantenido como la primera fuerza, situación que permite que el gobernador sea el líder del priísmo mexiquense. Y tal como sucediera a nivel federal en los años de hegemonía priísta, el gobernador conserva una gran influencia sobre todo con el poder de designación. La región de Tejupilco es una de las zonas en donde la presencia priísta se aprecia de mejor forma.

Ese poder de designación también se reproduce a nivel municipal debido a que en el caso de Tejupilco existe un grupo favorecido en esta administración y es el de los profesores.

Al Revolucionario Institucional se le ha cuestionado sobre el abuso de la manipulación, la movilización y el control de las demandas sociales, pero los partidos de oposición también han utilizado este tipo de recursos para llegar o mantenerse en el poder, por lo

que esta situación ya no sería exclusiva de este partido político. En el caso de Tejupilco, el PRI se considera como una opción viable y fuerte debido a que tuvo la capacidad de recuperar el gobierno.

Aunque el partido estipula en sus principios que busca un Estado que garantice el pacto federal a través del fortalecimiento de las entidades federativas y el municipio libre (PRI, 2008: 1), apreciamos que en Tejupilco se carece de dicho fortalecimiento debido a que aún existe la reproducción de las viejas prácticas en donde se muestra una clara tendencia de favoritismo por parte de Ejecutivo local para la designación de candidatos, además de que el municipio se ve limitado financieramente en cuanto la mayor parte de sus ingresos son de los Ejecutivos federal y estatal.

Como veremos en los siguientes apartados, es muy difícil que el partido cumpla con las cuestiones ideológicas establecidas, en parte quizás por desconocimiento de sus miembros, pero también porque simplemente es difícil cambiar los patrones de comportamiento que se reproducen dentro de la administración pública municipal y es más fácil continuar con la línea trazada. Otro aspecto a resaltar es que a nivel local se reproduce lo que históricamente el PRI hizo a nivel nacional, es decir que la designación de los miembros con posibilidades de acceder a cargos públicos se hace mediante el visto bueno del gobernador y se necesita ser miembro del PRI para tener una posibilidad mayor de acceder al poder.

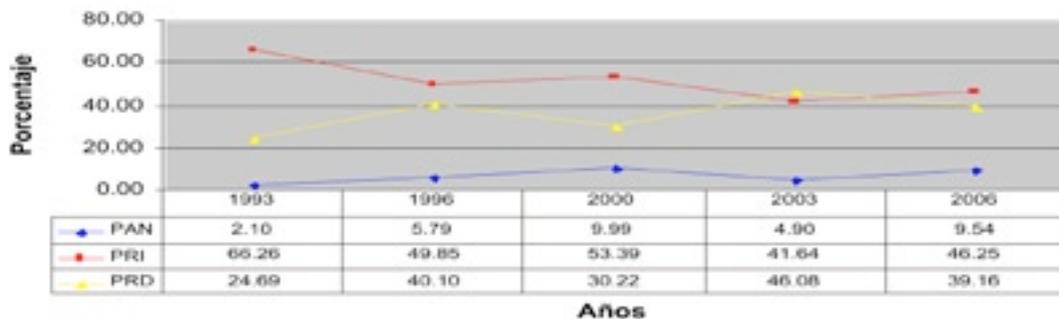
Aunque a través de los 13 años que se aprecian en la gráfica 1 el porcentaje electoral disminuye para el PRI y se incrementa para el PRD, el desarrollo electoral en Tejupilco ha mostrado un mayor apoyo electoral para el PRI en el municipio.

La competencia electoral se genera entre el PRI y el PRD, así vemos que los porcentajes de votación se acercan cada vez más (ver gráfica 1) a excepción de los años 1993 y 2000. A partir del año 1996 el PRI presenta una disminución de su porcentaje electoral que equivale a 3,401 sufragios, es decir un 16.41% menos. Para el año 2000 se recupera al lograr más del 50% de los votos (13,696 votos en total), nuevamente disminuye en 2003, año en que pierde la presidencia municipal frente al PRD al bajar en 11.75% su votación

con 8,958 votos. Finalmente en 2006 recupera la presidencia municipal con 11,121 sufragios que equivalen al 46.25%, tuvo un incremento de 4.61% respecto a los resultados del trienio inmediato anterior.

Respecto al PRD su votación ha ido en aumento a través de los años, aunque no es así en cuanto a porcentaje. Por ejemplo de 1996 a 2000, creció 291 votos, pero en porcentaje disminuye casi 10% (9.87% exactamente), para 2003 aumenta en 15.86% su porcentaje electoral equivalentes a los 2,158 votos más que ganó. Finalmente disminuye 496 votos en 2006.

Gráfica 1.
Resultados electorales para Ayuntamiento, Tejupilco, Estado de México (1993-2006)



FUENTE: Elaboración propia con información de IEEM (2008)

Si bien en párrafos anteriores se mencionan cinco años de resultados electorales, el caso que interesa es el del año 2006, en donde el PRI en una coalición con el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) llamada Alianza por México (APM), logra recuperar el ayuntamiento que había perdido en el trienio anterior (2003) frente al Partido de la Revolución Democrática.

El número de partidos en Tejupilco es de 2.1, el margen de victoria con el que ganó el PRI en 2006 fue de 7%, un margen alto si consideramos que el PRD en el trienio anterior ganó con el 4.62%, es decir que el PRI en 2006 logró una diferencia de 2.38% respecto

al margen de victoria obtenido por el PRD. El nivel de competitividad del municipio es alto y el formato de partido es bipartidista. Situación que se aprecia en la gráfica 1, ya que Acción Nacional mantiene su votación entre un 2.10% y un 9.99%, centrando la competencia electoral entre PRI y PRD.

El ayuntamiento está integrado por un presidente municipal, un síndico y 10 regidores, de los cuales seis son de mayoría relativa y 4 de representación proporcional (a excepción de 1993 en donde había nada más dos regidores de representación proporcional).

A través de los años el Revolucionario Institucional y el PRD han ocupado la mayor parte de los cargos en el Ayuntamiento (ver cuadro1). Situación que se entiende al relacionarla con los logros electorales, ya que la votación se traduce en cargos públicos.

Cuadro 1. Composición del Ayuntamiento de Tejupilco (1993-2006)

Año	PM	Síndico	Regidores										
			Mayoría relativa						Representación proporcional				
			1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
1993	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD		
1996	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRD	PAN
2000	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PAN	PRD
2003	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	PRD	APT	APT	APT	APT
2006	APM	APM	APM	APM	APM	APM	APM	APM	APM	PRD	PRD	PRD	PAN

FUENTE: Elaboración propia con información de Sánchez y Silva (2008)

Como sucede con los resultados electorales, la disputa por obtener cargos se centra entre el Revolucionario Institucional y el PRD. En las regidurías de representación proporcional obtienen mayores espacios el PRD o el PRI que Acción Nacional, quien sólo ha logrado un cargo en 1996, 2000 y 2006. Los tres lugares restantes en esos años han sido ocupados por el Partido de la Revolución Democrática, este último solamente logró ganar las dos regidurías de representación en 1993. El PRI obtuvo las cuatro

de representación en el 2003, en alianza con el PVEM (Alianza para Todos, APT).

Los miembros que integran el Ayuntamiento 2006-2009 se pueden apreciar en el cuadro 2, al igual que el partido en el cual militan.

Cuadro 2. Composición del Ayuntamiento de Tejupilco, Estado de México (2006-2009)

CARGO		NOMBRE	PARTIDO
Presidente Municipal		Herminio Santín Méndez	APM
Síndico		Valdemar Albíter Jaramillo	APM
Regidores	1	Gregorio López Machuca	APM
	2	Benito Olascoaga Solís	APM
	3	Miguel Ángel López López	APM
	4	Mario Jaramillo Gervasio	APM
	5	María Gama Vargas	APM
	6	José Luis Rodríguez Albíter	APM
	7	Raúl Rodríguez Escamilla	PRD
	8	Josefina Rodríguez Benítez	PRD
	9	Celerino Gaspar Puebla	PRD
	10	Israel García Jaimes	PAN

FUENTE: Elaboración propia con información de Sánchez y Silva (2008)

Al observar el cuadro 2, podemos apreciar que la Alianza Por México ocupa ocho de los doce cargos en el ayuntamiento de Tejupilco, es decir que logra el 67%, mientras que el PRD y el PAN obtienen el 25% y 8% respectivamente, con tres regidurías para el sol azteca y una para Acción Nacional.

Organización de la Administración Pública Municipal

El buen desempeño de la administración municipal está determinado en gran parte por las personas encargadas de las respectivas funciones en las áreas. En el municipio de Tejupilco, se puede apreciar que en la administración municipal de los 74 cargos establecidos en el organigrama, el 45.95% cuentan con educación superior, mientras que el 41.89% tiene educación básica, el 1.35% posee estudios Técnicos Superiores y el 10.81% (8 cargos) no cuenta en este momento con un titular. Esta información se aprecia en el cuadro 3 al igual que la profesión de cada uno de ellos.

Cuadro 3. Nivel de estudios de los miembros de la APM, Tejupilco

Educación		No.	%
Superior	Profesores	16	21.62
	Ingenieros	7	9.46
	Abogados	5	6.76
	Contador público	2	2.70
	Doctor	1	1.35
	QFB	1	1.35
	IAE	1	1.35
	Arquitecto	1	1.35
Técnica Superior		1	1.35
Básica		31	41.89

FUENTE: Elaboración propia con información de Manual (2007)

De los 12 miembros del Ayuntamiento, la profesión con mayor porcentaje es la de Profesor, puesto que suman ocho, 6 son regidores y el Presidente municipal, los otros 4 regidores tienen la básica y el síndico es ingeniero.

Los profesores también ocupan los cargos de secretario del Ayuntamiento, tesorero municipal, la presidenta del DIF, la secretaría particular, los Departamentos de Agua Potable y el de Parque Vehicular, las Direcciones de Administración y de Educación además del Apoyo a la Vivienda. Los ingenieros están en la Unidad de Transparencia, en la Dirección de Obras Públicas, en estudios y proyectos y como auxiliar técnico de la página web. Los cargos restantes están en manos de quienes no cuenta con educación superior, entre estos destacan algunas Direcciones como la de Gobernación, Desarrollo Social, Desarrollo Agropecuario, Seguridad pública y la Tesorería del DIF.

Los puestos en donde no existe un encargado designado son la Consejería Jurídica, el Departamento Técnico de Desarrollo Urbano, el Servicio Municipal de Panteones, las Oficinas de licencias y de control, estas dos últimas dependencias de la Dirección de Gobernación (ver anexo 1); la Coordinación de micro regiones de la Dirección de Desarrollo Social y finalmente tenemos de la Dirección de Desarrollo Turístico, el Departamento de Fomento Turístico y la Oficina de Rastro Municipal¹.

¹ Hasta octubre de 2008

Una movilidad continua de los miembros indica que se carece de una estabilidad en la estructura administrativa debido a la necesidad de cambio de las personas encargadas de algún puesto dentro de la administración, en el caso de Tejupilco se han dado cambios entre los cargos del personal administrativo en áreas como la Secretaría del Ayuntamiento, la Secretaría Particular, Unidad de Protección Civil, Consejería Jurídica y en la Dirección de Administración (ver cuadro 4).

Cuadro 4. Cambios en la Administración Pública Municipal

Nombre	Antes	Ahora
Eustorgio Hernández Jaimes	Sec. del Ayuntamiento	Director de Administración
Juan Carlos Varela Domínguez	Secretario particular	Secretario de Ayuntamiento
Leonel Santos Arellano	Unidad de protección civil	Sin cargo
Norma Laredo Romero	Consejería Jurídica	Sin cargo
Lino García Gama	Director de Administración	Sin cargo
Cristóbal Benítez Jaimes	Sin cargo	Secretario particular
Marvin Hernández López	Sin cargo	Unidad de Protección Civil

FUENTE: Elaboración propia con información de Manual de Organización (2007)

Es de hacer notar que hombres cercanos al presidente municipal como su secretario particular y el secretario del Ayuntamiento han sido rotados. Apreciamos en el cuadro 4 que Varela Domínguez pasó de ser secretario particular a secretario de Ayuntamiento, supliéndolo en su cargo Benítez Jaimes, quien en un primer momento fue el secretario del ayuntamiento, Eustorgio Hernández Jaimes, pasó a ser director de Administración al suplir en el cargo a García Gama.

Por la movilidad de estos personajes se dejaron vacantes espacios como la Unidad de Protección Civil, la Consejería Jurídica y la Dirección de Administración. Respecto a la primera de éstas, el mantenimiento de un responsable al frente de la Unidad es necesario debido a que su objetivo es proteger a la persona y a la sociedad ante la eventualidad de un desastre, promover la educación para la autoprotección, así como la participación individual y colectiva (Manual, 2007: 50) por lo que la ausencia de un representante en esta área deja vacío el lugar de quien debe estar atento a mantener la seguridad integral de la sociedad.

Un área catalogada como necesaria para la administración municipal es la Consejería Jurídica que también se quedó sin responsable, la importancia de ésta radica en que su objetivo es apoyar a las dependencias del Ayuntamiento en los trámites legales, con la finalidad de dar protección jurídica y legal (Manual, 2007: 45), por lo que la ausencia de un Consejero Jurídico hace que la asesoría legal se vea disminuida y que su apoyo en cuestiones como elaboración de contratos, respuesta a demandas y demás no sea oportuno.

Otra área prioritaria para la administración municipal, que tiene como objetivo el instrumentar los sistemas de administración de personal y de los recursos materiales, financieros y técnicos del municipio, así como la prestación de los servicios generales a las diversas áreas que conforman al Ayuntamiento de Tejupilco (Manual, 2007: 67), es la Dirección de Administración, misma que no cuenta con un director por lo que las acciones de esta área básica se quedan truncas.

Planeación y reglamentación

El municipio se encuentra jurídicamente obligado a la expedición del Bando Municipal y a todas las normas necesarias para su organización y funcionamiento (Constitución, 2009: 63). En el municipio de Tejupilco se tienen como normas municipales únicamente al Bando de Policía y Buen Gobierno de 2007, 2008 y 2009 además del Manual de Organización y Operación del Municipio de Tejupilco.

Esta situación refleja que el gobierno municipal no hace uso de la facultad concedida para la creación propia de normas que le permitan tener una mayor capacidad de gobierno. Se queda con normas generales pero no específicas, como sería el caso de la elaboración de otros manuales o de reglamentos que le sirvan de ayuda para especificar los objetivos, atribuciones, derechos, obligaciones y sanciones de los miembros de la estructura administrativa municipal. Un gobierno se identifica por la creación de normas que permiten una mayor armonía social, pero en Tejupilco esta parte se ha olvidado al no establecer lo que a cada unidad administrativa le corresponde hacer.

Las normas emitidas son básicas, no se logra apreciar un gobierno municipal regulado de mayor forma. Aún quedan asuntos que no se han atendido al evitar la creación de reglamentos o de manuales que permitan un gobierno mejor.

El Bando Municipal es el ordenamiento que regula el actuar de la autoridad municipal, así como las obligaciones que los habitantes del municipio deben cumplir, regulando su conducta en sociedad. En él se contemplan además las generalidades del municipio, las especificaciones sobre el territorio y la población municipal. También considera la organización y funcionamiento del gobierno municipal; los servicios públicos; el desarrollo urbano y planeación municipal; desarrollo social, económico, promoción turística y protección al medio ambiente; seguridad pública y protección civil; las medidas de seguridad y restricciones; faltas, infracciones, sanciones y recursos administrativos y finalmente sobre la coordinación municipal de derechos humanos.

En el bando del año 2008, expedido por el Ayuntamiento de Tejupilco, en el Título Cuarto Organización y funcionamiento del gobierno municipal se especifica la existencia de dependencias de la Administración Pública Municipal que tienen como finalidad ser auxiliares en las atribuciones y responsabilidades ejecutivas del Ayuntamiento; también se especifica la subordinación de las mismas al presidente municipal.

- I.- Secretaría del Ayuntamiento;
- II.- Tesorería Municipal;
- III.- Contraloría Interna;
- IV.- Oficialía del Registro Civil;
- V.- Oficialía Conciliadora y Calificadora,
- VI.- Dirección de:
 - Gobernación;
 - Seguridad Pública;
 - Obras Públicas;
 - Educación;
 - Administración;
 - Desarrollo Social;

Desarrollo Económico;
Planeación y Desarrollo Urbano;
Desarrollo Agropecuario.
VII.- Coordinaciones de:
Asesores de la Presidencia;
Fiscal;
Derechos Humanos,
Comunicación Social,
Del Instituto Municipal de Apoyo a la Mujer,
VIII.- Organismos:
Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia
IX.-Departamentos:
De Agua Potable
De Catastro y Predial
De Alumbrado Público
De Protección al Medio Ambiente
De Eventos Especiales
De Parque Vehicular
X.- Unidades de:
Protección Civil
Transparencia y acceso a la Información Pública

Si bien dentro del Bando Municipal no se establecen las atribuciones de cada unidad administrativa, si se hace dentro del Manual de Organización y Procedimientos de Tejupilco (2007), aunque la opción favorable sería que éstas se establecieran en el Reglamento de la Administración Pública Municipal, pero en Tejupilco se carece de él debido a que, como se mencionó en párrafos anteriores, no se han creado más normas municipales.

Respecto a la creación de la Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Pública, tiene como función ser la ventanilla única para la atención y tramitación de solicitudes de información pública, donde la ciudadanía puede acceder de manera directa o a través

de internet (Transparencia, 2008: 1); vía internet se hace la solicitud a través del SICO-SIEM; de forma directa, puede ser escrita o verbal. Respecto a este rubro y por experiencia personal el acceso aún es restringido en documentos como las Actas de Cabildo, las cuales se solicitaron y fueron negadas, a pesar de ser información pública de oficio². Otra cuestión es que la página electrónica del municipio, (www.tejupilco.gob.mx) medio por el que se puede acceder a transparencia, no tiene habilitados algunos links sobre cuestiones financieras o bien los disponibles abarcan un mes y son de años anteriores, además que es casi imposible descargar los documentos. La página del municipio no proporciona información suficiente sobre Tejupilco y no se actualiza continuamente.

En el bando se establece que

El Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, es el instrumento rector de la Planeación Municipal, en el que están expresadas claramente las prioridades, objetivos, estrategias y líneas generales de acción en materia económica, política y social para promover y fomentar el desarrollo integral y el mejoramiento en la calidad de vida de la población y orientar la acción de este orden de gobierno y los grupos sociales del municipio hacia ese fin. En su elaboración e integración quedan incluidas y valoradas, las propuestas planteadas por los distintos sectores de la sociedad a través de los mecanismos de participación y consulta popular, instituidos por el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal de Tejupilco COPLADEMUN. (Bando, 2008: 30).

Pero además del Bando Municipal, el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) tiene un fundamento jurídico más amplio, así tenemos que:

La Constitución Política del Estado de México, en su artículo 77, fracción VI, contempla la obligación del Ejecutivo Estatal de establecer los procedimientos de participación y de consulta popular en el Sistema de Planeación Democrática (...) La Ley Orgánica Municipal del Estado de México (LOMEM) en su artículo 69, fracción I, inciso b), establece la instalación de una Comisión Permanente del

² Es toda aquella (información) que esté en posesión de los sujetos obligados en el ejercicio de sus atribuciones y que de manera obligatoria habrán de tenerla disponible para su consulta ya sea en medio impreso o en Internet (Transparencia, 2008: 2)

ayuntamiento denominada “Comisión de Planeación para el Desarrollo”, presidida por el Presidente Municipal. El artículo 70 del mismo ordenamiento dice: “Las comisiones del Ayuntamiento coadyuvarán en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal y en su evaluación” (...) Todo esto es evidencia de que las reglas para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal se institucionalizan jurídicamente (Sánchez, 2007: 134).

En el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 de Tejupilco se argumenta que se utiliza la planeación estratégica con el objetivo de ordenar y guiar los pasos (de la administración pública) hacia la eficacia y el uso racional y efectivo de los recursos públicos (Plan, 2007: 4), con el objetivo de buscar la transformación y mejoramiento de la realidad social, económica y cultural del municipio (Plan, 2007: 5), para que se puedan mejorar los niveles de vida y las oportunidades de la mayoría de la población.

A pesar del limitado tiempo de actuación de la administración municipal, los objetivos planteados son visualizados a largo plazo aunque se presume que los resultados se apreciarán gradualmente.

El logro de objetivos y promesas de campaña del gobierno municipal se ven limitados, en primera instancia, por el exceso de demandas generadas por la población; segundo, por la incapacidad financiera del Ayuntamiento debido a que depende en gran medida de los recursos económicos tanto federales como estatales ya que la recaudación propia es mínima; y finalmente, porque se carece de una profesionalización y especialización del personal que trabaja en la administración municipal.

En el caso del municipio que nos ocupa, el Plan de Desarrollo Municipal, se elaboró al considerar las peticiones recibidas en campaña, y las propuestas emitidas en los Foros de Consulta Ciudadana, que además se contemplaron como una forma de participación ciudadana. El contexto propio del municipio propició que los temas tratados en dicho Foro fueran sobre Desarrollo Agropecuario y Forestal, Desarrollo Económico y Empleo; Agua y Obra Pública, Salud y Medio Ambiente, Comunicaciones y Transportes; Edu-

cación; Desarrollo Urbano, Vivienda, Turismo y Medio Ambiente; Seguridad Pública, Procuración y Administración de Justicia.

En estos foros se contó con la participación de ciudadanos, representantes de estancias federales y estatales y servidores públicos del propio ayuntamiento, en donde mediante ponencias se trataron los temas de mayor importancia en Tejupilco.

Finalmente el plan se integró por tres pilares y un cimiento: Pilar para la seguridad social, pilar para la seguridad económica y pilar para la seguridad pública, y el cimiento para la seguridad integral.

La relación del primer pilar con el Plan Nacional de Desarrollo y con el Plan de Desarrollo del Estado de México se aprecia en el cuadro 5. Los seis programas municipales tienen correspondencia con cuatro de los planes estatal y nacional.

Cuadro 5

Relación del Pilar Seguridad Pública con el Plan Nacional de Desarrollo y Plan de Desarrollo del Estado de México

Pilar	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011	Función	Programa	Programas Municipales
Seguridad Pública	Garantizar una procuración de justicia pronta, expedita, apegada a derecho y de respeto a los derechos humanos.	Garantizar que la procuración y administración de justicia se realice de manera expedita, completa e imparcial.	01	01	Reglamentación Municipal
			02	01	Impartición de Justicia Municipal
			03	01	Procuración de Justicia Municipal
		Garantizar el pleno respeto a los derechos humanos.	03	02	Derechos Humanos
	Diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional. Garantizar la seguridad pública para la tranquilidad ciudadana. Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución.	Alcanzar un nivel de seguridad pública que garantice la integridad física y el patrimonio de las personas.	04	01	Seguridad Pública y Transito
	Proteger a las comunidades de riesgos y desastres naturales, o siniestros y accidentes.	04	02	Protección Civil	

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal (2007: 113)

Como apreciamos en el cuadro 5 referente a la seguridad pública, un tema prioritario para el Plan Nacional y también de importancia en el ámbito municipal debido a que en Tejupilco existe un alto grado de inseguridad, se garantiza que en los tres niveles de gobierno se contemplen aspectos que resultan homogéneos para tratarlos.

La relación de correspondencia se aprecia de forma concreta en el ámbito municipal debido a que se mencionan los programas municipales que habrán de corresponder a la atención de los identificados tanto a nivel estatal como nacional. Si bien el cuadro 5 no hace mención sobre los objetivos que se pretenden a nivel municipal, es suficiente con los programas que se utilizan a nivel municipal.

El cuadro 6 muestra la correspondencia del segundo pilar referente a la Seguridad Social.

Cuadro 6
Relación del Pilar Seguridad Social con el Plan Nacional de Desarrollo
y Plan de Desarrollo del Estado de México

Pilar	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006	Objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011	Función	Programa	Programas Municipales
Seguridad Social	Acrescentar la equidad y la igualdad de oportunidades	Garantizar la cobertura total con calidad suficiente y oportunidad.	06	01	Salud
	Mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos. Impulsar la educación para el desarrollo de las capacidades personales y de iniciativa individual y colectiva.	Brindar educación de calidad, equitativa, suficiente y participativa. Fomentar, promocionar y difundir la cultura. Fortalecer la identidad estatal y los valores socioculturales.	06	02	Educación y Cultura
		Impulsar una política estatal de cultura física y deporte, integral e incluyente.	06	03	Cultura Física y Deporte
	Fomentar la capacidad del Estado para conducir y regular los fenómenos que afectan a la población en cuanto a su tamaño, dinámica, estructura y distribución. Acrescentar la equidad y la igualdad de oportunidades	Desarrollar integralmente a la familia. Desarrollar una política demográfica para una sociedad en expansión. Incluir, apoyar y proteger a las mujeres. Proteger y cuidar a la niñez mexiquense. Brindar oportunidades para el sano desarrollo de la juventud mexiquense. Ofrecer mejor calidad de vida a los adultos mayores. Fomentar el respeto y la equidad a las capacidades diferentes. Reducir la pobreza extrema para una sociedad más digna.	06	04	Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social
		Inclusión con respeto a la cultura indígena.	06	05	Atención a Grupos Étnicos

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal (2007: 114)

En el cuadro 7 apreciamos la similitud entre los objetivos nacionales y locales, así como los programas municipales establecidos respecto al cimiento para la seguridad integral. Si bien en ocasiones pareciera que no existe tal similitud entre un Plan y otro, lo cierto

es que a nivel nacional se presentan los objetivos de forma general, mientras que al nivel municipal son de carácter específico.

Cuadro 7
Relación del Pilar Seguridad Social con el Plan Nacional de Desarrollo
y Plan de Desarrollo del Estado de México

Pilar	Objetivos del Plan Nacional de Desarrollo	Objetivos del Plan de Desarrollo del Estado de México 2005-2011	Función	Programa	Programas Municipales
Cimiento para la Seguridad Integral	Construir una relación de colaboración responsable, equilibrada y productiva entre los poderes de la Unión y avanzar hacia un auténtico federalismo.	Garantizar la renovación institucional	8	1	Apoyo a las Políticas Gubernamentales
		Lograr una mayor coordinación interinstitucional			
	Fortalecer la cohesión y el capital sociales Acrecentar la equidad y la igualdad de oportunidades	Garantizar que la participación social se constituya en un componente básico de la gestión gubernamental	8	2	Fortalecimiento de la Participación Social
	Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática	Fortalecer el Estado de Derecho.	8	3	Fomento de la Cultura Política
		Impulsar el desarrollo democrático.			
		Consolidar la base de datos del estado civil de la población en la entidad y fortalecer la relación con los ayuntamientos para lograr mayor eficiencia en el registro y expedición de copias certificadas del registro civil.	8	4	Protección Jurídica de las Personas y sus Bienes
		Impulsar un proceso integral de planeación, programación, elaboración de presupuestos, evaluación del desempeño y rendición de cuentas, mediante una política presupuestal con perspectiva de mediano y largo plazos.	8	5	Planeación y Conducción del Desarrollo Municipal
	Contribuir a que las relaciones políticas ocurran en el marco de una nueva gobernabilidad democrática	Alcanzar una plena colaboración entre los poderes de gobierno, así como entre los niveles estatal y municipal.	9	1	Desarrollo de la Función Pública Municipal
	Abatir los niveles de corrupción en el país y dar absoluta transparencia a la gestión y el desempeño de la Administración Pública Federal	Construir una administración pública moderna para impulsar el desarrollo y garantizar la estabilidad institucional,	9	2	Fiscalización, Control y Evaluación de la Gestión Municipal
		Fomentar que el ejercicio de la función pública se realice con base en los principios de honestidad, eficacia, transparencia, legalidad y eficiencia frente a los ciudadanos, con apego a los códigos de ética y conducta.	10	1	Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal (2007:118)

Como podemos observar en los cuadros anteriores, el municipio no tiene una libertad absoluta para crear su propio plan, por el contrario, se encuentra supeditado a la decisión tanto nacional como estatal. Tiene que contemplar aspectos desarrollados tanto en el ámbito federal como local; esta alineación les permite a los gobiernos municipales asegurar ingresos para realizar sus proyectos.

El pilar de seguridad social tiene como objetivo ampliar la cobertura y calidad de los servicios, así como el equipamiento de infraestructura social del municipio de Tejupilco para que la población tenga un acceso equitativo y disminuyan las causas de migración y pobreza (Plan de Desarrollo Municipal, 2006: 112). Es uno de los grandes retos de la administración municipal, debido a que en los últimos años la cantidad de población en el municipio ha disminuido considerablemente debido al problema migratorio.

En el cuadro 8 se pueden apreciar las demandas de mayor solicitud en este pilar.

Tomando en consideración los cuatro rubros citados, en el PDM se especificaron como acciones a realizar las siguientes: en la dinámica demográfica, promover la realización de un estudio de comportamiento demográfico y migratorio y la creación de una Oficina de reporte y apoyo al migrante, sin embargo, si analizamos el anexo 1 del organigrama de la Administración Pública Municipal nos podremos dar cuenta de que no existe.

Cuadro 8

Clasificación Programática de la Demanda. Pilar Seguridad Social

Programas	Cantidad	%*	Demanda de mayor solicitud
Salud	3	0.7	Material para casa de salud y apoyos
Educación y Cultura	218	50.7	Infraestructura, apoyos y equipo Casas sociales, casas de cultura, eventos
Cultura Física y Deporte	2	0.04	Equipamiento y apoyos
Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social	7	1.6	Apoyos para economía familiar
Total	230	53.5	Educación y Cultura

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal (2007:84)

Esta Oficina resulta necesaria debido a que el municipio ha presentado según el II Censo de Población y Vivienda 2005, una disminución de 32,485 habitantes, en su mayoría debido a la migración del municipio principalmente hacia Estados Unidos de Norteamérica. De aquí la urgente necesidad de contar con este tipo de Oficina que ayude tanto a los migrantes como a los familiares de los mismos, además de que se vuelve necesaria para conocer los lugares de destino, remesas y condiciones en las que se encuentran los ciudadanos de Tejupilco que deciden abandonar el país en busca de mejores oportunidades de vida.

Respecto a educación, cultura y deporte se consideró que las funciones de la Dirección de Educación debían ser reorientadas y complementadas con otro tipo de actividades coincidentes de cultura y deporte; realizar un diagnóstico situacional de los centros educativos hasta el nivel medio básico que permitiera conocer las necesidades reales de infraestructura y equipamiento; gestionar y promocionar estímulos para la educación, como becas para alumnos destacados, y de escasos recursos económicos; aplicación del programa “Presidente por un día” para alumnos destacados a través del programa “Sábados con mi Ayuntamiento”; creación de espacios públicos para la expresión de bellas artes como teatro, música y danza; creación de una oficina deportiva, encargada de la operación y mantenimiento adecuado de la unidad existente; restablecer la crónica mu-

nicipal y actualización de la monografía de Tejupilco; construcción de un auditorio cultural; rescate de lugares históricos y culturales tales como: La casa donde vivió el padre del Cura Hidalgo, la piedra que da origen al toponimio del municipio, la feria tradicional de Tejupilco, entre otros y, finalmente, buscar actividades dominicales producidas por la Casa de la Cultura y el Instituto Mexiquense de Cultura.

Las mejoras se notan en este apartado puesto que se ha logrado avanzar en rubros como la salud con una Caravana Médico Asistencial que ofrece servicios médico-dentales, además de jornadas de salud. Destaca la fundación del Centro de Prevención y Atención al Maltrato y la Familia (CEPAMIF). Respecto a la educación se reparten paquetes de útiles escolares además de la creación de un Programa de Fomento a la Educación Extraescolar y de adultos en donde participan 1,573 alumnos en 4 centros Comunitarios de Aprendizaje y se tienen 200 alumnos inscritos en 3 Centros de Asesoría (Preparatoria Abierta); también se realizan actividades como construcción de aulas y bardas perimetrales. Se llevan a cabo los programas Oportunidades y de Adultos Mayores, el primero federal y el segundo estatal. El municipio no cuenta con un programa de becas o estímulos propios.

En lo que a la cultura corresponde, con la intención de que la población asista a espectáculos de calidad en forma gratuita, se construyó el “Teatro del Pueblo” y se promovió la “Feria Regional y Artesanal de Tejupilco” con la finalidad de rescatar tradiciones y artesanías en el municipio para que se fomente el turismo.

Para apoyar la economía familiar se busca el establecimiento de inversión privada en el municipio acrecentando la calidad del centro regional de servicios. Sin embargo, esta situación no se ha podido concretar pues en Tejupilco la inversión privada prácticamente es nula, situación entendible si consideramos las características propias del municipio descritas con anterioridad, ya que éste es predominantemente rural con actividades mayormente enfocadas al campo.

El segundo pilar considerado en el plan es el de la Seguridad Económica, que tiene como objetivo incrementar y crear las condiciones para una mayor inversión productiva, pro-

ficiando el crecimiento de las actividades económicas existentes y la instauración de otras nuevas, con un mayor establecimiento de empresas y fuentes generadoras de empleo, mediante el incremento de infraestructura productiva y recreativa, la invitación apoyo y asesoría a empresas, el ordenamiento y arreglo de la imagen urbana y la mejora de servicios que impulsen el desarrollo económico del municipio (Plan de Desarrollo Municipal, 2006: 112).

Este pilar es el segundo en donde se presenta el mayor número de demandas, puesto que concentra el 43.9% de las mismas (ver cuadro 9).

Cuadro 9
Clasificación Programática de la Demanda. Pilar Seguridad Económica

Programas	Cantidad	%*	Demanda de mayor solicitud
Desarrollo Agrícola y Pecuario Fomento Pecuario	7	1.6	Bordos
Desarrollo Urbano	55	12.8	Guarniciones y vialidades
Vivienda	3	0.06	Depósitos de agua y materiales
Agua y Saneamiento	58	13.5	Red de agua y fosas y redes de drenaje
Electrificación y Alumbrado Público	24	5.6	Electrificación y luminarias
Modernización de las Comunicaciones y el Transporte	42	9.7	Rehabilitación y apertura de caminos y construcción de puentes
Total	189	43.9	Agua y saneamiento

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal (2007:83)

El porcentaje de demandas generó que las acciones contempladas en el PDM para este pilar fueran las que a continuación se enumeran.

1 Uso del Suelo, Desarrollo Urbano y Vivienda.

Promover acciones para la regularización de la Tenencia de la Tierra;

Impulsar la construcción y mejoramiento de la vivienda social;

Orientación para el adecuado uso pecuario para evitar la erosión; y

Campañas de reforestación y concientización.

2 Desarrollo Agrícola

La promoción de créditos, financiamiento a tasas preferenciales y accesos a programas estatales y federales.

3 Desarrollo Pecuario.

La competitividad del sector primario en Tejupilco debe basarse en la actividad pecuaria;

Modernización de la operación del rastro municipal.;

El Ayuntamiento debe promover, por medio de la Dirección Agropecuaria, la articulación de las asociaciones ganaderas para que sus aportaciones se encaminen en pro de la alta producción; y

Atracción de capital privado para invertir en la parte intermedia y final de la cadena productiva,

4 Promoción Industrial,

El impulso en este sector por parte del ayuntamiento se debe realizar mediante el cierre de las cadenas productivas, que manufacture los productos provenientes del sector primario en la región.

5 Empleo.

Promover la instalación de un rastro de alto nivel de operación y buscar la instalación de empresas procesadoras y consumidoras de los productos ganaderos, a fin de comenzar a cerrar las cadenas productivas;

Buscar en la actividad turística la generación de empleos directos e indirectos. Esta opción requiere acciones paulatinas en materia de desarrollo turístico y urbano de Tejupilco, las cuales no verán resultados concretos en un periodo aproximado de 4 años, pero que de ejecutarse, brindarán la plataforma para enfrentar futuros problemas de empleo;

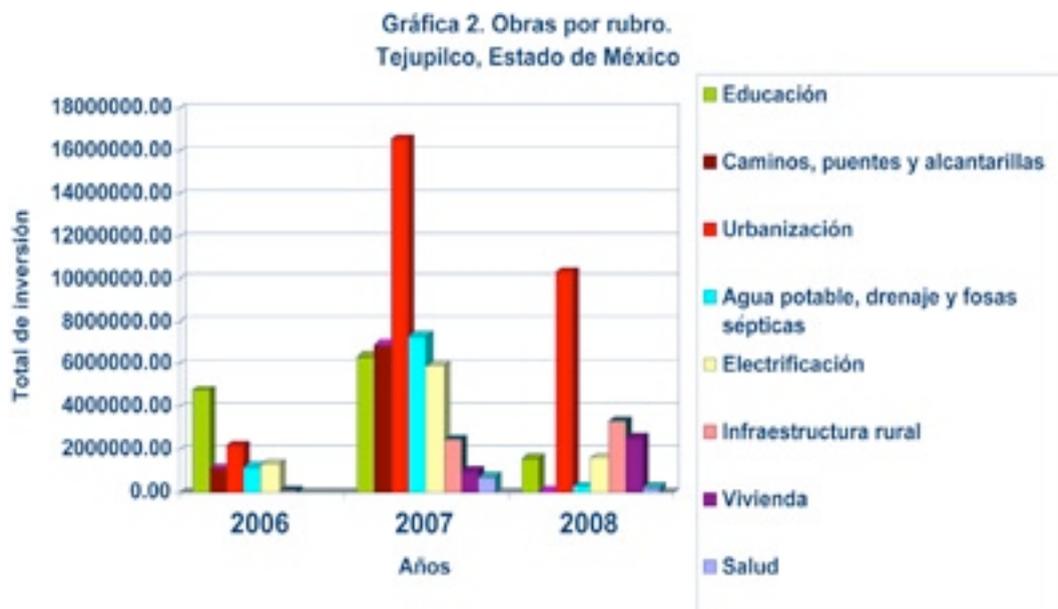
Otra opción es la creación de una Oficina de Atención e Impulso a Negocios, que se encargue de la gestión gubernamental y privada, cuyo objetivo primario sea la atracción de inversión y proyectos productivos en el municipio;

Propiciar la organización constante y periódica de Ferias de Empleo; y

Orientación y capacitación de empresarios y comerciantes para la generación de empleo.

6 Servicios públicos, en este rubro se desarrollaron en mayor medida las demandas, situación entendible si consideramos que son aquellos que se encuentran más cercanos a la población, los servicios solicitados fueron agua potable, drenaje y tratamiento, alumbrado público y electrificación, limpia y desechos sólidos, panteones, rastro, comunicaciones y transportes, imagen urbana y turismo. Básicamente se contempla la creación, mejora, mantenimiento o incremento de éstos, así como la profesionalización del personal a cargo.

Como podemos apreciar en la gráfica 2 sobre las obras realizadas en el municipio, tanto en 2007 como en 2008, la mayor cantidad de recurso se canalizó a la urbanización.



FUENTE: Elaboración propia

En los primeros meses del 2006 se destinaron \$4'801,691.08 al rubro de educación, el segundo lugar fue para urbanización.

El mayor porcentaje invertido en urbanización durante 2007 puede haber sido causado porque la administración 2003-2006 heredó a la siguiente 66 obras inconclusas, de las cuales el 53.03% son de urbanización, le siguen las obras de educación con 30.30% del total, electrificación, agua potable, desarrollo y salud con 10.61%, 3.03% y 1.52% respectivamente. Además de que al observar el cuadro 9 apreciamos que el 12.8% de las demandas de la población se refieren a desarrollo urbano, también es prudente considerar que estas obras son las que se perciben de forma inmediata por la ciudadanía. En este año también se observa que existe mayor inversión en obras puesto que se cubren los 8 rubros presentados en la gráfica, para el siguiente año (2008) no se invierte en caminos, puentes y alcantarillas, además de que el rubro en el que más se invierte continúa siendo el de urbanización.

La gráfica 2 también es contradictoria respecto a lo establecido en el PDM debido a que si bien el 53.5% de las demandas recaen en seguridad social y el 50.7% de éstas en el rubro de educación (ver cuadro 8) apreciamos que este último no es motivo prioritario de inversión, como si lo son servicios de agua potable, drenaje y fosas sépticas y viviendas.

Además de las cantidades invertidas, destaca la creación del Servicio Municipal de Empleo, así como de un curso de capacitación con la Secretaría del Trabajo y el Instituto de las Artesanías del Estado de México. Asimismo a los productores se les apoya con recursos del Fondo de Infraestructura Municipal, regularmente es con fertilizante, pero también se construyen bordos para la captación de agua pluvial que sirve tanto para uso doméstico como para el ganado.

Como municipio rural y con una actividad principal pecuaria se logró trabajar conjuntamente con el Comité de Fomento y Protección Pecuaria del Estado de México en el Programa del Muestreo Zoosanitario en Tierra Caliente; como actividades alternas a la pecuaria se ha promovido el desarrollo acuícola en el municipio para lo cual se trabajó con la Secretaría de Desarrollo Agropecuario (SEDAGRO) y con el Ayuntamiento.

Se ha regularizado la tenencia de la tierra en convenio con el municipio y el Instituto

Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS), además de que se han promovido subsidios y créditos para la vivienda rural “Tu Casa” con 50 familias beneficiadas en 15 localidades. Esto se logró con recursos tanto propios como de la federación e incluso de los ciudadanos. De la misma forma, en acuerdo con la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno federal, se apoyó el programa “Piso Firme” que benefició a 9 viviendas en 6 localidades.

El último Pilar, relativo a la Seguridad Pública, es el que tiene las demandas más bajas (ver cuadro 10). Pero fue prioritario para brindar seguridad a la ciudadanía.

Cuadro 10 Clasificación Programática de la Demanda. Pilar Seguridad Pública

Programas	Cantidad	%*	Demanda de mayor solicitud
Seguridad Pública y Transito	3	0.3	Vigilancia
Protección Civil	1	0.1	
Total	4	0.4	Seguridad Pública y Transito

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal (2007:84)

Para cubrir este pilar se contemplan acciones como proyectar un cuartel de seguridad pública con instalaciones dignas y funcionales para mandos y control de seguridad, albergue de turnos y guardias policíacas, celdas suficientes y adecuadas por sexo y edad; ampliación del parque vehicular; equipamiento de seguridad; incremento de efectivos; coordinación con la Agencia de Seguridad Estatal para la intensificación de capacitación y entrenamiento. Respecto a derechos humanos se pretende profesionalizar el área de derechos humanos y verificar que sus actividades se lleven a cabo de acuerdo a un programa de trabajo previamente aprobado. La Protección Civil es contemplada en acciones como campañas de prevención de siniestros y verificación de riesgos; monitoreo de áreas de alto riesgo (asentamientos irregulares, estructuras públicas, escuelas, etcétera); dictámenes de factibilidad; creación y asesoría a Unidades de Protección Civil y atención de Emergencias.

Alguno de los objetivos alcanzados en Seguridad Pública fue el incremento a 76 elementos policíacos, es decir que el avance fue de 18 efectivos. Si tomamos en cuenta el núme-

ro de población del municipio observamos que aún son muy pocos elementos para proteger a la ciudadanía. En números redondos existe un policía por cada 823 habitantes. Se realizan operativos coordinados con dependencias estatales y federales. El gobernador mexiquense en ese entonces, Enrique Peña Nieto, donó 3 unidades que se sumaron a las 8 existentes para dar un total de 11 patrullas al servicio de la ciudadanía. A los policías municipales se les hizo partícipes en 8 cursos con el objetivo de que estuvieran mejor preparados contra la delincuencia organizada.

En este último rubro considero que hace falta mayor inversión y promover que las acciones contempladas en el PDM se cumplan, puesto que tanto la seguridad pública como la protección civil son indispensables para salvaguardar la integridad física de los habitantes del municipio.

La última parte contemplada en el PDM es el Cimiento para la seguridad integral (ver cuadro 11). El objetivo fue mejorar los procesos de planeación, dirección, organización, administración, presupuesto, financiamiento y control mediante la integración de metas programáticas, estructuras formales, reorganización y reasignación de funciones, profesionalización de los servidores públicos, innovación de actividades, búsqueda de mayores ingresos y fuentes de financiamiento, a fin de ampliar la capacidad de respuesta gubernamental y la transparencia en el ejercicio de los recursos públicos (Plan de Desarrollo Municipal, 2006: 112).

Cuadro 11

Clasificación Programática de la Demanda. Cimiento para la Seguridad Integral

Programas	Cantidad	%*	Demanda de mayor solicitud
Apoyo a las políticas gubernamentales	4	0.9	Apoyo Delegaciones
Fortalecimiento de la participación social	3	0.7	Gestión pública
Total	7	1.6	

FUENTE: Plan de Desarrollo Municipal (2007:84)

Respecto a la administración de la gestión y de los servicios públicos, en la estructura administrativa se planteó como prioritaria la realización de un estudio de estructuración administrativa que permitiera ordenar el ejercicio administrativo, funcional y nominal del aparato público del Ayuntamiento.

Referente a la administración de los Recursos, se planteó que la Dirección de administración participara con acciones concretas como:

Integrar el control patrimonial del Ayuntamiento estructural y administrativamente, fortaleciendo el área de recursos materiales y programando acciones de actualización y control.

Contemplar la realización de proyectos de adecuación y redistribución de espacios y personal, mantenimiento, mejoramiento y ampliación de instalaciones.

Elaboración de un programa de Servicios Generales que se deben prestar a las diferentes dependencias del ayuntamiento.

Construcción o adaptación de un edificio que funcione como almacén para el resguardo y control de bienes generales.

También se deberán establecer procedimientos con la tesorería para que, una vez concluido el proceso de adquisición de bienes, cualquiera que sea su naturaleza, inicie el resguardo, registro y entrega por parte del área administrativa.

Creación de un Departamento de Informática, encargado del mantenimiento y actualización del equipo tecnológico del ayuntamiento.

Estos objetivos se complicaron por la inexistencia de un titular en la dirección, o bien, cuando el responsable es removido de su puesto constantemente. También hay que considerar si el perfil de los Servidores Públicos Municipales es el adecuado para el desarrollo de sus funciones o no. Este rubro (el desarrollo de la profesionalización) ya fue tratado en el primer apartado del capítulo.

A pesar de que en el Plan de Desarrollo Municipal se contempla un programa de capacitación, en el municipio hasta principios de 2009 se carecía de él. Esta situación es una limitante para el personal de la administración pública, ya que por medio de las

actualizaciones se puede hacer un mejor trabajo y atender las demandas de mejor forma al agilizar los servicios y actividades, debido a que al capacitar permanentemente al personal se desarrollan sus potencialidades y se busca mantenerlos al corriente de los cambios tecnológicos, legales y administrativos que afectan a la administración local (Lordello de Mello, 1985: 90).

En Tejuzilco se carece de reglamentación expedida por el propio Ayuntamiento, únicamente se reconocen como tales el Bando y el Manual de Organización. Esta situación fue muy bien detectada en el Plan de Desarrollo Municipal (2007:75), donde se propuso la creación de dos tipos de reglamentos, internos y externos. En los primeros se incluyeron los siguientes:

Reglamento Interior del Ayuntamiento

Reglamento de la Administración Pública Municipal.

Reglamento de Obras Públicas y Privadas.

Manuales Departamentales Básicos.

Manuales de Procedimientos más Importantes (Plan de Desarrollo Municipal, 2006: 75).

Respecto a los externos se crearían los que a continuación se enlistan:

Reglamento Municipal de Seguridad Pública.

Reglamento de Imagen Urbana.

Reglamento Municipal de Protección Civil.

Reglamento de la Policía Preventiva.

Reglamento del Archivo Municipal.

Reglamento del Rastro Municipal.

Reglamento del Alcantarillado, Agua Potable y Saneamiento.

Reglamento de Tránsito y Transporte.

Reglamento del Servicios Público de Limpia y Sanidad.

Reglamento de Protección al Ambiente y la Preservación Ecológica.

Reglamentos de Servicios de Alumbrado Público Municipal.

Reglamento de Permisos y Licencias.

Reglamento de Consejos de Colaboración Municipal o Participación Ciudadana (Plan de Desarrollo Municipal, 2006: 76).

Estos 18 reglamentos que en un primer momento se habían planteado no se han hecho. Esto sugiere que si bien para la elaboración del PDM se realizó un diagnóstico, no fue tomado en cuenta al menos en lo que a reglamentación se refiere. También refleja que el propio Ayuntamiento limita una de sus facultades de gobierno.

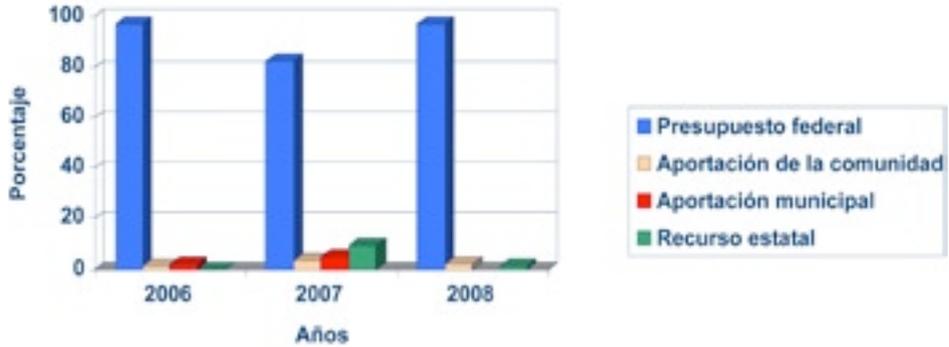
En cuanto a atención y participación ciudadana, se contempló la instalación de un módulo de atención al público y la creación de mesas ciudadanas de participación y consulta, en donde la población tuviera un espacio para expresar inquietudes y recibir respuesta. Desafortunadamente las únicas formas de participación hasta el momento detectadas han sido las audiencias ciudadanas y los Foros de consulta para la creación del PDM.

Finalmente, para el financiamiento del desarrollo se establecen acciones en dos áreas. La primera sobre la autonomía financiera y recaudación en donde se pretendía realizar las reformas estructurales y administrativas para mejorar la recaudación municipal, mediante la ampliación de los padrones de contribuyentes y el aumento de la eficiencia recaudatoria. Y en la segunda que es la estructura de egresos, se propuso iniciar una política de contención del gasto corriente, principalmente en materia de servicios personales, mediante un programa de adelgazamiento de la estructura actual, para obtener un mayor margen en gasto de inversión.

Al observar las gráficas 3, 4, 5 y 6 podemos concluir que las metas no se han realizado puesto que aún existe una gran dependencia del gobierno federal y el estatal, a pesar de que el municipio ha trabajado en la ampliación y actualización de su padrón de contribuyentes.

Si bien el problema de la autonomía financiera no es exclusivo de Tejupilco, no se ha avanzado en tratar de solucionar el problema de fondo. Se puede apreciar esta situación en cuanto a obras se refiere. Por ejemplo en la gráfica 3 observamos que éstas se hacen en mayor medida con el presupuesto federal (ver gráfica 3).

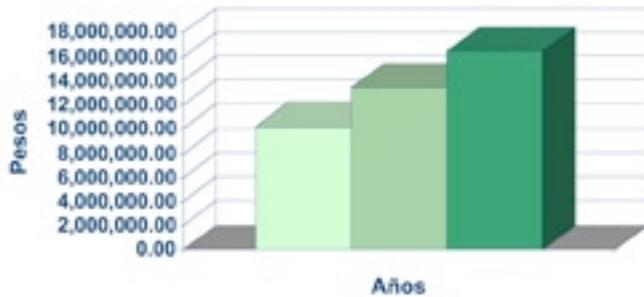
Gráfica 3.
Porcentaje de participación en obras



FUENTE: Elaboración propia con información de Secretaría de Finanzas del Estado de México (2008b)

Los ingresos propios de Tejuzilco se presentan en la gráfica 4. Se derivan de Impuestos y derechos y podemos ver el incremento a través de los años.

Gráfica 4. Impuestos y derechos



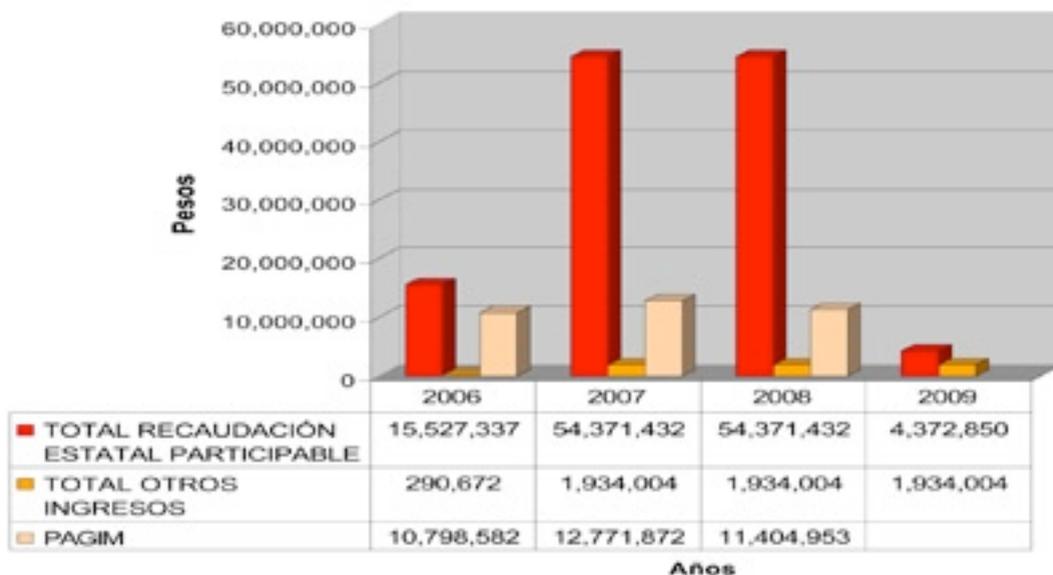
■ 2006	10,161,829.00
■ 2007	13,398,253.58
■ 2008	16,404,608.51

FUENTE: Elaboración propia con información de Segundo Informe de Gobierno (2008)

En el 2006 se recaudaron 10'161,829.00. Para el 2007 aumentó a 13'398,253.58 y hasta agosto de 2008 se recaudaron 16'404,608.51 pesos en el municipio.

El ingreso estatal se puede apreciar en la gráfica 5. En el total de recaudación estatal participable se contemplan los rubros de Fondo General de Participaciones (FGP), Fondo de Fomento Municipal (FFM), Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), Impuesto sobre Automóviles Nuevos y Fondo de Compensación del ISAN, Impuesto Federal sobre Tenencia o Uso de Vehículos, Impuesto Local sobre Tenencia o Uso de Vehículos Automotores, Impuesto sobre Adquisición de Vehículos Usados y finalmente el Impuesto sobre Loterías, Rifas y Sorteos.

Gráfica 5. Ingresos Estatales



FUENTE: Elaboración propia con información de Secretaría de Finanzas del Estado de México (2008a)

El rubro de otros ingresos lo compone el Fondo de Fiscalización (FOFIE) o Coordinación en Derechos, el Impuesto sobre Gasolinas y el Impuesto sobre Erogaciones por Remuneraciones.

El PAGIM (Programa de Apoyo del Gasto de Inversión Municipal) es etiquetado para el gasto de equipamiento urbano así como a infraestructura de producción, comunicaciones, salud y educación.

El mejor año para Tejuzilco en cuanto a participación estatal fue 2007.

Sobre las aportaciones federales se contempla el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), destinado al gasto de equipamiento urbano así como a infraestructura de producción, comunicaciones, salud y educación. El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y del Distrito Federal (FORTAMUNDF), tiene como destino financiar las obligaciones financieras de los ayuntamientos, así como sus acciones de seguridad pública. Ambos fondos pertenecen al Ramo 33.

Gráfica 6. Aportaciones federales



FUENTE: Elaboración propia con información de Secretaría de Finanzas del Estado de México (2008b)

Como podemos apreciar en la gráfica 6 existe un incremento en ambos Fondos. Del FISM se nota que del año 2006 al 2007 aumentó en 4'286,583.78 pesos, mientras que para el año 2008 dobló esa cantidad al obtener cerca de 50 millones de pesos.

Respecto al FORTAMUNDF, existe en los dos primeros años un decremento de 999,891.61 pesos. Para 2008 se aumenta en 4'136,484.25 pesos al lograr cerca de 24 millones de pesos (ver gráfica 6).

Conclusiones

Básicamente el Revolucionario Institucional enfocó sus principios en cuatro ejes: Partido, Estado, Sociedad y Entorno mundial. Si bien es difícil establecer si estos principios son seguidos al pie de la letra por los miembros priístas, basta decir que con ser Tejupilco un municipio rural se contempla a uno de los tres sectores que conforman al partido: el campesino. Situación que quizá explique el predominio priísta en el municipio.

Tejupilco no es el único municipio con dependencia económica, casos similares se reproducen dentro del mismo Estado o en otras entidades federativas. Lo que llama la atención es que la Administración Municipal no logra crear los incentivos necesarios para incrementar sus propios ingresos.

Un punto a favor de la administración actual es que ha logrado acercarse a programas tanto federales como estatales, si bien el apoyo estatal es mayor. De cierta forma esto es entendible puesto que tanto el ejecutivo estatal como el municipal pertenecen al mismo partido político.

Al municipio aún le falta implementar la creación de normas internas para que sea más fácil desempeñar las funciones de gobierno al establecer él mismo los objetivos, atribuciones y acciones que debe desarrollar cada una de las unidades dentro de la estructura administrativa. También se carece de cursos para que los miembros desarrollen sus habilidades, capacidades, aptitudes y actitudes respecto a la atención al público. Otra limitante de la administración priísta de Tejupilco es la rotación de los miembros en la

estructura administrativa y peor aún la existencia de puestos vacíos en aquellos cargos considerados como prioritarios.

La cercanía de la sociedad y el municipio debe ser esencial, en cuanto permite mayor participación y a la vez interés por parte de la ciudadanía, así como de un incremento por rendición de cuentas y transparencia en el desempeño de la administración municipal, pero en Tejupilco se carece de todo ello.

Un problema detectado en el municipio es que para la elaboración de los planes no se toman en cuenta las características propias del lugar y por lo tanto no existe una correspondencia entre lo que se pide y lo que sucede en el municipio. En Tejupilco, el Plan se elabora pero lo establecido por él no se cumple, se dejan inconclusas algunas propuestas y otras ni siquiera se llevan a cabo.

En las pretensiones establecidas de la administración pública municipal 2006-2009 no se contemplaron los principios ni ideales del partido gobernante. Es decir, tanto en su desempeño como en la cuestión ideológica se mantuvieron distantes de lo establecido en sus principios. Sin embargo, fue notable la participación del PRI estatal o del gobernador en la integración del ayuntamiento. Por lo tanto el PRI está gobernando en Tejupilco, pero no porque aplique los principios establecidos o porque realice acciones que permitan diferenciarlo de los demás partidos, sino porque mantiene una línea afín con el Ejecutivo estatal.

Fuentes de consulta

Bando de Policía y Buen Gobierno (2007) (2008). Bando de Policía y Buen Gobierno de Tejupilco,

Estado de México.

CANSINO, César (coord.) (2001). Gobiernos y partidos en América Latina.

Un estudio comparado, México, Centro de Estudios de Política Comparada.

IEEM (2008). “Resultados electorales”, [Documento en línea] disponible en www.ieem.org.mx

INEGI (2008). “II Censo de población y Vivienda 2005”,

[Documento en línea] disponible en www.inegi.gob.mx

LORDELLO DE MELLO, Diogo (1985). “Modernización de los gobiernos locales en América Latina”, en *Administración y política*, 4ta. Época, no. 11, México, UAEM-FCPyAP.

Manual de Organización y Procedimientos de Tejupilco (2007).
Manual de Organización y Procedimientos de Tejupilco.

Plan de Desarrollo Municipal (2007). Plan de Desarrollo Municipal de Tejupilco, Estado de México.

PRI (2009). Declaración de principios. Un México compartido,
[Documento en línea] disponible en <http://www.pri.org.mx/PriistasTrabajando/pri/documentosbasicos/declaraciondeprincipios.aspx>

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo (1987). *El Municipio*, Ed. Porrúa, México.

SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Ángel (2007) “Tendencia hacia el isomorfismo en la Administración Pública Municipal del Estado de México” en *Espacios Públicos*, año/vol. 10, no. 20, México, UAEM.

SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Ángel y María del Pilar Silva Rivera, (2008).
Base de datos: Partidos políticos y elecciones en el Estado de México (1993-2005), UAEM, México.

Secretaría de Finanzas del Estado de México (2008a). “Participaciones a municipios”,
[Documento en línea] disponible en <https://sfpya.edomexico.gob.mx/participaciones/>

Secretaría de Finanzas del Estado de México (2008b) “Recursos Ramo 33”,
[Documento en línea] disponible en línea en <http://www1.edomexico.gob.mx/dgip/contenido/disrecremo33.asp?m=082>

Segundo Informe de Gobierno (2008). Segundo Informe de Gobierno de Tejupilco, Estado de México.

SOLÓRZANO MARCIAL, Carmen (2003). “El régimen y su ideología priísta”, en REVELES Vázquez, Francisco (2003), *Partido Revolucionario Institucional: Crisis y refundación*, México, UNAM-Gernika.

TEJUPILCO (2008). “Información municipal”, [Documento en línea]
disponible en www.tejupilco.gob.mx

Transparencia (2008). “Unidad de Transparencia y Acceso a la Información Municipal”, en CD.

Unidad de Transparencia (2008). “Avances presupuestales de ingresos y egresos”, en CD.

Chimalhuacán, gobierno subordinado a un partido político

Gregorio Cisneros Rancho

No hay enemigo más cruel para el priista, que un mismo priista

Martín Pabello Jiménez

Introducción

El desempeño en el ejercicio de los gobiernos municipales en el Estado de México presenta singularidades por cuestiones varias, las que pueden ir desde el origen del partido que detenta el poder; el tamaño geográfico, económico y político de la localidad en estudio; la conformación de su estructura social; su presupuesto para el gasto público; la integración de cuadros administrativos ad hoc a la realidad contextual; hasta el uso de formas de control ciudadano y político que transitan por ámbitos institucionales y que llegan incluso a anomalías que rayan en la ilegalidad.

Al adentrarnos en la búsqueda de elementos que nos permitieran realizar el esfuerzo por conocer la actuación del gobierno municipal en Chimalhuacán, que involucraba solamente un periodo breve (2006-2009), hallamos una serie de sucesos que plantearon la necesidad describir hechos que por su propia naturaleza nos enfrentan a contextos que parecían extintos.

Tomando en cuenta los aspectos subjetivos de la dominación que contempla el ejercicio

del gobierno municipal, el estudio por su evolución cambia a longitudinal, tratando de explicar la existencia de cacicazgo político en este municipio a través de la especificación de las características importantes del grupo en el poder municipal, ejercido desde la existencia del Partido Revolucionario Institucional en una primera instancia por “los sepultureros”, enseguida por la Organización de Pueblos y Colonias (léase Guadalupe Buendía, alias “La Loba”) y por último el denominado grupo social Antorcha Popular.

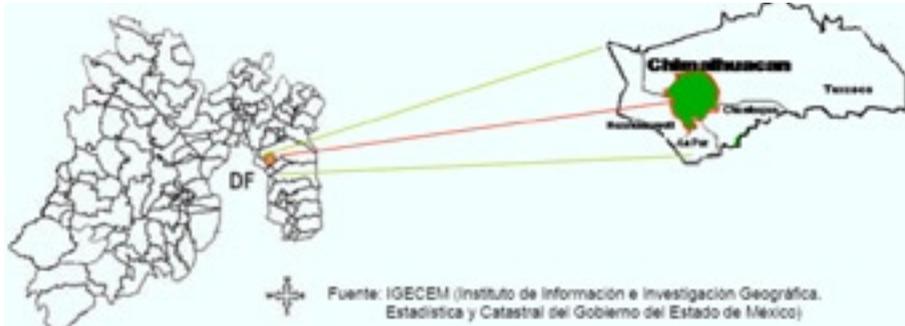
Esta primera aproximación a la existencia de cacicazgos nos deja a la vista un esquema que rebasa las instituciones formales, descubriendo al mismo tiempo que las reglas del juego político en Chimalhuacán producen el institucionalismo informal que no por sabido debe callarse y, sin embargo, es tolerado y en algunos casos alentado por las instituciones jurídicamente reconocidas.

El gobierno entonces se ejerce en función del control social y político que alienta el cacicazgo, dejando espacios reducidos a las demás expresiones sociales, tanto dentro del Revolucionario Institucional como en su relación partidaria con los demás institutos integradores de la representación nacional, haciendo nugatorio el derecho a la libertad política electoral de los ciudadanos en este municipio.

Datos del municipio

Este municipio se localiza en la parte central del Valle de México, en la zona oriente del Estado de México y al este del Distrito Federal; colinda al norte con el municipio de Texcoco, al sur con los municipios de La Paz y Nezahualcóyotl, al oriente con los municipios de Chicoloapan y Texcoco, y al poniente con Nezahualcóyotl, todos ellos bastiones del Partido de la Revolución Democrática (Sánchez, 2005: 469). Empero, pese a estar rodeado por gobiernos perredistas y cuya población es similar en condiciones sociales y económicas, Chimalhuacán no ha sido cooptado por este partido. Antes bien, se identifica como paradigma de control político por parte del Partido Revolucionario Institucional (PRI), virtud de la conservación de tradiciones políticas como el cacicazgo en el ejercicio del poder y por ende en la forma de gobierno. Tiene singularidades que hacen interesante su estudio desde la perspectiva de la autonomía política en el desempeño de la administración local.

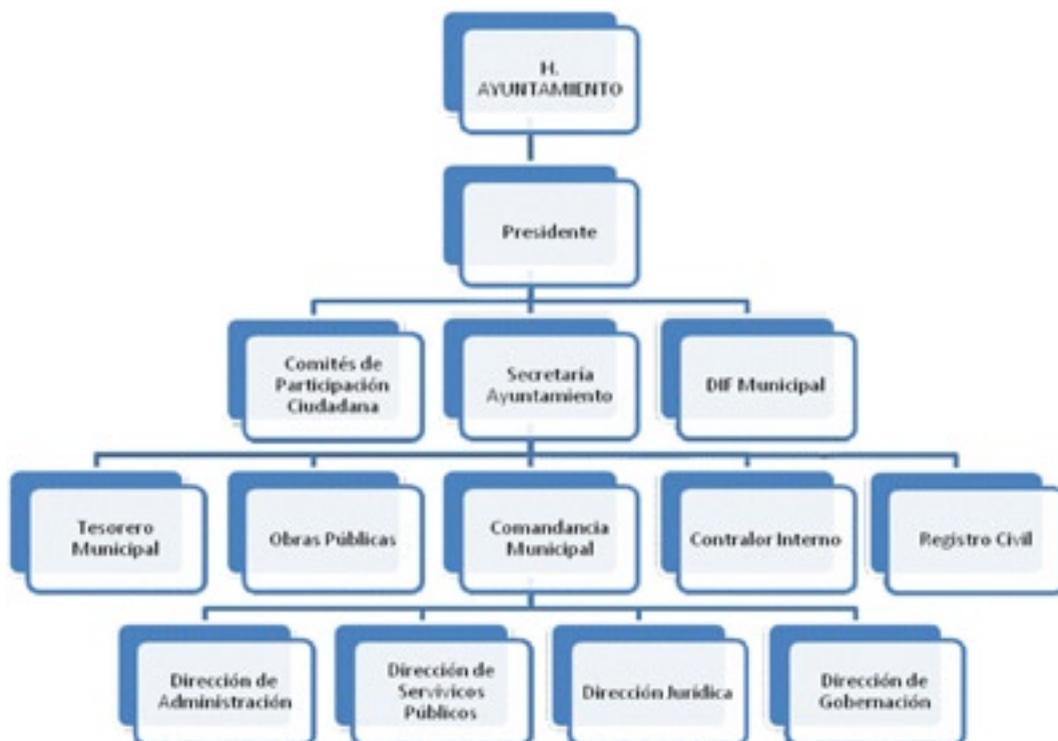
Chimalhuacán forma parte de las 17 Ciudades periféricas al Distrito Federal en el Valle Cuautitlán-Texcoco.



Con una estructura político, jurídica y administrativa hasta 1970 para 30,000 habitantes máximo, de pronto recibió multiplicidad de habitantes producto de un desarrollo habitacional desenfrenado e irregular a la fecha cuenta con más de 500,000 habitantes. Así, de un pueblo ubicado en las inmediaciones del cerro Chimalhuachi conformado de nueve comunidades, en la actualidad éstas suman 64.

Por otro lado, su gobierno ha evolucionado hasta contar a la fecha con 20 integrantes de los cuales 12 pertenecen al Partido Revolucionario Institucional, 6 al Partido de la Revolución Democrática y solamente 2 al Partido Acción Nacional.

Organización y Estructura de la Administración Pública



Autoridades Auxiliares. Existen treinta y tres delegaciones distribuidas en el municipio y un consejo de participación ciudadana por cada localidad.

Regionalización Política. El distrito electoral federal al que pertenece el municipio es el XXV. El distrito local es el XXXI junto con el municipio de La Paz, siendo este último la cabecera.

Resultados Electorales (Histórico Ayuntamientos)

Elección							Total
1996	12,246	23,073	14,799	1,502	3,298	-	60,297
2000	30,692	45,996	37,466	1,795	2,548	662	127,809
2003	7,029	35,771*	14,218	1,578	-	18,477	82,569
2006	8,548	38,383*	33,425	746	-	2,045	87,013

* En alianza con el PVEM

Fuente Instituto Electoral del Estado de México (IEEM)

Los caciques:

El cacicazgo, como forma de control a través del cacique, definido por José Varela como “tiranos chicos” (citado por Meyer, 2000: 02) tiene como función específica mantener un control político, social y económico de una población determinada con el afán de hacer prevalecer el estatus, impidiendo de esta manera la aparición de oposición y así cumplir con su fin teleológico de entregar resultados electorales que demanda alguna institución formal (estado, partidos). Estamos en presencia de una de las formas de dominación para el control social en las que el uso de la violencia es práctica natural, que aparece en todas las conquistas que se han presentado a lo largo de la historia de la humanidad (Recasens, 1968: 230). Evidentemente este neo cacicazgo se ubica y desarrolla en zonas urbanas. En ese sentido, Lorenzo Meyer manifiesta:

La urbanización es el fenómeno demográfico que caracterizó a la sociedad mexicana posrevolucionaria y el caciquismo se adaptó al nuevo ambiente, específicamente en las zonas de asentamientos marginales e irregulares, invadidas por las olas de migrantes que necesitaban un solar donde establecerse y aún traían consigo todo el bagaje de la cultura cívica campesina, incluido, desde luego, el cacicazgo. (Meyer, 2000: 03)

Como vemos se trata de entender hechos recientes que influyen de manera determinante en la estructura y organización del gobierno municipal de Chimalhuacán. Para comprender la dimensión del escenario político de esta localidad, se hace imperativo recordar hechos violentos del año dos mil, con el resultado de varios ciudadanos muer-

tos a balazos; acontecimientos que por su origen y desarrollo retratan la realidad que subyace en la política municipal. El enfrentamiento de dos grupos políticos priistas, Organización de Pueblos y Colonias (OPC) y Antorcha Popular, “...no es más que uno de los conspicuos y escandalosos cacicazgos mantenidos y desarrollados a la sombra del PRI” (Citado por Acosta, 2000: 02).

Suceso que de ningún modo es el único de tal naturaleza en este municipio. La existencia del PRI en la localidad da cuenta de luchas a su interior que han marcado la existencia de cacicazgos que para conservarse recurren a la violencia, como se aprecia en la siguiente cita:

En 1934, el entonces presidente del PNR, Agustín Rivapalacio, reprimió la candidatura de Antonio Martínez a la jefatura del municipio con policías de Texcoco, con saldo de varios muertos y heridos. El candidato impuesto por Rivapalacio, Pedro Jiménez, encarceló y golpeó a sus opositores, y su figura huidiza entre una escolta de soldados se hizo común en las calles del pueblo.

En 1961, la deposición ilegal del presidente municipal Salvador Izquierdo -apoyado popularmente- a favor de la imposición del cacique Rafael Valverde encendió de nueva cuenta la mecha de la arbitrariedad y la violencia de las autoridades contra los parroquianos rebeldes. Fue en este periodo cuando Chimalhuacán fue dividido para formar el municipio de Nezahualcóyotl.” (Sotelo, 2000)

Chimalhuacán es una localidad que amén de haber aportado territorio para la existencia de otros municipios (La Paz en el siglo XIX y Nezahualcóyotl en el siglo XX, cuyos gobiernos en la actualidad son perredistas) tiene raigambre priista:

Desde su fundación como PRI, en Chimalhuacán siempre se ha tenido como opción política al Revolucionario Institucional de manera preponderante, siendo el primer presidente municipal priísta el C. Hilario Valencia. (1946)” (Martínez, entrevista)

Que por lo mismo desde sus inicios desarrolla el sistema caciquil:

Está el caso de “los sepultureros”, ellos tenían bien establecido un cacicazgo. Este grupo estaba integrado por ex presidentes municipales, ex síndicos, ex tesoreros, ex jueces

menores, ex comisariados ejidales, y en una reunión de ellos designaban quien sería abanderado del partido en la siguiente elección, y en la siguiente administración. (Avenidaño, entrevista)

El origen partidista de todos los presidentes municipales se expresa a través del dominio del partido de Estado PNR-PRM-PRI en este municipio, así lo vemos en el siguiente cuadro:

Cuadro Número Uno Presidentes Municipales de Chimalhuacán

PRESIDENTE	PERIODO	PARTIDO POLÍTICO
Antonio Martínez	1940 – 1941	
Martiniano Constantino	1942 – 1943	
Luis Martínez	1944 – 1945	
Hilario Valencia	1946 – 1948	PRI
Epigmenio Valverde	1949 – 1951	PRI
Javier Delgado y Tomás Alonso Martínez	1952 – 1954	PRI
Luis Martínez Jiménez	1955 – 1957	PRI
Eliseo Valverde	1958 – 1960	PRI
Salvador Izquierdo Castañeda y Rafael Valverde Valentino	1961 – 1963	PRI
Álvaro Rico Sánchez	1964 – 1966	PRI
Crescencio Neyra y Jorge Martínez Olivares	1967 – 1969	PRI
Pedro González Reynoso	1970 – 1975	PRI
Eduardo Avenidaño Díaz	1975 – 1981	PRI
Eladio Javier Martínez Galicia	1982 – 1984	PRI
José Corona González	1985 – 1987	PRI
Martín Carlos Pabello Jiménez	1988 – 1990	PRI
Susano González Castro y Guillermo Villa Calleja	1991 – 1993	PRI
Enrique Suárez Pacheco	1994 – 1996	PRI
Carlos Cornejo Torres	1997 – 2000	PRI
Jesús Tolentino Román Bojórquez *	2000 – 2003	PRI
Miguel Ángel Cacique Pérez	2003 – 2006	APT
Marco Antonio Lázaro Cano	2006 – 2009	APM

Fuente http://www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/EMM_mexico

* En la página aparece Gabriel de la Cruz Soriano, dato equivocado.

Luego entonces, la idea de que en el municipio la gobernabilidad se encamina por senderos ideales del cumplimiento de las funciones del poder político para con sus gobernados es una ficción. La realidad es que las condiciones políticas mencionadas son resultado de contextos sociales más complicados.

El lago de Texcoco rodeaba el municipio, fue por ello que hasta los años sesenta del siglo pasado la agricultura era su principal fuente de desarrollo económico, sin embargo, el agua se fue retirando poco a poco. En la zona desecada del lago (que ya había agotado su reserva salina) se llevó a cabo el fraccionamiento de los terrenos en los años cincuenta (Siglo XX), origen de las colonias del ex vaso de Texcoco y posteriormente de Ciudad Nezahualcóyotl como municipio. Pingüe negocio que en la década de los años setenta se traslada a lo que quedó de Chimalhuacán y que tiene su “boom” en los ochentas y noventas, época en que invasión de terrenos y su fraccionamiento ilegal no sólo es forma de adquirir recursos, sino que permite la aparición de diversas organizaciones de colonos, reales o ficticias (sólo de membrete), que se cubren bajo la égida del PRI, que a su vez los utiliza como forma de control político para solventar sus propios proyectos.

Con la nueva situación en Chimalhuacán, es evidente como señala Meyer que:

La urbanización es el fenómeno demográfico que caracterizó a la sociedad mexicana posrevolucionaria y el caciquismo se adaptó al nuevo ambiente, específicamente en las zonas de asentamientos marginales e irregulares (Meyer, 2000: 04)

Luego entonces, las luchas por el poder dejan atrás las reuniones de los “ex” (supra) y se empiezan a dar hechos de violencia donde el control lo consigue no el que convence sino el que pega más fuerte.

A los grupos priistas institucionales y combatientes con la fuerza de la razón como:

El “Grupo de Las Adelitas”, cuya única sobreviviente a la fecha es la señora Marcelina Villegas. El Grupo de Comuneros de Santa María Chimalhuacán, representado por doña Severiana Cornejo de López, q.p.d., Grupo Chimalhuacán, iniciado por el Prof. Eduardo Avendaño Díaz. (Martínez, entrevista)

Dentro del mismo PRI se les oponen otros, empero estos desarrollan prácticas caciquiles en las que, además de aprovechar las coyunturas social y económica para desenvolverse, asumen la dominación basada en la fuerza, haciendo imposible la declaración de nuevos principios jurídicos o administrativos, (Weber, 1984: 181). Los más significativos

por su trascendencia política y de gobierno son:

Organización de Pueblos y Colonias, en su momento representado por Guadalupe Eulalia Buendía Torres. (Y) a la fecha, aunque a nuestro juicio no se encuentra debidamente identificada pero sí apoyada por el PRI, la Organización Antorcha Popular, cuya cabeza más visible es Jesús Tolentino Román Bojórquez. (Martínez, entrevista)

Junto a estos grupos se desarrollan otros de filiación política diferente, en su mayoría siguen el mismo esquema que se dio a nivel nacional para constituir el PRD, que en Chimalhuacán sólo logró destacar al unirse al grupo caciquil de Guadalupe Buendía en el año 2000, (los números que tiene en el proceso electoral son 37,466 votos, la cantidad más grande que ha obtenido en el municipio y, sin embargo, la diferencia con el PRI triunfador fue de casi 9,000 votos).

Sin embargo, una crisis interna del PRI municipal hace afirmar a ciertos priístas que no sólo no hubo fraude, sino que Guadalupe Buendía Torres “La Loba”, enfadada con su partido, aún el 2 de julio hizo proselitismo en favor de su sobrino, el perredista Raúl Carpintero Buendía, y que hoy, subrepticamente, atiza el fuego para impedir que su compañero de partido y adversario político, Jesús Román Tolentino Bojórquez, dirigente de Antorcha Popular, asuma el cargo de alcalde próximo el 17 de agosto.¹

Por su parte el Movimiento Antorchista dio su versión de los hechos:

Primer Acto, Julio 2000: en un restaurante del aeropuerto de la Ciudad de México se reúnen el candidato del PRD a la presidencia de Chimalhuacán, Raúl Carpintero Buendía, y otros perredistas del estado de México, con “La Loba”, Guadalupe Buendía Torres, cacique y multihomicida de Chimalhuacán, que hoy purga en un penal una sentencia de muchos años. Estos personajes se habían citado para establecer un pacto contra Jesús Tolentino Román Bojórquez²

1 De los hechos da cuenta el periódico El Universal en el reportaje: “Chimalhuacán: botín de “la loba”. Caldo de cultivo para la disputa del poder”, de Marco Lara Klahr (Segunda y última parte) Martes 18 de julio de 2000.

2 El Día, 21 de Agosto de 2002, reportaje suscrito por Homero Aguirre Enríquez.

Evidentemente el fondo del asunto no era la elección de Tolentino, sino el hecho de que se inicia un nuevo cacicazgo que viene a sustituir al previo encabezado por la señora Guadalupe Buendía Torres, que quiere conservar el control de la política y gran parte de la vida social en Chimalhuacán. La llegada de Antorcha en ese tiempo podía ser vista como signo de cambio, pero a favor de este grupo, tan sospechoso y clientelar.

A partir del trienio de Eduardo Avendaño Díaz (1979-1981) el gobierno municipal asume la necesidad de renovación en formas y estructura. Es cuando empiezan a crearse oficinas encargadas de la administración pública municipal y el presidente deja de ser el experto en todas las funciones de gobierno (el “todólogo”). Se ha señalado que ahí fenece el cacicazgo rural y Chimalhuacán tiene un remanso de transición hacia la democracia.

...la fuerza de ellos se fue minando a partir de que el PRI tuvo una época en que se estaba democratizando, estamos hablando precisamente de la elección para ayuntamiento en 1978. En ese momento aparece una nueva forma de hacer política del PRI, con un sistema que se dio por llamar “democracia transparente” a través de la consulta a la bases; esto fue obra del presidente del PRI Nacional, Carlos Sansores Pérez, y la anuencia del presidente de la República, José López Portillo, y en el Estado de México el gobernador era Colín Sánchez. Se llevó a cabo esa elección democrática en la que hubo una participación de trece precandidatos a presidente municipal. La elección fue limpia, fue benéfica y como fue con esas características, hizo que todos los demás que no lograron se adhirieran al que ganó y ahí empieza la debacle de esos grupos,... (Avendaño, entrevista)

La contienda por el poder municipal para el periodo 1982-1984 se llevó a cabo mediante convención que es forzada por los diversos grupos participantes, cuando para evitar la llegada del candidato de “unidad”, propuesto por el entonces Secretario Técnico del Plan Lago de Texcoco, a través de la toma de protesta ante el delegado del partido en una asamblea amañada que se llevaría a cabo a las ocho de la mañana, donde el único punto del día era precisamente esa toma de protesta. La reunión fue suspendida y se obligó al delegado a asistir a las oficinas del delegado regional, quien después de dis-

cusiones bastantes acaloradas propuso la votación en asamblea con la participación de los precandidatos. Entonces el primer lugar sería candidato a presidente y el segundo candidato a síndico; el triunfador fue Eladio Javier Martínez Galicia, quien tenía fuertes lazos partidistas con su antecesor que si bien no impuso, sí apoyó. Vale destacar que en este periodo el Partido Acción Nacional, que tenía presencia política mínima, pierde el control de las Administradoras de Agua, Saneamiento y Alcantarillado (AASA) cuando para el manejo administrativo del agua se crea el Organismo Público Descentralizado Agua y Saneamiento de Chimalhuacán (OPDAPAS).

Para el siguiente ejercicio de gobierno municipal 1985-1987, cuando en Chimalhuacán el fraccionamiento ilegal de terrenos era *modus vivendi* y aparecieron los grupos políticos a que hemos aludido, el candidato a la presidencia municipal fue sostenido por alguna dependencia de gobierno estatal. Una vez que ejercía el poder público, trataba de imponer al candidato para la siguiente elección. Su intento fue frustrado por la participación de Grupo Chimalhuacán que contiene y obtiene la candidatura de su planilla con Martín Carlos Pabello Jiménez a la cabeza (1988- 1990), cabe señalar que en la disputa por posiciones aparecen algunos de los grupos de colonos con propuestas de regidores y a cargos dentro de la administración pública municipal.

Para el periodo 1991-1993 Grupo Chimalhuacán aparece de nueva cuenta y su planilla, encabezada por Susano González Castro, obtiene el triunfo. Las negociaciones con los diversos grupos para lograr el apoyo permitieron la llegada de representantes de colonos de los nuevos asentamientos y marginalmente de los campesinos a través del comisariado ejidal. El presidente municipal fue sustituido por Guillermo Villa Calleja, quien era el “Jefe del Cuartel” designado por el entonces gobernador del Estado. Se denominó “Cuartel” a la oficina que en el mismo edificio de la Presidencia Municipal se estableció para dar solución a los problemas sociales que no eran tratados por la autoridad municipal. En esta modalidad participaron instituciones del gobierno estatal y un regidor representante del cabildo.

Los Neo-Caciques. El problema de los asentamientos humanos irregulares en Chimalhuacán es el caldo de cultivo que sirve para el desarrollo de los cacicazgos surgidos como forma de control:

El sociólogo Edel Cadena Vargas, catedrático e investigador de la Universidad Autónoma del Estado de México, señaló que la relación entre la organización Antorcha Campesina y los gobiernos estatales, “no ha sido desarrollada en la oscuridad”, porque se afilió al PRI en forma legal, sin embargo, llegó a convertirse en una “relación perversa”, porque los caciques afiliados a la organización han superado al partido que los creó y al sistema mismo, volviéndose incontrolables.

Recordó que Antorcha Campesina tuvo sus antecedentes en el Frente Nacional Organización Bolchevique, surgido en los años 70, en la Universidad de Chapingo y paulatinamente fue evolucionando para adoptar tendencias rurales y convertirse en un movimiento dedicado a “detectar y eliminar líderes campesinos” y trasladó su sede a Puebla, donde surgió como Antorcha Campesina y comenzó a expandirse a los estados vecinos, entre ellos, la entidad mexiquense.

Justamente en el Estado de México, explicó, Antorcha Campesina, con sus dos movimientos alternos, Antorcha Popular y Antorcha Juvenil, comenzó a trabajar a mediados de los años 80, actuando en zonas de invasión de tierras, cuyos habitantes eran proclives a ligarse a líderes corruptos que les ofrecían servicios a cambio de votos.

De esta forma los antorchistas se ligaron con el sector popular del Partido Revolucionario Institucional y... “es evidente que hubo fuertes vínculos con gobernadores como Ignacio Pichardo Pagaza, Emilio Chuayffet Chemor, César Camacho”, señaló.³

La posición de cada uno de estos grupos para actuar en Chimalhuacán, además de las cuestiones económicas y políticas que se han mencionado se expresan:

En su intento por imponer, de nueva cuenta, al presidente municipal de Chimalhuacán, Guadalupe Buendía había propuesto a su hijo, Salomón Herrera Buendía, quien ya había sido ex secretario del ayuntamiento, pero fue rechazado como aspirante a la alcaldía. Entonces, Buendía Torres decidió apoyar al candidato del

³ El Universal, 23 de agosto de 2000.

PRD, Raúl Carpinteiro, con quien le resultaba más fácil negociar, aunque no fuese su familiar.

La inusitada reunión ocurrió luego de que el aspirante priísta a la presidencia municipal, Jesús Tolentino Román Bojórquez, se negara a dejar el control de la Tesorería y el Organismo Descentralizado de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento (ODAPAS). “No aceptaremos chantajes de ‘La Loba’”, afirmó en aquella ocasión.⁴

De acuerdo con esta versión, a cambio del apoyo de sus bases, Guadalupe Buendía pidió al PRD la secretaría del Ayuntamiento, la Tesorería y el ODAPAS, organismo encargado del servicio de agua.

Por lo que toca a la participación de otros partidos en el ejercicio del poder en Chimalhuacán se supedita a las posiciones que logran mediante el sistema de representación proporcional, a lo que se suma la relación establecida con los caciques.

El PRD no ganó la elección, por lo que “La Loba” tuvo conflictos constantes con el presidente municipal Román Bojórquez. A tal grado que el PAN llegó a proponerle una alianza a Buendía para impedir el dominio de Antorcha en el ayuntamiento. A pesar de su aceptación, al final los panistas se echaron para atrás.

La propuesta, cuentan la regidora perredista Maricela Matus y su suplente, Ignacio Córdoba, la hizo el entonces presidente del blanquiazul, Filiberto Hernández Cano, quien incluso para convencer a la cacique “le llevó unas flores y un libro autografiado por Fox”. Guadalupe Buendía aceptó el trato, sobre todo porque Tolentino Román ya le había advertido que no entregaría a la Organización de Pueblos y Colonias –el grupo político de La Loba– el control de la Tesorería ni del servicio de agua potable... se efectuaron varios encuentros para afinar los detalles, recuerdan los perredistas, pero al último, que se realizaría el 17 de agosto, los panistas ya no acudieron.⁵

4 El Universal, 5 de septiembre de 2000.

5 Nájjar, Alberto, “Chimalhuacán de mis andanzas”, en: La jornada, viernes 13 de abril de 2007. Este reporte es de 2002, a la

El Gobierno municipal subordinado: Chimalhuacán tiene como paradigma de gobierno al PRI que es “el principal promotor de programas de obras y servicios,” (Martínez, entrevista). Se considera que los avances en la materia son significativos

Pues básicamente siguen siendo algunos servicios públicos en gran medida de equipamiento urbano, se dice que en Chimalhuacán todavía hay más de 3,000 calles sin pavimentar, a pesar de que los tres presidentes anteriores, junto con el actual dicen haber pavimentado más de mil calles, lo que quiere decir que todavía faltan más de la mitad de lo que ya se hizo. Se están introduciendo redes de agua... en el cerro (se hizo) una obra enorme, se tuvo que perforar el cerro, un tanque elevado muy elevado a un costado de la Palma. En la calle Huizache hacia arriba construyeron otro tanque cisterna... para que alcance a distribuir el agua en toda esta zona. Los retos siguen siendo grandes, pero afortunadamente se van acortando las distancias. (Avendaño, Entrevista)

Sin embargo, no todos los enfoques coinciden:

Quien no tiene conocimiento de la historia de un pueblo, ¿cómo se ha desarrollado el trabajo con el que se han hecho todas las obras?, ¡vamos!, cuando llega al poder no puede hacer una continuación de los proyectos del estado, eso es un retroceso en el mismo pueblo, hablando de su infraestructura, hablando del tipo de ayuda que se puede dar al pueblo. (Pabello, entrevista)

Se dice que Chimalhuacán sigue teniendo las mismas inundaciones y encharcamientos que antaño, sólo que ahora en pavimento, lo que denota que las obras han carecido de la planeación adecuada para su ejecución: “somos un municipio de primera, porque aquí cuando manejas no puedes meter segunda; baches, topes, burreros, embotellamientos, etcétera, te lo impiden” (Pabello, entrevista).

El movimiento Antorchista tiene su propia visión, en un artículo denominado “La Verdadera Cara del PRD en Chimalhuacán”, firmado por Alejandro Torres Collado y publicado en su órgano oficial el 23 de abril de 2007, dice al inicio:

fecha sigue igual Chimalhuacán. “Dos años después la vida sin ‘La Loba’”, de Alberto Nájjar.

“Hace algunos días apareció en una televisora del Estado de México la imagen del presidente municipal de Chimalhuacán, como invitado a un programa matutino de televisión, que nos permitió escuchar y conocer los anhelos e ilusiones del gobernante de un municipio clasificado como con la concentración urbana con mayor pobreza en el país. También nos permitió conocer el trabajo que desarrolla para sacarlo del tremendo rezago al que fue confinado por anteriores gobernantes ligados o dependientes de un cacicazgo ejercido por la tristemente célebre Guadalupe Buendía, alias “La Loba”....

...Pues bien, no apenas terminó la entrevista cuando regidores, diputados y dirigentes perredistas se lanzaron en contra del presidente municipal de Chimalhuacán y empezaron las amenazas con marchas y plantones para denunciar que la obra social no se está construyendo y que la que se construye sólo beneficia a los grupos antorchistas de ese municipio...”

La gestión pública, según el Dr. José Juan Sánchez González, tiene como fin último fortalecer la capacidad administrativa frente a la preocupación por los problemas de los gobernados; en Chimalhuacán se carece de esa intención y parece que la cuestión se centra en el fortalecimiento del cacicazgo, al respecto encontramos: A la fecha y por ser el grupo en el poder Antorcha Popular, y tener secuestrado el Comité Municipal para sus fines y programas, quien no se identifique o se someta a sus pretensiones políticas, es relegado y excluido de los programas del PRI municipal, en virtud de que a todas luces pretenden reafirmar su cacicazgo, toda vez que sería el cuarto periodo municipal en sus manos. Esto ejemplifica en lo general que los conflictos de interés a que nos enfrentamos es por la permanencia en el poder a través de partido político. (Martínez, entrevista)

Otra de nuestras fuentes señala:

...el grupo gobernante en Chimalhuacán ya tiene todo armado para que sea designado el candidato. De acuerdo con las versiones que existen de que el gobernador va a implementar en todos los ayuntamientos en los municipios del Estado de

México el sistema de convenciones, acá en Chimalhuacán ya todo está hecho para que en una convención el que resulte candidato sea del grupo Antorcha, porque ellos tienen el control del consejo político, y así va ser, y así ha sido en los últimos años. Contrario a lo que están haciendo otros partidos, cualquier partido está preocupado por democratizarse; en el PRI no. En el PRI de lo que se trata, según versiones que se dan, es que la intención del señor gobernador es no desgastar a la clase política en luchas internas con procedimientos de consulta a las bases ... (será) una convención que se va a nutrir con consejeros políticos nombrados ex-profeso, es decir, previamente electos. En Chimalhuacán ya todo está (preparado), en otros municipios no sé cómo vaya a ser, pero esa va a ser la política general. (Avendaño, entrevista)

Moneda de cambio: Los servicios públicos se transforman en moneda de cambio entre dos entidades, por una parte el gobierno municipal que tiene a su cargo la obligación de proporcionarlos; la existencia misma del Estado se fundamenta en la necesidad de satisfactores que deben ser resueltos por este ente que los ejecuta a través de uno de sus elementos, el gobierno; por la otra parte encontramos al pueblo que tiene de origen la soberanía (super anitas, poder sobre el que no existe ningún otro poder) y que tiene formalmente la facultad de elegir su forma de gobierno.

La institucionalización del cacicazgo es la expresión del *modus operandi* del gobierno para mantener el control de los grupos sociales; así encontramos como el *tlatoque*, fue rebautizado como *cacique*, y los miembros de las órdenes militares o *pipiltin* como principales. A quienes se les reconocieron su estatus superior y hereditario y les incluyeron en la estructura de autoridad como gobernadores, jueces, alcaldes o regidores a cambio de que les sirvieran para recabar el tributo, proveer de fuerza de trabajo a los propietarios españoles y, en general, para controlar a la población nativa -a los *macegales*-, justo como lo habían hecho desde antes de la Conquista.

En Chimalhuacán el *cacique* tiene el nombre de Guadalupe Buendía Torres que es sustituida a partir del año 2000 por una organización: Antorcha Popular. El pueblo percibe

la misma situación sólo que con diferente nombre:

Los vecinos del asentamiento Franja 40, en el barrio Tepalcates, estaban felices: por fin, después de cuatro años de trámites y súplicas al ayuntamiento, la Compañía de Luz y hasta a La Loba –quien les vendió los terrenos– consiguieron que se instalara el servicio de energía eléctrica. ... los maestros antorchistas encargados de la labor social en la zona advirtieron que, si deseaban que la electricidad se quedara en sus casas debían afiliarse a la organización. Al principio, cuenta un vecino, “la gente no hizo caso, decían que no podía ser peor que en los tiempos de La Loba. Pero entonces nos cortaron la luz y ni modo, tuvimos que afiliarnos”.⁶

Como bien lo notara Wayne Cornelius, en el México contemporáneo la de cacique es una de las pocas posiciones de poder político que no están sujetas ni al ciclo sexenal ni a la no reelección. Por ello la defensa que asume el cacique va en función del uso de los espacios políticos que le permite la ley. Pese a todo, el presidente municipal rechaza las acusaciones en su contra:

“Calumnias”, responde el presidente municipal Tolentino Román a las acusaciones de que favorece con obras a su grupo político. “Es una costumbre del PRD ponerse el huarache antes de espinarsé”. Las obras públicas, insiste, se realizan con criterio municipal, “no solamente al capricho de algunos”, como ocurría antes. “Sería una torpeza política hacer facciosos los servicios públicos”.

Así, en la sala de su casa, Tolentino se lanza contra el PRD. “Le puedo decir las obras que les he dado, del drenaje para la UPREZ en la colonia Buenos Aires, de las banquetas y despensas para el grupo Xitle, las aulas y desayunos para la UGOCM y el agua y las banquetas para el MCP, de David Magaña... es un trato muy distinto al que dieron Cuauhtémoc Cárdenas y Rosario Robles a los antorchistas en el Distrito Federal; aquí se respeta el derecho de manifestación, por ejemplo”.⁷

6 Nájjar, Op. Cit.

7 Ídem.

La Realidad

El ejercicio de gobierno de cada localidad se sujeta al plan municipal de desarrollo, el que a su vez tiene como sustento al plan estatal, mismo que se supedita al plan nacional. La justificación política-jurídica de esta observancia la encontramos en el artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria y en la estructura misma del Estado Mexicano que se cimienta democrática. Luego entonces, la ejecución de obras tiende a seguir esquemas predeterminados de acuerdo con los programas y metas que se establecen en los citados planes y la ejecución del gasto público a través de presupuestaciones, donde los recursos pueden estar etiquetados, si son aportaciones, o no, cuando se trata de participaciones.

“Para lograr estos niveles de atención, el gobierno municipal invirtió en el periodo que se informa, en construcción, equipamiento, operación de los centros municipales y en la ejecución de jornadas comunitarias más de 23 millones de pesos, provenientes de los ramos 33, 20, 28 y de recursos municipales propios.” (Informe; 2007: 03)⁸

“Nuevo Chimalhuacán seguro 2006–2009”, es el lema del plan de desarrollo municipal en el que:

Se busca alcanzar la eficacia para cumplir los objetivos y las metas programadas, con el mínimo de recursos asignados y en el menor tiempo posible, buscando con ello, dar eficiencia, para cumplir los objetivos y las metas programadas, con base en el uso racional de los recursos que se tienen asignados en el menor tiempo posible. (Plan Municipal; 2007: 10)

Suponer que la administración pública se refleja estrictamente con la construcción de obras públicas nos conduce a errar en la observación. La tarea del gobierno municipal se centra en cuatro vertientes: Seguridad Social, Seguridad Económica, Seguridad Pública y Cimiento para la Seguridad Integral.

8 La Ley de Coordinación Fiscal establece en el artículo 33 que el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social que reciben los Estados y los Municipios, se destinará exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y pobreza extrema. (No hay ramos 20 y 28)

De ahí en adelante los rubros se dividen en:

Desarrollo, Infraestructura y Equipamiento Social:

Educación, Cultura, Recreación y Deporte.

Salud y Asistencia Social.

Abasto.

Vivienda.

Grupos Étnicos.

Ocupación del Uso del Suelo.

Actividades Económicas del Municipio.

Empleo Municipal.

Servicios Públicos:

Agua Potable.

Drenaje, Alcantarillado y Tratamiento de Aguas Servidas.

Electrificación y Alumbrado Público.

Limpia, Recolección y Disposición de Desechos.

Comercio.

Panteones.

Rastro.

Parques, Jardines, Áreas Verdes y Recreativas.

Situación e Infraestructura de las Comunicaciones y el Transporte.

Sistema de localidades de los Asentamientos Humanos.

Imagen Urbana y Turismo.

Conservación del Medio Natural.

Parques de Recreación y Áreas Naturales.

Recursos Forestales.

Contaminación de los Recursos Aire, Agua y Suelo.

Seguridad Pública y Procuración de Justicia.

Derechos Humanos.

Protección Civil.

Administración de los Procesos de Gestión Pública y los Servicio Públicos
Estructura Administrativa del Gobierno Municipal.
Manual de Organización y Procedimientos.
Perfil Técnico Profesional de los Servidores Públicos Municipales.
Mecanismos Permanentes para la Participación Social.
Reglamentación Municipal.
Financiamiento para el Desarrollo.
Autonomía Financiera.
Recaudación y Padrón de Contribuyentes.
Estructura de Egresos.

Fuente: Plan; 2007: 130-139.

Los ingresos con que contaba el municipio para el año 2008 son del orden de \$685'581,554.45, de los que el 68.4% son federales y se asignan a obra pública el 27.3%, quedando en el gasto corriente el mayor porcentaje de los egresos (68.1%), el resto se aplica a los servicios de deuda pública.

La idea básica de Antorcha Popular es hablar de un nuevo Chimalhuacán en donde se ha concluido con el cacicazgo de la señora Guadalupe Buendía, cambiar la imagen de esta localidad y darle un cariz eminentemente de control político por parte de esta agrupación, así lo pretende con el Plan Municipal de Desarrollo el cual manifiesta que se toman en cuenta todas las corrientes de pensamiento de Chimalhuacán, discurso que tiende a resaltar “una estrategia de desarrollo basada en un gobierno municipal responsable y moderno, capaz de propiciar e impulsar un ambiente de acuerdos y consensos.” (Plan; 2007: 21).

Vemos como se adjudica al gobierno municipal la realización de obras que desarrollan tanto el estado como la Federación, presentándolos como hechos de gobierno propios “El H. Ayuntamiento efectuó la donación de un predio en el mismo barrio para la construcción de un Hospital Regional de Especialidades, compromiso firmado por Ud., Sr. Gobernador, y que estamos informados se ejecutará

en el 2009.” (Informe; 2008: 03) la ubicación de las obras es de destacarse ya que los barrios elegidos son precisamente aquellos donde la influencia de Antorcha Popular es superior.

La atención de la autoridad municipal a los diferentes rubros de gobierno se encamina al sostenimiento de la hegemonía política del Partido Revolucionario Institucional en esta localidad y, al mismo tiempo, encauza el impulso del cacicazgo al interior del propio instituto político.

Las propuestas de programas de beneficio social se reciben en primer término por la autoridad municipal que las dirige a los movimientos sociales que están alojados en la administración y, a partir de ahí, se les encamina para condicionar su patrocinio a la colectividad de antorchistas. Por ejemplo:

En coordinación con SEDESOL, FONAHAPO, C.D.I e IMEVIS, se aplicaron \$5'225,600.00 para la construcción de 142 pies de casa para familias indígenas residentes en Chimalhuacán. Cada una de estas acciones tuvo un costo de \$38,000.00; incluyó la construcción de 1 recámara, baño y cocina, herrería y loza de concreto. El recurso se aplicó a fondo perdido y fue para los materiales de construcción así como para la mano de obra. En la construcción de las viviendas participaron dos ONG: Hábitat por la Humanidad y Jóvenes Constructores.

Las familias beneficias son de los barrios Acuitlapilco, Santo Domingo, Lomas de Chimalhuacán, Franja 4 de febrero y colonia 17 de marzo. (Informe; 2007: 10)

Se trata de sitios donde la influencia de Antorcha Popular es definitiva para que sus afiliados obtengan la seguridad social que por derecho les corresponde, sin embargo, recibirla los ata a la obligación de asistir a mítines o marchas de protesta, nada nuevo bajo el sol. En realidad los famosos fondos perdidos son créditos concedidos a buena fe, que la mayoría de las ocasiones son irrecuperables por el gobierno.

Los servicios públicos tienen principios que los singularizan: la obligatoriedad por parte del estado, la gratuidad, la generalidad, la permanencia, impiden que su otorgamiento

pueda soslayarse; empero, la posibilidad de manipulación política la vemos en todos los ámbitos y por todos los partidos políticos. Sin embargo, las bases de otorgamiento siguen presentes:

Hago notar a los presentes, que la suma de las familias directamente beneficiadas con obras de infraestructura urbana, hidráulica y sanitaria, asciende a más 35,000, esto es, a más de 175,000 habitantes que recibieron, en su casa, una obra de luz, de pavimento, de agua o de drenaje; lo que equivale a haber llevado una obra a todas las familias de Cuautla, Morelos. (Informe; 2008: 12)

Prolijo sería el estudio de cada una de las acciones de gobierno que se realizan dentro del nuevo status implantado por Antorcha Popular, ya que para poder determinar sin asomo de duda la claridad de la aplicación del recurso sin orientaciones partidistas o de cacicazgos, en primer término habríamos de precisar los seguidores de Antorcha, pues como queda anotado con antelación el desarrollo anómalo del uso del suelo en Chimalhuacán fue producto de fraccionamientos irregulares, en los que los nuevos “colonos” debían sujetarse a “ismos” que les impusieron los fraccionadores.

En segundo lugar, cada acción de gobierno se encuadra dentro de un esquema de planeación, programas y metas que tienen como condicionante la presupuestación y el consecuente gasto público. Recordemos que el municipio carece de facultades legislativas y por ende no puede sino proponer su presupuesto; el problema es más de fondo pues la inadecuada estructura del sistema federal deja a los municipios supeditados a decisiones cupulares en la toma de decisiones respecto de las obras y en general, en los esquemas de seguridad que hemos citado.

La Ley Orgánica Municipal del Estado de México, por su parte señala como atribución del ayuntamiento celebrar convenios, cuando así fuere necesario, con las autoridades gubernamentales; en relación con la prestación de los servicios públicos y en lo referente a la administración de contribuciones fiscales. El Convenio de coordinación es el instrumento de orden público que el ayuntamiento celebra con el gobierno estatal y federal para coordinar la ejecución de acciones y la aplicación de recursos en la realización de

obras públicas y proyectos a fin de impulsar el desarrollo del municipio.

Los mecanismos de coordinación, se dan de manera institucional y de acuerdo a las características propias se otorgan formas de financiamiento. (Plan; 2007: 178)

Si a esto le adicionamos las luchas políticas tanto al interior de los partidos como entre los demás partidos por el control del poder, entendemos que no se justifica el manejo de programas que se lleva a cabo por parte de las autoridades municipales, sobre todo los de seguridad social en aras de un mejor control político.

Hoy es Antorcha Popular la que desde el año 2000 tiene el manejo del poder político en Chimalhuacán, tanto como sinónimo de gobierno, como el control de los diversos grupos de poder de esta comunidad. Las formas son las mismas que desarrolló en su momento la OPC al mando de Guadalupe Buendía, o las que en su momento emplearon “los sepultureros” de forma cimarrona; la cuestión es que van por el cuarto periodo de gobierno municipal, al viejo estilo priísta de dominio pero no democrático.

Conclusiones

Desde los orígenes del PRI en Chimalhuacán el cacicazgo es sinónimo de fortaleza en el ejercicio del poder político. En el pasado, aquel de corte rural donde hasta con cierta sencillez se reunían los “ex” para decidir el futuro del gobierno y donde el recurso económico del erario municipal era raquítrico por antonomasia.

El traslado de los fraccionamientos irregulares de terrenos y sus consecuencias con invasiones, ventas dobles de lotes, violencia y aparición de organizaciones reales o ficticias que se subsumieron bajo la férula del Partido Revolucionario Institucional, dieron lugar a una nueva forma de dominio político: la del cacique urbano. A diferencia de aquellos “ex”, éste ha recurrido a la intimidación para someter al grupo social. Y cuando ha encontrado oposición, la amenaza se ha hecho realidad, con la plena confianza de la impunidad.

Los caciques, no obstante su misma militancia partidista, luchan ferozmente por impo-

nerse recurriendo a todo tipo de recursos, legales o no, haciendo que el poder público se sujete a las presiones, pesos y contrapesos y, en su caso, a las condiciones del grupo vencedor en el partido y, por ende, en el poder.

La oposición, más preocupada por resolver las diferencias internas y por imponer su propio cacicazgo partidista, no vacila en pactar con los caciques del Revolucionario Institucional, amén de que carece de la organización suficiente para cumplir con el fin teleológico de todo partido político, esto es, llevar al pueblo a acceder al ejercicio del poder.

Chimalhuacán ha sido un municipio de cacicazgos que no cambiará de opción partidista en tanto los caciques sigan teniendo el control de los servicios públicos en la administración pública municipal y del Organismo Público Descentralizado Agua y Saneamiento de Chimalhuacán (OPDAPAS), moneda de cambio entre dos entidades donde una -el gobierno- tiene el poder y otra -el pueblo- la necesidad. La conseja popular es *mutatis mutandis*, o sea cambiando lo que se debe cambiar. Empero, el cacicazgo no está sujeto a las reglas institucionales.

La realidad es que se requieren cambios estructurales del Estado mexicano. El presente caso es sólo uno de los más conspicuos del país, sin embargo, el esquema caciquil está rebasando a las instituciones. La reforma del Estado es imperativa, porque así como se derrumbó a un grupo en Chimalhuacán a través de la violencia con el resultado ya mencionado (“pocos muertos” dice la autoridad), es preocupante pensar cuantos más serán necesarios con otra permuta, si ésta no se realiza dentro de cauces institucionales existentes.

Fuentes de consulta

Bibliografía

ACOSTA SILVA, Adrián (2000), *Etcétera*, México, núm. 395.

AVENDAÑO DÍAZ (2008), Eduardo, Entrevista con el ex-presidente Municipal de Chimalhuacán, Estado de México. Fecha de realización: 24 octubre de 2008

MARTÍNEZ GALICIA, Javier E. (2008), Entrevista con el ex-presidente Municipal de Chimalhuacán, Estado de México. Fecha de realización: 6 octubre de 2008

MEYER, Lorenzo (2000), “Los caciques: Ayer, hoy ¿y mañana?”, en: Letras Libres, México, Núm. 200.

PABELLO JIMÉNEZ, Martín Carlos (2008), Entrevista con el ex-presidente Municipal de Chimalhuacán, Estado de México. Fecha de realización: 17 octubre de 2008

Plan de desarrollo municipal de Chimalhuacán 2006-2009

Primer Informe de gobierno municipal de Chimalhuacán 2007

Segundo Informe de gobierno municipal de Chimalhuacán 2008

RECASENS, Luis (1970), Sociología, México Edit. Porrúa, 10ª ed.

SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Ángel (2005), “Los bastiones regionales del Partido de la Revolución Democrática”, en: REVELES VÁZQUEZ, Francisco (coord.), Los Partidos Políticos en México: ¿crisis, adaptación o transformación?, México, UNAM-Gernika.

SOTELO, Greco (2000), “Arqueología de la Ilegalidad”, en: Letras Libres, México, Núm. 200.

TORRES COLLADO, Alejandro, Movimiento Antorchista, 23 de abril de 2007.

WEBER, Max (1984), Economía y Sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 7ª reimpresión.

Entrevistas

AVENDAÑO DÍAZ (2008), Eduardo, Entrevista con el ex-presidente Municipal de Chimalhuacán, Estado de México. Fecha de realización: 24 octubre de 2008.

MARTÍNEZ GALICIA, Javier E. (2008), Entrevista con el ex-presidente Municipal de Chimalhuacán, Estado de México. Fecha de realización: 6 octubre de 2008.

PABELLO JIMÉNEZ, Martín Carlos (2008), Entrevista con el ex-presidente Municipal de Chimalhuacán, Estado de México. Fecha de realización: 17 octubre de 2008.

El PRI en la administración pública municipal:

Tepetzotlán

Francisco Martínez Martínez

Introducción

El presente trabajo refiere la manera en la que es ejercido el poder público en el municipio de Tepetzotlán por parte de un gobierno que proviene del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La centralidad del argumento recae en la observación que se hace al trabajo del propio gobierno y la administración pública del municipio, en particular sobre el funcionamiento de las atribuciones y responsabilidades que le son conferidas de acuerdo con el artículo 115 constitucional.

En tal sentido, principalmente se examina la manera en que es conducido el ejercicio de gobierno en materia de obra pública y servicios públicos, que admite la concreción de aquello que contenga un beneficio colectivo, llevado a cabo con apego a su reglamentación.

El trabajo contiene una primera parte donde se anotan de forma sintética los datos y rasgos característicos del municipio de Tepetzotlán. También se describen las tendencias electorales y la actuación política de los principales partidos en la región.

A continuación otro elemento sustancial que se aborda es la planeación, pues es una actividad que tiene una directriz de obligatoriedad constitucional en los tres niveles de gobierno. En el ámbito municipal se concreta a partir de la Ley de Planeación de Estado de México y se manifiesta en el Plan de Desarrollo Municipal de Tepetzotlán 2006-2009

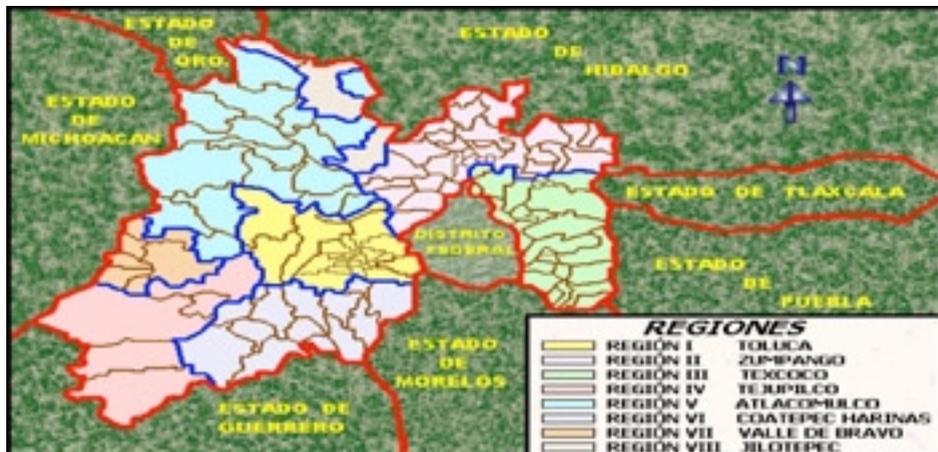
(PDM), mismo que contiene un diagnóstico y los argumentos sobre los que se plantean los retos y las metas que habrá de perseguir el municipio.

Finalmente se consideran los datos y cuantificaciones sobre las principales acciones de gobierno, en cuanto a participación ciudadana y respecto de la operación e instrumentación del presupuesto público en obras y ampliación de servicios públicos operados en el municipio en el periodo 2006-2009. La intención es cotejar la coincidencia o la peculiaridad que se tiene con el Plan de Desarrollo Municipal correspondiente.

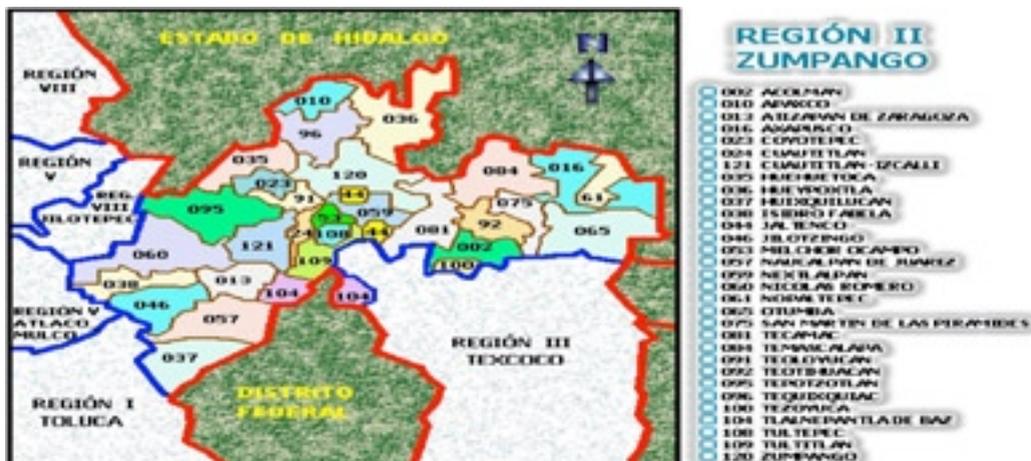
Características generales del municipio

Tepotzotlán es el municipio 95 del Estado de México, administrativamente se encuentra asentado en la Región II. (Mapa 1) Limita al el norte con los municipios de Huehuetoca y Coyotepec, al sur con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Nicolás Romero; al oriente con Coyotepec, Teoloyucan y Cuautitlán Izcalli; al oeste con Villa del Carbón. Su distancia aproximada a la capital del estado es de 115 kilómetros. (Mapa 2)

Mapa 1 Regiones administrativas en el Estado de México



Mapa 2. Ubicación geográfica y colindancias



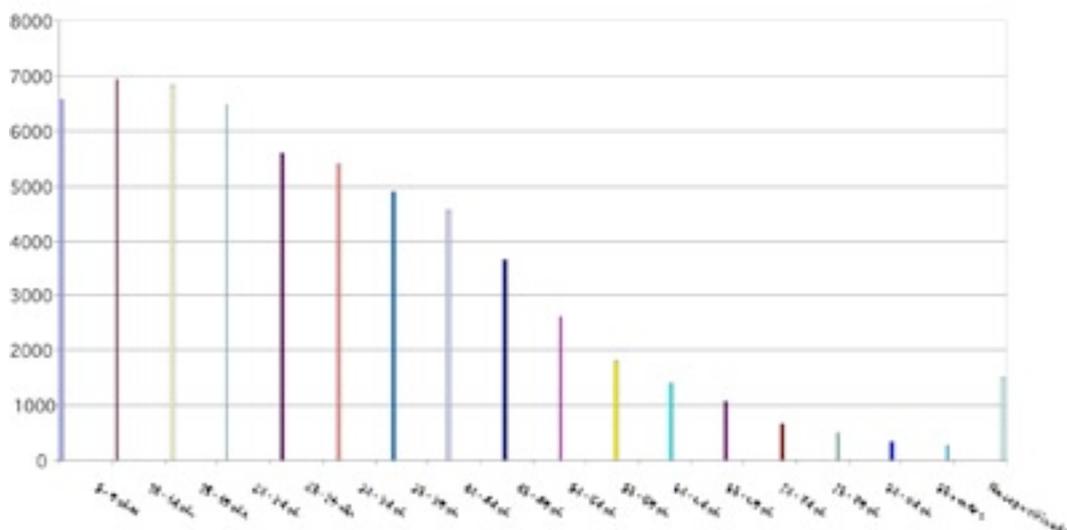
Su distribución política es de ocho delegaciones, compuesto de ocho pueblos, en los cuales se asientan 17 barrios, 18 ejidos, 15 colonias, 6 fraccionamientos, 1 unidad habitacional y 2 reservas naturales (mapa 3). Ahí viven 67,724 personas. Su territorio es principalmente rural con un 91.1% de territorio municipal y el 8.9% es urbano en una extensión de 208.83 km²,¹ con una densidad de población de 392 habitantes por kilómetro cuadrado. 39,374 personas viven en un ámbito urbano, 28,350 en una zona no urbana, 1,643 en zonas mixtas con y 8,707 habitantes en zonas rurales.

1 Instituto de Información e Investigación Geográfica Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM): Estadística Básica Municipal, 2004.

vimiento, la distribución, y la calidad de agua es baja ya que, al requerirse la recarga de los acuíferos, estos lo hacen en suelos donde “la mayoría de los ríos y zanjas se encuentran contaminados en niveles desde baja contaminación, hasta prácticamente canales de aguas negras” PDM.

Tepotzotlán tiene un alto porcentaje de gente joven, concentrada entre 9 y 30 años con una población 33,366 personas, el otro cincuenta por ciento se ubica en las personas de 31 a 69 años con 25,372 casos. (Gráfica 1.). Esta dinámica poblacional le significa una Población Económicamente Activa (PEA) de 12 años o más de 52%. Además de tener una tasa de natalidad de 20,004 habitantes por año. La tasa bruta de mortalidad es de 3,2 mil habitantes al año mientras que la de mortalidad infantil es de 5,7 infantes al año. Esta dinámica afecta los siguientes aspectos.

Gráfica 1 Distribución de la población en el municipio



En materia de salud, su infraestructura pública consta de 11 centros de salud y el resto de la infraestructura es privada. Lo que corresponde a 6,878 habitantes por unidad mé-

dica, y 2,219 por médico.² Uno de los problemas observados directamente coincide con lo anotado en el PDM y se trata de la deficiencia de atención, ya que la demanda rebasa la capacidad de atención de los centros de salud, ya que éstos no tienen las instalaciones de hospitalización y de atención especializada, además del desabasto en las medicinas.

Por el contrario en el ámbito educativo su infraestructura cubre al 100 % la demanda, incluso la rebasa. Este aspecto baja conforme se aproximan a la educación media y a la superior.³ Enfrentado un rezago de 6% de analfabetas, aproximadamente 2,284 personas, contra 46,010 alfabetas. Ello en 42 planteles de nivel preescolar, 38 primarias, 17 secundarias, 6 tele secundarias y 8 preparatorias. Respecto de otros servicios públicos, el Plan registra los siguientes datos (cuadro 1):

2 Otro ejemplo es lo que manifiesta directamente en entrevista el presidente municipal. "El DIF atiende, en la colonia Ricardo Flores Magón, una clínica que tenía 8 años de existencia y había nacido solamente un ciudadano en esos 8 años; en 2 años de gobierno han nacido más de 300... , cirugías mayores más de 300, y una atención diaria de más de 150 personas... El gobernador Peña Nieto comprometió la adecuación de una clínica... y una construcción de otra en el Trébol, están a un 70 u 80% en los ambos casos. En San Mateo, en Santa Cruz, en Santiago, en Cañadas donde se está brindando el servicio. En Santiago Cuatlalpan donde damos atención y la de la cabecera municipal, son tres espacios donde estamos brindando un servicio... por lo menos para la atención primaria... La idea es que precisamente ya con la apertura de esta clínica podamos dar el servicio a los ciudadanos de Tepetzotlán pero aquí" Entrevista a Marcos Márquez Mercado, presidente municipal de Tepetzotlán, Estado de México, 20 de octubre de 2008, en la oficina de la Presidencia Municipal de Tepetzotlán, Estado de México.

3 A pregunta expresa sobre los retos para ofrecer educación superior, el actual presidente municipal contesta que no tiene problemas ya que el municipio "geográficamente [está] muy cerca de municipios que tienen la posibilidad de recibir alumnos en educación media y media superior, es el caso de Cuautitlán México y de Cuautitlán Izcalli. Tenemos cuatro campus de la UNAM en lo que se refiere a educación superior y aquí en el municipio tenemos el CECYTEM, 2 preparatorias, tenemos una universidad privada con preparatoria y realmente estamos limitados, debemos reconocerlo. No tenemos un posible crecimiento o una posible alternativa de solución. Estamos apostándole precisamente al crecimiento que puedan tener las escuelas de los municipios conurbados, a corto plazo no se vislumbra una posibilidad de una universidad y de alguna otra preparatoria. Sin embargo en el caso de la preparatoria la idea es apoyarles con la construcción de aulas, con la compra de predios como es el caso de la preparatoria 27 que acabamos de donar un predio de 6 mil metros y que vamos a construir 3 aulas en este fin de año. En el caso de la preparatoria 153 de igual manera apoyarles con la construcción de un par de aulas y es para lo que los recursos municipales nos alcanza... También tenemos el ofrecimiento del secretario del trabajo para la construcción de una escuela de artes y oficios aquí en Tepetzotlán. Nosotros ya pusimos a disposición de la Secretaría del Trabajo un predio de 10 mil metros ubicado en el Credo y con esto estamos apostándole a la educación, le estamos apostando a que los jóvenes se preparen pero sería en media superior, no en superior". Ídem.

Cuadro 1 Infraestructura básica de los servicios públicos en el municipio

Servicio público	Beneficiados		Observaciones
	Viviendas	Personas	
Agua	13 985	59 959	Su abastecimiento principalmente es federal, seguida de la estatal, deshielos y pozo profundo. La cobertura es del 92.52% (PDM 2006-2009)
Drenaje	14 207	61 065	Según el PDM 2006-2009 se tiene una cobertura del 82.63%
Energía eléctrica	15 121	64 984	Consumo de energía eléctrica per cápita es de Mw/hora/habitante. Se tiene una cobertura del 98.37%. Es un apoyo para actividades económicas preponderantes, como el turismo y los servicios que se requieren para su operación (PDM 2006-2009)
Recolección de basura y confinamiento de desechos 100%	No hay datos		Se tiene cobertura al 100% (PDM 2006-2009)
Seguridad pública	No hay datos		Se tiene cobertura al 80% (PDM 2006-2009)
Pavimentación, guarderías y banquetas	No hay datos		Se tiene cobertura al 75%, anotando que tiene 60 Km de carreteras pavimentadas, en una razón de 023 km ² por cada mil habitantes. (PDM 2006-2009)
Alumbrado público 70%	No hay datos		Se tiene cobertura al 70% (PDM 2006-2009)
Panteones 100%	No hay datos		Se tiene cobertura al 100% (PDM 2006-2009)

FUENTE: Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM). Con base en información proporcionada por las Dependencias Federales y Estatales, contenida en el PDM 2006-2009.

Algunas atribuciones conferidas en el artículo 115 constitucional no se instrumentan, por ejemplo el PDM anota que se carece de Rastro por falta de infraestructura. Asimismo, carece de parques y jardines, salvo el mobiliario (jardineras, setos, entre otras) que atiende como parte de su actividad cotidiana el personal adscrito al área de Servicios Generales. Por lo demás, los servicios públicos por atender que marca el Bando si tienen cabida en la propuesta rectora del ejercicio administrativo del ayuntamiento.

En cuanto a la pobreza, misma que no es referida de forma directa en el PDM, el número de pobres en 2005 fue de 4,443 hogares que suman 19,343 personas, en contrapartida, los no pobres pero que tienen necesidades básicas insatisfechas, las cuales se aprecian en el cuadro 2, es de 12,031 hogares que contemplan a 48,391 personas. (IGCEM, 2006)

Cuadro 2 Indicadores de necesidades básicas insatisfechas

NECESIDADES BÁSICAS	DIMENSIONES	VARIABLES
Acceso a la vivienda	Calidad de la vivienda	Materiales de construcción utilizados en piso
	Hacinamiento	Número de personas por de cuartos de la vivienda
Acceso a servicios sanitarios	Disponibilidad de agua potable	Fuente de abastecimiento en la vivienda
	Tipo de sistema de eliminación de excretas	Hogares sin drenaje o fosa séptica
Acceso a la educación	Asistencia de los niños en edad escolar a un establecimiento educativo	Niños entre 6 a 14 años que no asisten a un establecimiento educativo
Capacidad económica	Probabilidad de insuficiencia de ingresos del hogar	Escolaridad del jefe del hogar menor a la primaria Completa

Fuente: Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral del Estado de México (IGCEM), con base en el XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y el II Censo de Población y Vivienda 2005.

El punto es cotejar en qué medida se aplican los recursos públicos para reconocerlos y ubicarlos en los puntos anotados arriba.

De una Población Económicamente Activa de 43,274, se encuentran ocupados 22,195, mientras las personas que se mantienen inactivas y/o desocupadas son 21,079. Los ocupados se encuentran activos en el sector servicios con 11,037 personas, seguida de la gente trabajando en la industria con 9,293. Se puede apreciar la importancia que tiene, particularmente el turismo y las acciones tendientes a su fomento y promoción, ya que por ser parte del corredor turístico del norte se atiende a un promedio de 725,343 visitantes anuales, que representa un ingreso de 144,700 pesos en ese lapso. Por tanto el egreso que representa la obra pública para los asuntos de la infraestructura, particularmente la de las vías de comunicación, se manifiesta al observar el monto que se aplica al capítulo 6,000 del clasificador por objeto del gasto que se muestra en el Cuadro 3.

Cuadro 3 Presupuesto por concepto de gasto

Capítulo	Concepto	AÑO			
		2005	2006	2007	2008
1000	Servicios Personales	51'915,267	60'972,701	64'550,752	88'230,408
2000	Materiales y Suministros	7'411,855	8'073,140	9'903,617	11'287,140
3000	Servicios Generales	18'911,654	20'099,070	31'195,490	31'661,625
4000	Transferencias	18'542,161	19'337,243	17'118,784	21'551,229
5000	Bienes Muebles e Inmuebles	7'118,450	8'635,535	12'890,570	9'054,856
6000	Obra Pública	26'570,684	29'479,884	38'763,649	28'522,733
7000	Inversiones Financieras				
8000	Participaciones y Aportaciones Federales y Municipales				
9000	Deuda Pública			5'995,000	21'432,097
	TOTAL	130,470,071	145,972,701	180,550,752	211,740,088

Fuente: Ejercicio del Gasto Público Municipal. Ayuntamiento de Tepetzotlán.

“...se cuenta con un presupuesto muy limitado con el cual se debe hacer frente primeramente a la prestación de los servicios que por ley deben otorgarse a los ciudadanos y también contribuir a los programas Federales y Estatales para abatir el rezago en materia de infraestructura, servicios de salud y educación. Lo anterior obliga a instrumentar una política de disciplina y austeridad en la aplicación del gasto público y asimismo eficientar la recaudación.”⁴

Podemos anotar que la inversión pública y la ejercida por el gasto municipal apenas consiguen un monto anual de \$3,375.00 pesos por habitante, aspecto que denota dudas sobre la posibilidad de incluirlos en programas de seguridad, abasto, comunales, entre otros. En el otro extremo, la protección al infante y el suministro de leche se deja a los recursos que el DIF municipal recibe vía federal o estatal.

Aspectos político electorales del municipio

El proceso que ha seguido la vida política en el municipio se caracteriza por un ejercicio del poder público dominado por el PAN y el PRI. Así se observa en el cuadro siguiente:

⁴ Ídem.

Cuadro 4. Resultados Electorales

Elección							Total
1996	8,914	5,423	2,425	395	648	-	18,404
2000	9,301	7,673	2,811	1,215	1,702	41	24,251
2003	10,822	10,775*	427	211	-	179	23,181
2006	8,120	10,517*	2,003	124	-	449	21,586

Fuente: IEEM

Hasta antes de 1996 el Partido Revolucionario Institucional (PRI) mantuvo la hegemonía en el municipio. Sin embargo después la mayoría fue afín al Partido Acción Nacional (PAN) durante 9 años en el gobierno municipal. Por ello, el porcentaje de diferencia entre PAN y PRI se fue reduciendo en cada elección. Lo anterior indica una caída permanente en el voto del PAN, con la recuperación de votación del PRI. Es un proceso en donde el manejo y exposición de los mensajes de los candidatos priístas, son cada vez más cercanos al sistema político local, es decir, a la interrelación entre la decisión política y los problemas públicos, particularmente la crisis económica que golpea la inserción a la vida productiva formal de una población joven.

Su reconversión inicia en 1999, campaña que afronta las elecciones locales, así como la campaña federal del año 2000. Pero es particularmente la campaña para la gubernatura, donde el PRI se basa en una serie de estrategias entre las que destacan:

Consolidación de zonas que tradicionalmente son su mercado político.

Mayor actividad en aquellas donde, particularmente el PRD gana espacios.

Obviar y/o no invertir recursos en donde el PAN es fuerza importante, pues lo encuentra muy consolidado y a sus electores con mayor capacidad crítica, dado el nivel cultural y económico de esa masa poblacional, lo que hace que los recursos sean poco redituables en esa zona.

Sus acciones son:

Acordar con grupos marginales, con quienes pude “renovar periódicamente su pacto partidista mediante el reparto de obras, expectativas, etcétera” (PRI, 1999, 13) y,

Polarización del discurso contra el PAN, (Ibíd.)

Estas acciones son el preámbulo para que, en las elecciones locales de 2003, el actual presidente municipal haya competido para regidor por la Alianza Para Todos (APT, misma que incluyó al PRI). Sin embargo el nueve de marzo en Tepetzotlán solo se pudo instalar una pequeña cantidad de casillas, hecho que al final fue la causa de su anulación. La nueva elección se realizó el 12 de octubre (Emmerich, 2005: 181) en ella perdió el aludido. A partir de entonces el ahora presidente municipal canalizó el descontento de miembros de otros partidos para comenzar una composición heterogénea e ideológicamente dispar (tal como se anota más adelante), que fue la base de su ascenso y apoyo en las elecciones de 2005.

Para el proceso del año 2005, año de campaña donde se fraguó el triunfo del PRI y del actual presidente municipal de Tepetzotlán, se hace bajo el cobijo de las acciones siguientes:

Campaña gigantesca de propaganda de imagen de Enrique Peña Nieto.

Matizar la imagen con apoyo directo del programa de Regionalización, se regala diario material para la construcción y específicamente esto se desarrolla en zonas de influencia priísta.

Los hechos constatados por las prensa local y nacional indican la búsqueda de control y de una estrategia frontal de posicionamiento: para captar votos se reparten materiales de construcción y despensas, se condicionan los programas de apoyo municipal, hay entrega anticipada de útiles escolares y utilización de sindicatos, organizaciones sociales y de transporte, además de visitas recurrentes del gobernador Arturo Montiel Rojas, mientras el candidato del tricolor visita por lo menos una vez a la semana la localidad” (La Jornada, 2005)

El PRI mantiene consistencia en su finalidad primaria, que es ganar votos. El proceso que sigue no es nuevo en la historia reciente en el Estado de México, sin embargo revela la disciplina e integración organizacional de sus bases, territoriales y de cuadros. Se pueden argumentar que es la disputa por el “botín electoral”, donde los liderazgos, más que preocupados por consolidar un proyecto de gobierno, tratan de mantener sus posiciones. (La Jornada, 2006).

Es posible reconocer que en zonas donde la importancia del número, -electoral y económica-, tiene incidencia es donde la influencia se deja sentir. Con ello se puede establecer que quien tiene poder maneja recursos con los que puede influir en el curso de la acción política.

Por su parte el Partido Acción Nacional (PAN) en coalición con el Partido Verde Ecológico de México, ganó en las elecciones de 2000. En el año 2003 nuevamente lo hizo. Pero en el análisis se observa que el PAN comienza mirar una realidad contrastante:

Una pérdida de votos a favor de su candidato, Rubén Mendoza Ayala, en las encuestas preelectorales de la elección de gobernador, debido a que no tiene una guía temática coherente.

La polémica desatada por la incorporación de Isidro Pastor Medrano, ex líder estatal del PRI.

La ausencia de coordinación entre la estructura partidista local y la nacional.

En los hechos, el PAN adoptó estrategias que tiene que ver con:

Revertir los excesos de algunas de sus figuras públicas, para recuperar simpatizantes⁵

Formar cuadros amplios y con una imagen incluyente.

Consolidar los espacios ganados en elecciones previas con la confrontación de ideas y posturas ante el PRI.

⁵ El PAN apuesta a recuperar a los simpatizantes que perdió con el gobierno municipal del alcalde Agustín Hernández Pastrana, uno de los fundadores del blanquiazul en la entidad, quien se asignó un salario mensual de más de 400 mil pesos, además de que en 2002 canceló la realización de obras públicas. Su familia también se vio envuelta en el escándalo cuando su hija y otros familiares fueron acusados de vender autos robados.

Sonaría simplista decir que lo anterior modificó el recambio en la presidencia de Tepetzotlán, pero estos hechos demuestran la manera en que los eventos se entrelazan efectuando cambios (ver cuadros 5 y 6) que, en un momento dado parecían sólidos.

**Cuadro 5 Proceso Electorales 2005 – 2006 Municipio 96
– Tepetzotlán Partido: Apm - Coalicion Alianza Por Mexico**

Cargo	Propietario	Suplente
PRESIDENTE	MARCOS MARQUEZ MERCADO	CARLOS ALMAZAN ZAPATA
SINDICO 1	JUAN DELGADO ALVAREZ	JOSE MANUEL MARISCAL TORRES
REGIDOR 1	HERMINIO REYES SANCHEZ	JUANA VALADEZ JIMENEZ
REGIDOR 2	ANGEL SOLIS BARRETO	GRISelda VILLALOBOS GARCIA
REGIDOR 3	JUAN ROGELIO ESCALONA SANCHEZ	FELIPE LOZANO JUAREZ
REGIDOR 4	RUBICELIA GARCIA CUEVAS	ALEJANDRO LOPEZ CAMACHO
REGIDOR 5	MARIA ELVA HERNANDEZ MARTINEZ	MARIA TERESA CONTRERAS RAYMUNDO
REGIDOR 6	ARTURO RINCON HERRERA	ELSA LETICIA SUAREZ GARCIA

Cuadro 6 Asignación de Síndicos y Regidores de Representación Proporcional

Partido	Cargo	Propietario	Suplente
PAN	7° REGIDOR	JOSÉ FELIX ALVARADO	ROBERTO SANTILLAN MARTÍNEZ
PAN	8° REGIDOR	ROSENDO NIETO GARCÍA	LUIS HERNÁNDEZ ORTEGA
PAN	9° REGIDOR	REGINALDO PÉREZ REYES	AGUSTÍN RODRÍGUEZ SÁNCHEZ
PRD	10° REGIDOR	JOSÉ LUIS AGUILAR GARCÍA	JANET GONZÁLEZ RESENDIZ

Fuente: IEEM

Dos hechos destacan en los cuadros anteriores: primero el nivel de competitividad se apunta como medio desde 1996 (Sánchez, 2008: 62-63). Lo anterior significa la consecuencia de la representación en la estructura del cabildo, ya que a pesar de la cantidad de votos del PAN solo ganó tres regidores, lo que constituye una desproporcionalidad en la asignación de representantes con respecto del PRI. Por otro lado, se observa la ampliación del voto del Partido de la Revolución Democrática (PRD) en las elecciones de 1996 y 2000.

“...cuando se evalúa en lo particular un municipio mexiquense, debido a que integran en su ayuntamiento, con el principio de mayoría relativa, 60% de miembros del ayuntamiento y sólo el resto, 40%, se distribuye entre los partidos que tienen derecho a la representación proporcional. Desde aquí se asume una despropor-

cionalidad. Aunado a esta circunstancia subrayamos que, en las elecciones, muy pocos municipios disfrutaron que el partido ganador supere 50% de los votos, lo cual es la excepción”. (Sánchez, 2008, 79),

Lo anterior es una evidencia de que la alternancia en el territorio mexiquense no es un fenómeno aislado. Por el contrario, a lo largo de la última década, un amplio número de municipios y distritos han sido gobernados por partidos de diversos colores y principios.

Política y desarrollo en la administración gubernamental

La integración de cada aspecto del desarrollo el municipio contiene un marco legal que es definido como “la igualdad de oportunidades sociales, políticas, económicas y de desarrollo en un medio ambiente adecuado para los habitantes de una delimitación territorial, todo ello a partir de la “descripción, evaluación y análisis de la situación actual y la trayectoria histórica de la realidad económica, ambiental, política y social de algún fenómeno o variable”⁶. Se establece constitucionalmente la necesidad de vinculación entre los tres niveles de gobierno, (Cuadro 7) sirve para contrastar la gestión gubernamental, entre sus dichos y consecuencias operacionales.

⁶ Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Cuadro 7 Vinculación de los Planes de Desarrollo Municipal 2006-2009 con los Sistemas de Planeación Nacional y Estatal.

	FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL
Objetivos generales	Ejes rectores particulares	Pilares y cimientos	Objetivos Municipales (OM)
Desarrollo social y humano	Sustentabilidad ambiental. Democracia efectiva y política exterior responsable.	Seguridad social.	OM1.-Desarrollo social y combate a la pobreza.
Crecimiento con calidad.	Economía competitiva y generadora de empleos. Igualdad de oportunidades.	Igualdad de oportunidades. Seguridad económica. Desarrollo sustentable.	OM2.-Fomento al desarrollo económico y empleo. Desarrollo urbano sustentable.
Orden y respeto:	Estado de derecho y seguridad.	Seguridad pública. Cimiento para seguridad integral.	OM3.-Seguridad pública y procuración de justicia.

Fuente: Elaboración propia con la información pública de los planes de desarrollo.

Otro instrumento útil para el reconocimiento de las acciones de gobierno es el Bando Municipal, mismo que en el artículo 9 señala las actividades del ayuntamiento de Tepoztlán, entre las cuales destacan las indicadas en el Cuadro 8:

Cuadro 8 Atribuciones conferidas a la acción municipal en el Bando Municipal

Objetivos del PDM	Acciones de vinculación
OM1	Promover y fomentar el desarrollo económico, social, educativo y cultural de los habitantes del Municipio.
	Promover la salud e higiene pública.
	Fomentar una cultura de respeto a los Derechos Humanos y Libertades fundamentales, inculcando el respeto a los adultos mayores, a personas con capacidades diferentes, a los niños y el valor de la integración familiar.
OM2	Promover los valores cívicos, las tradiciones y la cultura para acrecentar la identidad municipal de sus ciudadanos.
	Promover el desarrollo de las actividades ambientales, económicas, culturales, deportivas, turísticas, comerciales y demás que se señalan en la Ley Orgánica Municipal o que acuerde el ayuntamiento con la participación de los sectores sociales y privado.
	Prestar servicios públicos municipales.
OM3	Procurar la administración, conservación, incremento, promoción y rescate del Patrimonio Cultural del municipio que incluye las expresiones artísticas, populares, históricas y arqueológicas.
	Garantizar el derecho a la seguridad, tranquilidad y el orden público.
	Garantizar la seguridad del territorio, personas, bienes y su entorno.
	Cumplir y hacer cumplir las Leyes y Reglamentos emanados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, la Ley Orgánica Municipal y los acuerdos del Ayuntamiento.
	Salvaguardar las garantías individuales. Garantizar el Estado de derecho y salvaguardar la soberanía municipal.
	Promover la comunicación con la ciudadanía y los servidores públicos municipales que permita proponer acciones al ayuntamiento.
	Promover la eficiencia en el desempeño de la función pública a través de la transparencia honradez y espíritu de servicio.
Colaborar con las autoridades federales y estatales en el cumplimiento de sus funciones.	

Fuente: Bando de Policía y Buen Gobierno del Ayuntamiento de Tepetzotlán 2006-2009

Conjuntando ambos instrumentos de análisis (bando y plan de desarrollo), se plantean los siguientes objetivos generales del quehacer gubernamental en Tepetzotlán.

Gestión más cercana al ciudadano.

Identificar la problemática mediante pilares y cimientos.

Acciones de desarrollo social para incidir en el bienestar.

Mayor eficacia, eficiencia y efectividad de servicios públicos municipales.

Agilizar los mecanismos administrativos.

Eficientar los recursos públicos en programas estratégicos.

Gobierno promotor.

Concertación para el logro de objetivos comunes.

Promover el desarrollo urbano sustentable y sostenible (PDM 2006-2009).

En cuanto a la reglamentación del municipio, en el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 se señaló que:

“nunca se instrumentaron manuales de organización y procedimientos, por lo que las actividades administrativas se llevaron a cabo a través de funciones establecidas en el marco normativo y circulares emitidas por la Contraloría Interna.

Por lo anterior es necesario que este gobierno se dé a la tarea, en base a la estructura administrativa, de elaborar manuales de organización y procedimientos”.

Sin embargo hasta el 30 de septiembre de 2008, de acuerdo con documentos del propio ayuntamiento, se manifiesta que el:

“H. Ayuntamiento no cuenta con reglamento de Administración Pública Municipal, ni con el Manual de Organización y de Procedimientos de la Administración Pública Municipal, sobre los reglamentos emitidos por este H. Ayuntamiento 2006-2009 son el de Reglamento de Cabildo, Reglamento de Transparencia y el Reglamento de Panteones” (Oficio: HAT /TUI/ 158).

Lo anterior denota contradicción, particularmente porque a decir del PDM:

“la filosofía política en la cual descansa la gestión pública municipal, señala que deben darse pasos consistentes hacia un modelo de desarrollo social integral, de modernización administrativa de la gestión pública, la cual debe orientarse por criterios y principios que le otorguen calidad, eficiencia, eficacia y relevancia en los servicios públicos”.⁷

Y manifiesta como una problemática:

“la falta de actualización de sus programas operativos y de servicios en materia informática, así como el impulso hacia la innovación de método de trabajo y aprovechamiento de tecnología de vanguardia, capacitación y motivación de los servidores públicos con salarios dignos y su involucramiento en el proyecto de gobierno”.

En el Plan de Desarrollo Municipal se indica que:

“(se) tuvo especial cuidado en reclutar y seleccionar al personal adecuado como titulares de las diferentes áreas administrativas, analizando su trayectoria profesional y laboral considerando la inclusión de servidores públicos con diferentes ideologías pero con el compromiso de contribuir activamente en el proyecto de gobierno”.

⁷ Entrevista realizada a Marcos Márquez Mercado, op cit.

Al respecto, es el propio presidente municipal quien dice:

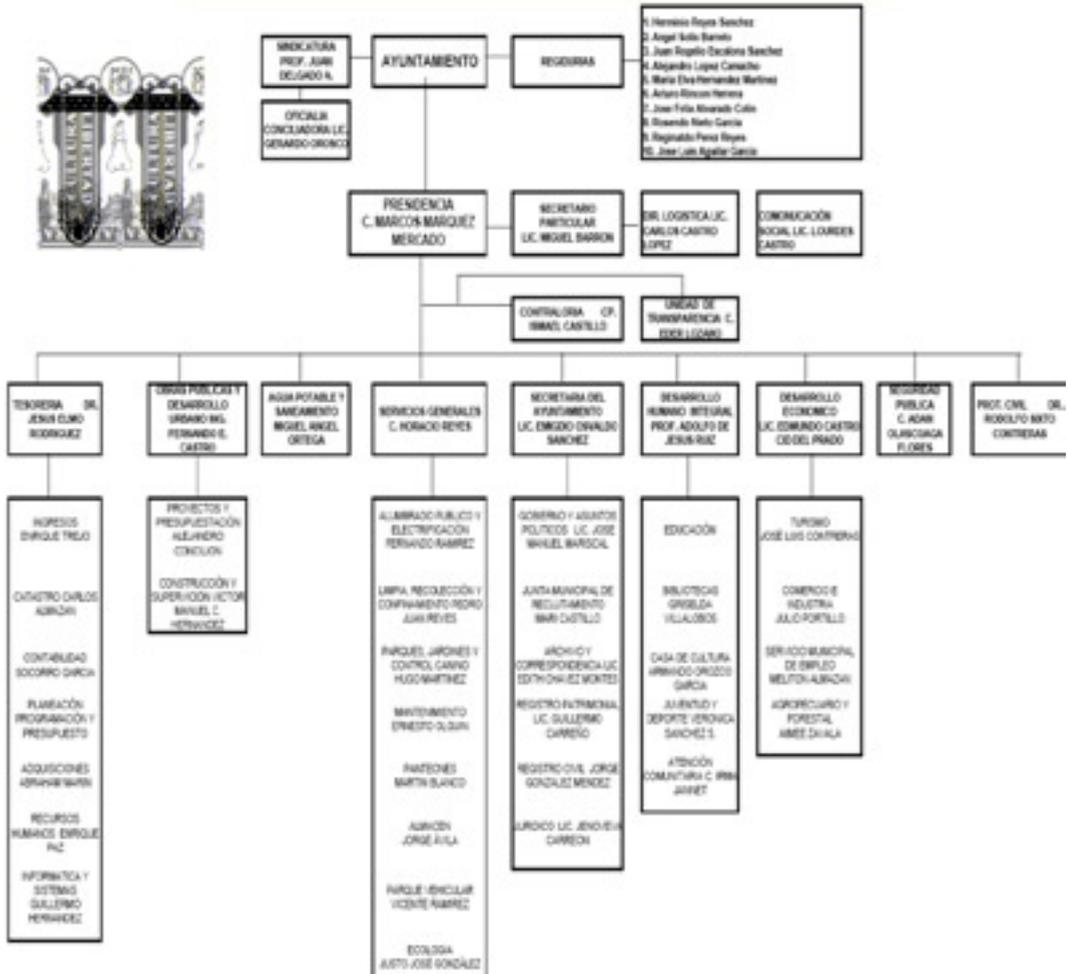
“... (tener) fobia a los colores por el contrario, estoy convencido de que así tenemos que gobernar en la pluralidad. Me critican algunos... porque creen que espacios que le corresponden directamente a mi partido los están usando o usurpando algunos compañeros de otros colores. Yo creo que es la única manera de transparentar mi gobierno”.⁸

Como resultado de lo anterior, la estructura administrativa quedó conformada con personal de nivel de licenciatura, así como de nivel técnico, con experiencia en la administración pública en los ámbitos federal, estatal y municipal.

⁸ Ídem.

Organigrama 2 Organización por responsables

ORGANIGRAMA DEL M. AYUNTAMIENTO DE TEPOTZOTLÁN 2006-2009



Fuente: PDM

Al primer organigrama se le incorporaron las áreas de Secretaría Técnica, Secretario Particular, un área encargada de Gobierno y otra de Mantenimiento Vial. En los siguientes cuadros se anotan sus nombres y cargos. El primero se refiere a la estructura organizativa y administrativa del ayuntamiento 2006-2009. Las líneas apuntan su subordinación jerárquica.

Cuadro 9 Estructura organizativa del ayuntamiento

NOMBRE	CARGO
C. Marcos Márquez Mercado	Presidente Municipal Constitucional
Prof. Juan Delgado Álvarez	Síndico Municipal
C. Herminio Reyes Sánchez	Primer Regidor
C. Ángel Solís Barreto	Segundo Regidor
C. Juan Rogelio Escalona Reyes	Tercer Regidor
C. Alejandro López Camacho	Cuarto Regidor
C. Ma. Elva Hernández Martínez	Quinta regidora
C. Arturo Rincón Herrera	Sexto Regidor
C. José Félix Alvarado Colín	Séptimo Regidor
C. Rosendo Nieto García	Octavo Regidor
C. Reginaldo Pérez Reyes	Noveno Regidor
C. José Luis Aguilar García	Décimo Regidor

Fuente: PDM

Cuadro 10 Organización administrativa de la presidencia

Nombre	Cargo
C. Marcos Márquez Mercado	Presidente Municipal Constitucional
Lic. Gerardo Orozco Aguilar	Coordinador de Oficialía Calificadora
Lic. Genoveva Carreón Espinosa	Jefatura de Jurídico
C.P José Ismael Castillo Gómez	Contralor Interno
C. Luis Horacio Gil Medina	Secretario del H. Ayuntamiento
Lic. Ma. de Lourdes Castro Hernández	Comunicación Social
Lic. Ma. del Rocío Fragoso	Directora de Derechos Humanos
C. Eder Lozano	Unidad de logística
Lic. Miguel Barrón Olmos	Secretario Particular
Lic. Carlos Castro	Jefe de Logística

Es de destacar el cambio del Secretario del Ayuntamiento Emigdio Oswaldo Sánchez (BOLETÍN 218, 26 de marzo de 2008). El responsable de la Unidad de Logística no existe en el directorio municipal.

Cuadro 11 Organización estructural administrativa de la presidencia

NOMBRE	CARGO
C. Jesús Elmo Rodríguez López	Tesorero Municipal
C. Horacio Benjamín Reyes Schiavon	Director de Servicios Públicos Municipales
Prof. Adolfo de Jesús Ruiz Iturbe	Director de Desarrollo Humano Integral
Ing. Fernando E. Castro Covarrubias	Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
Arg. Rogelio Hernández Ojeda	Sub. de Obras Públicas
C. Abraham Marín López	Jefe de Adquisiciones
P.D. Carlos Almazán Zapata	Jefe de Catastro
Lic. Enrique Paz Romero	Jefe de Recursos Humanos
Ing. Guillermo Hernández Reyes	Jefe de Sistemas
C. Eder Rafael Lozano Peña	Jefe de IFAI
C. Julio Portillo Montiel	Jefe de Comercio
Lic. Guillermo Carreño Barreto	Jefe de Patrimonio Municipal
C. Enrique Trejo Hernández	Encargado del despacho de Ingresos
C. Ernesto Olguín	Jefe de Servicios Generales
C. Vicente Ramírez Robles	Jefe de Parque Vehicular
C. Pedro Juan Reyes	Jefe de Limpia
C. Hugo Martínez Salas	Jefe de Parques, Jardines y Control Canino
C. Martín Blanco	Jefe de Panteones
C. Francisco Torres Torres	Jefe de Alumbrado Público
C. Jorge Avila Hernández	Jefe de Almacén
Arg. Víctor Manuel Castro Hernández	Coordinador general de Supervisión
C. León Peza Achaval	Jefe de programa de becas
C. Severiano Padilla Fabela	Encargado del suministro de combustible
Lic. Edith Chávez Montes	Encargada del Archivo y correspondencia
C. Martha Espinoza Solís	Encargada de Atención Ciudadana y Oficialía de partes
Lic. Edmundo O. Castro Cid del Prado	Director de Desarrollo Económico
C. Melitón Almazán Martínez	Jefe de Bolsa de Trabajo
MVZ. Aimeé Zavala	Jefe de Fomento Agropecuario
C. Guadalupe González Sánchez	Jefe de Turismo
Dr. Rodolfo Sixto Contreras	Jefe de Protección Civil
Comde. Adán Olascoaga Flores	Director de Seguridad Pública, Tránsito Municipal, Protección Civil y Bomberos
C. José Manuel Mariscal Torres	Jefe de Gobierno y Asuntos Políticos
Lic. Juan Herminio Sánchez Morlán	Juez Conciliador
Lic. Ma. del Rocío Fragoso Torres	Directora de Derechos Humanos
C. Miguel Ángel Ortega Ríos	Director de Agua Potable
C. Griselda Villalobos García	Coordinadora de Bibliotecas
C. Armando Orozco Garza	Coordinador de Casa de Cultura
C. Verónica Sánchez	Jefatura del Deporte

Fuente: PDM

Algunos aspectos habría que rescatar, por ejemplo la responsable de Derechos Humanos es una ex-candidata del PRD. El contralor municipal estuvo a punto de ser el candidato municipal y renunció al PAN. El oficial mayor, responsable del personal es un ex candidato de Parlamento Ciudadano (un partido político local que no pudo refrendar su registro años atrás). El secretario técnico militó tanto en Acción Nacional como en el PRD.

El supuesto que se puede exponer es la idea de profesionalización del partido, en el sentido de consolidar su esquema de integración de cuadros suficientes para conformar no solo gobiernos, sino la amplitud de actos que abarca el ejercicio de la función pública. Por tal motivo, se refiere al papel del PRI y a su interacción en la arena política local.

Con ello quiero decir que tales miembros de la administración municipal no eran ni militantes ni miembros del PRI, sin embargo, la preocupación es ganar votos, por lo que es importante establecer alianzas durante el ejercicio de gobierno.

Solo el presidente municipal, quien se encuentra afiliado PRI desde hace más de 16 años, ha participado en elecciones como candidato en tres ocasiones para presidente municipal en 1996, en el 2003 en elecciones extraordinarias se postuló como síndico y por último, el 12 de marzo del 2006 ganó la elección como presidente municipal. Ha sido líder de la CNOP, comerciante y empresario, su nivel educativo es de secundaria.

A pesar de la pluralidad en la conformación de su equipo, se mantienen rezagos que ya han sido anotados, por ejemplo, el hecho de que no existan manuales de administración y de organización y procedimientos. Únicamente existen los reglamentos de Cabildo, de Transparencia y de Panteones. Por lo anterior es necesario que este gobierno se dé a la tarea de elaborar manuales de organización y procedimientos.

También se requiere mejorar los esquemas organizacionales de la estructura administrativa, toda vez que subsisten áreas con marcada indefinición en la conformación de responsabilidades y de atribuciones.

Participación Social

Al respecto se pueden evidenciar dos formas que combinadas dan el perfil a la toma de decisiones en el municipio. La primera tiene que ver con la apertura de canales de comunicación en el gobierno municipal. La segunda, con la toma de decisiones participativa. Ello no resulta difícil de observar en razón de la integración entre partido y líderes de las organizaciones, ya que en varias de ellas su marcaje político es evidente. El gobierno municipal, en su Boletín Informativo 196, del 15 de enero de 2008 incluye la nota de la renovación de los plenos municipales, donde quedó de manifiesto la afinidad entre el presidente municipal y una organización priísta, la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP).

“Ante más de 500 militantes y simpatizantes, Fernando Zamora Morales, secretario general del sector popular en la entidad, tomó protesta a Javier Castro Cid del Prado, quien fue electo en sesión ordinaria del pleno municipal de la CNOP. Acompañado del presidente municipal Marcos Márquez Mercado y del diputado local por el distrito XXXVI Everardo Pedro Vargas Reyes...”

Es el propio presidente municipal quien afirma que:

“la modalidad más recurrente fue la conformación de los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN) con el fin de cumplir con uno de los requisitos primarios para la transferencia de los recursos del Ramo XXVI (de apoyo prioritario a la pobreza extrema y las necesidades básicas). La participación se tradujo como supervisión de obras y monitoreo de recursos. ... el gobierno municipal considera que quienes deben planear, coordinar y dirigir los trabajos en obra pública son los propios pobladores. En este sentido, se priorizó la participación ciudadana, en tanto participación individual con el gobierno local”...⁹

Un ejemplo de lo anterior fue la modalidad de entrega de las obras públicas:

9 ídem.

Cuadro 12 Participación social y obra pública.

Núm.	Mes/año	Tipo
1	Boletín 191 del 6 de enero 2008	Trabajos de pavimentación de la calle Rincón de Garrido en el barrio de San Martín con concreto hidráulico de doscientos treinta y nueve metros cuadrados con valor aproximado de 40 mil pesos, de los cuales veinticinco mil fueron de materiales y el resto de mano de obra, cabe destacar que el diputado Everardo Reyes Vargas dio 10 toneladas de cemento para realizar la obra, en colaboración con el Consejo de Participación Ciudadana (COPACI).
2		Segunda fase de los trabajos de pavimentación con piedra laja y guarniciones en la calle Calvario con valor de doscientos cuatro mil cuatrocientos cuarenta y siete pesos.
3		Calle Cristóbal Colón en el barrio Texcacoá con un valor de 361,379 pesos, donde los trabajos realizados fueron la pavimentación con concreto hidráulico en una superficie de 630 metros lineales.
4		Cerrada de Pino Suárez en el barrio de Capulá con un valor de 694,503 pesos, donde los trabajos que se realizaron fue la pavimentación con piedra laja y guarniciones en una superficie de 139 metros cuadrados.
5	Boletín 198 de 19 enero de 2008	En la tercera reunión ordinaria del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), se rechazó por unanimidad el único punto del orden del día referente a la construcción de una tienda comercial (AURRERA), perteneciente al grupo Wall Mart, esto sobre la avenida Insurgentes en un predio de 5,200 mts².
6	BOLETÍN 199 20 de enero de 2008	Entrega de dos calles más: Orquídeas y Lirios, con un valor de un millón ochocientos veintinueve mil doscientos setenta y un pesos. Por ello, Márquez Mercado señaló: "El compromiso es con todos y hemos antepuesto nuestros colores partidarios por el bien de Tepetztlán, sumado a que ustedes (vecinos) nunca nos dejaron solos en estos trabajos, ahora ustedes pueden ver los resultados". La construcción de guarniciones, banquetas y pavimentación de concreto mixto en piedra laja.
7	BOLETÍN 209 26 de febrero de 2008	Servicio de consulta gratuita en el DIF, las 24 horas
8	BOLETÍN 212 04 de marzo de 2008	Núcleos sanitarios de la escuela secundaria federal 20, Rafael Ramírez, con una inversión de 360 mil pesos. Se comprometió a dar los materiales para la construcción de la cancha de fútbol, siempre y cuando la Sociedad de Padres de Familia ponga la mano de obra, "no podemos las autoridades escolares ni municipales ir cada quien por su camino, hoy debemos dar resultados con el trabajo conjunto".
9	BOLETÍN 224 11 de abril de 2008	El edil de Tepetztlán, Marcos Márquez Mercado en conjunto con la empresa Mogul cortaron el listón inaugural de los trabajos de pavimentación de la calle Tejocote, del barrio de Texcacoá, con una inversión de trescientos sesenta mil pesos. Los empresarios dieron la cantidad de 180 mil pesos para la construcción de la obra.
10	BOLETÍN 225 12 de abril de 2008	Los vales que recibieron los habitantes de las colonias Ricardo Flores Magón, Cañada de Cisneros y San Mateo Xolocací como habitantes del municipio de Coyotepec., los podrán cambiar por cemento, varilla, impermeabilizantes y malla ciclónica, tubos para drenaje, que permitirá hacer diversas obras o complementarlas. Participan, Marcos Márquez Mercado, presidente municipal de Tepetztlán y el diputado local del distrito XXXVI, Everardo Pedro Vargas y Amanda Hernández Roberto, presidenta del COPACI.
11	BOLETÍN 226 14 de abril de 2008	Sanitarios para la escuela Morelos, en la comunidad de Santiago Cuautlalpan con una inversión de 700 mil pesos, conjuntamente con Alejandra Patricia Reyes Velázquez presidenta del COCICOVIS y el diputado local del distrito XXXVI, Everardo Pedro Vargas Reyes aportó material para la construcción de la obra.
12	BOLETÍN 229 24 de abril de 2007	Se entregaron 19 computadoras que fueron compradas con los recursos obtenidos del evento "Cabalgando por la Educación" realizado en octubre del año pasado.
13	BOLETÍN 230 30 de abril de 2008	Inaugura la pavimentación con la aplicación de material fresado en la calle Emiliano Zapata del barrio La Luz. Se estará beneficiando a más de 11,184 habitantes de la localidad.
14	BOLETÍN 233 10 de mayo de 2008	Entrega de 35 toneladas de fertilizante para campesinos de este Pueblo Mágico. El gobierno estatal apoya a cada campesino con la cantidad de mil a mil quinientos pesos en reembolso, mismos que se suman al subsidio del 20% del gobierno municipal, lo cual representa un ahorro total de mil novecientos treinta y cuatro pesos.

En todas las acciones de entrega de obra pública el presidente municipal reiteró que "las obras entregadas son sin tintes partidistas ni ideológicos, cuando llegamos al poder,

dejamos de lado los colores y ahora somos gobierno, un gobierno de resultados”.

Podemos concluir que en la demarcación existen desacuerdos entre organizaciones y autoridades, sin embargo se ha privilegiado un acercamiento de interés mutuo. Por tanto los puntos que anotamos señalan hacia una participación institucionalizada, es decir partidaria y gremial, de los siguientes tipos:

Solidaridad colectiva.

Iniciativa que surge de la comunidad.

Sustentada en organizaciones comunitarias.

Intereses colectivos, políticos y económicos de corto y largo plazo.

Colaboración en trabajo e implementación de políticas de gobierno.

Donde las organizaciones colaboran con las autoridades con base en:

Inducción de actividades por autoridades.

Participación democrática insertada en estructuras municipales (COPLADEM, Consejo de Participación Ciudadana (COPACI).

El presidente municipal comentó:

“... si le hablo de que somos un gobierno incluyente no podemos allegarnos de la estructura del partido camuflado, no funcionaría, usted no puede nombrar líder a su compadre... Yo he sido abierto. Llegando a la administración la ley marca que se tienen que nombrar a autoridades auxiliares, los COPACIS y las delegaciones donde se publicó una convocatoria y se anotaron quienes quisieron hacerlo en todos los pueblos que conforman el territorio municipal, tenemos 19 delegaciones, había 16 cuando nosotros llegamos a la administración...”

“Si la pregunta es si mis compañeros de partido tuvieron la intención de participar, por supuesto que no les coartamos la participación... tampoco se privilegió a la estructura del partido para convertirse en estructura de gobierno en el sentido de ser autoridad auxiliar...”

“Tenemos varias autoridades bien conformadas precisamente porque permitimos (a las comunidades) que conformaran sus planillas, que decidieran con quien traba-

jar y nos ha funcionado. Tenemos autoridades auxiliares muy comprometidas.”¹⁰

Lo que se puede añadir es, la participación ciudadana tiene dos caras, una formal y otra material. En la primera se destaca el uso de los instrumentos normativos, tal como la Ley Orgánica Municipal del Estado de México que, en sus capítulos que van del tercero al quinto y el séptimo, delinea la participación ciudadana.

Es menester aclarar que se ha construido una organización de participación, el asunto es la necesidad de incorporar a todos los grupos gremiales y ciudadanos, con la finalidad de mantener la estructura política presta a futuras contiendas. Para reconocer cada una de las estructuras se ubican visualmente de la siguiente manera.

Cuadro 13 Participación ciudadana vinculada con ley orgánica y ramo 33

Derivados de la Ley Orgánica	Derivadas del Ramo 33
Jefes de sector, sección o manzana	Consejos de Participación Ciudadana
Consejos de Participación Ciudadana	Consejo de Desarrollo Municipal
Organizaciones Sociales	Comité Comunitario
Consejo Municipal de Protección Civil	Comité Ciudadano de Control y Vigilancia
Comisión de Planeación para el Desarrollo Municipal	
Comité Ciudadano de Control y Vigilancia	

Fuente: Ley Orgánica Municipal y Manual de Operación Ramo 33, 1999

Podemos decir que existe un nexo directo entre partido político e instancias institucionales de participación, esto se repite en todos los casos, en gobiernos de todos los partidos políticos, que cuando arriban al poder se encargan de generar una maquinaria que les sirva de respaldo en la toma de decisiones. Aún no hay una norma que limite la intervención de los partidos políticos en este nivel de gobierno, por lo que una nueva vertiente de análisis es replantear la utilidad material de estas instancias. (Arzaluz, 2005: 181)

¹⁰ Ídem.

Obras públicas

En el ejercicio fiscal 2007 se autorizó un presupuesto de 38 millones 763 mil 648 pesos, que se suma a los ingresos propios de 2007, puntualizando en su primer informe de gobierno la erogación de 50 millones de pesos en tales obras, particularmente de asfalto y de remodelación de caminos y carreteras.

Cuadro 14 Obra Pública en Tepetzotlán 2007

Monto asignado a la obra (pesos)	Modalidad de la obra	Población beneficiada
467,767	Terminar las 13 obras que quedaron pendientes de la administración anterior.	No hay datos
13'914,222	<p>Construcción del puente vehicular del Libramiento Sur.</p> <p>Revestir y mejorar 30 kms. de caminos rurales y nuevas brechas "saca-cosechas".</p> <p>75 mil metros de pavimentaciones.</p> <p>Rehabilitación de dos pozos de agua potable.</p>	<p>Santiago Cuautlalpan Bo. De la Concepción Cañada de Cisneros Fraccionamiento Petro-Huertos. Poblado de San Miguel Cañadas.</p> <p>Así como de los ejidos de: Santiago Cuautlalpan Cañada de Cisneros Santa Cruz San Mateo Xoloc. San Francisco Magú.</p>
45'000,000 con participación de la SCT	Mejoramiento y modernización de 5 kilómetros de carpeta asfáltica en el tramo de San Miguel Cañadas hasta la Colonia los Dolores	Colonia los Dolores.

Fuente: Primer Informe de Gobierno Municipal 2007

En 2008 se gastó la cantidad de 28'522,733.00 de pesos en diversas obras, entre las que destacaron predominantemente las de mantenimiento vial primario y secundario, seguidas de las de mantenimiento correctivo y preventivo a inmuebles públicos. A continuación se anotan algunas de ellas:

Cuadro 15 Obra Pública en Tepetzotlán 2008

Monto asignado a la obra	Modalidad de la obra	Población beneficiada
44'000,000	Carretera a Los Dolores con acceso a Villa del Carbón, 14 Km. Andador Av. Benito Juárez. 115 mil m ² de bases de pavimentación. 4 mil 883 metros lineales de drenajes. 4 mil 148 metros de cunetas. 18 mil 745 metros lineales de guarniciones. 10 mil 122 m ² de banquetas. 61 mil 286 m ² de pavimentaciones.	14 comunidades

Fuente: Primer Informe de Gobierno Municipal 2007

Se benefició a más de 25 mil habitantes, sin embargo la demanda supera en mucho a la oferta de atención. Por otro lado, es basado en la misma acción que se nota que, sobre todo aquellos espacios y lugares que tienen una afluencia de visitantes, han sido el objeto de atención de la obra pública. Es perceptible que la necesidad de incorporar más fuentes y opciones de actividad económica hace imperioso contar con una apariencia mejorada del entorno urbano. En la misma dimensión se advierte la integración de los ánimos de la población para con las autoridades, buscando mejorar la imagen de las mismas y el apoyo tácito en algunos casos, (por ejemplo los comerciantes) y de los habitantes de las zonas más altamente urbanizadas.

En suma, el aspecto de la obra pública se maneja como si fuera un logro casi personal de la actual administración, cuando es una obligación de la misma; y más aún, es resultado de una estrategia estatal con miras a generar la mejor de las imágenes ante la opinión pública del estado con proyección a futuras contiendas políticas.

Conclusiones

La gestión gubernamental se caracteriza por tener una línea de trabajo que resalta los beneficios de los acuerdos entre los diferentes actores políticos y económicos del municipio. Contiene un sentido de la oportunidad que se manifiesta por la alta apreciación que se tiene al trabajo público, ya que se esboza un posicionamiento político del trabajo

gubernamental asociado al del PRI, tanto local como del estado en general.

Se reconoce una integración de gente con sentido de la ubicación profesional, ello es ostensible por el trabajo administrativo que tiende a resaltar y publicitar las acciones administrativas. Por otro lado, la estructura administrativa aún denota fallas, derivadas sobre todo de una inexistencia de manuales que indiquen y precisen, tanto para los servidores públicos como para el usuario, las atribuciones y trabajos encomendados.

A pesar de las acciones y trabajos de ampliación de servicios, se sigue dependiendo de la infraestructura de otros municipios, por ejemplo en materia de salud pública y educación superior.

Las carencias económicas se intentan remediar sobre todo con la ampliación de los centros de atracción turística, lo que comienza a generar la aparición de pequeños comercios, muchos de ellos no registrados o denominados como informales.

Una derivación de lo anterior, es la aplicación de recursos en obra pública que destaca por su implementación a partir de una visión de mejora urbana y esencialmente de integración de vialidades y su ampliación a los recorridos de los visitantes foráneos. El asunto es positivo, pero aún existen zonas en donde los servicios públicos no se han establecido, a pesar de los montos presupuestales que se erogan.

En suma, la gestión gubernamental es organizacionalmente eficiente, pues cumple el cometido principal de ofrecer la atención primaria a sus pobladores. Por otro lado, el ejercicio del gasto se aplica en acciones que se pueden ver, es decir, que tiene un componente de mejorar particularmente el entorno urbano. Es finalmente, una gestión gubernamental con un mediano grado de aceptación colectiva.

Fuentes de consulta

1er Informe de Gobierno del Municipio de Tepetzotlán 2007

2º Informe de Gobierno del Municipio de Tepetzotlán 2008

ARZALUZ SOLANO, Socorro (2005) Experiencias de participación ciudadana en municipios metropolitanos del Estado de México y Nuevo León. México, UNAM.

EMMERICH, Gustavo Ernesto (2005) “Las elecciones de 2003 en el Estado de México” en Elecciones y partidos políticos en México, 2003. México, UAM-Plaza y Valdés.

GOBIERNO DEL ESTADO DE MÉXICO, Secretaría de Finanzas. Instituto de Información e Investigación Geográfica, Estadística y Catastral Niveles de Pobreza en el Estado de México 2000 y 2005. (Método de Necesidades Básicas Insatisfechas). <http://iiigecem.edomex.gob.mx/descargas/estadistica/NPEM/NPEM2000-2005.pdf>

Instituto de Información e Investigación Geográfica Estadística y Catastral del Estado de México (IGECEM): Estadística Básica Municipal, 2004 y 2006.

Ley de Planeación del Estado de México y Municipios.

Ley Orgánica Municipal del Estado de México.

Plan de Desarrollo Municipal del Municipio de Tepetzotlán 2006-2009.

PRI (1999) Revista Política y Pensamiento, Número 13, México D.F. octubre.

SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Ángel (2008) La democratización en el ámbito municipal en México. El caso de los estados de México y Morelos, Estado de México, IEEM.

Anexo

Organizaciones civiles existentes en el municipio.

Comerciantes Organizados de Tepetzotlán A.C. (COTAC); afiliados a la Cámara Nacional de la Industria de Restauranteros, A.C. (CANIRAC);

La Unión de Comerciantes Cerro del Jorobado, A. C., con 210 agremiados;

La Unión de Comerciantes El Ahuehuete, A.C., con 163 miembros;

La Unión de Artesanos de Tepetzotlán, A.C., con 32 comerciantes;

Unión de Comerciantes de San Martín, con 72 miembros;

Asociación de Comerciantes de Arcos del Sitio, A.C., con 25 miembros;

Asociación Nacional de Abastecedores de la República Mexicana, con 27 miembros,

Unión de Campesinos Revolucionarios de México (UNCARM), con 51 miembros.

Organizaciones Sociales no gubernamentales existentes en el municipio.

Asociación pro Pueblo Mágico de Tepetzotlán A.C.;

Unión de Cerro del Jorobado;

Jardín de Arte de Tepotzotlán;
Empresarios y Comerciantes Unidos de Tepotzotlán;
Unión de Artesanos;
Fundación Xochitla A.C.; y
Asociación Civil Ecologista A.C.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

Acción Nacional en Naucalpan: planeación y resultados

Francisco Reveles Vázquez

Introducción

El ejercicio del poder de parte de los partidos políticos es un asunto poco estudiado. Al menos para la Ciencia Política de nuestro país, ha sido una cuestión superada por temas como la participación electoral o, incluso, los partidos propiamente dichos. Defecto fundamental, pues si hay algo relevante en torno a este tipo de organizaciones es cómo conservan el poder. Al estudiar las elecciones, se analiza solamente una parte de la compleja lucha política, que es la correspondiente a la conquista; falta el asunto principal, que es su conservación. Para ello es indispensable hacer el análisis de los partidos en el ejercicio de gobierno, con el fin de establecer, primero, si su llegada a los cargos públicos constituye el punto de partida para la formulación de políticas alternativas. En segundo lugar, para conocer los modos de instrumentación, el manejo de las tensiones, las relaciones con la sociedad y con sus representantes más concretos, los límites y alcances de su toma de decisiones, sus resultados y el grado de legitimidad que tienen a partir de la respuesta (amplia o limitada) a las diversas demandas del conjunto social. Con base en este análisis, será mucho más fácil entender el derrotero que sigue determinado partido para ganar o perder una elección. Otros factores contribuirán sin duda a esclarecer este asunto, pero la importancia del ejercicio del poder en la definición de un resultado comercial caerá siempre por su propio peso.

Desde 1996, el panismo ha ganado importantes presidencias municipales en el Estado de México. Generalmente son municipios conurbados al Distrito Federal, con un desarrollo boyante y potencialmente elevado. Densamente poblados, constituyen espacios de acción de gobierno de gran valor, tanto por su peso económico como por el elevado número de ciudadanos registrados en su padrón electoral (susceptibles de ser atraídos en cualquier proceso electoral, sea local o federal).

En el municipio de Naucalpan, el panismo ha ganado la presidencia municipal en varias ocasiones. En dos de ellas el candidato victorioso fue el mismo: José Luis Durán Revelles, quien es uno de los líderes más importantes del panismo en la entidad desde hace aproximadamente una década.¹

En este trabajo hacemos el análisis de la segunda gestión de Durán como presidente municipal de Naucalpan, que comenzó en 2006 y culmina en el 2009.² Como antecedentes, presentamos los resultados más relevantes de su primer gobierno (1997-2000), así como los indicadores económicos más importantes de los dos trienios siguientes. Esta información ayudará a hacer algunas comparaciones y contextualizará la gestión municipal más reciente, la cual es la materia central de este trabajo.

Se aborda primordialmente el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 y los dos primeros informes de gobierno del alcalde panista. El análisis del primero permitirá establecer las preocupaciones del panismo en el momento de retener el poder en el municipio, así como la identificación de los problemas más apremiantes para sus habitantes. De ese modo, se podrá cotejar el alcance de sus resultados tanto en el primero como en el segundo año de gobierno, logrando perfilar una visión de conjunto respecto de la administración panista en un municipio de indiscutible relevancia en la política estatal.

1 José Luis Durán nació en 1961 en el DF. Estudió ingeniería industrial en la Universidad Nuevo Mundo. Fue profesor de secundaria y preparatoria. Es miembro activo del PAN desde 1985. Fue integrante del CEN en el trienio 2002-2005. Presidió el Comité Directivo Estatal en el periodo 1991-1994; fue diputado local en 1987-1990, diputado federal 1991-1994 y presidente municipal en dos ocasiones, 1997-2000 y 2006-2009. Con el presidente Fox fungió como Subsecretario de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación (2000-2003).

2 En el momento en que se redactó este trabajo, el gobierno panista llevaba dos años cumplidos, por lo que solamente se estudia este periodo.

Datos del municipio

Naucalpan (nombre náhuatl cuyo significado es “lugar de las cuatro casas”) es uno de los municipios que colinda con el DF, por lo que sus problemas son semejantes a los de la zona norte del DF. Está conformado por 18 pueblos, 127 colonias, 84 fraccionamientos residenciales, seis fraccionamientos industriales, 2 fraccionamientos campestres dos núcleos de población ejidal. De acuerdo con las mismas fuentes del gobierno municipal los polos de desarrollo son nueve: la cabecera municipal, la zona del Toreo (hoy ya desaparecido), el Centro Comercial Plaza Satélite y los seis parques industriales con que cuenta.

El municipio fue denominado como “Naucalpan de Juárez” por decisión de la Legislatura del Estado de México en 1976. De acuerdo con la Enciclopedia de Municipios de México (2005), Naucalpan “está ubicado en el Valle de México en la parte meridional y pertenece a la región II Zumpango, al noroeste del D.F., limita al norte con Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla de Baz y Jilotzingo; al sur con Huixquilucan; al este y sureste con el Distrito Federal; al oeste nuevamente con Jilotzingo, y al suroeste con los municipios de Oztolotepec, Xonacatlán y Lerma, (y)... tiene una extensión territorial de 149.86 kilómetros cuadrados”. (Enciclopedia, 2005).

Es uno de los municipios conurbados al norte del DF. Es paso obligado para viajar de la ciudad de México a los estados del norte de la República.

Mapa 1. Ubicación geográfica de Naucalpan de Juárez, Estado de México



Fuente: Enciclopedia de los municipios del Estado de México, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Estado de México, 2005.

De acuerdo con el conteo del INEGI, en el 2005 había 821 mil 442 habitantes (cuando en el año 2000 el 6.56% de la población mexicana vivía en el municipio). Sus condiciones de vida eran mejores que las del promedio de la entidad, debido a su carácter de polo de desarrollo comercial y fabril. Esto se ejemplifica con el hecho de que casi el 100% de sus habitantes disfruta de servicios públicos (agua potable, drenaje y energía eléctrica). En el año 2004, el ingreso per cápita anual fue de 81 mil 159 pesos, probablemente el más alto de la entidad, superando incluso al de Toluca (de 61 mil 839 pesos).

Naucalpan es electoralmente importante por el número de empadronados que habita en su territorio. Las elecciones locales de 1996 marcaron un cambio sustancial en el predominio electoral del Partido Revolucionario Institucional en el Estado de México.

El PAN y el PRD ganaron los más importantes y más poblados municipios. Acción Nacional conquistó la presidencia municipal de Naucalpan con José Luis Durán Reveles, quien antes había sido diputado local y diputado federal. Su triunfo marca el comienzo de la hegemonía panista en el municipio.

Tabla 1. Presidentes Municipales de Naucalpan de Juárez

PRESIDENTE	PERIODO
Agustín Leñero Bores y Roberto Soto Prieto	1988-1990
Mario Ruiz de Chávez	1991-1993
Enrique Jacob Rocha	1994-1996
José Luis Durán Reveles	1997-2000
Eduardo Alfredo Contreras y Fernández	2000-2003
Angélica Moya Marín	2003-2006
José Luis Durán Reveles	2006-2009

Fuente: Enciclopedia de los municipios del Estado de México, México, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, Estado de México, 2005.

La gestión 1997-2000 de Durán Reveles

En la evaluación de su primera gestión como presidente municipal de Naucalpan, Durán Reveles señaló que los ejes de su gobierno fueron la honestidad y la eficiencia. A partir de ahí se planteó el cumplimiento de sus funciones para obtener el bien común de todos los habitantes del municipio. En ese entonces una de las ideas reiteradas por los gobernantes panistas era que se había hecho mucho con poco presupuesto. Por ejemplo el tercer informe de gobierno destacaba que en 1999 los ingresos del ayuntamiento habían ascendido al 43% del ingreso total, lo que representaba un margen de autonomía importante frente a los recursos provenientes de la federación.³

En materia de ingresos se hablaba de una mayor eficiencia en el cobro de los impuestos, y se subrayaba el intento de “formalizar” al sector de comercio informal, a partir de la elaboración de padrones con información fidedigna.

3 Cfr. 3º informe de gobierno, 1997-2000, p. 3.

También se mencionaba que la gestión municipal había hecho una conducción adecuada de la deuda pública, heredada con un monto sumamente elevado, y que se mantenía en un nivel manejable hacia el final del trienio.

Algo que llama la atención fue el incremento de salarios de la presidencia municipal. Si bien es cierto que bomberos y policías recibieron los más grandes ajustes (32 y 27% respectivamente), en general los demás integrantes percibieron un aumento del 20% en sus emolumentos. Una cifra elevada, si se considera el índice inflacionario de entonces, por debajo de los 10 puntos. Si eso se hizo en el último año de gobierno, habría que ver cuáles fueron los ajustes al principio del periodo de la gestión panista.⁴

Un hecho innegable fue que las compras de los panistas llegados al poder fueron más transparentes que antaño. Las cifras son elocuentes, pues los indicadores se disparan a partir de 1997, como si antes no hubieran existido adquisiciones y los panistas hubiera inventado el rubro: de 32 millones de pesos gastados en 1996, se pasó a casi setenta millones en 1999. Además, el número de licitaciones ascendió significativamente y las compras directas se redujeron de manera igualmente notable.⁵ Se trata, en efecto, de un manejo más transparente de este presupuesto, tradicionalmente expuesto para actos de corrupción.

Algo semejante se puede decir de las cifras referentes al otorgamiento de licencias de comercio en vía pública: si la administración priísta en 1996 concedió 505, la panista en 1999 concedió solamente la mitad. En el caso de los permisos para anuncios se dio la misma tendencia. Pero lo más destacable de esto es el monto de los ingresos reportados por estos conceptos: aunque hubo más licencias y permisos en 1996, los ingresos eran menores a los que después se reportaron en los años de la gestión panista.⁶ Por lo demás, por concepto de comercio en vía pública, el gobierno de Durán informó que en 1999 había obtenido poco más de dos millones 200 mil pesos, mientras que la administración anterior carecía de una política de tributación clara al respecto.⁷

4 Idem, p. 9.

5 Idem, p. 10.

6 Idem, p. 35.

7 Idem, p. 53.

En esta misma línea de transparencia, Durán Reveles y sus colaboradores estuvieron obligados a manifestar su patrimonio, bajo el riesgo de ser sancionados en caso de no hacerlo.

En ese entonces se creó un sistema de información municipal mediante el cual se dio información a más de 50 mil personas en 1999. Hubo un incremento sustantivo en las solicitudes de alguna información de parte de la administración municipal respecto de años anteriores, lo cual significó un gran avance en ese momento.

Esto se relaciona con el nivel de atención de peticiones relacionadas con la atención y la calidad de los servicios públicos. Si en la gestión priísta en total se atendió a casi 10 mil personas, en la panista el número fue de poco más de 26 mil.

En materia de desarrollo social, los panistas destinaron la mayoría de los recursos del ramo 33 a obras comunitarias de urbanización e infraestructura. La infraestructura educativa también requirió de estos recursos, así como becas y despensas.

En cuanto a atención al sector empresarial, se comenzó con la agilización de los trámites necesarios para abrir o sostener un negocio. Esta medida, cabe señalar, no provenía del ayuntamiento sino que era ya una política establecida desde el gobierno del estado. Lo que sí fue obra del panismo en el poder fue la creación de una página web para la atención de solicitudes de diversa índole (principalmente de apertura y conservación de negocios) de parte de los empresarios. Los panistas informaron que si en 1997 recibieron casi diez mil, en el último año del trienio llegaron a poco más de 18 mil; de ellas, el 95% fueron atendidas de manera expedita. Y se jactaban de que si en otra época una licencia de revalidación se autorizaba en aproximadamente un año, con ellos se otorgaba en cinco minutos.⁸

El ayuntamiento se hizo cargo de publicar un boletín para el sector privado, denominado BIOS, Boletín de Información Oportuna Sistematizada, con información estadística y financiera de los ámbitos municipal, estatal, nacional e internacional.

⁸ Ídem, p. 21 y 22.

Naucalpan es un municipio privilegiado pues tiene un elevado número de empresas instaladas en su territorio. El censo de 1994 reportaba alrededor de 17 mil en 1999. De ellas, durante la gestión de Durán se crearon 717, gracias a la agilización de los trámites impulsada por el panismo. Cabe señalar también que del gran total, poco más de mil 200 empresas eran clasificadas como grandes, y alrededor de 400 de ellas percibía inversión extranjera directa, lo que las colocaba en un rango de gran magnitud (el 35% de la inversión extranjera en la entidad estaba en Naucalpan en 1999). La administración municipal, independientemente de su filiación política, necesitaba sacar el mayor provecho de esta condición particular de Naucalpan.

Una acción que arrancó desde entonces fue la de la búsqueda de información y contactos para que los empresarios naucalpenses se lanzaran a la exportación. Por otro lado, las micro, pequeñas y medianas empresas también recibieron atención de parte del gobierno. El fin último, desde la óptica del PAN, era estimular a la iniciativa privada para generar más empleos. De acuerdo con sus cifras, este objetivo fue cumplido con creces: su programa proyectaba la generación de 11 mil plazas de trabajo, pero en 1999 se reportaron casi 40 mil por apertura de nuevas empresas y poco más de 26 mil “por colocación” (es decir, personas que consiguieron empleo a partir de ferias de empleo y bolsa de trabajo promovidas por el ayuntamiento).

En materia de seguridad, el gobierno presumió de un decremento de los índices delictivos en un 30%. Ello lo atribuyó a los principios de honestidad y legalidad que siguió en esta materia, así como en el incremento salarial de los policías, acumulado a 67% en el trienio panista.

El gobierno panista atendió también cuestiones de medio ambiente. Entre lo más relevante fue la supervisión de las fábricas para evitar la contaminación a través de descargas residuales al drenaje, un problema grave en el territorio. Con el comienzo de la elaboración de un padrón industrial, este fue un recurso conveniente tanto para impulsar este tipo de acciones ecológicas como para integrar al sector a otras actividades. En el caso de la contaminación provocada por los automóviles, el ayuntamiento dispuso un

programa de verificación para los vehículos “ostensiblemente contaminantes” (que se adicionó al existente en el DF).

Asimismo en cuanto a participación ciudadana, el gobierno reportó en 1999 la realización de 170 asambleas comunitarias en igual número de colonias (con la participación de un promedio de 25 ciudadanos en cada reunión); 58 comités de obra y 98 comités de obra comunitaria para las obras del ramo 33; 21 nuevos comités de becas en 21 escuelas (que se sumaron a los 145 existentes) y 70 comités de salud.⁹ Una participación francamente limitada, testimonial o, en el mejor de los casos, consultiva. Es necesario estudiar a fondo tal participación para ver, además, si los partidos ocupan los espacios destinados en principio para la ciudadanía, y también evaluar el grado de burocratización que pudiera existir (es decir, una participación rutinaria, escasa, sin consecuencias en el quehacer gubernamental). La participación es una asignatura pendiente, no sólo en el caso de los gobiernos panistas sino de todos en general.

En materia de información y transparencia, el gobierno panista reportó todas las acciones de comunicación realizadas, tales como boletines de prensa, conferencias, entrevistas, spots en radio y televisión, etc. Destacó la publicación de la gaceta municipal con una periodicidad más frecuente. No obstante, da la impresión que el contenido de todos estos recursos de comunicación no era sustancioso, ni reflejaba necesariamente una cabal rendición de cuentas. Al parecer se trataba de informar de acciones, publicitar obras, sin dar a conocer criterios para la toma de decisiones, licitaciones, recursos utilizados, compromisos adquiridos, beneficios de particulares, etc. Mucho menos la información abría la puerta para que los ciudadanos formaran parte de la toma de decisiones.

Finalmente los rubros educativo y de cultura estuvieron a cargo de una secretaría que al mismo tiempo se dirigía el deporte y la recreación. Funciones secundarias, habida cuenta la falta de recursos, aunque también refleja una falta de esfuerzo del gobierno municipal por darle mayor contenido a, por ejemplo, sus acciones en materia educativa.

⁹ Ídem, p. 89.

El ramo 33 aportó recursos para dar 8 mil 177 becas durante el trienio, una cifra mayor a la del año anterior (que fue de 6 mil 200). En cuanto a gasto en infraestructura, los recursos también ascendieron entre cada periodo, favorable al de Durán Reveles. Lo que resulta discutible es que estas obras se hicieron “bajo la modalidad de contrato”, por lo que los padres de familia debieron aportar como máximo el 10% del costo.¹⁰

El gobierno panista se ufanaba de ser distinto al anterior. Señalaba que había “roto hegemonías antidemocráticas”. Destacaba los principios fundamentales de honestidad y eficiencia, como ejes de su administración. Asimismo, ponía en relieve el incremento de gasto en los rubros ya mencionados. Como no hubo actos de corrupción, el dinero se canalizó a obras para el bien común. No hubo tampoco abuso de poder y, por el contrario, desde el punto de vista de los panistas, hubo una constante participación ciudadana en el ejercicio del poder. Esto, como ya se señaló, carece de sustento debido al poco impacto de los ciudadanos en la toma de decisiones.

Las cualidades del nuevo gobierno, en realidad, no reflejan un perfil netamente panista. Comparado con la idea de municipio que tiene el propio partido, la gestión de Durán Reveles se quedó corta. No pasó de ser una gestión eficiente en el manejo de recursos y con una decidida orientación empresarial. La honestidad no es un valor ideológico exclusivo de Acción Nacional, como tampoco la corrupción solo puede ser ejercida por un solo partido.

Una parte importante del gasto social depende de recursos y programas federales, por lo que no se puede decir que su canalización a ciertos rubros haya sido decidida por Durán y sus colaboradores. Pero la orientación empresarial si es de sello panista; se percibe en el discurso, en la forma de manejar los recursos, en la estructura de la administración y en los servicios y apoyos destinados al sector. Nada raro en un municipio rico, con una notable cantidad de empresas en su territorio y un peso contundente en la economía del estado. Pero a estas características se agrega el perfil panista, tradicionalmente proclive a la iniciativa privada.

¹⁰ Ídem, p. 95.

Como se aprecia en los datos aportados hasta ahora, las diferencias entre las gestiones del PRI y del PAN fueron evidentes. Sin embargo, no es tan fácil hacer la comparación con las siguientes administraciones, que estuvieron a cargo del mismo Acción Nacional. Lo que sí puede hacerse es la definición de líneas de continuidad, sobre todo en el caso del segundo periodo de gobierno de Durán.

Datos relevantes de los gobiernos municipales 2000-2006

Hay un conjunto de indicadores que revelan ciertas pautas seguidas por los gobiernos del periodo señalado. En el caso de los ingresos municipales, en general hubo una tendencia al alza que se redujo significativamente en el 2005. Los indicadores arrojan cifras negativas en los primeros años de la gestión de la también panista, Angélica Moya Marín: hubo un decremento en recaudación de impuestos y en el cobro de derechos en el 2004; también un descenso impresionante en cuanto a ingresos por productos y aprovechamientos; por otra parte, las participaciones federales se incrementaron en el 2003, pero su monto fue menor en los dos años siguientes; en el caso de las aportaciones, se notó un sensible incremento pero hasta el último año (2005). Como se aprecia fácilmente, el ejercicio de gobierno en materia presupuestal fue negativo en el caso de la gestión de Moya Marín. Esto se aprecia también en el caso de los egresos.

Tabla 2. Ingresos municipales en pesos corrientes, 2000-2005, Naucalpan de Juárez

	Ingresos brutos	Impuestos	Derechos	Productos	Aprovechamientos	Contribución de mejoras	Participaciones federales	Aportaciones federales	Otros ingresos	Por cuenta de terceros	Financiamiento	Disponibilidades
2005	1,656,985,089	335,136,686	128,337,533	10,124,714	29,827,124	0	563,513,809	444,047,703	10,997,520	0	135,000,000	0
2004	1,601,098,470	312,488,941	104,030,181	11,193,415	30,296,141	0	540,437,305	367,646,523	21,494,509	0	25,000,000	188,511,455
2003	1,449,197,868	311,566,278	106,546,642	8,416,585	41,798,984	0	509,602,506	351,991,619	10,025,254	0	109,250,000	0
2002	1,318,693,576	275,536,439	95,419,506	12,127,638	54,833,412	0	413,980,999	335,229,310	11,150,156	0	120,416,116	0
2001	1,203,424,953	220,193,449	91,274,315	12,523,374	42,348,268	0	393,739,421	279,622,593	3,309,956	7,413,577	153,000,000	0
2000	1,078,226,987	217,324,418	80,901,515	8,399,068	30,114,258	0	353,836,070	250,826,107	47,106,354	6,855,031	82,864,166	0

Fuente: Base de datos de los gobiernos municipales en el Estado de México, Centro Universitario UAEM Amecameca.

Los egresos tuvieron un incremento en cada año, con un ligero aumento en el 2003. Lo que llama la atención es el gasto destinado a servicios personales. Los egresos aumentaron de manera importante en dos años, 2002 y 2005, lo que puede explicarse debido tanto a la cercanía del fin del periodo de gestión (cuando el gobierno gasta en bonos, compensaciones y demás emolumentos extraordinarios para su personal), como por la cercanía de las elecciones (con un presumible uso de recursos para precampañas o campañas). En este rubro el comportamiento de los dos gobiernos es semejante, aunque es visiblemente mayor en el caso del primero.

Llama la atención la caída de gasto en obras públicas en el 2001 (hay muchos menos egresos que en el año 2000, como se aprecia en la tabla correspondiente). Los números se incrementan hasta el año 2005. Por el contrario (y tal vez es lo que explica la reducción en esta materia) en el caso de la adquisición de bienes muebles e inmuebles es notorio su incremento en el 2001 y en el 2004.

La deuda pública del municipio se incrementó en el primer trienio, pero se redujo en el segundo. También resulta llamativo que en “otros egresos” el gobierno de Moya Marín desembolsó una cifra elevada en el 2004 (42 millones y medio de pesos). El gasto en servicios generales decreció en los años 2004 y 2005.

Hacia la segunda gestión, sin embargo, los indicadores financieros municipales mostraban el siguiente panorama general: la autonomía financiera (medida por la relación entre ingresos propios e ingresos totales) era muy elevada, pues ascendía a 32.42%. Si bien era una cifra menor a la del 2000 (cuando fue de 43%), era superior al de otros municipios. En realidad la dependencia en cuanto a participaciones federales era relativa, y en cuanto a aportaciones federales era francamente reducida.

Tabla 3. Egresos municipales en pesos corrientes, 2000-2005, Naucalpan de Juárez

	Egresos brutos	Servicios personales	Materiales y suministros	Servicios generales	Subsidios, transferencias y ayudas	Adquisiciones bienes muebles e inmuebles	Obras públicas y acciones sociales	Inversión financiera	Recursos federales y estatales a municipios	Otros egresos	Por cuenta de terceros	Deuda pública	Disponibilidades
2005	1,656,985,089	768,470,367	80,042,476	145,564,342	127,853,518	68,412,661	218,889,898	0	0	0	0	115,808,364	131,943,463
2004	1,601,098,470	673,099,077	68,289,320	196,445,770	109,461,556	101,661,076	126,972,231	0	0	42,451,217	0	150,159,828	132,558,395
2003	1,449,197,868	602,004,545	57,071,447	205,294,839	100,601,037	1,894,230	113,187,016	0	0	18,337	0	196,159,103	172,967,314
2002	1,318,693,576	580,336,254	53,302,305	172,596,888	88,802,770	63,190,730	90,164,033	0	0	0	0	270,300,596	0
2001	1,203,424,953	506,978,606	57,314,563	147,750,298	97,607,749	111,165,602	36,347,973	0	0	3,715	0	199,110,785	47,145,662
2000	1,078,226,987	497,387,069	43,470,736	111,838,369	84,476,431	11,565,070	158,982,223	0	0	0	0	170,507,089	0

Fuente: Base de datos de los gobiernos municipales en el Estado de México, Centro Universitario UAEM Amecameca.

Las cifras revelan una tendencia igualmente limitada respecto al crecimiento real de ingresos propios. Asimismo, hay evidencias de la poca preocupación por la inversión social en dos indicadores: en la capacidad de inversión social (relación entre gasto en obra pública y acciones sociales y el gasto total) y en el gasto en obra pública y acciones sociales per cápita (relación entre gasto en obra pública y acciones sociales y el gasto total). Por lo menos en el año 2001 el gasto social no fue una de las prioridades del gobierno en funciones.

El segundo gobierno de Durán 2006-2009

Después de su paso por la presidencia municipal, Durán se convirtió en uno de los dirigentes más importantes de Acción Nacional en la entidad. Incluso esto le permitió integrarse a la dirigencia nacional, encabezada en ese entonces por otro de los líderes mexiquenses, Luis Felipe Bravo Mena. Posteriormente su peso político se incrementó al pasar a formar parte del gobierno del Presidente Vicente Fox. Fue subsecretario de Comunicación Social de la Secretaría de Gobernación, dependencia que estaba a cargo de Santiago Creel.

Sin una trayectoria trascendental en este cargo, Durán optó por volver al Estado de México y competir por la gubernatura. Sus esfuerzos se vieron frustrados por la presencia de un adversario fuerte: el ex priísta Rubén Mendoza Ayala. El proceso interno fue difícil para el panismo local: en primer lugar porque la autoridad electoral sancionó al partido por adelantar los tiempos electorales (comenzando las campañas un año y medio antes del proceso electoral, aproximadamente); en segundo, porque el resultado fue impugnado por Durán ante las instancias legales del partido y también ante el tribunal electoral. La denuncia de irregularidades por parte del primero hacia su adversario provocó una división en la dirigencia nacional. Solo el fallo del tribunal a favor de Mendoza Ayala canceló toda posibilidad de una nueva reacción de parte de Durán.

Derivado de esta situación, y sin buscar la continuación de su carrera política en el plano federal, Durán prefirió volver a lo seguro, a algo más rentable aunque menos duradero: contender de nuevo por la presidencia municipal de Naucalpan¹¹

Los nuevos gobernantes

El partido ganó los comicios locales sin muchos problemas pero con grandes expectativas, debido al regreso de Durán. El cabildo se integró con dominio panista, pues contaba con el voto de dos síndicos y once regidores. El PRI solamente tenía cinco votos (de un síndico y cuatro regidores) y el PRD solamente el de cuatro regidores. Cada uno de estos representantes tuvo en sus manos una comisión. Las más relevantes quedaron, significativamente, en manos del PAN y del PRI¹². Los panistas se hicieron cargo de Hacienda, Contraloría, Desarrollo Económico, Desarrollo Social, Bienestar Social, Obras Públicas y Servicios Públicos, mientras que los priístas se responsabilizaron de Patrimonio Municipal, Empleo, Medio Ambiente y Agua. Al PRD le tocaron Desarrollo Agropecuario, Mercados y Comercio en la Vía Pública, Turismo y Cultura, Educación y Parques, Jardines y Panteones.

11 Probablemente en su decisión pesó que el salario del presidente municipal es sumamente elevado, de casi 120 mil pesos mensuales en el año 2008, mayor al de subsecretario de estado.

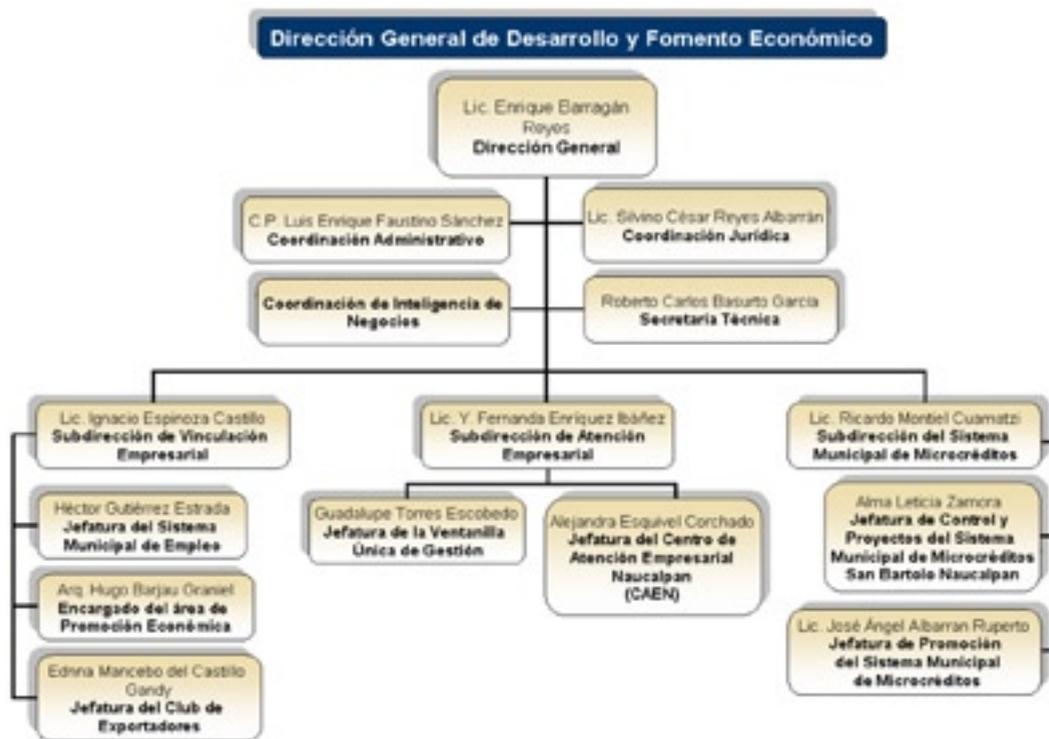
12 Véase el directorio en el anexo de este documento.

El gasto social fue manejado por la Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico, cuyo titular fue Javier Paz Zarza, uno de los líderes más importantes del panismo en el Estado de México. Llama la atención, sin embargo, que el asesor de este gobernante fuese un destacado ex militante del PRI en el plano nacional, Marcos Bucio. En esta dirección se manejaron los recursos federales, destinados básicamente a educación. El resto de los recursos se entregaron teniendo de por medio una labor de concertación social para la gestión y realización de obras.

La participación del empresariado en la estructura es notoria en tres instancias de gobierno: en la Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico, en el Comité Técnico del Fideicomiso del Club de Exportadores y en el Sistema Municipal de Microcréditos.

El organigrama de la dirección mencionada es elocuente: hay tres subsecretarías, dos de ellas para la atención de los empresarios y una encargada de los microcréditos. De las seis jefaturas existentes, solamente una estuvo dedicada al empleo.

Organigrama 2. Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico del Ayuntamiento Naucalpan de Juárez 2006-2009

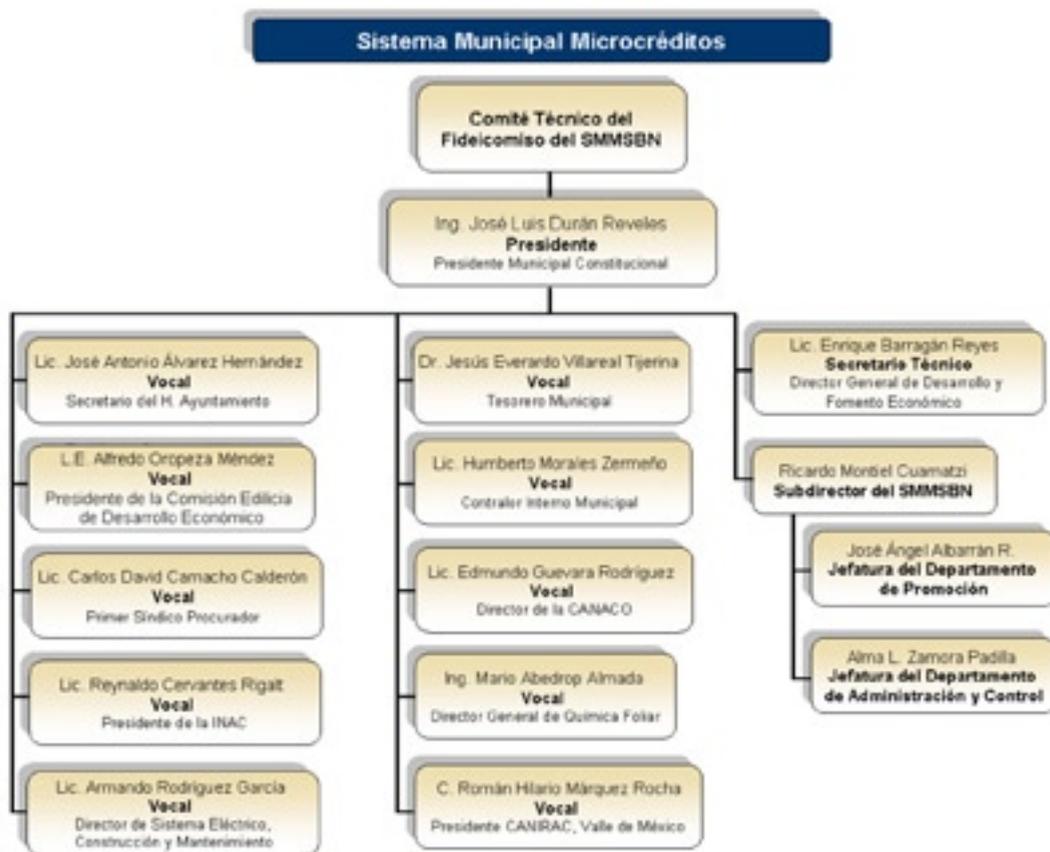


Fuente: Unidad Municipal de Información del Ayuntamiento Naucalpan de Juárez, 2008

Una de las prioridades del gobierno panista fue estimular la inversión de la iniciativa privada. Para ello, una de sus acciones fue la creación de un fideicomiso para fomentar la exportación. En su comité participaron integrantes del ayuntamiento y representantes del sector empresarial: el Vicepresidente de la Asociación de Industriales del Estado de México, el Vicepresidente de la Asociación de Industriales de Naucalpan, el Director de la CANACINTRA en el municipio, así como el Director General de Aceros A.N. de

México, S.A. de C.V., el Director General de Envases y Productos Plásticos, S.A. de C.V., y el Director General de INELCO, S.A. de C.V.

Organigrama 3. Sistema Municipal de Microcréditos del Ayuntamiento Naucalpan de Juárez 2006-2009.



Fuente: Unidad Municipal de Información del Ayuntamiento Naucalpan de Juárez, 2008

En el Sistema Municipal de Microcréditos (que corresponde a una subdirección de la Dirección de Desarrollo y Fomento Económico) participaron cuatro empresarios como vocales (de un total de diez): el Presidente de la Asociación de Industriales (INAC), el Director de la CANACO, el Presidente de la CANIRAC, Valle de México, y el Director General de Química Foliar.

Dos direcciones que se deben mencionar son las encargadas de obras y servicios públicos, pues en ellas es donde se realizan las acciones y los gastos que más repercuten en la vida de los habitantes de Naucalpan. Asimismo tienen el mayor número de empleados del ayuntamiento.

El Plan de Desarrollo Municipal: principios fundamentales

El lema del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 fue “Trabajamos como nunca” (Plan de Desarrollo Municipal, 2006). La seguridad ciudadana fue la premisa fundamental y punto de partida para los gobernantes. Esta preocupación ordenó todo el trabajo a realizar por parte de la administración panista.

Como se sabe, el plan sigue una metodología formulada desde la autoridad estatal. Al tiempo que esto sirve para hacer equiparable el desempeño de los municipios, también llega a constituir un simple requisito, sin que esté asegurada la plena convicción de los presidentes municipales en los planes que formulan. Por lo mismo, tampoco puede asegurarse que el enfoque de la planeación estratégica utilizado sea bien conocido y manejado por todos los integrantes del cuerpo administrativo. Sin embargo, es probable que el panismo cuente con los cuadros pertinentes, debido a la añeja presencia de profesionales provenientes de la administración de empresas, del derecho o de las ingenierías, como por los entonces nueve años de experiencia gobernando Naucalpan. Al menos la visión gerencial que se trasluce en el documento analizado en estas líneas parece corresponder con el perfil que tradicionalmente tiene el partido, pues muchos de sus líderes, candidatos y gobernantes tienen una extracción empresarial innegable.

En el Plan se apuntaron las cinco líneas estratégicas a desarrollar, que fueron las siguientes:

Seguridad Pública

Desarrollo Humano Integral

Desarrollo Urbano Sustentable y Protección al Ambiente

Desarrollo y Fortalecimiento Económico

Fortalecimiento Institucional y Transparencia

En los planteamientos doctrinarios del plan se enfatizan varios conceptos propios del ideario demócrata cristiano de Acción Nacional. Por ejemplo es el caso de la línea llamada “desarrollo humano integral”, pues refleja una de las bases conceptuales del panismo, que ve al individuo como un sujeto bueno (filosóficamente hablando), con posibilidades de desarrollo al vivir en sociedad. Como su perspectiva es global, la idea del ejercicio de gobierno parte de dotar al individuo de todas las posibilidades para que se desarrolle en forma integral. En las tesis del plan se señala que “La base de nuestro quehacer político y gobierno es el respeto a la dignidad de la persona humana”, que es otro de los valores del panismo, emparentado con posiciones del conservadurismo renovado.¹³ La dignidad de la persona humana implica el respeto irrestricto de sus derechos, por encima de los de la colectividad.

La transparencia es una más de las premisas para el quehacer municipal panista, pero en este caso sobresale porque en sus documentos básicos no hay un profuso desarrollo al respecto. Otro elemento en las mismas condiciones es el de la participación ciudadana, asunto de indudable actualidad tanto en la concepción de la gestión pública como entre las demandas de la misma sociedad. Es comprensible que en los planteamientos doctrinales del panismo no esté presente ninguno de estos conceptos puesto que su vigencia es mucho más reciente. Sin embargo, lo que no se explica es por qué hay un limitado grado de cumplimiento con ellos, tanto en el caso de la transparencia como en el de la participación ciudadana. Respecto de la primera, en realidad adolece de su complemento indispensable, que le da esencia y razón de ser: la rendición de cuentas. Como

13 De aquí en adelante las citas corresponden al Plan de Desarrollo Municipal, 2006.

veremos más adelante, en Naucalpan el panismo no ha complementado la transparencia con la rendición de cuentas.

En cuanto a participación ciudadana, el plan la concibe únicamente en órganos consultivos. Se trata de que los ciudadanos colaboren en la prevención del delito y en la supervisión de las obras públicas y del reparto de becas y estímulos económicos diversos. Su participación es normalmente posterior a la toma de decisiones. Por lo demás, tal intervención se lleva a cabo en órganos institucionales con escasa participación de los habitantes del municipio. Visto en perspectiva comparada, la participación que el panismo fomentó en el trienio 1997-2000 fue la misma que en 2006-2009.

No obstante, en el plan hubo un compromiso explícito con la democracia, la cual se pretendía fortalecer, puesto que se mencionaba la necesidad de hacer un “gobierno cercano a la gente, que toma decisiones con la sociedad”. También es de destacar su declarado apego al estado de derecho y su obligación de hacer cumplir la ley. Es notable también que entre sus valores se mencione la justicia social, término acuñado por el priísmo desde hace tiempo, al lado del concepto de bien común, de inspiración panista. De cualquier forma, después no hubo mayores alusiones a la justicia social.

Para el cumplimiento del plan, el gobierno municipal señalaba que se requería “fortalecer el capital humano” y “mejorar la competitividad de la administración pública”. Ambos conceptos se inscribieron en una lógica administrativa de orientación gerencial. Esto se nota también en las prioridades del documento, más allá de la seguridad: desarrollo humano (en otras palabras, bienestar social), atención a las necesidades de la iniciativa privada y obras públicas fueron asuntos de peso para la gestión en Naucalpan desde principios del trienio.

La formulación del plan

El panismo tuvo presentes una serie de datos del municipio para formular su planeación. En primer lugar, como es obvio, la ampliación explosiva e incontrolada del suelo urbano, principalmente hacia el oeste del territorio municipal. Dicho crecimiento, además del

incremento de demanda de servicios, también trajo consigo problemas ambientales y sociales, pues la mancha urbana ha crecido en tierras no urbanizables y sobre ejidos.

Otros problemas detectados fueron aquellos relacionados con la insuficiente infraestructura para la cultura, la recreación y el deporte. En educación se reconocía que las carencias eran grandes. El nuevo gobierno percibía la necesidad de dar mantenimiento a las escuelas y dotarlas de nuevas tecnologías. Un problema mayor era el de que los 821 mil 442 naucalpenses solamente contaban con 28 bibliotecas públicas. También en este caso, los gobiernos del sexenio 2000-2006 fueron omisos pues no incrementaron el número de bibliotecas.

La cobertura en cuanto a salud era limitada pues el 43.5% de la población no tenía acceso al servicio por parte de alguna institución, fuese pública o privada. En este aspecto también se denotaba el punto de vista particular del panismo, al tomar en cuenta los servicios de salud de instituciones privadas (algo que, desde mi punto de vista, en modo alguno puede considerarse como parte de las atribuciones de un gobierno, sea cual sea su orientación ideológica).

En el ámbito propiamente económico, el plan de gobierno destacaba la actividad empresarial. El número de empresas (22 mil 21 en total) ubicadas en el municipio, señalaba el plan, constituyen el 6 por ciento de la entidad y el 0.73% del país. En ellas trabajaban 183 mil 160 trabajadores, lo que representaba a poco más del 12% de los trabajadores del estado y al 1.14 del país.

Un dato esencial es el de que la industria manufacturera aporta el 56% del PIB municipal, por lo cual es área que el gobierno municipal debe tener siempre presente. Si se le agrega el de la industria de la construcción, que es de 3.63%, resulta que el sector secundario aporta el 59.63%, mientras que el sector terciario (comercio) aporta el 40.25%. El sector primario es prácticamente inexistente y solamente aporta el 0.12%.

El 91.04% de las empresas existentes se dedican al comercio; de ellas la mayoría al co-

mercio al por menor. El 8.94 por ciento son empresas del sector secundario, mil 919 manufactureras y tan sólo 50 en el sector de la construcción.

El 62.84% de la fuerza de trabajo se ubicaba en el comercio y el restante en el sector secundario. Llama la atención que el plan no manifestara en específico cuáles eran los problemas laborales que aquejaban a estas empresas y sobre todo a sus trabajadores. Aunque en realidad tales condiciones no sean problemas que atañen al gobierno municipal, es notoria la omisión sobre la situación social de miles de trabajadores que viven en el municipio y que constituyen la mano de obra de estas empresas y de muchas de las existentes en el valle de la ciudad de México.

El panismo mencionó que durante la campaña electoral de José Luis Durán se recogieron 2 mil 380 demandas de la ciudadanía para formular el plan de gobierno. También señaló que se elaboraron encuestas de opinión sobre las preocupaciones principales de los habitantes del municipio, de las cuales resultaron 126 nuevas propuestas o demandas para tomar en cuenta en dicho plan.

Principios del plan municipal

Con base en estas fuentes y en los datos principales de la situación social del municipio, los panistas en el poder identificaron a la seguridad pública como el principal reclamo de la sociedad, seguido de la generación de condiciones propicias para la inversión y la generación de empleos. Respecto del primero, un dato francamente preocupante era que por cada mil habitantes en el 2006 había solamente 2.3 policías regulares en el municipio.

En tercer lugar de prioridades, Acción Nacional apuntó el mejoramiento de la prestación de servicios como otra demanda sentida de la población: recolección de basura, alumbrado público, mantenimiento de parques y jardines, suministro de agua potable y mantenimiento de las vialidades.

En su concepción de desarrollo humano integral, el panismo consideró recursos como los de las becas para estudiantes, el programa de “Escuela digna”, el fomento a la salud

preventiva, a la cultura y al deporte, así como los apoyos a adultos mayores y discapacitados. Como veremos más adelante, estas posiciones fueron más retóricas que reales, pues el monto de recursos asignados a ellas fue exiguo.

El orden de las prioridades del plan no es gratuito: se deriva de una visión centrada en la prevención del delito, la protección a la iniciativa privada y el respeto a las leyes. Ciertamente la inseguridad es un problema presente en la capital del país y en la zona conurbada del valle de México, que causó furor justamente en la época en que dio inicio el trienio de Durán Reveles. Promovida principalmente por organizaciones sociales y políticas de derecha, fue una expresión concreta de los sectores pudientes, que replicó entre amplios sectores de la sociedad pues, ciertamente, es un problema social. Sin embargo, resulta discutible que se erigiera en el eje rector del plan de desarrollo municipal de Naucalpan, habida cuenta de la existencia de un problema mayor, más sentido por la sociedad que es el del desempleo. Las consecuencias de éste se dejaban ver en la proliferación del comercio informal, presente en las principales zonas de comercio y en los más relevantes puntos de comunicación del territorio municipal.

Asimismo, asentar en primer término “la generación de condiciones propicias para la inversión” en lugar de la generación de empleos expresa la forma de ver el problema de la desocupación de parte de los gobernantes panistas: antes que nada debe haber garantías para el capital, para que haya empleo. Como ya se señaló antes, esta perspectiva es notoria desde el establecimiento de las bases para la planeación municipal.

La colocación de la seguridad ciudadana como elemento base del plan está metida con calzador desde la formulación de las metas generales del plan. Dicho asunto no puede ser tomado como principio de acción, dado que alude a un problema y no a una idea que inspire a los gobernantes en su acción cotidiana. Es probable que si se hubiera utilizado el concepto de confianza (confianza ciudadana, si se prefiere) habría servido mejor como sustento doctrinario. Tal como está no lo es, pero sirvió al nuevo gobierno para llamar la atención en torno a la nueva gestión del panismo en el municipio.

Cabe recordar que los principios del primer gobierno de Durán Reveles fueron la honestidad y la eficiencia, los cuales, como ya se señaló tampoco podían ser considerados como netamente panistas.

Para poder enfrentar estos problemas, el plan señaló la conformación de las llamadas Unidades Estratégicas como instancias de coordinación de diversas dependencias municipales para el cumplimiento de las metas. Dentro de ellas se formularon los programas y proyectos específicos. Estos daban cuenta de las principales acciones que se proyectaba realizar. Antes de abordarlas, veamos las líneas prioritarias, para después ver las unidades estratégicas de la administración municipal panista.

Ubicada en la Unidad Estratégica para la Seguridad Pública, en la línea seguridad ciudadana integral se anotaron las responsabilidades de, por ejemplo, la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito, que no iban más allá de apuntar la necesidad de incrementar sus actividades de prevención del delito, reducir los índices delictivos, capacitar al personal policíaco, hacer operativos de vigilancia en zonas vulnerables y erradicar la corrupción. Cabe mencionar que en el 2007 había 2 mil 617 elementos en total, de los cuales 2 mil 092 eran elementos operativos.

La Dirección General de Protección Civil tuvo como fin la promoción de la conciencia cívica para la prevención de riesgos humanos y naturales.

La Dirección General de Desarrollo Social se centró en el fomento de la cultura y el deporte. En este aspecto, hubo una contradicción en el plan pues si al principio se reconocía que esa área tenía serios rezagos, posteriormente parecía todo lo contrario. Se hablaba de ampliar, de rehabilitar, pero se partía del supuesto de que la infraestructura era la adecuada. Lo cierto es que (las cifras son elocuentes) su cobertura resultaba insuficiente para la población del municipio.

En la búsqueda del desarrollo humano integral se dejó ver la falta de coordinación entre las dependencias responsables de cada línea de acción (es decir, entre la Dirección Gene-

ral de Desarrollo Social y el DIF), desde la formulación del propio plan (hasta la nomenclatura era sumamente parecida). En particular, esta línea estaba bajo la responsabilidad del Sistema Municipal DIF, sus fines se centraban en la procuración del bienestar de las familias de escasos recursos, coadyuvar a la integración de las familias, la protección a menores, ayudar a “mujeres en crisis” y a adultos mayores. En este asunto se traslucía la concepción panista de la familia como célula primigenia de la sociedad, de ahí que se hablara de la necesidad de fomentar la integración familiar. Y no quedaba claro cuál era el sentido de las palabras “mujeres en crisis”.

La dependencia responsable de salud fue el Instituto Naucalpense de Salud, un organismo público descentralizado de la administración municipal. Buscaba un sistema de salud eficaz, de “máxima cobertura” y de alta calidad, dirigido principalmente a elevar la calidad de vida de la población, “especialmente la de los grupos vulnerables”. Para ello necesitaba de allegarse de mayores recursos provenientes de los programas federales del Seguro Popular y Universal de Salud. Ciertamente una de sus metas fue la creación de unidades médicas para ampliar la cobertura, pero poco después esta idea se diluía en el plan.

En la Unidad Estratégica para el Desarrollo Sustentable y Protección del Ambiente, la Dirección General de Desarrollo Urbano elaboró el plan correspondiente, para luego asegurar su cumplimiento, fincado principalmente en hacer respetar las disposiciones legales en torno a la regulación del ordenamiento territorial. Los asentamientos irregulares y los problemas de uso de la infraestructura urbana y vial eran sus principales materias de trabajo.

La Dirección General de Servicios Públicos tuvo a su cargo cubrir las necesidades de la población y también eliminar las deficiencias que hubiera en la prestación de los servicios. Sólo en esta línea de acción se menciona el fomento de la participación ciudadana para lograrlo. Como se infiere de ello, era insuficiente la atención que dicha participación tuvo en la gestión municipal panista.

La Dirección General de Obras Públicas, tenía los consabidos objetivos de hacer las

obras vitales para asegurar servicios eficientes: agua, drenaje, basura, etc. En este caso es de destacar el hecho de que la administración panista considerara la participación de la iniciativa privada, colocando su fomento como una de sus tareas principales:

Promover la inversión privada mediante la participación de empresas en el mejoramiento de la imagen urbana del municipio en áreas municipales, realizando acciones tendientes a la creación, mantenimiento y conservación de jardines, camellones, cuchillas y demás áreas de uso común municipales (Plan de Desarrollo Municipal, 2006)

La Dirección General de Ecología enfrentó graves problemas que no eran adecuadamente marcados en el Plan de Desarrollo. Se aludía a la contaminación ambiental por parte de empresas industriales y comerciales, así como la producida por automóviles, pero no se especificaba cuáles serían las líneas concretas de acción. Aquí también se citaba la participación ciudadana, pero en el sentido de fomentar entre los ciudadanos la cultura de la protección del ambiente mediante cursos dirigidos a organizaciones “de todo tipo”.

Como parte de la Unidad Estratégica de Desarrollo y Fortalecimiento Económico, la Dirección General de Desarrollo y Fomento Económico tuvo como tarea principal la promoción de la inversión pública y privada en el municipio: dar a conocer las oportunidades de negocios y facilitar los trámites de apertura.¹⁴ En segundo término, impulsar el empleo mediante el Sistema Municipal de Empleo y la realización de ferias del empleo. Se trataba de fomentar la oferta de empleo a través de bolsa de trabajo. No había nada sobre la mejora de las condiciones de trabajo, ni más ingresos ni irrestricto respeto a los derechos laborales. En este caso, la omisión hace más visible la orientación panista, más a favor del estímulo a la iniciativa privada que al trabajo o al mejoramiento de las condiciones de contratación de los trabajadores.

La Tesorería y Finanzas se encargó de hacer una “Hacienda eficaz y responsable”, una de las más importantes líneas de acción del municipio, debido a que concernía a la re-

¹⁴ La meta era “Consolidar el Sistema Municipal de Apertura Rápida de Empresas (SARE) para agilizar los tiempos reales de respuesta de los trámites e incentivar la apertura de nuevas empresas”. Plan de Desarrollo Municipal, 2006: 29.

caudación de recursos para el cumplimiento de sus tareas. Por eso una meta lógica era incrementar la recaudación mediante campañas de concientización de los contribuyentes. Aunque se enunciaba un mayor rigor en el control de egresos del sistema municipal, no se precisaba cómo se combatiría la corrupción en esa área del gobierno local. Esto habría sido un recurso sustantivo para asegurar una rendición de cuentas realista y, a todas luces, pertinente en un gobierno que pretendía erigir la seguridad ciudadana como principio fundamental de su acción de gobierno. Por el contrario, era manifiesta la preocupación del panismo por ser bien calificado desde una perspectiva empresarial, recurriendo a patrones de evaluación de carácter privado. Tal como se fijaba en el plan de desarrollo, uno de los objetivos en materia de manejo de la deuda fue “Mantener calificación de alta calidad crediticia Fitch Ratings A-(Mex). (Y) Mantener calificación de perspectiva estable Standar And Poor’s Mxa”.

En la Unidad Estratégica para el Fortalecimiento Institucional y Transparencia, la poderosa Secretaría del Ayuntamiento, se encargaba de dar a conocer los acuerdos de cabildo y compilar y actualizar la normatividad municipal, así como de informar a la ciudadanía a través de la Unidad Municipal de Información, además de recibir quejas y peticiones en la llamada Unidad de Control de Peticiones.

Entre sus funciones también se mencionaban las de vigilar a la Oficialía del Registro Civil y la Junta Local de Reclutamiento, Vigilancia y operación de la Oficialía Calificadora, con el fin de conciliar o sancionar a los ciudadanos que violen el Bando Municipal.

De nuevo se hacía mención de la participación ciudadana, sin anotar con claridad los espacios institucionales de acción de la comunidad. Un ejemplo de esta concepción era cuando se planteaba que la participación se daba en las giras del presidente municipal. En el plan analizado había un compromiso con la promoción de “la participación de la ciudadanía en las giras y eventos en los que se presenta el Presidente Municipal, para conocer de cerca las problemáticas que aquejan en particular a las comunidades visitadas”. Por cierto que estas giras también se tomaban en cuenta como mecanismos de “evaluación social” de proyectos y políticas públicas. De ser así cualquier acto público

implicaría participación ciudadana, sin medir el compromiso, la lealtad, y en esencia, la representación política de intereses sociales. Lo cual es, a todas luces, inverosímil.

La Secretaría del Ayuntamiento también tuvo como fin Procurar, Promover y Defender los Derechos e Intereses Municipales, lo que le otorgaba un amplio poder en la estructura de la administración. Su única meta era “presentar los recursos para los procedimientos emitidos en las mesas para la resolución de éstos a favor de los intereses municipales”.

La Dirección General de la Contraloría fiscalizó recursos, dependencias y servidores públicos de la administración municipal, mientras que la Dirección General de Comunicación Social se comprometió a emitir la información sobre las acciones de gobierno. Algo extraño fue encontrar entre sus metas la de “canalizar demandas y requerimientos de las comunidades y sociedad en general”, como si se tratara de un medio para la relación entre el ayuntamiento y la sociedad. Posteriormente en el plan ya no se hacía mayor referencia a ello, por lo que es de suponer que simplemente fue un recurso retórico de sus redactores.

Para el cumplimiento de la transparencia, el documento estipulaba dos recursos: 1) las audiencias con el secretario del Ayuntamiento; 2) la Unidad Municipal de Información. No hubo una clara definición de lo que el municipio debía informar, por lo que el alcance de la transparencia quedaba en manos del secretario, de la Unidad mencionada o del Consejo Municipal de Transparencia (aunque el plan no consideraba esta figura en el año 2006).

Los programas internos municipales que se derivaron de estas grandes líneas se enlistan a continuación:

Tabla 4. Unidades estratégicas y programas del Plan de Desarrollo Municipal

Unidad Estratégica de Seguridad Pública
En seguridad y tránsito trabajamos como nunca
Servicio eficaz para prevención y protección de la ciudadanía
Registrar y verificar el cumplimiento de las decisiones del H. Ayuntamiento y promover la participación ciudadana
Infraestructura para mejorar la calidad de vida de los naucalpenses
Unidad Estratégica para el Desarrollo Humano Integral
Registrar y verificar el cumplimiento en las decisiones del H. Ayuntamiento y promover la participación ciudadana
Desarrollo humano integral y asistencia social para mejorar la calidad de vida de los naucalpenses
Desarrollo para la operación inmediata de los servicios de salud a la población
Desarrollo social integral para los naucalpenses
Programas sociales para erradicar la pobreza y el rezago social en las comunidades marginadas
Ser Mujer
Infraestructura para mejorar la calidad de vida de los naucalpenses
Unidad Estratégica para el Desarrollo Humano Sustentable y Protección al Medio Ambiente
Trabajamos para ofrecer servicios eficientes y efectivos
Desarrollo de la Infraestructura Hidráulica del municipio para dotar de más y mejores servicios a la población
Por un Naucalpan Ambientalmente responsable
Infraestructura para mejorar la calidad de vida de los naucalpenses
Operación del plan de desarrollo urbano municipal
Fortalecimiento, modernización y transparencia en la administración municipal
Unidad Estratégica para el Desarrollo y Fortalecimiento Económico
Trabajamos como nunca para el desarrollo económico y la generación de empleos
Unidad Estratégica para el Fortalecimiento Institucional y Transparencia
Procurar, promover y defender los derechos e intereses municipales
Modernización del marco jurídico municipal
Modernización y transparencia en la administración municipal
Registrar y verificar el cumplimiento en las decisiones del H. Ayuntamiento y promover la participación ciudadana
Trabajamos como nunca por una Hacienda pública responsable y transparente
Fortalecimiento para el control de la administración pública municipal
Generar la confianza de la ciudadanía naucalpense en el ejercicio de las atribuciones de gobierno
Certeza y asistencia jurídica para la procuración y defensa de los intereses del municipio
Comunicación veraz y oportuna para una sociedad más informada
Gestión y control administrativo

Fuente: Plan de Desarrollo Municipal, 2006-2009

En resumen, el Plan Municipal de Desarrollo tuvo como objetivo fundamental el cumplimiento y la aplicación de las leyes, con el fin de garantizar la seguridad pública, hacer más eficiente la recaudación de impuestos, invertir en infraestructura para mejorar la calidad de vida de los habitantes, estimular la inversión privada para la generación de empleos, fomentar la participación ciudadana de carácter testimonial y promover el acceso a la información. Pero sus planteamientos en torno a varios de estos temas resultaron insuficientes para: combatir la corrupción; eliminar el paternalismo en la cultura política de la ciudadanía; instaurar una participación ciudadana que no fuera testimonial ni consultiva; establecer una política de generación de empleos; instaurar una política ambientalista extensa y poderosa; transparentar todos los procesos involucrados con el quehacer cotidiano del gobierno municipal y, principalmente, para establecer un sólido sistema de rendición de cuentas. Al respecto, no hubo una sola acción estratégica

concreta que se planeara utilizar, por lo que quedó como una deuda de la planeación panista a principios del trienio.

Los resultados del gobierno municipal

Cubiertos dos años de gestión, se puede hacer una evaluación preliminar al respecto. Si bien en los informes de gobierno se recuperaron las unidades estratégicas, hubo una gran diferencia entre ambos: mientras que en el primero se daba una evaluación tanto cualitativa como cuantitativa, el segundo fue enteramente cuantitativo.

Primer año

En el primer informe, aunque únicamente se presentaron los avances, hubo una argumentación de las acciones emprendidas. Se apuntaron los montos pero también su orientación, es decir, los fines últimos que los gobernantes pretendían con ellos.

Seguridad Pública

En esta materia se dio a conocer que:

El municipio fue clasificado como uno de los de menor riesgo delictivo, de acuerdo con los resultados de un estudio efectuado entre enero y abril del presente año por las corporaciones policiales de los tres niveles de gobierno, y emitidos por la Agencia de Seguridad Estatal (ASE), durante la Quinta Reunión Plenaria del Grupo de Coordinación Interinstitucional de la Zona Valle de México¹⁵.

También se apuntaba la reducción de los índices delictivos, entre un 30 y un 50% de promedio mensual, con lo cual se consideró cubierta una de las metas trazadas en el plan. No se aportaron datos que permitieran una comparación entre las cifras anteriores y las reportadas, por lo que no es posible comprobar lo señalado.

Los datos informados reflejaron las acciones concretas que se llevaron a cabo. En general se enlistaron tres: la capacitación del personal policiaco, una serie de acciones para el fomento de una cultura de prevención del delito y la supervisión del trabajo de la policía

15 Primer Informe de Gobierno, 2007. En adelante, las citas corresponden a esta fuente.

con el fin de evitar corrupción. Es de destacar el hecho de que se menciona que casi 600 elementos de la policía fueron sancionados de una u otra manera. Esta cifra representa la quinta parte del personal de seguridad del ayuntamiento, lo que significaría una importante acción de combate a la corrupción en este terreno.

En este rubro se tomó en cuenta la “participación comunitaria”, con el fin de que los ciudadanos se hicieran cargo también de la seguridad en sus comunidades. Sin embargo, esta participación solamente se dio en 22 colonias del municipio (de un total de 127), lo cual fue a todas luces insuficiente, tomando en cuenta la enorme densidad de población de Naucalpan.

Otro asunto que merece una mención especial es el hecho de que el municipio brindara servicio de seguridad a quien pudiera pagarlo. Inscrita indudablemente en una perspectiva empresarial, esta política tuvo una buena aceptación si se toma en cuenta el elevado número de clientes (52). Sin embargo, la presencia de muchas empresas demandantes de seguridad en el municipio podría explicar esto. Lo que no queda claro es si esta prestación de un servicio provocó la desatención de la seguridad de otros sectores del municipio.

Tabla 5. Acciones sobre Seguridad Pública

Acción
Curso de Formación Básica Policial a 283 cadetes
Curso de Actualización Policial para 354 policías
Cursos de Especialización en técnicas de esposamiento bastón retráctil
Curso para certificación de instructores de armamento y tiro
Curso de policía de proximidad
Curso para moto-patrulleros
Formación del grupo femenino, integrado por 30 elementos
Exámenes antidoping aleatorios a 3 mil 305 elementos de la corporación
563 elementos de la corporación han sido sancionados, separados de sus cargos o enjuiciados
91 policías han recibido apoyos en efectivo por acciones relevantes en favor de la ciudadanía
Gasto de 49 millones 717 mil 961 pesos para la adquisición de 214 vehículos
Gasto de 2 millones 952 mil 242 pesos para la adquisición de 800 chalecos antibalas y 180 cascos
Adquisición de 10 alcoholímetros, 12 "pistolas" radar detectoras de exceso de velocidad
Y 12 radares móviles, por un monto de un millón 440 mil pesos.
Establecimiento del Programa de Fenomenología de la Delincuencia, para un diagnóstico integral con cartografía digital, con georeferencia de los delitos y con la percepción de inseguridad
Tendencia a la baja en los índices de robo del 30 al 50% sobre el promedio mensual
10 mil 293 actas levantadas, 10 mil 295 remisiones y 18 mil 235 detenidos
Servicio de Policía Facultativa por parte de la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal a 52 clientes, por el que se obtuvieron ingresos por 3 millones 122 mil 956 pesos.
Ingresos por 8 millones 720 mil 231 pesos por concepto de 66 mil 129 infracciones de tránsito
3 mil 521 arrastres de grúa por infracciones al Reglamento de Tránsito, 2 mil 440 de auxilio vial por fallas mecánicas y remolque para liberar las vías, y remolque de 185 autos abandonados en la vía pública
Boletas de infracción infalsificables, por lo que con ello se garantiza al ciudadano que dichas boletas son legítimas y que su manejo es honesto y transparente
Puesta en operación el Sistema Informático de Registro y Consulta de Infracciones (S.I.R.C.I.)
Programa de Educación para Resistir el Abuso de Drogas y la Violencia (D.A.R.E., por sus siglas en inglés), se instruyó a más de 23 mil niños y jóvenes en más de 150 escuelas primarias y secundarias del Municipio
Curso a 100 padres de familia con el programa D.A.R.E.
23 grupos de trabajo con participación comunitaria en 22 colonias
Atención de 182 mil 576 llamadas de auxilio de la ciudadanía mediante el 060

Fuente: 1º Informe de Gobierno, 2007

Desarrollo Humano Integral

En esta materia se registraron las acciones realizadas “con rostro humano”: la creación de los Institutos de la Salud, del Deporte y de la Cultura. Las acciones más importantes fueron: en cultura, la organización del Primer Festival de las Artes Naucalpan; en deporte, la carrera de caminata denominada Race Walking Challenge; en educación, los desayunos y las becas escolares, además de la adquisición de computadoras.

Sorprende que el alcalde no emprendiera la creación de más bibliotecas en el municipio, cuyo número es francamente raquítico. Para el municipio lo más relevante fue mantener en funcionamiento siete (7) bibliotecas interactivas, ubicadas estratégicamente en localidades relevantes.

Tabla 6. Acciones relevantes en educación

Equipamiento
Adquisición de mil 250 computadoras para escuelas oficiales primarias y secundarias
7 bibliotecas interactivas “Fuente de Conocimiento” en: Ampliación Benito Juárez, Altamira, Alfredo del Mazo, Mártires de Río Blanco, San Mateo Nopala, San Antonio Zomeyucan y La Mancha II
Servicio a 100 mil 361 usuarios, con un promedio de 10 mil 036 usuarios al mes
570 mil pesos para reconocer a 130 maestros con 25 y 30 años de servicio

Fuente: 1º Informe de Gobierno, 2007

El municipio distribuyó cinco mil becas dentro del programa “Estímulos a la educación básica”, destinadas a alumnos de 2º y 4º grados de primaria, con el fin de evitar su deserción. Otra beca fue canalizada a niños originalmente trabajadores de la calle, mediante el programa conocido como METRUM (Menores Trabajadores Urbano Marginales). En este caso, sólo 63 familias recibieron este beneficio en el primer año de gestión de Durán Reveles.

El DIF local también manejó el programa NUTRIFAM, el cual consistía en proporcionar despensas a familias de un alto grado de marginación y con problemas de desnutrición. 17 mil 580 despensas fueron entregadas a otras tantas familias. Para la distribución de desayunos escolares se siguió un criterio selectivo, pues se entregaron a escuelas ubicadas en regiones con un alto grado de marginación. Adicionalmente, el DIF se encargó de vender despensas a un bajo costo para adultos mayores.

Otro recurso de este tipo fue el que se le otorgó a 620 madres solteras, a través del Programa de Apoyos Económicos a Mujeres Jefas de Familia (mil 250 pesos al año).

Un estímulo más fue el destinado a adultos mayores, inscrito en el recién creado Programa de Asistencia Social. En este caso, 500 personas recibieron 750 pesos al mes durante un año.

Tabla 7. Becas y estímulos económicos del municipio

Becas y estímulos
"Estímulos a la Educación Básica": 13 millones de pesos en becas para 5 mil alumnos de 2 ^o y 4 ^o grado de primaria (2 mil 600 pesos al año a cada uno)
Menores Trabajadores Urbano Marginales: 400 pesos y 4 despensas al mes para 283 niños de 63 familias
NUTRIFAM: 17 mil 580 despensas a familias en alto grado de marginación
PRAAME: 16 mil 420 desayunos diarios a 102 escuelas
PRAAME: 2 millones 857 mil 421 raciones de desayuno a niños en peligro de desnutrición
Venta de despensas a familias de escasos recursos económicos: 36 mil 006 despensas con un costo de 38.00 pesos y 33.00 pesos para adultos mayores
Mujeres Jefas de Familia: mil 250 pesos anuales (620 beneficiadas)
500 becas de \$750.00 mensuales para adultos mayores

Fuente: 1º Informe de Gobierno, 2007.

El municipio ponderó las acciones realizadas en materia de mujeres, adultos mayores y discapacitados. El Programa de Atención a la Mujer ofreció pláticas y talleres para la prevención de la violencia familiar, además de las becas para madres solteras ya mencionadas.

Para el fortalecimiento de la familia, como base fundamental de la sociedad de acuerdo con el punto de vista de Acción Nacional, el municipio se dedicó a dar atención psicológica mediante la conformación de 19 grupos de terapia familiar.

Como es obvio, el número de beneficiarios de estas acciones es sumamente limitado pues no se encuentran entre las prioridades del panismo. Ante la presencia de este tipo de políticas en el gobierno del estado o en municipios del mismo rango de importancia, es inevitable que el gobierno municipal las adopte. De lo contrario corre el riesgo de perder votos frente a sus adversarios, que generalmente prometen este tipo de beneficios. Sin embargo, el número de beneficiarios demuestra con claridad que de ningún modo constituyen las acciones más relevantes y distintivas del gobierno naucalpense.

Tabla 8. Acciones de gobierno para mujeres, adultos mayores y discapacitados

Acciones
61 pláticas y 30 talleres sobre violencia intrafamiliar, con asistencia de 7 mil 555 personas
27 pláticas informativas a un total de 300 personas sobre los derechos de la mujer y violencia familiar
Atención a 620 madres solteras, que recibieron un apoyo de mil 250 pesos
10 mil 092 adultos mayores afiliados al INAPAM
20 Clubes de Gente Grande
Centro Gerontológico
500 becas de \$750.00 mensuales para adultos mayores
Centro de Rehabilitación e Integración Social, CRIS, para personas discapacitadas

Fuente: 1º Informe de Gobierno, 2007

Una acción que se distinguió en este terreno fue la convocatoria del municipio a empresas privadas para que aportaran recursos en especie para la realización de actividades de convivencia familiar (con un valor de 167 mil 150 pesos, ciertamente reducido). Dichas actividades incluyeron la celebración de fechas tales como el “Día de Reyes”, el “Día de la Familia” y el “Día del Niño”. Pero además de esto, la Unidad de promoción para la Asistencia Social hizo una recaudación permanente de donativos, cuyo monto fue francamente elevado.

Tabla 9. Donativos recaudados por la Unidad de Promoción Para la Asistencia Social del DIF

Empresa	Donativo	Monto en pesos
Ayuntamiento	723 pares de zapatos	37 000
Banco Interacciones	artículos de oficina	348 000
Cadbury Adams	100 cajas de dulces	120 000
Cinépolis Toreo	30 pases para el cine	900
Circo “Bardum”	1500 boletos	75 000
Club Rotarios “Las Torres”	ocho sillas de ruedas	8 000
Coca Cola	100 pelotas, 210 packs de refresco chico y 120 cajas de refresco dietético	25 000
Colegio Kipling	250 despensas y 10 piñatas	13 000
Costco Satélite	12 donaciones de productos perecederos	24 000
Día del Niño	Función de lucha libre	45 000
El Sardinero	4500 lechitas	20 000
Empresarios de Naucalpan	40 bicicletas	24 000
Fundación “Sólo por Ayudar”	500 prendas de ropa nueva	10 000
Fundación Gigante	Vales de compra	95 000
Galaz Yamazaki, Ruiz Urquiza S.C.	12 Lap tops	84 000
Grupo Elektra	artículos para el hogar	23 896
Grupo Satélite	donativo en efectivo	35 000
Grupo textil PIMA	Prendas de ropa nueva y tela	24 650
Laboratorios “Wermar Farmaceuticals”	204 cajas de medicamentos varios	10 000
Laboratorios Merck	2000 pelotas	20 000
Lic. Miguel Montandon	500 algodones de azúcar	2 000
Nueva Wall Mart de México	Donativo en efectivo	110 000
Padres de familia de las Estancias Infantiles	Aparatos electrodomésticos	15 000
Sherwin Williams	10 cubetas de pintura de 19 Lt	12 000
TELMEX	200 Boletos para Granja “Las Américas”	30 000
Varios	No especificado	21 000
Woolworth	211 prendas de ropa nueva para niños	12 000

Fuente: 1º Informe de Gobierno, 2007

Desarrollo Urbano Sustentable y Protección al Ambiente

El municipio realizó la adquisición de parque vehicular más grande en la historia, con el fin de hacer más eficiente el trabajo de las dependencias encargadas de las obras públicas.

Tabla 10. Ampliación de parque vehicular

Adquisición
34 camiones compactadores recolectores de basura
16 unidades Nissan tipo estacas
Siete grúas hidráulicas telescópicas con canastilla aérea aislada de 13 m de altura
Dos grúas hidráulicas telescópicas con canastilla aérea aislada de 20 m de altura
10 camionetas Chevrolet de redilas de 3.5 ton.
Seis camiones de volteo de 6 m ³
Cuatro barredoras (dos mecánicas de gran capacidad y dos de succión)
Dos trituradoras de troncos
Tres camiones con tanque pipa elíptico de 10,000 lts
Un remolque de seguridad para barredoras
Dos plataformas basculantes
Cuatro rodillos Vibro compactadores PR-8 para bacheo

Fuente: 1º Informe de Gobierno, 2007

El municipio concluyó 25 obras heredadas de la pasada administración. Aparte, realizó más de 115 obras, una de ellas calificada como “mega obra” en la Super Avenida Lomas Verdes. Asimismo, destacó la compra de 92 camiones recolectores de basura. Una de las acciones relevantes fue la formulación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, que sustituyó al anterior, que databa de 1993. Al 2007, Naucalpan era el único municipio que contaba con un plan de esta índole, de acuerdo con la versión del panismo en el poder local.

En dos obras el presidente municipal dispuso de la colaboración de la iniciativa privada: en un caso, la empresa farmacéutica Wyeth contribuyó con más de un millón de pesos para el remodelamiento y el remozamiento de un tramo de la avenida Primero de mayo; en otro, Plaza Satélite se comprometió a colaborar con el mantenimiento de las áreas verdes ubicadas frente a dicho centro comercial.

Los recursos del ramo 33 se destinaron a la construcción de 12 aulas para educación básica, así como en obras de repavimentación por un importe total de 19 millones 852 mil 249 pesos, beneficiando a una población de 69 mil 667 habitantes.

Culminado el primer año, la presidencia municipal informaba que tenía 101 obras autorizadas con una inversión total programada de 352 millones 444 mil 497 pesos.

Tabla 11. Obras públicas

30 obras hidráulicas de gran impacto
Adquisición de 92 vehículos recolectores de basura
Construcción del Cárcamo Industria Nacional en el fraccionamiento Alce Blanco
Desazolve del tramo del periférico perteneciente a Naucalpan, así como el cambio de postes y luminarias del mismo
Inicio de campaña de reforestación con la siembra de 170 mil árboles
Inversión de 23 millones de pesos para la perforación de 9 pozos profundos y la rehabilitación de 3 más
Nuevo parque municipal en Minas Coyote
Nuevo relleno sanitario en Santiago Tepatlaxco
Obras en el Camino Nuevo a Huixquilucan
Recuperación de espacios verdes en el Paraje "La Hoja" del Parque Nacional de Los Remedios
Rehabilitación de la Calle Altamira
Remodelación del Parque del Caracol en Los Remedios
Remodelación del Polvorín en Bulevares
Repavimentación con concreto hidráulico en ambos sentidos de la Súper Avenida Lomas Verdes
Repavimentación en colonias como La Concordia y la 1ª Sección de Lomas Verdes, La Ahuizotla, El Tornillo, Las Torres y La Mancha

Fuente: 1º Informe de Gobierno, 2007

En el 2007, al finalizar el primer año de gestión, el presidente municipal informó que se encontraban en proceso los siguientes proyectos:

Tabla 12. Obras en proceso

Rubro	Proyectos	Inversión estimada
1. Educación (Ramo 33)	28	\$18 800,000
2. Seguridad pública	2	\$ 500,000
3. Abasto y comercio	2	\$ 1 200,000
4. Áreas verdes y de recreación	7	\$17 600,000
5. Pavimentaciones y repavimentaciones	19	\$28 630,000
6. Oficinas públicas	7	\$10 570,000
7. Obras viales	1	\$ 500,000
8. Hábitat (inversión total)	10	\$13 866,368
9. Contingencias y eventualidades	2	\$ 3 600,000
10. Espacios públicos (inversión total)	3	\$11 200,000
11. Estudios y proyectos	2	\$ 100,000
Total	83	\$106 566,368

Fuente: 1º Informe de Gobierno, 2007

Desarrollo y Fortalecimiento Económico

En esta materia sorprende que Durán no haya destacado nada en su primer informe. Sin embargo, cabe mencionar que el presidente municipal solicitó un diagnóstico al Programa Universitario sobre Estudios de la Ciudad de la UNAM para conocer a ciencia cierta las condiciones y el potencial económico del municipio. A partir de ahí se elaboró el "Plan de Desarrollo Económico de Naucalpan", que fue el finalmen-

te instrumentado en la gestión panista 2006-2009.

En materia de eficiencia administrativa, el presidente municipal destacó la atención de casi 12 mil trámites empresariales, a partir de los cuales presuntamente se generaron 35 mil 784 empleos. Uno de los objetivos del alcalde panista fue el de agilizar los trámites de apertura de empresas. Para tal fin, Durán impulsó la revisión del Convenio de Coordinación con el Gobierno del Estado, respecto a la operación del Sistema de Apertura Rápida de Empresas. Con el aval del cabildo, dicho sistema posibilitó la creación de nuevas empresas.

En el primer año se crearon 29 empresas de los sectores textil, de servicios, químico, electrónico, automotriz, alimenticio e informático, lo cual es un dato que llama mucho la atención. De hecho, el municipio tuvo un Consejo Consultivo Económico, que ofreció asesoría técnica al Ayuntamiento para la concreción de sus metas en esta materia. Para la gestión panista fue muy relevante que dos compañías internacionales certificaran la “condición crediticia” de Naucalpan: “Fitch Ratings la calificó como ‘apta’ y de ‘alta calidad’, al igual que Standard & Poor’s, que añade la calificación de perspectiva estable.”

En materia de combate al desempleo las acciones de la presidencia municipal se antojan limitadas: gestionó la obtención de un apoyo económico para tan sólo 27 personas desempleadas (por un monto de 2 mil 200 pesos), ante el programa federal de Empleo Formal; dio cursos sobre cómo enfrentar el problema y como conseguir trabajo; y creó una oficina móvil para dar a conocer ofertas de empleo. Asimismo continuó realizando la feria anual de empleo.

El municipio dio capacitación a 83 empresarios y a 340 microempresarios con cursos denominados por ejemplo como: “Que tu negocio sea negocio”, “Ventas con enfoque en el Servicio al Cliente” y “Plan de Negocios”. Incluso para diez micro, pequeñas o medianas empresas se formularon 10 Planes de Negocio y Análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA). En materia de exportación, asesoró a 68 empresas, e incluso “se gestionaron los trámites necesarios para la exportación de productos

químico-cosméticos de la empresa Rytsa-Magicolor a la República de Costa Rica”. El presidente municipal se reunió con consejeros comerciales de las embajadas de Honduras, Chile, Canadá y China, con el fin de promover a las empresas del municipio, para la obtención de fuentes de financiamiento o inversión. En el informe se mencionan los nombres de empresas, tales como IQ y Rytsa-Magicolor del sector químico, además de Van Beuren del sector muebles.

El Sistema Municipal de Microcréditos tenía con el fideicomiso “San Bartolo Naucalpan”, cuyo capital es de 14 millones 982 mil 068 pesos al 31 de mayo de 2007. Siete millones 577 mil 299 pesos de estos recursos fueron aportaciones municipales. En el primer año se entregaron 13 millones 69 mil 900 pesos en 1,226 microcréditos a 209 grupos solidarios y 335 microempresas establecidas.

Fortalecimiento Institucional y Transparencia

El primer informe resaltó principalmente la apertura y cercanía de la presidencia municipal para con los habitantes de Naucalpan. Se citaron las giras y eventos del titular principal de la administración, las audiencias “permanentes” en el ayuntamiento, así como la oficina de transparencia y el sistema Quejatel. En éste último se señaló que más del 70 % de las solicitudes recibidas (mil 381) ya habían sido atendidas en el primer año.

Hubo otra instancia que también recibió solicitudes: la Coordinación de Atención Ciudadana de Presidencia. Durante el año, conoció mil 112 solicitudes, de las cuales el 80% se resolvieron. Por su lado, la Unidad Municipal de Información atendió 3 mil 118 consultas ciudadanas por teléfono, a 3 mil 243 ciudadanos en el módulo de información y proporcionó 977 documentos en préstamo (Gacetas Municipales, Reglamentos, Gacetas del Gobierno, Bandos Municipales, Diarios Oficiales, entre otros). El informe hacía la distinción entre información y transparencia pues sobre esta última mencionaba que en el primer año atendió 106 peticiones y solicitudes de acceso a la información pública de la ciudadanía, con base en reglas formuladas en el llamado “Catálogo de Clasificación de la Información”, el cual fue aprobado por el Comité de Información integrado el 24 de noviembre del 2006. En el año, hubo nueve recursos de revisión de demandantes de

transparencia; en ocho casos el municipio ratificó su respuesta y uno se encontraba en proceso en 2007. A principios de la gestión de Durán se conformó el Consejo Municipal de Transparencia.

Un asunto que mereció la atención del presidente municipal fue el de dar cumplimiento al compromiso de revelar la declaración patrimonial de bienes de los servidores públicos de su administración. En el informe se apuntó que el 98.3% de los tres mil 003 servidores sí realizó su declaración, mientras que el resto fueron sancionados de diversas maneras por no hacerlo.

Aunque no se anotó cuál o cuáles instancias las recibieron, se informa que se conocieron 716 denuncias de corrupción. Por eso, la presidencia municipal supervisó el desempeño de los servidores públicos y también el crecimiento de su patrimonio. De ello se derivaron sanciones de diversa índole a alrededor de 450 empleados (48 fueron removidos de sus cargos). Hubo diez auditorías a dependencias y obras públicas. Aunque no se indicaron con exactitud sus resultados (que se presumen positivos para la administración), sí se establecía que de ellas se derivó la rescisión un contrato.

Aquí llama la atención la existencia de una Unidad de Control de Peticiones (UCP), que recibió 17 mil 547 peticiones de naucalpenses. La tarea de dicha unidad fue la de distribuir las a las dependencias pertinentes, pero no se indicaba que el Quejatel fuera administrado por ella.

En cuanto a participación ciudadana, el municipio convocó a la integración de los Consejos de Participación Ciudadana, proceso en el cual participaron mil 250 personas. Se registraron 405 planillas para dichos consejos y 4323 fórmulas para Delegado Municipal. En total se integraron 173 consejos y se eligieron 188 delegados, para la representación de 231 pueblos, colonias y fraccionamientos no industriales de Naucalpan. Seis fueron las reuniones del presidente municipal con representantes de los Consejos de Participación Ciudadana, en las cuales participaron 112 representantes, un reducido número considerando la densidad de población del municipio.

El cabildo funcionó de manera regular, realizando 46 sesiones, de las cuales 31 fueron ordinarias y 15 extraordinarias, en donde se aprobaron 46 actas, y se alcanzaron 174 acuerdos.

Una forma de evaluación de la gestión municipal fue la instrumentación de una encuesta a 345 usuarios de servicios de diversas dependencias administrativas. El informe no daba a conocer sus resultados, por lo que puede afirmarse que no se trató de un programa bien elaborado ni útil para el fin que decía perseguir. Resultó más interesante el programa llamado de “Contraloría social”, que consistió en la conformación de los llamados Comités Ciudadanos de Control y Vigilancia con habitantes de Naucalpan. En el informe se hizo referencia a la realización de 332 asambleas comunitarias para la conformación de igual número de comités. Cada uno se integró con tres personas. Estos comités eran diferentes a los Consejos de Participación Ciudadana ya mencionados.

De los comités constituidos en el año, 130 vigilaron la distribución de becas educativas, 189 supervisaron obras públicas y 13 estuvieron al tanto del uso de los recursos del ramo 33.

Tabla 13. Acciones de información y transparencia

Atención a más de 2 mil ciudadanos naucalpenses.
184 eventos y giras de trabajo con la asistencia de 218 mil 797 naucalpenses
Sistema Quejafel: mil 381 solicitudes recibidas, mil 16 atendidas y 365 en proceso administrativo
120 procedimientos administrativos por la presentación omisa o extemporánea de la manifestación de bienes
136 resoluciones con sanción por omisión en la presentación de bienes y ocho sin sanción por causas justificadas
Tramitación de 716 quejas de combate a la corrupción
1814 diligencias administrativas
179 expedientes a resolución
433 resoluciones: 144 son de responsabilidad patrimonial, 231 de responsabilidad disciplinaria y 58 resoluciones de remoción

Fuente: 1º Informe de Gobierno, 2007

Segundo año

El segundo informe fue enteramente cuantitativo (al menos en la versión que se dio a conocer masivamente), y tuvo una brevísima presentación. Ambos datos hacen suponer la poca relevancia que se le concedió al asunto, sin dar espacio para una evaluación más cualitativa y sin preocuparse por realmente informar a la ciudadanía del municipio.

En el documento fue notorio el cambio en el orden de la presentación de las unidades estratégicas, pues se colocó en primer término a la de desarrollo humano integral. Seguridad pública, que se supone inspiraba todo el trabajo del municipio, se ubicó como penúltimo tema en importancia.

Seguridad Pública

En esta materia se volvió a señalar la reducción de los principales índices delictivos, pero entonces se apuntó que la reducción fue de un 50%. Otra vez se mencionó tanto la capacitación policial como la cultura de prevención del delito entre los niños, además de la participación ciudadana en esta tarea.

Tabla 14. Acciones

53 mil operativos, de ellos, 900 se relacionaron con el alcoholímetro, reductor y radares de velocidad
Reducción promedio de 50% del número de incidentes delictivos
Reducción promedio de 34% del número de robos de automóviles
30 cursos de formación y actualización a 1, 800 policías
Con el programa DARE se instruyó a 57 mil estudiantes sobre el uso de drogas y sobre violencia
La Central de Emergencia 066 atendió 180 mil llamadas
El Programa "Vecino Vigilante" se instrumentó en más de 50 colonias para la prevención del delito
Compra de mochilas con sistemas de aspersión de agua, un autotanque y dos dispositivos de rescate para accidentes automovilísticos para el Cuerpo de Bomberos

Fuente: 2º informe de gobierno, 2008

Desarrollo Humano Integral

Al respecto, el informe señalaba cifras menores a las del primer año: hubo menos becas para los estudiantes de educación básica y se compraron menos computadoras (aunque se siguió apoyando al mismo número de madres solteras). Es probable que el inicio del programa de rehabilitación de escuelas haya sido la causa de la reducción de estos gastos, sin embargo el municipio recibe recursos federales para tal fin, por lo que no justificaría del todo la reducción en otros rubros. Hubo dos nuevos centros de atención para adultos mayores. Y 150 ancianos se integraron al programa de becas del ayuntamiento. El informe destacó sobre todo acciones espectaculares, más llamativas aunque no precisamente esenciales para el desarrollo y el bienestar, tanto por su reducido impacto como por su carácter coyuntural: eventos deportivos anuales, como la Carrera del Pavo,

o eventos culturales como el Festival de las Artes Naucalpan 2008. Llama la atención que en material cultural se reporten 743 eventos.

Tabla 15. Acciones

Programa Mejores Espacios Educativos: rehabilitación de 146 mil escuelas públicas, con una erogación de 21 millones de pesos
Programa Educación para Crecer se entregaron 4 349 becas
Entrega de 865 computadoras a 145 escuelas
Apoyos económicos a 620 mujeres jefas de familia
Apertura de dos Clubes de Gente Grande
650 adultos mayores reciben apoyos económicos de 750 pesos
Instituto Naucalpense de Salud: más de 86 mil consultas médicas y 210 jornadas médico asistenciales en colonias del municipio
Clínica de Especialidades Médicas: atención a cerca de 5 mil pacientes, 26 mil consultas psicológicas
Capacitación laboral a 466 personas con capacidades diferentes
Capacitación laboral a 6 mil mujeres
7 bibliotecas interactivas dieron servicio a 118 mil usuarios
Creación del Departamento de Atención para Atletas con Capacidades Especiales
Eventos deportivos: Olimpiada Municipal, Mimiolimpiada y Carrera del pavo
Construcción de la primera alberca semiolímpica en el parque "El Tepetatal"
743 eventos artísticos y culturales como: Temporada de Verano "Orquestas sinfónicas en Naucalpan", Festival de Música de Verano, Festival de Ópera, Festival de Navidad y Festival de las Artes Naucalpan 2008

Fuente: 2º informe de gobierno, 2008

Desarrollo Urbano Sustentable y Protección al Ambiente

En esta dimensión se enlistaron las principales obras públicas del año:

Tabla 16. Acciones de obra pública

Recarpetado y repavimentación por un monto superior a 66 millones de pesos, beneficiando a cerca de 450 mil personas
Rehabilitación de la Av. Luis Donaldo Colosio con una inversión de 47 millones de pesos, beneficiando a 350 mil personas
Puesta en operación de la Planta de Separación de Basura y Composta
Adquisición de 49 camiones compactadores, 15 bicompartidos para separar desechos orgánicos e inorgánicos
Recolección de 750 toneladas diarias de desechos sólidos urbanos, 50% más que al inicio de la administración municipal
Instalación de la primera planta purificadora y embotelladora de agua del OAPAS
Premio al municipio "Escoba de plata", que otorga la organización internacional Asociación Técnica para la gestión de residuos y medio ambiente", por las acciones en el nuevo relleno sanitario

Fuente: 2º informe de gobierno, 2008

Desarrollo y Fortalecimiento Económico

En este tema se informó que el municipio gestionó la realización de casi la mitad de los trámites del primer año (6 mil 601). No obstante, se reportó que se crearon 400 nuevas empresas en el municipio, cifra extraordinaria pues en el primer año solamente se constituyeron 29. Asimismo se informó que se entregaron más de dos mil microcréditos por

un monto superior a los 15 millones de pesos. En cuanto a trabajo, aunque se aseguraba que se ofertaron más de 20 mil empleos en las jornadas y ferias del empleo, no se mencionó el número de personas que lograron una plaza, ni mucho menos la dinámica del empleo en el municipio. Cabe señalar que en esta materia se informó del comienzo de la rehabilitación de las Torres de Satélite, acción que fue realizada con la colaboración de diversas empresas ubicadas en el municipio.

Fortalecimiento Institucional y Transparencia

Al respecto las medidas fueron diferentes a las documentadas en el primer año. No se aclararon las demandas de transparencia, ni tampoco se refirieron las quejas o peticiones de información. Solamente eran cifras sin sentido alguno, y sin que dieran posibilidades de comparación con años anteriores. El segundo informe fue opaco, evidenciando el poco interés de la administración panista por transparentar su proceso de gobierno en el municipio.

Lo único que se reportó fue lo siguiente:

Tabla 17. Acciones de fortalecimiento institucional y transparencia

27 mil asesorías jurídicas gratuitas en materia civil, familiar, mercantil, laboral, penal y administrativa
Emisión de 123 comunicados y conferencias de prensa semanales
Atención de 6 457 asuntos mediante el Sistema de Atención, Quejas y Denuncias, relacionados con resoluciones, diligencias y notificaciones
Celebración de 54 sesiones de cabildo, con un total de 209 acuerdos y se publicaron 12 gacetas municipales
La página de internet del municipio fue visitada por más de 200 mil personas

Fuente: 2º informe de gobierno, 2008

Ingresos y gastos del gobierno municipal

Las cifras presupuestales de 2007 y 2008 arrojan datos interesantes. En el segundo año, la presidencia municipal tuvo un incremento muy importante en sus ingresos (más de 700 millones de pesos), cantidad inédita desde el año 2000. Estos recursos provinieron de los productos del municipio, y además del financiamiento que logró, como parte de las estrategias utilizadas por la administración de Durán Reveles. De igual modo, una parte importante de este dinero provino del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

y del Sistema Estatal de Coordinación Fiscal, en el cual se concentraron los recursos externos. Otros conceptos no tuvieron alteraciones relevantes, por lo que puede decirse que el gobierno panista consiguió una cantidad importante de recursos por cuenta propia, que le concedieron un margen mayor de autonomía.

Tabla 18. Presupuestos de ingresos. Naucalpan de Juárez 2007-2008

	2006	2007	2008
Total	Nd	2,272,817,364	2,957,472,256
Impuestos	Nd	470,050,130	511,135,784
Derechos	Nd	141,522,566	153,941,117
Aportación de mejoras	Nd	-	-
Productos	Nd	26,698,377	315,588,361
Aprovechamientos	Nd	34,986,000	20,951,600
Ingresos propios DIF	Nd	10,997,520	-
Otros ingresos	Nd	60,043,236	118,979,131
Ingresos por financiamiento	Nd	400,000,000	400,000,000
Accesorios	Nd	-	38,160,000
Ingresos Municipales derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y Estatal de Coordinación Fiscal	Nd	1,139,517,055	1,398,716,263

Nd: no disponible.

Fuente: elaboración propia con datos de Base de datos

En cuanto a los egresos, las cifras también son reveladoras. En principio, hubo un incremento notable de los recursos respecto del año 2005, y se incrementó aún más en el 2007 y mucho más en el 2008.

En el 2006, los gastos principales fueron los correspondientes a servicios personales, obras públicas y deuda pública. Los servicios generales y la adquisición de bienes se llevaron otra parte importante del presupuesto. Destaca el gasto en salarios, pues fue tan elevado como en el año anterior. Esto no se corresponde con las cifras de obra pública, pues hubo relativamente menos gasto que en el 2005. En este trienio, también fue notable que la deuda pública se incrementara fuertemente en el último año.

En el 2007, ya bajo la responsabilidad de Durán, los incrementos más notorios fueron en obra pública, servicios generales, adquisición de bienes y servicios personales (en ese

orden). Aquí hubo una relativamente importante disminución de los dineros erogados para gasto de salarios y remuneraciones, a diferencia de la gestión anterior, lo que se reafirmará en el siguiente año. La obra pública mereció mayor gasto que antaño y se compraron más bienes. La deuda pública fue bien manejada pues se canalizaron menos recursos que en el pasado inmediato.

Para el 2008, las cifras revelan un gran incremento del gasto en obra pública. Sin embargo, parece ser que este aumento en buena medida se financió a costa de un mayor endeudamiento del municipio. En los otros rubros no hubo movimientos relevantes, por lo que es posible afirmar que el gobierno panista apostó a un gran gasto en obras públicas para asegurar la lealtad del electorado. Llama la atención que en su segundo informe de labores el presidente municipal no haya ponderado esta erogación; probablemente porque los recursos no hicieron sino aumentar la deuda pública para futuras administraciones. Tal acción de gobierno contradujo el ideario panista de mucho tiempo, que concibe un estado reducido y eficiente, no comprometido con gasto excesivo a costa de déficit en las finanzas públicas. De nuevo se presume una lógica electoral en este comportamiento insólito del gobierno panista en Naucalpan.

Tabla 19. Egresos anuales. Naucalpan de Juárez 2006-2008

	2006	2007	2008
Total	1,832,660,310	2,272'817,364	2,957,472,256
Servicios personales	873,125,695	943'924,945	980,896,550
Materiales y suministros	87,724,081	122'398,916	110,885,107
Servicios generales	203,325,570	306'100,865	243,422,009
Transferencias	144,585,019	207'928,215	220,081,397
Bienes muebles e inmuebles	17,829,672	105'766,711	142,444,408
Obras públicas	307,148,445	430'611,764	842,821,188
Deuda pública	198,941,827	156'085,948	416,921,597

Fuente: elaboración propia con datos de Base de datos

Conclusiones

La gestión panista en el municipio de Naucalpan tiene una orientación netamente empresarial. En la primera administración, destacaron dos prioridades propias de esa orientación: la honestidad, como una forma de ser individual, y la eficiencia, como principio de acción de los profesionales en el poder. En la gestión más reciente, tales principios ya no se esgrimieron. Probablemente porque la permanencia del partido al frente de la alcaldía hacía innecesario asegurar que su gestión sería honesta. El nuevo objetivo fue el de garantizar la seguridad pública. En este caso, se definió un problema, pero no se formuló un plan de gobierno.

No obstante, los programas y las acciones realizadas por los panistas en el poder sí perfilan un proyecto de gobierno general. En él se aprecia una genuina preocupación por hacer una administración eficiente, mejorar la infraestructura del municipio tanto de servicios públicos como para estimular al comercio y la industria, impulsar la iniciativa privada para crear empresas y desarrollarlas plenamente (incluso como exportadoras), e integrar a los empresarios en algunas de las actividades del ayuntamiento, tales como infraestructura, gestión social, acciones de filantropía, fideicomisos y en el sistema de microcréditos.

Como se aprecia, la vinculación con este sector es estrecha. Esto se explica, en parte, por las mismas características del municipio como polo de desarrollo. Pero también se debe a las posiciones ideológicas del panismo, proclives a dar un lugar importante a la iniciativa privada.

La administración panista, ciertamente, mantuvo algunas políticas de corte social, pero fundamentalmente con recursos federales. Conservó becas para adultos mayores y otorgó otras a madres solteras, pero su reducido número es evidencia de la poca importancia que tiene como parte de la tarea de gobernar. Puede decirse lo mismo respecto de las acciones hacia los trabajadores, que son prácticamente nulas. Por ejemplo, para estimular el empleo, el gobierno realizó ferias, creó una bolsa de trabajo y dio capacitación a desempleados. Ni en el discurso ni en la práctica sostuvo una política de defensa de los intereses de los trabajadores, para la mejora de sus condiciones

laborales o de sus emolumentos. Algo parecido sucedió con el extenso número de naucalpenses dedicados al comercio informal, respecto del cual únicamente buscó regularlo para, a su vez, obtener recursos de carácter tributario. Si se contrasta esto con lo que el gobierno hizo a favor de los empresarios, la diferencia es abismal: diversas instancias de la estructura municipal fueron expresamente orientadas a su atención; se les integró en comités y fideicomisos del ayuntamiento; se les asesoró para su funcionamiento regular; se les ayudó para buscar una mayor proyección hacia el extranjero; se les buscó para que colaboraran con obras de infraestructura; y también para que secundaran al panismo en acciones de carácter filantrópico (las cuales, desde la perspectiva de los gobernantes, coadyuvarían al combate a la pobreza).

Con este perfil, el panismo ha ganado ya varias elecciones en Naucalpan, lo que denota (en parte) una significativa aceptación de la ciudadanía en torno a sus acciones de gobierno. Pero también esto podría explicarse por los estrechos vínculos que ha confeccionado con el sector empresarial, que es importante no sólo en el municipio sino en el Estado de México.

Fuentes de consulta

- AGUILAR RODRÍGUEZ, David, 2006, La evaluación en la gestión pública municipal: Tres estudios de caso en materia de servicios públicos, en los municipios de Ecatepec, Naucalpan, y Tlalnepantla 2000-2003, México, UNAM-FCPyS, Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales, 290 p
- CAMACHO ALCOCER, Héctor, 2007, Municipios frente a la transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, el caso de Naucalpan de Juárez, México, UNAM-Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Tesis de Licenciatura en Derecho, 433 p.
- CASTILLO ARELLANO, Hugo Jacobo, 2004, Los efectos de la alternancia política en la administración pública municipal, estudio de caso: Naucalpan de Juárez, Estado de México, periodo 1994-1996 y 1997-2000, México, UAEM, FCPyAP, Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, México, 2004, 169 p.
- CERVANTES ZEBADÚA, Ricardo Poery, 1999, Naucalpan de Juárez: monografía municipal, Toluca, Estado de México, Gobierno del Estado de México/ Instituto Mexiquense de Cultura / Asociación Mexiquense de Cronistas Municipales, 178 p.

- CONDE BONFIL, Carola, 1996, “El caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México”, en: CABRERO MENDOZA (coord.), Enrique, Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas/ Miguel Ángel Porrúa, pp. 329-432.
- CONDE BONFIL, Carola, 1996, Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez. Toluca, 1994-1996, Estado de México, H. Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez, 268 p.
- DURÁN REVELES, JOSÉ LUIS, 200, Tercer informe de gobierno, 2000, Naucalpan, Estado de México.
- DURÁN REVELES, JOSÉ LUIS, 2006, Plan de desarrollo municipal. Naucalpan de Juárez, 2006-2009, Naucalpan, Estado de México.
- DURÁN REVELES, JOSÉ LUIS, 2007, Primer informe de gobierno, 2007, Naucalpan, Estado de México.
- DURÁN REVELES, JOSÉ LUIS, 2008, Primer informe de gobierno, 2008, Naucalpan, Estado de México.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Rosaura (coord.), 1997, “Naucalpan”, en: “Cuadernos municipales”, México, El Colegio Mexiquense, núm. 8, 69 p.
- HERNÁNDEZ VELÁSQUEZ, Erika, 2001, “Participación ciudadana en Naucalpan” (Ensayo), en: “Apuntes Electorales”, 2ª época, México, EDOMEX, IEEM, núm. 4, marzo – mayo, pp. 69 – 90.
- SÁMANO FACIO, Lina Laura, 2006, Gestión pública local del recurso agua, un estudio comparado España/ México: caso Granada, Andalucía y Naucalpan de Juárez, Edo. de México, México, UNAM-Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, 153 p.
- VÁZQUEZ MARTÍNEZ, Raúl, 1999, La participación ciudadana y la modernización municipal: caso de Naucalpan de Juárez, Estado de México 1994-1996, México, UNAM-Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, 134 p.

Anexo 1

Administración municipal a principios del trienio 2006-2009

Presidencia Municipal	Integrantes del Cabildo
Ing. José Luis Durán Reveles	Ing. José Luis Durán Reveles
Presidente Municipal Constitucional	Presidente Municipal Constitucional
Lic. José Antonio Álvarez Hernández	Lic. Carlos David Camacho Calderón
Secretario del H. Ayuntamiento	Primer Síndico
C. P. Jesús Everardo Villareal Tijerina	Lic. Sergio Mancilla Zayas
Tesorero Municipal	Tercer Síndico
Mtro. Roberto Ernesto Peralta Armas	C. P. Alvaro Curiel Curiel
Director General de Seguridad Pública y Tránsito	Segundo Síndico
Lic. Raúl Leonel Paredes Vega	L. E. Alfredo Oropeza Méndez
Director General de Desarrollo Urbano	Segundo Regidor
Ing. Sergio Rodríguez Muñoz	C. Armando René Gordillo Contreras
Director General de Ecología	Primer Regidor
Ing. Marco Ernesto Delgado Barrera	C. Marco Antonio Alonso Valdepeña
Director General de Servicios Públicos	Cuarto Regidor
C. P. José María Jurado Cobos	C. Concepción Cruz García
Director General de Obras Públicas	Tercera Regidora
C. Javier Paz Zarza	C. Carlos Agustín Guerrero Paniagua
Director General de Desarrollo Social	Sexto Regidor
Lic. José Humberto Morales Zermeno	Arg. Cynthia Yvette Jurado Gutiérrez
Director General de la Contraloría Interna	Quinta Regidora
Lic. Enrique Barragán Reyes	C. Maricela Álvarez Garza
Director General de Desarrollo y Fomento Económico	Octava Regidora
C. P. Jorge Borbolla Gálvez	C. Emilio Díaz Garduño
Director General de Administración	Séptimo Regidor
C. Alejandro Aguilar García	Lic. Francisco Martín Valverde Trujillo
Dirección General de la Unidad de Comunicación Social	Décimo Regidor
C. Bethan Stone de Durán	C. Elda Vázquez López
Presidenta del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Novena Regidora
Lic. Luz Espinoza Razo	Lic. Adriana Sánchez Quintana
Directora General del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Duodécima Regidora
C. Evangelina Pérez Zaragoza	Lic. Paula Gabriela Pellicer Torres
Directora del Instituto de las Mujeres Naucalpanenses	Undécima Regidora
C. Amado Carlos González López	Escritora y Periodista Marta Guerrero González
Director General de Protección Civil	Decimocuarta Regidora
Lic. Manuel Gómez Morín Martínez del Río	C. Rosa María Ruiz García
Director General del Organismo de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (OAPAS)	Decimotercera Regidora
Lic. Bernardo Oscar Basilio Sánchez	C. José Islas Castañeda
Encargado de Despacho de la Consejería Jurídica	Decimosexto Regidor
Lic. Héctor Bedolla Sánchez	C. Horacio Pérez Cortés
	Decimoguinto Regidor
	C. Aurelio Torres García
	Decimosexto Regidor
	C. Ernestina Cruz Ramírez
	Decimoséptima Regidora
	C. José Francisco Anaya Alcántara
	Decimonoveno Regidor
Vocal Ejecutivo de Asentamientos Humanos	
Lic. Víctor Augusto Armenta Landa	
Secretario Particular de Presidencia	

Tlalnepantla de Baz, 2000 – 2008.

Tres gestiones panistas

Alberto Espejel Espinoza

El estudio de los partidos políticos y su relación con la ciudadanía en tanto gobierno, ha sido poco explorado. Este reducido interés quizá haya tenido que ver con la poca importancia que se le ha brindado a los partidos en su funcionamiento y organización interna a nivel nacional; al aumento o disminución de los partidos en las entidades; o, a la alternancia política en entidades federativas. Lo relevante del caso es la escasa atención que se ha puesto en este tipo de estudios, importantes en tanto que los niveles locales son los lugares donde más se debería percibir el sello ideológico de los partidos políticos. Es ahí donde podríamos darnos cuenta acerca de si este sello importa o, más bien, la propuesta centrista se materializa en políticas de gobierno de la misma índole.

El presente artículo es un análisis general de las gestiones panistas en el municipio de Tlalnepantla de Baz, para tratar de ahondar en el tema de si el PAN ha impreso su sello como partido gobernante. Se da cuenta de las políticas implementadas en diversos ámbitos durante tres administraciones panistas, lo que nos permite tener un panorama general de cómo se ha gobernado en el municipio a partir del año 2000.

Primeramente se pone énfasis en la situación general del municipio y sus antecedentes políticos. El lapso de tiempo seleccionado para el análisis abarca tres presidencias municipales panistas: 2000-2003, 2003-2006 y 2006-2009. Posteriormente se hace énfasis

en remarcar algunos temas, como los de la modernización administrativa que se ha implementado dichas gestiones. Se muestran avances y retos en esos aspectos. En la segunda y tercera gestiones analizadas, pudimos tener acceso a mayores datos, por lo cual se tratan otros temas, tales como el fortalecimiento de ingresos municipales y la política social (consistente en la atención que se le ha dado al combate a la marginación, las políticas educativas y la cobertura de salud). Al mismo tiempo que se tratarán temas como la transparencia, la percepción ciudadana, entre otros.

Antecedentes Político – electorales

Los estudios de caso en el ámbito municipal como el presente, surgen debido a dos razones: por un lado, el municipio se ha convertido en el escenario de la transición política, constituyéndose en un espacio local donde se produjeron las primeras formas de alternancia política; y, por otro, los gobiernos locales son los lugares idóneos donde el investigador puede tener acceso a una variedad de información¹. Así, partiendo de esta diversidad, que va desde indicadores oficiales, libros, tesis y artículos periodísticos, se pretende realizar esta revisión de las gestiones panistas en el municipio de Tlalnepantla².

Tlalnepantla de Baz ha tenido gobiernos de extracción panista a lo largo de ocho años. El último Presidente Municipal no panista fue Arturo Ugalde Meneses para el periodo 1994-1997. Después seguirían Ruth Olvera Nieto de 1997 al 2000, Rubén Mendoza Ayala³ de 2000 a 2003, Ulises Ramírez Núñez⁴ de 2003 a 2006 y, final-

1 ARZALUZ SOLANO, María de Socorro, Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl 1997-2000, México.

2 La toponimia Tlalnepantla proviene del náhuatl, tlalli: tierra y de nepantla: de en medio; significa: "Tierra de en medio". Alude a su antigua ubicación entre las tierras de los otomíes y de los mexicanos. Baz es en honor de Gustavo Baz Prada, nativo de Tlalnepantla.

3 Fue Secretario de Estudios del Comité Municipal del PAN en Tlalnepantla de Baz; Coordinador Regional de la campaña del Ing. José Luis Durán Reveles al Gobierno del Estado de México; Comisionado del CEN del PAN en las elecciones de Durango, Veracruz y Sinaloa; Representante Propietario ante el Consejo Municipal Electoral de Tlalnepantla de Baz (1996); Regidor del Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz (1988-1990); Diputado Federal en la LVII Legislatura (1997-2000); Presidente Municipal Constitucional de Tlalnepantla de Baz (2000-2003); Presidente del Consejo Cívico de Tlalnepantla de Baz (1995-1997).

4 Es Senador por el Estado de México para el periodo, 2006 – 2012 (Presidente de la Comisión de Seguridad Pública, Integrante de las comisiones de Puntos Constitucionales, Distrito Federal y Jurisdiccional); Presidente Municipal Constitucional de Tlalnepantla de Baz, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz 2003-2006; Coordinador en el Estado de México de la Campaña de Felipe Calderón Hinojosa en el Proceso Interno para la elección de candidato del PAN a la Presidencia de la República; Coordinador en el Estado de México de la Campaña de Felipe Calderón a la Presidencia de la República; Diputado Federal por

mente, el actual Presidente Municipal Marco Antonio Rodríguez Hurtado⁵ para el periodo 2006 – 2009⁶.

Electoralmente hablando, en el municipio de Tlalnepantla, el PAN tiene su bastión principal en los fraccionamientos residenciales del municipio, por su parte, el PRI, en las colonias populares de la localidad, entre ellas las de la zona oriente del municipio, caracterizadas por sus rezagos sociales y en servicios públicos, mientras que el PRD tiene presencia muy escasa y solamente disputa algunas colonias populares al revolucionario institucional.

Ahora veamos cómo se dio la alternancia en Tlalnepantla. En buena medida tiene que ver con el desprendimiento de Mendoza Ayala del PRI y la creación del Consejo Cívico de Tlalnepantla, que sería una estructura político-electoral capaz de defender el voto e integrar la oposición al PRI y el gobierno municipal. Es decir, el rompimiento en la clase política local y regional marco en buena medida la alternancia, algo propio de nuestro sistema político. Esto, junto con otros factores, como el voto de castigo hacia el PRI, generó las condiciones políticas para que el PAN triunfara en el municipio.

El quebrantamiento de la comunicación de Mendoza Ayala con el entonces gobernador del Estado de México, Emilio Chuayfett, debido a la negación de apoyar su candidatura

la LVIII Legislatura, Distrito XV, Tlalnepantla, Estado de México, 2000-2003 (Integrante de la Comisiones de: Defensa Nacional, Fortalecimiento del Federalismo y Comisión Especial de Seguridad Pública); Secretario del H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, México, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla de Baz, 1996-2000; Subcoordinador de Análisis Sociopolítico de la Coordinación Técnica de la Presidencia Municipal de Naucalpan de Juárez, H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez 1993-1996; Coordinador administrativo del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. LV Legislatura Federal, 1991-1994; Consejero Nacional del PAN, 2004-2007; Miembro del Comité Directivo Municipal PAN-Tlalnepantla; y Miembro del Comité Directivo Estatal del PAN en el Estado de México.

5 Fue Vicepresidente del Consejo Cívico del Municipio de Tlalnepantla de Baz (1997-2000); Secretario General del Comité Directivo Municipal del Partido Acción Nacional en Tlalnepantla de Baz (1998-1999); Coordinador General de la Oficina de Enlace Legislativo de la Diputación Federal del Distrito XV de Tlalnepantla de Baz (2000-2002); Presidente Municipal de Tlalnepantla de Baz, por Ministerio de Ley (Abril -Agosto 2003); Secretario General del Comité Directivo Municipal del PAN en Tlalnepantla de Baz (2002-2005); y Coordinador de Promoción del Voto en las Elecciones para Gobernador del Estado de Quintana Roo, 2005.

6 Cabe destacar que los dos antecesores de Rodríguez Hurtado tienen un origen académico similar, pues ambos provienen de la ENEP Acatlán y de la licenciatura en Derecho. Quizá esto permita vislumbrar el nexo que permite que haya un grado de solidaridad en este grupo político y con estos dos liderazgos.

rumbo a la presidencia municipal de Tlalnepantla y el apoyo brindado a Arturo Ugalde Meneses, fue el primer episodio del rompimiento con el Revolucionario Institucional. Después, Mendoza Ayala sería excluido de actividades partidistas por Ma. De los Ángeles Moreno (Presidenta del PRI) y el Gobernador de la entidad, hasta 1995, año en que fundó el Consejo Cívico de Tlalnepantla, bajo dos premisas: ser una instancia ciudadana para reclamar la atención de temas al gobierno municipal, y crear una estructura político territorial que pudiera ganarle al PRI a través de otro partido político en virtud de la cerrazón en el PRI.

Para esas elecciones, consigue la candidatura del PAN sobre Laura Pandal, pero debido a su poca aceptación de la militancia, el presidente del PAN Felipe Calderón lo separa de la candidatura y se la otorga a Ruth Olvera, quien había apoyado a Mendoza a su llegada al PAN. Triunfa el PAN en el 96, pero lo hace gracias a la estructura del Consejo Cívico y al voto de castigo de la ciudadanía. Es así que, la alternancia se da debido a varios factores: la ruptura o escisión del partido dominante y su consecuente debilitamiento, el contrapeso del Consejo Cívico y el voto de castigo. Desde el triunfo de Ruth Olvera, el PAN ha gobernado Tlalnepantla, a través de las tres gestiones que analizaremos en el presente artículo.

Situación General del Municipio



Datos de contacto y localización⁷

Localización

El municipio de Tlalnepantla se encuentra ubicado en el Estado de México, que, a su vez, está situado en el centro de la República y tiene como límites, al norte, los estados de Querétaro e Hidalgo; al sur, Morelos y Guerrero; al este, Tlaxcala y Puebla, y al oeste Michoacán. Los terrenos correspondientes al municipio de Tlalnepantla se sitúan geográficamente al noroeste del Estado de México, sobre el Valle de México en su porción septentrional y al norte del Distrito Federal. La cabecera del municipio, Tlalnepantla de Baz, se ubica en los 19° 32' de latitud norte y a los 99° 11' de longitud oeste. Debe men-

⁷ Fuente: <http://www.tlalnepantla.gob.mx/portal/>

cionarse que este municipio, caso único dentro de la estructura geográfica de los municipios del Valle de México, está constituido por dos zonas no contiguas, interrumpidas por el Distrito Federal: Zona Poniente y Zona Oriente.

El territorio de Tlalnepantla cuenta con 8,540 hectáreas y se clasifica en dos grandes áreas: la primera está constituida por el área urbana actual y ocupa 6,619.5, es decir, el 77.5% del total; la segunda, por el área no urbanizable, que consta de 1,920.5 has. Y cubre el 22.5 restante del territorio municipal. Tlalnepantla está constituido por dos porciones territoriales:

- a) Zona Poniente, con el 74.6% de la superficie, que limita al norte con los municipios de Cuautitlán Izcalli y Tultitlán; al sur con el distrito Federal (Delegación Azcapotzalco) y el Municipio de Naucalpan; al este con el distrito Federal (Delegación Gustavo A. Madero); y al oeste con el Municipio de Atizapán de Zaragoza.
- b) Zona Oriente, 25.4% del territorio, y tiene límites al norte con los municipios de Ecatepec y Coacalco; al sur y oeste con el Distrito Federal (Delegación Gustavo A. Madero); y al este con el municipio de Ecatepec.

Tlalnepantla se compone de 223 localidades las cuales se agrupan en 13 delegaciones: 11 en la Zona Poniente y 2 en la Zona Oriente. Asimismo, se pueden clasificar las localidades según su origen en 90 colonias, 68 fraccionamientos, 46 unidades habitacionales y 19 pueblos, haciendo un total de 223 comunidades y 15 zonas industriales.

Datos socioeconómicos

Se tiene la idea generalizada de que Tlalnepantla es un municipio predominantemente industrializado, pero no debemos encasillarlo con ese calificativo, ya que de 2000 a la fecha se han suscitado cambios en la estructura urbana, transformándose en un centro alterno a la ciudad de México, cuyo carácter ahora es metropolitano y regional. Esto ha sido propio de las políticas públicas de planeación y los cambios en los usos y destino del suelo, así como la propia dinámica de la zona metropolitana⁸.

⁸ Para un estudio más detallado de estas dinámicas, véase: MARTÍNEZ GRANADOS, J. Guadalupe, Problemática y perspectiva de crecimiento habitacional popular en Tlalnepantla de Baz.

De acuerdo con el INEGI, en el año 2000, Tlalnepantla contaba con 721,415 habitantes, con el 2.5% de ellos en condición de analfabetismo, siendo un municipio predominantemente urbano. Su Población Económicamente Activa era de 283,129 personas, de las cuales el 63% estaba dentro del sector terciario.

Su fuente económica principal es la industria manufacturera, que de acuerdo al Censo Económico de 1999, generaba el 68% del valor agregado municipal. Cuenta con 14 zonas industriales en las cuales se asientan algunas de las 500 empresas más importantes del país.

Su Índice de Desarrollo Humano es alto, de 0.8403, siendo el número 33 a nivel nacional y de los más altos a nivel estatal. No obstante, de acuerdo al Índice de Marginación Urbana 2000 realizado por el Consejo Nacional de Población, el 44.1 % de la población vive en condiciones de baja y muy baja marginación, mientras que el 26.3% se encuentra en marginación media y el 29.5% se localiza en condiciones de alta y muy alta marginación, lo que se traduce en números absolutos en 213 mil 179 habitantes. Ahora bien, esta marginación se manifiesta en escasez de vivienda y servicios públicos en esas zonas, sobre todo en la zona oriente del municipio. Su índice de marginación⁹ municipal es de -1.83, un grado muy bajo, siendo el número 119 a nivel estatal.

"La mayor concentración de la actividad moderna, de proximidades económicas y el alcance del mercado de consumidores de todos los niveles de ingreso, han dotado de diversificación a las periferias poniente y centro nororiente, principalmente al primer grupo (los municipios de Cuautitlán Izcalli, Naucalpan, Tlalnepantla y Huixquilucan y luego a Ecatepec, Coacalco y en parte Nezahualcóyotl), lo cual constituye una mercado regional periférico, ello facilitado por la buena comunicación a través de las vías, ejes y autopista. Sin embargo, el avance de la competitividad y de las estrategias de acumulación deja de lado a otras periferias, las cuales se integran cuando alguna firma comercial o de servicios aplican estrategias más flexibles para los consumidores de bajos ingresos". HOYOS CASTILLO, Guadalupe, La periferia mexiquense en la apertura de la economía urbana de la Ciudad de México, pp. 71-92.

9 "La marginación es un fenómeno estructural que se origina en la modalidad, estilo o patrón histórico de desarrollo; ésta se expresa, por un lado, en la dificultad para propagar el progreso técnico en el conjunto de la estructura productiva y en las regiones del país, y por el otro, en la exclusión de grupos sociales del proceso de desarrollo y del disfrute de sus beneficios. Los procesos que modelan la marginación conforman una precaria estructura de oportunidades sociales para los ciudadanos, sus familias y comunidades, y los expone a privaciones, riesgos y vulnerabilidades sociales que a menudo escapan al control personal, familiar y comunitario y cuya reversión requiere el concurso activo de los agentes públicos, privados y sociales". "Concepto y dimensiones de la marginación", en: Índice de Marginación 2000.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda, en el 2000, de las 171,252 viviendas que existían, el 0.06% estaban construidas con materiales de desecho, el 37.91% son familias en condición de hacinamiento. De una población total de 721,415 habitantes, el 3.16% de 15 años o más, son población analfabeta; 11.23% de 15 años o más, no tiene la primaria completa; el 0.11% no posee energía eléctrica, el 0.93% carece de agua entubada; el 0.10% son ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario; el 1.32% son ocupantes en viviendas sin agua entubada; el 37.52 % es población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.

Según el Plan de Desarrollo Municipal 2006 – 2009, los datos son los siguientes: La población del municipio de Tlalnepantla es 99.99% urbana¹⁰, al año 2005 sólo 23 personas viven en localidades de menos de 100 habitantes. En los últimos 25 años la población decreció 12.13%, situación que impacta positivamente en la densidad poblacional, la cual disminuyó en 1,105 personas por cada kilómetro cuadrado en relación a 1980. La población, en el año 2005, era de 683,808 habitantes, con una densidad poblacional de 8007.12 habitantes por Km², según el II Censo de Población y Vivienda, 2005. De esta cifra, 352,665 son mujeres y 331,143 hombres.

Gestión 2000 – 2003

Antes de iniciar de lleno el estudio de este periodo, debemos hacer una aclaración. Para el periodo de Rubén Mendoza Ayala hubo un déficit de información en comparación con las otras dos gestiones que analizamos, por lo cual se pueden observar menos temas abordados en función del sesgo que provoca la ausencia de datos. La razón fue que tuvimos acceso a menos fuentes de información confiables del periodo 2000 – 2003.

Dentro de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal de la gestión de Mendoza Ayala, se utilizó una metodología que consistía en tomar como base las demandas recogidas durante la campaña política, las cuales fueron procesadas y sistematizadas para ser agrupadas en cada uno de los ejes rectores que conformaban la visión de conjunto que orientarían las acciones del gobierno. Se llevaron a cabo foros de consulta con los

¹⁰ II Censo de Población y Vivienda 2005.

Consejos de Participación, las Asociaciones de Colonos, Asociaciones de Empresarios y Organizaciones no Gubernamentales.

El resultado de estos foros, fue la inclusión de cinco ejes rectores dentro del Plan de Desarrollo Municipal, que guiarían durante el trienio el camino de la administración municipal. Cabe resaltar la importancia que tuvo dentro de estos foros el tema de la modernización administrativa. Por ello el gobierno municipal tomando plena conciencia de este hecho, decidió destinar un eje rector para dar solución a este requerimiento. De esto nos ocuparemos más adelante.

Ahora bien, ligado al tema de la modernización administrativa, se encuentra el del fortalecimiento del municipio frente a la federación. Un caso específico a remarcar y al mismo tiempo un ejemplo para otros municipios es el fortalecimiento de los ingresos municipales a través de la recaudación fiscal, superando las aportaciones federales.

Esto, fruto de un proceso mediante el cual el gobierno municipal ha facilitado el pago de los contribuyentes y que éste ha percibido respuestas a sus demandas a través de la acción pública, esto es, ha percibido que sus impuestos cuentan y que a través de ellos incide en las políticas del gobierno en turno.

En la gestión de 2000 – 2003 en la que se encontraba al frente Mendoza Ayala, se llevó a cabo el programa “Atención Ciudadana y Control de Gestión”, a través del cual se daba “respuesta eficiente y efectiva a la ciudadanía a partir de un moderno equipo informático”¹¹. Dicho programa se concentró en tres cuestiones ejemplares para otros municipios: 1) asistencia al contribuyente y fomento de la cultura de pago; 2) modernización de la administración de los ingresos; y 3) fortalecimiento de los ingresos propios.

Los resultados en este último son claros, en el año 2000, las aportaciones del gobierno federal eran de 332 millones y los del municipio de 322 millones. Para el año siguiente

11 GARCÍA VÁZQUEZ, Gilberto y Mauricio LÓPEZ GONZÁLEZ, Fortalecimiento de ingresos municipales. Tlalnepantla de Baz, Estado de México, p. 240.

te, las aportaciones federales eran de 357 millones y las municipales de 452 millones. La percepción de la ciudadanía al respecto ha sido favorable¹². Eso puede sustentarse apoyado en el hecho de que no se ha reducido la recaudación fiscal del municipio, sobrepasando siempre las aportaciones federales. Esto generó un compromiso entre gobierno y ciudadanía, en donde (en teoría) los primeros se comprometen a dotar de servicios más eficientes y transparentes y los segundos al pago de impuestos que hasta el día de hoy continua en Tlalnepantla.

Este programa y su continuidad han logrado reducir tres aspectos importantes en este ámbito: los altos índices de contribuyentes en rezago, la escasa fiscalización al contribuyente, la fuerte dependencia financiera del ámbito federal y la lentitud en el proceso de cobro al contribuyente.

La gestión de Mendoza Ayala le imprimió mucha importancia a la modernización administrativa, prueba de ello es el eje rector Modernización Integral de la “Administración Pública Municipal”, cuyo objetivo general era desarrollar una eficiente y honesta administración municipal al servicio de la ciudadanía y procurar la estricta observancia jurídica en actos de gobierno para dar confianza.

Ahora bien, antes de observarlo más detenidamente, habría que decir algunas cosas respecto a la modernización administrativa. Tlalnepantla es un municipio donde se presentan dos cuestiones vinculadas a los indicadores antes vistos: 1) una situación distinta respecto a la cobertura, problemas y deficiencias en el nivel de infraestructura, equipamiento, recursos humanos, materiales y técnicos para avanzar hacia una cobertura con calidad y eficiencia en la prestación de los servicios públicos, en comparación con otros municipios que no son metropolitanos; y 2) que pasa por una fase de estabilización-consolidación del crecimiento urbano, en la que si bien siguen existiendo problemas graves, las capacidades técnicas y de previsión se han desarrollado, lo

12 “El sentimiento general de los ciudadanos es que la actual administración ha empleado eficientemente los recursos con los que cuenta”, *Ibíd.*, p. 247.

cual abre la posibilidad de enfrentar los retos con una mayor solidez institucional¹³.

El hecho de que en Tlalnepantla se hayan dado estos procesos de modernización administrativa, es debido a que un municipio metropolitano tiene resueltas en la mayoría de sus comunidades las necesidades de infraestructura básica, por lo que puede destinar parte de sus recursos a la implementación de una política pública de modernización administrativa. Además de que cuenta con los recursos humanos, materiales y financieros, asimismo está rodeado de factores externos que lo convierten en el candidato ideal, al contar con toda la infraestructura de telecomunicaciones, con instituciones educativas, derivadas de pertenecer a una gran metrópoli. De ahí que se planteen el uso de medidas en la administración municipal de reorganización, modernización y de incorporación de modelos de gerencia pública municipal.

La gestión panista en el Municipio de Tlalnepantla de Baz ha marcado una huella muy peculiar a lo largo de estos años: los intentos de modernización administrativa, mismos que se tratarán de mostrar a lo largo de este capítulo. Estos gobiernos panistas han estado permeados por lo que en administración pública se conoce como nueva gerencia pública, el mejoramiento de la calidad en el servicio y la visión de servicio al cliente. En estas gestiones se vislumbra una intención de cambiar el qué hace, el cómo y por qué lo hace el gobierno.

Es justo apuntar, como ya se ha hecho en otros estudios, que “es probable que los municipios del PAN sean dirigidos con más eficiencia, porque muchos panistas provienen del sector empresarial, o porque la honestidad y la eficiencia son temas fundamentales en la plataforma del partido”¹⁴.

Pero también es posible que la modernización administrativa de Tlalnepantla tenga sus antecedentes en la visión municipal que incluso implementaron gobiernos priístas

13 AGUILAR RODRÍGUEZ, David, La Evaluación en la Gestión Pública Municipal. Tres estudios de caso en materia de servicios públicos, en los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla 2000 – 2003, p. 160.

14 CLEARY, MATTHEW R., Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos, p. 188.

como es el caso de la gestión de Arturo Ugalde Meneses (94 – 97). En ese entonces se presentó una “experiencia innovadora en la gestión financiera”, ya que se realizó una actualización de los estados financieros del municipio y se implementó la técnica de calidad total en los procesos de trabajo de su tesorería.

Desde aquellos años, se vislumbraba el rápido crecimiento industrial y comercial del municipio y los problemas que han sido de primer orden en las gestiones del gobierno de Tlalnepantla, tales como la desigualdad económica, la contaminación del medio ambiente y la insuficiencia de recursos financieros.

En la gestión de 94–97 se dieron pasos hacia la reforma administrativa (sistema municipal de información), la modernización de la hacienda pública municipal (actualización del marco legal) y la modernización financiera (sistema de información financiera).

Por lo anterior, quizá no debemos atribuir del todo esta modernización exclusivamente al PAN, debido a que se vislumbran rasgos de estos intentos en gestiones priístas. Esto nos podría llevar a apuntar como origen de estos procesos: 1) la modernización administrativa provocada por la situación y el contexto del municipio, esto es, un municipio metropolitano, aunado a las demandas de un cierto tipo de ciudadanía más exigente y; 2) el impulso hacia la eficiencia, fruto de la plataforma del partido.

El gobierno municipal encabezado por Mendoza Ayala, tuvo un gran interés por la mejora administrativa y los procesos de calidad hacia el ciudadano, impulsando nuevas herramientas, tales como las informáticas¹⁵.

15 “hemos entendido las necesidades de los nuevos tiempos y hemos aprendido que la Administración debe acercarse al Ciudadano y garantizarle una atención oportuna, que facilite su participación y que fortalezca su compromiso social. Por ello, la implantación de sistemas informáticos se ha convertido en un renglón estratégico en este periodo de Gobierno 2000-2003”. De ahí que una de las grandes apuestas de esta gestión haya sido el e-Gobierno (Gobierno Electrónico). MENDOZA AYALA, Rubén y Teresa GARDUÑO SUÁREZ, Un modelo de nueva gestión gubernamental. El gobierno electrónico al servicio de los ciudadanos, p. 109.

Para gestión del 2000–2003, una de las virtudes del e-Gobierno¹⁶ es que es un mecanismo que garantiza la rendición de cuentas. En esa gestión se identificaba una necesidad de renovar los métodos y los procedimientos con los cuales el gobierno se acercaba al ciudadano y pretendía hacerlos efectivos, transparentes y responsables ante la ciudadanía.

El e-Gobierno implicaba cambios en coordinación, comunicación y participación dentro y fuera del gobierno, por ejemplo, la intención de mejorar los servicios públicos a través del incremento de la eficiencia, la reducción de tiempos de respuesta, la eliminación de requisitos innecesarios y la consecuente creación de incentivos para participar así como el acercamiento con las instancias de gobierno.

En esta gestión se crearon varias herramientas con la intención de cumplir estas ideas: Módulo de Atención Ciudadana y Tlalnetel; Ventanilla Única de Gestión; Centro de Atención Empresarial y el Sistema de Apertura Rápida de Empresas; y los Quioscos de Información¹⁷.

No obstante estos esfuerzos, es un hecho que existen demandas no canalizables por estos medios, por ejemplo, de la gente en situación de marginación, e incluso de gente que no se encuentra en esa situación, pero que no tiene posibilidades de tener acceso a internet o teléfono, o no cuenta con los recursos económicos o el tiempo para trasladarse a la presidencia municipal y externar sus demandas. Esa gente sigue quedando fuera de estos enfoques de modernización y ese es el gran déficit de los mismos.

El acercamiento con la gente que no tiene cabida en estos enfoques debe ser prioridad para impulsar nuevos mecanismos de acercamiento entre el gobierno y grupos vulnerables, po-

¹⁶ También llamado gobierno electrónico, que consiste en el aprovechamiento de las tecnologías de la información en un proceso de innovación continua para prestar servicios de calidad. Y cuyos objetivos son, entre otros: mejorar la calidad de los servicios públicos, mejorar el acceso a información pública, incrementar la participación ciudadana, mejorar la accesibilidad de los servicios, entregándolos por medios electrónicos, reducción de Costos, mayor captación de ingresos, y rendición de cuentas a la ciudadanía. <http://www.e-gobierno.gob.mx/>

¹⁷ “requerimos una nueva Administración Pública, innovadora, responsable, de calidad, transparente en el manejo de los recursos, subsidiaria, eficiente, humanista y que promueva el bien común”. MENDOZA AYALA, Rubén y Teresa GARDUÑO SUÁREZ, Op. Cit., p. 130.

blación marginada y otros grupos cuyas necesidades primordiales son los servicios básicos y la alimentación. En el caso del municipio de Tlalnepantla, nos referimos a quienes se encuentran en la zona oriente del municipio. Por otro lado, es una constante en las gestiones panistas el darle prioridad a la competitividad empresarial, de ahí que se hayan creado el Centro de Atención Empresarial y el Sistema de Apertura Rápida de Empresas.

Asimismo, los panistas se manifestaron contra el analfabetismo educativo por lo cual se alentaron programas en beneficio de más de 70 escuelas primarias y 20 secundarias, con equipo de cómputo necesario para su funcionamiento. No obstante, el esfuerzo es insuficiente toda vez que en ese tiempo eran más de 150 escuelas en el municipio, lo cual significa que ni la mitad de las escuelas fueron beneficiadas con el programa.

Otra cuestión a resaltar en esta gestión es la del embovedamiento del Río de los Remedios, que ejemplifica algo que muchas veces se deja de lado y es muy importante: la realización de obras poco visibles al ciudadano pero muy necesarias y que muchas veces por poner la mirada en las elecciones se dejan de lado o para mejores tiempos. Si bien esta obra aparece como poco atractiva, al igual que otras, suelen mejorar la calidad de vida de la población, ampliando la cobertura de agua potable del Municipio.

Pese a los avances durante esta gestión, se dejó para mejores ocasiones cuestiones como el desarrollo social de la zona oriente del municipio. El gobierno de Mendoza se caracterizó por desarrollar las estructuras y herramientas modernas para atacar los problemas que aquejan al municipio de Tlalnepantla.

Para terminar con esta gestión, veamos la situación actual de Mendoza Ayala y su relación con el PAN. Al término de su mandato y durante su campaña a gobernador por el Estado de México (2005), se haría acreedor a algunas denuncias y demandas por acciones llevadas a cabo en su gestión. Esto, aunado a una serie de diferencias con el actual presidente municipal de Tlalnepantla, desembocaría en su expulsión del PAN en 2008.

Por un lado, a Mendoza Ayala se le acusó de un desfalco a la hacienda pública municipal

de Tlalnepantla superior a los 500 millones de pesos, recursos que presuntamente habría desviado para financiar su campaña proselitista en busca de la gubernatura. También se le acusó de haber asignado un cuantioso salario como presidenta del DIF, superior a los 100 mil pesos mensuales, cuando supuestamente el cargo era “honorario”. Y, por el otro, debido a las manifestaciones que realizó durante su campaña en contra del actual presidente municipal de Tlalnepantla, para reclamar diferentes acciones de gobierno con las que supuestamente no estaban de acuerdo los miembros del Consejo Cívico.

Lo importante de esta situación es que traería complicaciones al PAN en el municipio, debido al capital político y social de Mendoza Ayala y la estructura político electoral que representa el Consejo Cívico a su mando. Habrá que observar con detenimiento las próximas elecciones de 2009 y ver que tanto pesa la expulsión de Mendoza Ayala, electoralmente hablando, al PAN.

Gestión 2003–2006

En esta gestión de Ulises Ramírez, al igual que la anterior, se realizaron foros y consultas para recoger las demandas ciudadanas durante la campaña y ya en el gobierno fueron plasmadas en los ejes rectores del Plan de Desarrollo Municipal. Ahí pudimos observar que la segunda demanda más importante es la del “Desarrollo Social”, abarcando en conjunto el 22%. La “Seguridad Ciudadana” representó el 7.6% del total las demandas y la Modernización de la Administración Pública, representó menos del 1% del total de peticiones.

Siguiendo con la modernización administrativa y retomando programas como el de inglés y cómputo para los estudiantes de primarias; el fortalecimiento de los ingresos municipales a través del cobro de impuestos; el mejoramiento de la administración municipal, la gestión panista de Ulises Ramírez da una gran continuidad en temas de primer orden para la gestión anterior.

Respecto del fortalecimiento de los ingresos municipales, esta gestión continuó con el aumento de la obtención de ingresos propios frente a las aportaciones federales. Durante el período comprendido del mes de Agosto de 2004 a Julio de 2005, los Ingresos

Propios obtenidos fueron de 553.1 millones de pesos, cifra superior en 27.7 millones de pesos a los recibidos por concepto de participaciones federales, que fueron de 525.3, disminuyendo con ello la dependencia económica del municipio de los ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Esta gestión continuó con los programas de educación, poniendo énfasis en la modernización educativa a través de la dotación de cómputo e inglés para alumnos de educación básica. A los 100 días se habían beneficiado a 1200 alumnos con clases de inglés y 22 centros para la enseñanza del idioma a alumnos de 6º grado en escuelas públicas. Con datos relativos al Tercer Informe de Gobierno, podemos observar que el “Gobierno con visión humana”, continuó la enseñanza del inglés cubriendo 232 escuelas primarias de Tlalnepantla.

En educación se llevaron a cabo gastos por un monto de 92 millones 508 mil 687 pesos, en los programas: Inglés para Nuestros Hijos, Estímulos Económicos a la Educación Básica, Destino a la Modernización Educativa, y Escuelas Dignas. En cuanto al primer programa, los resultados finales de la gestión fueron que el 100% de los alumnos del 6º grado del total de las escuelas primarias oficiales, egresaron con un curso propedéutico de inglés (lo que no es lo mismo que tengan una sólida enseñanza de inglés como muchas veces se ha querido hacer creer). Existían en ese entonces, un total de 450 escuelas primarias públicas de Tlalnepantla, y es interesante hacer notar que anteriormente el programa de inglés existía en primarias públicas, sin embargo, el costo era asimilado por los padres de familia, no por el gobierno¹⁸.

Retomando la cuestión de la modernización administrativa, es importante destacar, que dentro de las acciones de esta gestión en este tema, se encuentran: la aprobación del Reglamento de Servicio Civil de Carrera; la revisión y aprobación de un nuevo tabulador de sueldos; la actualización del equipo telefónico; que a partir del 23 de mayo del 2005, forma parte de la Red Mundial de Calidad sobre gobiernos confiables; los 14 certificados de calidad, abarcando 67 procesos en donde participan más de 2 mil servidores públicos; el

18 Declaraciones de Rosario Reynoso Orihuela, jefa del Departamento Regional de Educación Básica en: El Universal, 16 de octubre de 2003.

Sistema de Gestión de Calidad que está certificado en la Norma ISO-9001:2000; la instalación del Consejo del Instituto Municipal de la Transparencia y Acceso a la Información, además de que a través del portal del gobierno de Tlalnepantla se puede solicitar información y levantar quejas y demandas de servicios públicos, así como un Call Center.

Pese a los avances en modernización administrativa, los retos siguieron siendo mayúsculos, por ejemplo, consolidar todas las tareas que se habían realizado, y tener una administración integrada y no seccionada por cada una de las direcciones que formaban la administración.

Para poder desarrollar todo esto era importante proporcionar a la ciudadanía los medios para manifestar sus inconformidades y reconocimiento de una buena atención, en los casos que lo considerara pertinente. Así como tener información oportuna y veraz de las políticas que efectuaba el gobierno, aunado a una rendición de cuentas a la ciudadanía. En este último punto, podemos observar que Tlalnepantla en el año de 2004 creó el Instituto Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Actualmente cuenta con un Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información.

El problema es la difusión de esta institución y de estas reglas en las comunidades del municipio, ya que sólo se ha hecho a través de la página de Internet. Es importante que se difunda en la comunidad y sobre todo que se facilite el acceso a la información, pues si se deja sólo a través de internet, una llamada telefónica o ir al municipio, se convierte en algo de fácil acceso sólo para un segmento de la población y no para la gran mayoría de los ciudadanos.

Dentro del eje rector de Desarrollo Social, planteaba como una de sus preocupaciones principales combatir el problema de carencia de vivienda digna en los sectores marginados del municipio, sobre todo en la zona oriente del municipio. Por su parte, el bando municipal¹⁹ manifestaba como fin esencial del Gobierno Municipal, lograr el bien común

¹⁹ El cual es definido como "de interés público, tiene por objeto establecer las normas generales básicas para orientar el régimen de gobierno, la organización y el funcionamiento de la Administración Pública Municipal, hacia el bienestar social

y el desarrollo humano²⁰ de sus habitantes²¹. Para dar seguimiento a lo anterior, se implementó el programa llamado “Vivienda Popular y Organización Comunitaria” en la zona conocida como “La Petrolera”²², que forma parte del lado Oriente del municipio.

Este programa consistía en organizar a una comunidad en situación de pobreza para la toma de decisiones, fomentando la creación de capital social como una solución al problema de la escasez de vivienda en zonas marginadas del municipio. Este programa tuvo impactos en las condiciones de vida de ciertas familias beneficiarias. Se presentaron avances importantes en la toma de decisiones y la participación de los miembros de la comunidad, así como el compromiso por la obtención de una vivienda digna que asumían los miembros de la sociedad y el gobierno en turno, poniendo los primeros la mano de obra y el 10% del total y el gobierno el capital restante, y gestionando las maquinas necesarias con el sector privado.

Para el 2005 el municipio continuaba dicho programa, cuyo objeto era generar un fondo de ahorro comunitario para construir algunas viviendas de la comunidad, promoviendo la participación de la comunidad en estas construcciones. Al 25 de julio 2005 se entregaron 61 bonos del Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para

y el desarrollo humano del municipio... Sus disposiciones son de observancia general y obligatoria en todo el territorio municipal”. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Municipios/Tlalnepantla%20de%20Baz/TLABan1.pdf>

20 Según el PNUD el desarrollo humano es “El desarrollo de un país no puede ser entendido desde la perspectiva única del crecimiento económico. El propósito final del desarrollo se encuentra en cada uno de sus habitantes y en las posibilidades que ellos tienen para elegir una vida en la que puedan realizar a plenitud su potencial como seres humanos. El desarrollo humano consiste en la libertad que gozan los individuos para elegir entre distintas opciones y formas de vida. Los factores fundamentales que permiten a las personas ser libres en ese sentido, son la posibilidad de alcanzar una vida larga y saludable, poder adquirir conocimientos individual y socialmente valiosos, y tener la oportunidad de obtener los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida decoroso. En el núcleo del concepto de desarrollo humano se encuentran las personas y sus oportunidades, no la riqueza que poseen, el ingreso que devengan, o las mercancías y servicios que consumen. El objetivo del desarrollo es crear un ambiente que permita a las personas disfrutar de vidas largas, saludables y creativas. El desarrollo es, de hecho, un compromiso trascendental con las posibilidades de la libertad”. [http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/21Articulo 12 del Bando Municipal de Tlalnepantla](http://www.undp.org.mx/desarrollohumano/21Articulo%2012%20del%20Bando%20Municipal%20de%20Tlalnepantla), http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/bdoest_Tlalnepantla.htm.

22 Ubicada en la zona oriente del municipio, sus miembros carecen de seguridad social, servicios básicos, poseían ingresos escasos e inciertos, y trabajaban en la informalidad, así como eran blancos de las adicciones y problemas emocionales y disfuncionales en las familias de la zona compuesta por 220 familias. PIÑA AHUMADA, José Antonio, Capital social y superación de la pobreza: el caso del Programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria, p. 110.

la Vivienda, cuando lo contemplado era de 220.

El impacto del programa en números no ha sido el esperado por el propio gobierno, pero el impacto en la zona fue importante, pues alentó la confianza, generando una comunidad más participativa y organizada no sólo frente al programa y sus beneficios, sino también frente a las políticas del gobierno mismo.

El problema es que no se siguió con el mismo ritmo de trabajo, por ende, el número de créditos y viviendas fue menos del programado. Además, habría que ir más allá de la dotación de vivienda y apuntar hacia la igualdad de oportunidades laborales, educativas y de seguridad social para la zona oriente del municipio de Tlalnepantla. Justo como lo indica el Plan de Desarrollo Municipal de cada una de las tres gestiones.

Así pues, la zona oriente del municipio, aun cuando su población sea inferior a la que habita la zona poniente, sigue careciendo de servicios públicos. Esto, aun cuando el gobierno municipal califica estos entornos sociales como de los más importantes, por ser puntos de referencia que permiten evaluar, financiera y técnicamente, las políticas gubernamentales que integran la agenda de los asuntos públicos. Si bien el municipio cuenta con altos niveles de dotación de satisfactores urbanos, los que en muchos casos tienen una cobertura regional metropolitana, aún existe insuficiencia en algunos servicios para atender ciertas necesidades básicas de su población, sobre todo en la Zona Oriente del municipio²³.

Otro aspecto a resaltar de esta administración es el programa de rehabilitación del centro de Tlalnepantla, el cual incluyó la sustitución de pavimento y banquetas, el reordenamiento del comercio informal hacia la Plaza Millenium, y obras de pintura, jardinería y balizamiento, además de la concesión a una empresa del nuevo servicio de parquímetros. Todo esto contribuyó a mejorar las vialidades, a realzar la imagen urbana, y en general se buscó elevar el nivel de vida de los habitantes del centro del municipio. Pero se encontró con problemas frente a los ambulantes del Centro Histórico y los enfrenta-

23 Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2000, p. 17.

mientos entre comerciantes y la fuerza pública, al negarse aquéllos a ser reubicados en dicha plaza. Además, el establecimiento de parquímetros en el centro de Tlalnepantla fue rechazado desde el principio por los residentes.

Un programa interesante fue el del “Presupuesto Participativo”, que consistía en que mediante Asamblea en las comunidades se decidiera la aplicación del 25% de lo recaudado por el impuesto predial, para obras o acciones de impacto social, a 100 días se habían comprado 5 patrullas en Valle Dorado y contratado 20 nuevos elementos policíacos.

Otra cuestión característica de esta gestión, fue el apoyo al empresariado, promoviendo en todo momento la competitividad. Pese a manifestar un compromiso “con los que menos tienen”, es un hecho que la gente de la zona oriente no ha sido una prioridad como sí lo ha sido el sector empresarial. Ni el entorno, ni mucho menos las condiciones de vida de los tlalnepantlenses de la zona oriente se han incrementado para estar en un nivel de “igualdad de oportunidades”.

En torno a la política social, podemos ver que, pese a declarar que tiene como objetivo promover y perfeccionar las “potencialidades de la persona humana”, tomando en cuenta la familia y la comunidad, intentando proporcionar “mejores oportunidades de desarrollo” de quienes menos tienen, es un hecho que son insuficientes las jornadas comunitarias, de atención a la mujer y al adulto mayor que solamente beneficiaron a 4 mil 877 personas.

Igualmente en su periodo cobró importancia el tema de la seguridad pública, pues se detectaron 74 colonias y comunidades de alto riesgo por su incidencia delictiva, en el municipio, a lo cual el gobierno contestó con la implementación de un dispositivo de seguridad que se calificó fuera del gobierno de toque de queda, consistente en dar mayor presencia policiaca en las calles, realizar rondines, inspección física a usuarios de transporte público, revisión de vehículos en tránsito, así como revisión en bares y cantinas, entre las 22:00 y las 5:00²⁴.

²⁴ El Universal, 09 y 10 de junio de 2004.

La mayor parte de los sitios de inseguridad estaban en la zona oriente del municipio. El problema con esos operativos era que no atacaban el problema de raíz. En realidad los operativos eran mediáticos, pero no iban al fondo de problemas como la marginación, la carencia de vivienda digna, la falta de educación y la pobreza. Con datos de la propia Comisión edilicia de Seguridad Pública en su informe al respecto de este programa, se puede observar un aumento de los índices delictivos cuando el programa ya operaba. Durante la primera quincena de mayo hubo 82 robos de vehículos, y en el mismo lapso de junio, se incrementó a 87 unidades. El robo en vía pública aumentó de 64 casos a 94, el robo a casa-habitación también subió de 12 a 13 y el robo de autopartes pasó de 11 a 17 denuncias. Los homicidios subieron de 6 a 8. Estas son las cifras de los 17 días de los operativos contra la inseguridad²⁵.

También es importante mencionar las grandes ausencias del titular del gobierno municipal, Ulises Ramírez Núñez, quien estuvo separado de su gobierno debido a sus solicitudes de licencia, las cuales, dicho sea de paso, se debieron a su participación en actividades proselitistas de su partido, ya sea coordinando las campañas de Rubén Mendoza Ayala a gobernador del Estado de México, o de Felipe Calderón Hinojosa a la Presidencia de la República, en el Estado de México, o la suya como candidato al Senado²⁶. Esto refleja poca seriedad frente al compromiso adquirido con la ciudadanía tlalnepantlense, ya que casi el 20% de su periodo estuvo separado del cargo en actos proselitistas.

25 El Universal, 29 de junio de 2004.

26 Además de sus constantes licencias, con las cuales sumaba poco más de 6 meses, 3 semanas y 2 días fuera del gobierno, lo que equivalió al 19% del tiempo por el que fue electo. El problema radica en que en la mayoría de esos permisos, el ex presidente municipal se abocaba a tareas de proselitismo electoral a favor del PAN en la contiendas por la gubernatura del Estado de México (Mendoza Ayala), por la Presidencia de la República (Felipe Calderón) y la suya hacia el Senado. El Universal, 13 de julio de 2006. Incluso se haría acreedor a una denuncia de parte del IEEM ante la Contraloría Interna del Poder Legislativo por su presunta participación en actos proselitistas del candidato panista a la Presidencia de la República, Felipe Calderón Hinojosa. Miércoles 08 de marzo de 2006. Por ello, al final del periodo asumió el cargo José Eduardo Cisneros Valencia. O las denuncias por desvío de recursos, en donde se presumía que bonos de funcionarios municipales pasarían presuntamente a la campaña de Calderón Hinojosa. El Universal, 17 de junio de 2006. O incluso cuando participaba en las campañas electorales y cobraba su sueldo de funcionario electoral, cuestión denunciada por el regidor perredista José Luis Cortés y conformada por la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. El Universal, 22 de mayo de 2006.

Así, podemos observar los avances en torno a la modernización administrativa y el fortalecimiento de los ingresos propios. Asimismo, observamos problemas o rezagos que esta gestión han descuidado: seguridad pública, pobreza, y educación, pues los programas al respecto han resultado insuficientes y sobre todo han dejado prácticamente fuera a la zona oriente del municipio.

Gestión 2006–2009

En el año 2006 llegaría a la presidencia municipal el Lic. Marco Antonio Rodríguez Hurtado, quien en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, dio continuidad a la recolección de las demandas ciudadanas de diferentes formas, como en las anteriores gestiones.

La gestión 2006 – 2009, no puede ser tratada como las anteriores, pues sigue en curso. No obstante, sí podemos ver algunas cuestiones importantes al respecto de la gestión y de cuestiones que las anteriores gestiones han tratado, como la modernización administrativa, la educación, salud, vivienda y transparencia.

Según el municipio, con cifras derivadas del Plan de Desarrollo Municipal en la sección de diagnóstico²⁷, la cuestión de la educación “ha mejorado con la modernización y equipamiento de las escuelas”, elevando el nivel académico de los alumnos a través de programas como: “Destino a la Modernización Educativa” (que consistía en instalar aulas de cómputo, pizarrones electrónicos, servicio de Internet), “Inglés para Nuestros Hijos” (dar cursos propedéuticos del idioma inglés a los alumnos de 6° grado) y “Estímulos Económicos a la Educación Básica” (proporcionar becas municipales y becas de ramo 33). Los dos primeros siguen vigentes. Se ha continuado con los programas de inglés y cómputo, teniendo 75,000 alumnos beneficiados en primarias y secundarias²⁸. Respecto al inglés, con un total de 232 escuelas, fueron 10,500 los alumnos atendidos y 83 profesores contratados para tal propósito.

27 A su vez estas cifras fueron tomadas del II Censo de Población y Vivienda, 2005.

28 Hay que tomar en cuenta la diferencia entre plantel y escuela, al respecto falta saber cuántos planteles y escuelas beneficiados tienen equipos que cubran el 100% de sus matrículas.

Los indicadores educativos según el nivel educativo mostraban grandes retos, sobre todo en secundaria, bachillerato y profesional técnico. En primaria el nivel de deserción es de 9.3, pero lo alarmante es la reprobación, que asciende al 27.02. En bachillerato, hay una deserción del 15.69 y una reprobación del 31.74%. Y en el nivel profesional técnico hay una deserción de 34.11 y una reprobación de 41.60²⁹.

En el municipio se encuentran 24 bibliotecas, la cobertura de cultura por cada mil habitantes es de 14.62, lo que significa que las 41 casas de cultura han sido insuficientes o que no ha existido una buena difusión. La cultura no ha sido la gran apuesta de las gestiones anteriores.

Respecto a la salud, en Tlalnepantla solo el 55.43% de la población tiene seguridad social a través de IMSS; ISSSTE, PEMEX, Seguro Popular y otros. Se presenta un déficit de 39.32% de la población rezagada en este ámbito de la vida municipal. Existen 268,860 personas sin seguridad social. Para cubrir ese déficit de atención de las instituciones de salud pública, el Sistema Municipal DIF contaba con 2 clínicas de salud – Santa Mónica, ubicada en la zona poniente y Cristina Pacheco, localizado en zona oriente y atienden a 40,417 personas anualmente, además se cuenta con 22 consultorios periféricos, 15 en la zona poniente y 7 en zona oriente, donde se proporcionan los mismos servicios. Es de resaltar que en la zona con mayor atraso, halla solo 7 consultorios periféricos.

Estos datos dan un panorama con varios retos para la gestión 2006-2009. Antes de pasar a ver lo que se hizo hasta el 2008, según los datos del Segundo Informe de Gobierno del municipio de Tlalnepantla, observemos cuáles eran las acciones a emprender basadas en el diagnóstico.

El Plan de Desarrollo Municipal, en tanto que, instrumento y eje rector de las políticas municipales para la solución de las necesidades y demandas de la ciudadanía, nos permite observar cuales eran las acciones que se pretendían llevar a cabo para dichos

29 Dentro del Plan de Desarrollo Municipal, y a su vez tomadas del Sistema Municipal de Información Estadística y Geográfica con datos del Sistema Nacional de Información Educativa (SNIE), Secretaría de Educación Pública, ciclo escolar 2005-2006.

finés. Nuevamente estas acciones se nutrieron de las demandas ciudadanas, esto es, no solo se partió del diagnóstico, sino que también fueron consideradas las demandas de la ciudadanía, a través de varios mecanismos: de la campaña electoral; del Sistema Integral de Atención a la Gestión Ciudadana; de encuestas de Evaluación de la Administración Pública Municipal, 2003-2005; del Foro de participación en línea, mediante el portal del municipio de Tlalnepantla; y de las aportaciones de los integrantes del H. Ayuntamiento y de la COPLADEMUN.

El municipio se manifiesta por otorgar al ciudadano “un ambiente seguro y de oportunidades de desarrollo”, priorizando en todo momento sus esfuerzos, hacia la “población más vulnerable”. Las acciones, se apunta, se dirigirán a la seguridad pública, desarrollo económico, educación, apoyo a grupos vulnerables, infraestructura y desarrollo municipal sustentable. El compromiso que alude asumir la gestión es el de corresponder al voto de los electores y la ciudadanía en general.

Las demandas sociales más significativas son las de seguridad pública (robo a transeúntes, habitaciones, vehículos, drogadicción, vandalismo, falta de patrullaje y secuestro) con el 50%, desarrollo urbano (transporte y vialidad, saneamiento vial, obras públicas, recolección de basura) con 49.4%, agua y saneamiento (reparación de fugas, limpieza de tanques, cambio de la red de agua potable) con 35%, electrificación y alumbrado público (mantenimiento constante de la red de alumbrado) con 17.8% y medio ambiente con 10.6%³⁰.

De ahí que, las prioridades por pilares sean: en cuanto al desarrollo social, el uso de nuevas tecnologías en apoyo a los programas educativos, y la promoción de espacios culturales y el fortalecimiento de las acciones en materia de salud; en seguridad económica, se plantea promover la utilización de financiamiento de programas federales y estatales para el desarrollo de proyectos productivos y empresas sociales, elevación de los niveles de competitividad en el municipio, fortalecimiento de la simplificación de trámites y

30 Las demandas sociales se captaron a través de los siguientes mecanismos: Portal de Internet, Sistema Integral de Atención a la Gestión Ciudadana, periódico Reforma, Buzón del Candidato Lic. Marco Antonio Rodríguez Hurtado y encuestas de evaluación de la administración 2003-2006. Véase: Plan de Desarrollo Municipal 2006 – 2009, capítulo 2. Demandas Sociales.

servicios para apertura de nuevas empresas, proporcionar el servicio de agua potable a todas las comunidades, garantizar más y mejores servicios públicos y cubrir al 100% la prestación del alumbrado; en seguridad pública, se plantea garantizarla e impulsar una política integral que ataque de manera preventiva las condiciones socioeconómicas y espaciales que generan las conductas delictivas y fortalecer mecanismos de participación ciudadana; en seguridad integral se habla de impulsar una cultura de transparencia y acceso a la información pública para una mejor rendición de cuentas, continuar la modernización integral de los sistemas informáticos de la administración y el impulso de un programa de recaudación, con el fin de generar mayores ingresos propios.

Ahora bien, veamos que tanto se ha logrado de estas prioridades y otras cuestiones importantes, observando lo acontecido hasta el Primer y Segundo Informe de Gobierno de la gestión en curso, el Informe Anual de Ejecución del Plan de Desarrollo Municipal correspondiente al ejercicio 2006 y los reportes del trimestre enero-marzo del 2007. Además retomamos datos del INEGI del 2008 y de la CONAPO para observar la situación actual de la gestión y del municipio.

En cuanto al fortalecimiento de los ingresos municipales, se implementó el “Programa de Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal”, que según el Plan de Desarrollo Municipal tenía los siguientes objetivos: fortalecer la recaudación Municipal, fomentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, y administrativas y establecer valores reales de suelo en el Municipio a través del sistema catastral. Con ello se daba continuidad a lo hecho por las administraciones anteriores.

Con la intención de mejorar los sistemas y procedimientos, se modernizaron y ampliaron los equipos informáticos. Y se fortaleció la infraestructura recaudatoria con la ampliación del número de cajas receptoras de cobro, así como la instalación de 7 módulos en tiendas de autoservicio, que son los de mayor afluencia de contribuyentes. Además celebraron convenios con 4 bancos para el cobro del Impuesto Predial, con lo que se benefició el servicio de recaudación al incrementarse en un 14 % y pasar de 8 mil 861 en el año 2006 a 10 mil 94 en el año 2007 el número de pagos recibidos por estos medios.

Adicionalmente, el municipio realizó una campaña para fomentar la cultura de pago, con 50 mil folletos y trípticos para mostrar derechos y obligaciones de los contribuyentes en materia fiscal y 25 mil para informar requisitos y procedimientos para la realización de trámites y pagos de contribuciones municipales. Así como la emisión y distribución de 13 mil 806 cartas invitación, exhortándolos en su caso, a regularizar las inconsistencias o irregularidades pendientes. Y se dio asesoría a los contribuyentes a través de internet, Tlalnetel y el Área de Asistencia y Orientación al Contribuyente.

Ya en cifras, los ingresos obtenidos durante el período del 1° de agosto 2006 al 31 de julio de 2007, fue de 1 mil 658 millones de pesos, de los cuales 560.4 millones de pesos corresponden a los ingresos propios; 330.1 millones corresponden a las aportaciones federales del Ramo 33; 135 millones a financiamiento; 72.5 millones a otros ingresos; y 559.9 millones de pesos son ingresos derivados del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y de las Aportaciones Estatales. Se superaron en 0.5 millones de pesos las aportaciones federales.

De ahí, se puede observar que la adecuada política fiscal y el mayor ímpetu recaudatorio, permitió mejorar la obtención de ingresos propios, pues durante el período comprendido del mes de agosto del año 2006 al mes de julio del 2007, se tuvo un incremento de 1.013%, que equivale a 7.3 millones de pesos más de lo recaudado en el período de agosto de 2005 a julio de 2006. Dentro del apartado de los Ingresos Propios destaca el Impuesto Predial, el cual tuvo una recaudación de 266.4 millones de pesos, cifra superior en 23 millones de pesos a la obtenida en el mismo período anterior. Una cifra anterior es que al mes de mayo del 2007, 118 mil 581 contribuyentes cubrieron su impuesto predial, de un total de 151 mil 522 registrados.

En el segundo año las cifras fueron la siguientes: durante el período del 1° de agosto 2007 al 31 de julio de 2008, la suma de los ingresos ascendió a 2 mil 150 millones de pesos, de los cuales 605 millones fueron Ingresos Propios; 169.3 millones de Aportaciones Federales del Ramo 33; 182.5 millones de Financiamiento; 155.8 millones de Otros Ingresos; y 733.6 millones de pesos de ingresos derivados del Sistema Na-

cional de Coordinación Fiscal y de las Aportaciones Estatales.

En torno a la educación podemos observar que la gestión actual continuó con el “Programa Inglés para Nuestros Hijos”, para ello el municipio contaba con 80 profesores que daban servicio en 237 primarias inscritas, beneficiando a 10 mil 500 alumnos. Además, se hizo entrega de un libro de texto de inglés, exclusivamente diseñado para el Municipio, a los alumnos beneficiados del programa, mediante una inversión de 1 millón 400 mil pesos.

El “Programa Escuelas Interactivas: Educación Global” fue retomado por esta administración. Este programa consistió en dotar de tecnología de punta a escuelas de nivel preescolar, primaria, secundaria, nivel medio superior y escuelas de educación especial, instalando en 201 aulas el pizarrón electrónico, así como el servicio de internet en 233 primarias y 65 secundarias.

En el aspecto de la educación, el municipio realizó obras y acciones en las escuelas públicas en torno a Construcción de 5 aulas con especificaciones tipo CAPFCE31, y obras en 71 planteles, 56 de la zona poniente y 15 de zona oriente, lo cual benefició a 44 mil 287 alumnos, con una inversión de 20 millones 168 mil 714 pesos. Las obras tenían como objetivo el mejoramiento de las instalaciones educativas.

Durante el segundo año de gestión se continuó con el Programa de Inglés para Nuestros Hijos, previendo ampliar el curso introductorio de inglés a los alumnos de 5° año escolar. A través del Programa de Escuelas Interactivas – Educación Global se habilitaron 179 aulas de cómputo de 297 escuelas primarias y secundarias, equipándolas con 283 computadoras de última generación. Esta cobertura abarcó a 75 mil alumnos de 297 escuelas. En el mes de septiembre que el Consejo Iberoamericano en Honor a la Calidad

31 “El Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, es un organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Educación Pública, que tiene la responsabilidad de promover el mejoramiento, seguridad, calidad y pertinencia de la infraestructura física educativa pública, mediante la emisión y difusión de la normatividad vigente en la materia; así como, a través de la verificación y evaluación de su aplicación. Además, al organismo busca apoyar y prevenir la seguridad de alumnos y maestros, al contar con edificios más seguros y menos vulnerables a los efectos inducidos por fenómenos naturales recurrentes”. <http://www.capfce.gob.mx/>

Educativa con sede en Lima, Perú, otorgó al municipio el Premio Iberoamericano a la Excelencia Educativa 2007. No obstante, Tlalnepantla cuenta con una matrícula escolar de 86,603 alumnos, lo que significa que en cuestiones de cómputo aún hay alumnos que no han sido beneficiados con este programa.

En torno a la salud, quizá falte focalizar más los programas y acciones de medicina General y Especialidades, Planificación Familiar, Laboratorio, Odontología, Unidades Móviles, Atención Psicológica Integral, Prevención contra el Alcoholismo y Drogadicción, Atención a Personas con Discapacidad, Programa NUTRIDIF.

Hoy existen en total 6 subsistemas del Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) donde se brinda atención médico asistencial en ambas zonas del municipio. Pero la prioridad la tiene la zona poniente, abarcando los mejores servicios de salud como atención a personas discapacitadas, laboratorio, etc., en comparación con la zona oriente quien apenas cuenta con servicios básicos: medicina general, por ejemplo³².

Además el municipio apostó (como lo han hecho las dos anteriores gestiones) al fomento a la inversión como una pieza clave de la generación de empleos y oportunidades para contar con una “economía sólida”. Llegó incluso a ser el primer lugar en Competitividad en el Estado de México, según la propia Secretaria del Trabajo del Gobierno del Estado de México. Para alcanzar este objetivo se llevaron a cabo cursos de capacitación para emprendedores y empresarios. Aunado a ello se estrechó la relación entre el gobierno municipal y el Consejo Consultivo Económico de Tlalnepantla de Baz, además de que se crearon mecanismos que fomentan la apertura rápida de empresas como el Centro de Atención Empresarial de Tlalnepantla.

Respecto al servicio de agua, las acciones y programas del Organismo Público Descentralizado para la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Tlalnepantla (OPDM) llevó a cabo acciones de Operación Hidráulica, Construcción, Tratamiento de Aguas Residuales, Equipamiento Vehicular, entre otras.

32 Segundo Informe de Gobierno, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, México, 2008, pp. 48–53.

Sin embargo, es de resaltar que dichas acciones no fueron debidamente focalizadas atendiendo a los grupos vulnerables como apuntan el Plan de Desarrollo Municipal, por ejemplo, la zona oriente donde existe gente con más de 20 años sin agua entubada³³.

En cuanto al acercamiento con la ciudadanía, no a través de medios electrónicos, la presente gestión realizó 379 visitas a las comunidades, de las cuales 290 fueron en zona poniente y 89 en zona oriente. Esto se hizo así, aludiendo a la distribución geográfica de las comunidades y no atendiendo a las problemáticas de las comunidades, las cuales son distintas en la zona poniente y oriente. Quizá esto muestra como la gestión no se preocupa por tomar en cuenta los contextos o las situaciones específicas que marca cada zona. No focaliza correctamente los problemas y la soluciones.

Al respecto, el municipio realizó el Programa de Apoyo a la Vivienda. Con una inversión de 6 millones 598 mil 397 pesos dentro de este programa de apoyo a los grupos vulnerables en el Municipio, en este primer año fueron entregados diversos materiales para coadyuvar con la edificación de un espacio digno para los que menos tienen, lo cual incluye desde construcción de hogares hasta saneamiento en 16 colonias de la zona oriente y 25 de la zona poniente³⁴.

En cuanto a la cuestión de la seguridad pública, los datos señalan que la incidencia delictiva por año se mantuvo volátil, pues en enero de 2006 inició con 489 por mes y terminó en 554 en junio de 2008, logrando el nivel más bajo en mayo de 2007 con 434.³⁵

33 Como por ejemplo, Tepeolulco, una de las comunidades más marginadas de Tlalnepantla y que forma parte de la zona oriente del municipio, en donde sus habitantes se manifestaron frente al OPDM para exigir suministro de agua, del que carecen desde hace 20 años y tienen que abastecerse a través de pipas, señalando que son más de tres mil afectados por la falta de agua. Además, denunciando el incumplimiento de las promesas de la actual gestión municipal de dotar de agua y electricidad a la localidad: "La red de agua fue un desastre, nos prometieron que en este año estaba la red de agua y fue totalmente falso. Ahora nos quieren engañar con sus máquinas, pero ya no les creemos. Nuestra comunidad está olvidada", destacó Graciela Garibay Morales, representante de Tepeolulco. El Universal, 16 de diciembre de 2008

34 Primer Informe de Gobierno, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, México, 2007.

35 Índices Delictivos Generales de Tlalnepantla de Baz.

Respecto a la transparencia y rendición de cuentas, y con la intención de informar las principales obras y acciones de gobierno, se creó el periódico mural “Esfuerzo Compartido”. Además, se concertó un convenio con el Instituto de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México, mediante el cual Tlalnepantla se adhirió al Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM), abriendo así otro canal para el ingreso de solicitudes. De acuerdo con las cifras del ayuntamiento de Tlalnepantla, entre el periodo del 18 de agosto de 2007 al 31 de julio de 2008, el Instituto Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública recibió y atendió un total de 198 solicitudes ciudadanas. De éstas, 65 fueron ingresadas a través del Sistema de Control de Solicitudes de Información del Estado de México (SICOSIEM). Se realizaron 57 mil 158 consultas directas al apartado de transparencia del portal del ayuntamiento; asimismo, se registraron 3 mil 737 consultas telefónicas a Tlalnetel, relativas a trámites y servicios de la administración pública municipal, de tal manera que en conjunto superan las 60 mil consultas. En cuanto a los recursos de revisión a cargo del Instituto, se atendieron 14 inconformidades las cuales fueron resueltas favorablemente para el ciudadano al 100 por ciento, ya que las respuestas habían resultado parciales³⁶.

Pero, nuevamente queda pendiente el aspecto de cómo acercarse a la gente que no cuenta con medios como el teléfono o el Internet: cómo informarles de lo que hace el gobierno, cómo pueden acceder a los servicios del municipio y cómo recabar sus demandas y necesidades.

En el segundo año de gestión, como parte de la modernización administrativa, el municipio realizó la instalación del Sistema de Entrega-Recepción de documentos, apelando a la transparencia y preservación de documentos, archivos, programas, acciones y proyectos de todas las dependencias. A la fecha es el único municipio en el Estado de México donde la entrega- recepción esta sistematizada.

36 13 de Agosto de 2008. <http://www.ciudadnorte.info/746/afirma-ayuntamiento-de-tlalnepantla-ser-transparente/index.html>

Nuevamente, podemos constatar que se continuó con avances en torno a la modernización administrativa y el fortalecimiento de los ingresos propios. Pero, teniendo rezagos en materia de vivienda, pobreza y educación, pues los programas al respecto no han sido bien focalizados, dejando excluida a la zona oriente del municipio.

Conclusiones

Han sido varios los datos que tratamos en las gestiones panistas y de los cuales podemos extraer algunas cuestiones importantes. Vimos cuestiones relativas a la modernización administrativa en las tres gestiones, el fortalecimiento de los ingresos propios frente a los federales, así como lo referente al desarrollo humano en la entidad. Los tres aspectos nos permiten marcar continuidades en los gobiernos panistas en el municipio en cuestión.

Precisamente la primera línea de continuidad marcada es la de la modernización administrativa. Las tres gestiones dieron pasos encaminados a lograr mejores estándares de satisfacción al ciudadano. En el artículo pudimos observar diferentes acciones de esta modernización administrativa: desde las que pasan por el e-Gobierno, hasta la agilización de trámites en ventanillas de cobro o la sistematización de la entrega-recepción que se llevó a cabo en la última gestión.

De esta forma, el desempeño institucional se ha visto fortalecido al contar con un moderno sistema de información municipal, así como de respuestas más rápidas y eficaces en trámites administrativos. Esto, a su vez, ha implicado una reducción de costos administrativos y ha ido acompañado de un aumento en la transparencia de los procesos administrativos. Ahora bien, al inicio del análisis de la primer gestión, se apuntaba que quizá esto no sólo tenga que ver con el sello panista, sino que también se deba a las exigencias propias de un municipio metropolitano. Cabe recordar que la última gestión priísta ya trataba de mejorar en este terreno.

Una segunda continuidad, que tiene que ver igualmente con el desempeño institucional, es el de la autonomía financiera, la cual hemos observado, se ha incrementado a lo largo de las gestiones panistas, gracias a las recaudaciones fiscales exitosas

que ha logrado el municipio.

Las gestiones analizadas han alcanzado incrementos sustanciales frente a las aportaciones federales, logrando menor dependencia económica y mayor libertad de ejecución del presupuesto basado principalmente en ingresos propios. El gran reto es una adecuada focalización de los ingresos y egresos, para que se traduzcan en mejores beneficios hacia la población más vulnerable.

La tercera continuidad tiene que ver con la anterior. La focalización de las acciones, programas y políticas en beneficio de la población marginada es todavía una tarea pendiente, pues las tres gestiones poco hicieron al respecto. De ahí que los últimos indicadores que mostramos reflejen avances muy reducidos.

La cuarta continuidad se desprende de la anterior. El análisis de las gestiones, los planes de desarrollo y los programas y políticas de las gestiones nos permiten apuntar que es superior la atención a la competitividad en el ámbito empresarial que la atención referida a la marginación de habitantes de la zona oriente.

Diversas instancias de la estructura municipal fueron orientadas a la atención empresarial, contando con instancias especiales de asesoramiento para su funcionamiento (Centro de Atención Empresarial), así como otras dedicadas a la implementación de procesos rápidos de apertura de empresas en la localidad (Sistema de Apertura Rápida de Empresas). Además, la opinión del sector empresarial siempre se tomó en cuenta para la instrumentación de los planes de desarrollo municipales y, por tanto, de las políticas a seguir en la localidad.

Esto evidentemente tiene que ver con que el 23% del PIB municipal lo aporta la actividad comercial, de ahí que las gestiones panistas hayan dado un lugar muy importante al sector empresarial. Ahora bien, aun así, no debiera ser esta la justificación para dejarle un segundo lugar de prioridad, a la ciudadanía más vulnerable.

El argumento de por qué se invierte más en la zona poniente que en la oriente en virtud de lo que aportan a la economía del municipio es poco atinado. El gobierno ha sido electo por la mayoría de los habitantes, incluyendo cierto número de habitantes de la zona oriente, por lo que se encuentra obligado a atender y resolver las necesidades y demandas de toda la población del municipio.

La doctrina panista muestra gran preocupación por el desarrollo humano sustentable, cuestión que fue poco mostrada en las tres gestiones panistas. Por ejemplo, la Declaración de Principios del PAN, menciona que:

El desarrollo humano sustentable es el proceso de aumento de las capacidades y la libertad de todas las personas para vivir dignamente sin comprometer el potencial de las generaciones futuras. Es el paso, para cada hombre y para todos los hombres, de condiciones de vida menos humanas a condiciones de vida más humanas. Para el desarrollo humano sustentable, los seres humanos no son meros beneficiarios de programas asistenciales, sino verdaderos agentes de cambio en el proceso. No basta proporcionar bienes y servicios materiales a grupos de población que padecen privaciones, sino que deben ampliarse las capacidades humanas... La búsqueda de un desarrollo sustentable debe tener dentro de sus más altas prioridades la eliminación de la pobreza de la generación actual³⁷.

Este aumento de capacidades humanas ha brillado por su ausencia en las tres gestiones; cuando mucho, ha habido programas mal focalizados de combate a la pobreza. Es claro que inclusive en la política social se da prioridad en la atención a la zona poniente, que es la más industrializada y comercial del municipio, que a la zona oriente. Dicha zona goza de mejores servicios públicos, mayor inversión educativa y de salubridad, entre otros.

Los esfuerzos realizados hasta ahora parecen insuficientes, pues una cuando los habitantes de la zona oriente tengan acceso a la educación³⁸, carecen de seguridad social y

37 Declaración de principios, PAN, 2008.

38 "El acceso al conocimiento constituye un aspecto crucial para que las personas puedan realizar el proyecto de vida que tienen razones para valorar. Asimismo, la escolaridad de la población constituye uno de los factores decisivos para aumentar la productividad del trabajo e incorporar la innovación tecnológica, y con ello fortalecer la competitividad de las economías.

de viviendas dignas³⁹. La solución requiere de visiones integrales que ataquen los problemas desde sus causas estructurales. Aún falta mucho por hacer en la zona oriente en términos de salud, vivienda, educación y oportunidades de trabajo.

Haciendo una comparación de diversos indicadores sociodemográficos con los que se cuenta a través del INEGI, la CONAPO y el propio municipio, del 2000 al 2005, tenemos que la situación fue la siguiente. En cuanto a la población, decreció de 721,415 a 683,808 habitantes. El porcentaje de población analfabeta de 15 años o más disminuyó de 3.66% a 3.16%. Igualmente lo hizo la población sin primaria completa de 15 años o más, pasando de 14.10% a 11.23. Los ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo eran 0.41% y disminuyeron a 0.10%. Los ocupantes en viviendas sin energía eléctrica de 0.11% se aumentaron a 0.14%. Mientras que los ocupantes en viviendas sin agua entubada crecieron de 0.93% a 1.32%. La población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos se redujo de 45.58% a 37.52%. Finalmente, el índice de marginación cayó de -1.82332 a -1.78496.

Si bien el grado de satisfacción de servicios recibidos por vivienda como vimos es alto, sobre todo en la zona poniente, aún existe una cantidad de viviendas en la zona oriente que no pueden ser calificadas de dignas. Lo peor es que a lo largo de las tres gestiones ese número no se redujo prácticamente nada.

El que la marginación sea tan baja en el municipio, es un dato muy interesante que permite plantear la hipótesis de que no sólo se debe a las gestiones panistas, sino que también influyó la industrialización y comercialización del municipio durante un par de

Como se comprenderá, los rezagos y las deserciones del sistema educativo definen situaciones sociales excluyentes... Sin duda la mayor intensidad de la marginación social, derivada de la falta de participación en el sistema educativo, se registra en la población que carece de los conocimientos que pueden adquirirse en el primer nivel de la educación básica, cuya desventaja se acentúa entre los adultos. En atención a estas consideraciones, los indicadores de educación que reflejan los rezagos más significativos, así como la población en mayor desventaja, son: g) Porcentaje de la población de 15 años o más que es analfabeta; h) Porcentaje de población de 15 años o más sin primaria completa". Índice de Marginación 2000.

39 "La población que habita viviendas que carecen de energía eléctrica, agua entubada, drenaje, sanitario exclusivo o de tamaño inadecuado, está expuesta a mayores impedimentos para gozar de una vida larga y saludable y dificulta el aprendizaje de los menores de edad, entre otras privaciones cruciales en la vida de las familias y sus integrantes". *Ibíd.*

décadas. Pero eso no exime a las gestiones de dar prioridad a la competitividad empresarial y a la zona poniente frente a la vulnerabilidad de habitante de la zona oriente.

Además de las líneas de continuidad ya señaladas, pudimos observar otros datos interesantes en la gestiones panistas, que mostraremos a continuación. Como se vio, dentro de los planes de desarrollo municipales, las demandas de la ciudadanía, fueron tomadas en cuenta e incorporadas a las políticas ejercidas por el gobierno en turno: así, alumbrado, drenaje, pavimentación, entre otras fueron realizadas atendiendo sobre todo a la zona poniente del municipio. Aun así, este es un buen ejemplo de cómo los ciudadanos afectaron en la agenda pública del municipio. En otras palabras, en el municipio de Tlalnepantla se ha dado una integración social en la toma de decisiones aceptable.

Si bien no existen mecanismos expresos en los cuales se pueda materializar la participación social en la toma de decisiones, más allá de recoger las demandas de la ciudadanía en campaña, la última gestión panista implementó un programa interesante llamado Presupuesto Participativo, que consistía en que a través de la Asamblea en las comunidades, se decidiera la aplicación una cuarta parte de lo recaudado mediante el impuesto predial, para obras y acciones de impacto social en el municipio. Su alcance, sin embargo, es limitado.

La atención a la ciudadana es otro punto importante, pues se lleva a cabo no sólo a través de las ventanillas municipales, sino que además se cuenta con el call center y el portal de internet, abriendo nuevos canales para le relación gobierno sociedad. Sin embargo, aun así, quedan fuera de esta relación los grupos marginados que no tiene acceso a este tipo de interacción.

El Programa de vivienda, que las tres gestiones llevaron a cabo, fue insuficiente para los propios objetivos trazados en los planes de desarrollo y, sobre todo, para las necesidades de la población marginada.

El municipio fue pionero en materia de rendición de cuentas, inaugurando uno de los primeros órganos municipales especializados en la materia. La entrada en marcha del Ins-

tituto Municipal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el portal de transparencia han sido grandes aciertos para dotar a la ciudadanía, que cuenta con estas posibilidades, de un empoderamiento enmarcado en dos cuestiones: el derecho a ser informado de lo que hace el gobierno y la posibilidad de vigilancia y monitoreo del mismo.

Sin embargo, la existencia de ciertas denuncias hacia los presidentes municipales en torno al mal manejo de las gestiones, ponen en entredicho la rendición de cuentas en el municipio y la transparencia del ejercicio gubernamental. El caso Mendoza Ayala es el más contundente, tan es así que esta fue una de las razones de su expulsión del PAN.

Para concluir: el municipio de Tlalnepantla ha tenido grandes aportes de parte de las gestiones panistas analizadas, mismos que permiten ver el sello del partido en el gobierno. Tanto el apoyo al sector empresarial, como la autonomía financiera son rasgos distintivos de los gobiernos panistas. La preocupación por la modernización administrativa no sólo obedece a los fines del panismo, sino que tienen más relación con las características de un municipio metropolitano como lo es Tlalnepantla. Otros rasgos interesantes de las gestiones panistas son la inclusión de las demandas ciudadanas en los planes y programas, así como los procesos de transparencia que ha implementado la localidad.

La gran tarea pendiente de estas gestiones es la de brindar mayor atención a la reducción de la pobreza y marginación de los habitantes de la zona oriente y su consecuente exclusión de ámbitos laborales, educativos, de salubridad y vivienda.

El PAN ha logrado triunfar en tres ocasiones consecutivas dentro del municipio de Tlalnepantla, cuestión que lleva a reconocer la satisfacción de una parte mayoritaria de la población del municipio, sobre todo la de la zona poniente, frente a su quehacer gubernamental. He aquí una asignatura pendiente: el análisis de la evaluación del desempeño gubernamental por parte de la ciudadanía. Por otro lado, también hace falta un estudio sobre la influencia de la oposición como canalizador de demandas ciudadanas y como copartícipe de decisiones de gobierno relevantes.

Fuentes de consulta

Documentos Oficiales

II Censo de Población y Vivienda,

2005, México, INEGI, 2006.

100 días de Gobierno,

México, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2006.

Declaración de Principios,

México, PAN, 2008.

Índice de Marginación 2000,

México, CONAPO, 2000.

Pilares del Humanismo, México, PAN,

http://www.pan.org.mx/docs/pilares_humanismo.pdf.

Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003,

H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2000.

Plan de Desarrollo Municipal 2003 – 2006,

México, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2003.

Plan de Desarrollo Municipal 2006 – 2009,

México, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2006.

Primer Informe de Gobierno,

México, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2007.

Segundo Informe de Gobierno,

México, H. Ayuntamiento de Tlalnepantla, 2008.

Bibliografía

CÁRDENAS ZEPEDA, Alfonso y José SANTOS ZAVALA, “El caso de Tlalnepantla, Estado de México”, en: CABRERO MENDOZA, Enrique, Los dilemas de la organización: Estudios de caso sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México, México, Porrúa, pp. 527 – 589.

ARZALUZ SOLANO, María de Socorro, Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl 1997-2000, México, Premio IAPEM 2002 Modalidad: Investigaciones teóricas, y teórico-prácticas. IAPEM, Toluca, Estado de México, 2002, p. 32

PEÑA AHUMADA, José Antonio, “Capital social y superación de la pobreza: el caso del Programa Vivienda Popular y Organización Comunitaria”, en: *Gobiernos Locales Trabajando*, México, CIDE, 2004, pp. 104 – 119.

FERNÁNDEZ Domínguez, Miguel Ángel, “Emisión de certificados bursátiles”, en: *Gobiernos Locales Trabajando*, México, CIDE, 2004, pp. 287 – 302.

GARCÍA VÁZQUEZ, Gilberto y Mauricio LÓPEZ GONZÁLEZ, “Fortalecimiento de ingresos municipales. Tlalnepantla de Baz, Estado de México”, en: *Gobiernos Locales Trabajando*, México, CIDE, 2003, pp. 235 – 249.

Tesis

AGUILAR RODRÍGUEZ, David, *La Evaluación en la Gestión Pública Municipal*.

Tres estudios de caso en materia de servicios públicos, en los municipios de Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla 2000 – 2003, México, Tesis de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales con orientación en Administración Pública, 2006, 160 p.

AGUILAR SÁNCHEZ, Arturo Israel, *Diferencias organizacionales entre el municipio y las delegaciones políticas del Distrito Federal en materia de seguridad pública; propuesta de coordinación conjunta: El caso de la Delegación Azcapotzalco y el municipio de Tlalnepantla*, México, Tesis de Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública, UNAM-FCPyS, 169 p.

GUZMÁN VÁZQUEZ, Norma Judith, *Implementación de políticas públicas para la modernización administrativa municipal en Tlalnepantla de Baz 1994-2006*, México, Tesis de Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, UNAM, FES Acatlán, 2007, 123 p.

Artículos de Revista

CLEARY, MATTHEW R., “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicanos”, en: “Política y Gobierno”, México, CIDE, Vol. X, Núm. 1, I Semestre de 2003, p. 183 - 217.

HOYOS CASTILLO, Guadalupe, “La periferia mexiquense en la apertura de la economía urbana de la Ciudad de México”, en: “Papeles de Población”, México, UAEM, enero-marzo, Núm. 23, 2000, p. 88. pp. 71-92.

MENDOZA AYALA, Rubén y Teresa GARDUÑO SUÁREZ, “Un modelo de nueva gestión gubernamental. El gobierno electrónico al servicio de los ciudadanos”, en: “Revista IAPEM”, México, INAP, mayo – agosto, 2002, Núm. 52, pp. 109 - 132.

Hemerografía

El Universal 1996 – 2008.

Páginas electrónicas

<http://www.e-gobierno.gob.mx/>

<http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/ESTADO%20DE%20MEXICO/Municipios/Tlalnepantla%20de%20Baz/TLABan1.pdf>

<http://www.undp.org.mx/desarrollohumano>

http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/bdoest_Tlalnepantla.htm

<http://www.capfce.gob.mx/>

http://www.edomexico.gob.mx/legistel/cnt/bdoest_Tlalnepantla.htm

<http://www.ciudadnorte.info/746/afirma-ayuntamiento-de-tlalnepantla-ser-transparente/index.html>

<http://www.conapo.gob.mx/>

<http://www.inegi.gob.mx/>

<http://www.tlalnepantla.gob.mx/>

Anexos

Funcionarios de la Presidencia Municipal

Cargo	Titular
PRESIDENTE MUNICIPAL	LIC. MARCO ANTONIO RODRÍGUEZ HURTADO
SECRETARÍA PARTICULAR	LIC. LUIS ENRIQUE RODRÍGUEZ MARTÍNEZ
DEPTO. DE ATENCIÓN CIUDADANA	PROFA. YOLANDA NAVARRO CORONA
DEPTO. DE GIRAS Y EVENTOS	C. JUAN MANUEL MOLINA ESPAÑA
COORD. DE COMUNICACIÓN SOCIAL	LIC. GABRIEL VEGA VELÁZQUEZ
DEPTO. DE RELACIONES PÚBLICAS E INST	LIC. MARGARITA COVARRUBIAS ZAVALA
COORDINADOR GENERAL DE SISTEMAS	C. ARTURO AGUILERA GARCÍA
DEPTO. DE REDES	C. MANUEL SERRANO MARTÍNEZ
DEPTO. DE SOPORTE TÉCNICO A USUARIOS	P.D. LIC. FRANCISCO CANO GONZÁLEZ
ENLACE ADMINISTRATIVO	C. FERNANDO RODRIGO ROSALES RAMIREZ
DEPTO. DE DESARROLLO DE SIST Y RECAUD	P.D. LIC. PABLO ROBERTO ZEPEDA MONTYA
DEPTO. DE CONTROL DE GESTIÓN	LIC. MARCELA MILANO ORDÓÑEZ
DEPTO. DE ANÁLISIS Y REVISIÓN DOCUMENTAL	LIC. JOSE GERARDO CELESTINO SÁNCHEZ
DEPTO. DE AGENDA	
DEPTO. DE REDACCIÓN	LIC. RICARDO AGUSTÍN FLORES MIRANDA
COPLADEMUN	LIC. ROGELIO DÍAZ CASTILLO
INSTITUTO DE APOYO A LA MUJER	LIC. REYNA SOFÍA MATA ESTEVEZ
PRIMER SÍNDICO	LIC. EDGAR PASCOE GUZMÁN
SEGUNDO SÍNDICO	LIC. ALEJANDRO MONROY ZAMUDIO
TERCER SÍNDICO	LIC. GABRIELA VALDEPEÑA GONZÁLEZ
SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO	LIC. JOEL DELGADILLO MÁRQUEZ
SUBSECRETARÍA DEL AYUNTAMIENTO	LIC. JOSÉ BARRÓN SERNA
DEPTO. DE ACTAS, ACUERDOS Y CERTIFICACIONES	C. MARTHA ANGÉLICA LÓPEZ MUÑOZ
DEPTO. DE COMISIONES EDILICIAS	C. ADRIANA GOMAR GÓMEZ
DEPTO. DE ENLACE CON EL REGISTRO CIVIL Y OFICIALÍAS CONCILIADORAS Y CALIFICADORAS	LIC. ÓSCAR MALDONADO RODRÍGUEZ
DEPTO. DE ACCIÓN CÍVICA	C. MARÍA PATRICIA GONZÁLEZ GALVÁN
SUBSECRETARÍA DE GOBIERNO	LIC. FERNANDO MORALES ZURITA
DEPTO. DE ATENCIÓN A ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL	C. DANIEL ARTURO PALACIOS ESTRADA
DEPTO. DE CONCERTACIÓN POLÍTICA	C. GERARDO MARTÍNEZ ESTRADA
DEPTO. DE UNIDADES HABITACIONALES	C. ENRIQUE POLO PUIG
DEPTO. DE ORGANISMOS REPRESENTATIVOS	C. BERNABÉ MONTES DE OCA
SUBDIRECCIÓN DE PATRIMONIO MUNICIPAL	LIC. BENITO SÁNCHEZ PEDRAZA
DEPTO. DE BIENES MUEBLES	C. BERNARDO BOBADILLA
DEPTO. DE BIENES INMUEBLES	LIC. RITO ANTONIO PADILLA MORALES
COORDINACIÓN DE TLALNETEL	C. JUAN GARCÍA GONZÁLEZ
DEPTO. DE CONTROL DE GESTIÓN (TLALNETEL)	C. NIDIA HELENA PÉREZ ZAMORA
DEPTO. DE EMERGENCIAS	C. JOVINO NEVAREZ RESÉNDIZ
COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA ZONA ORIENTE	C. MIGUEL GÓMEZ CONTRERAS
ENLACE ADMINISTRATIVO	LIC. JOSÉ LUIS OCHOA LUNA
SECRETARIO PARTICULAR	LIC. FELIPE DE JESÚS RODRÍGUEZ HERNÁNDEZ
DEPTO. DE CONTROL DE GESTIÓN	LIC. JOSÉ FRANCISCO LEANDRO
DEPTO. DE SISTEMA DE INFORMACIÓN ESTADÍSTICA Y GEOGRÁFICA	C. RAUL GUTIÉRREZ CONSTANCIA
TESORERO MUNICIPAL	C.P. FERNANDO ENRIQUE ZAMBRANO SUÁREZ
CONTRALOR MUNICIPAL	LIC. URIBE PADILLA JUAN CARLOS
DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO URBANO, OBRAS PÚBLICAS, Y ECOLOGÍA	ING. LUIS ARMANDO DORADO DE HORTA
DIRECTOR GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL	LIC. ROMMEL RAMÍREZ NUÑEZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACIÓN	C.P. RICARDO CONTRERAS VELÁZQUEZ
DIRECTOR GENERAL DE SEG. PÚBLICA Y TRÁNSITO	ING. MIGUEL ÁNGEL MATAMOROS CAMACHO
DIRECTOR GENERAL SERVICIOS PÚBLICOS	ING. ANTONIO ARIAS GARCÍA
DIRECTOR GENERAL DE PROMOCIÓN ECONÓMICA	C.P. HÉCTOR ÁNGEL AGUILERA CAMACHO
DIRECTOR GENERAL DE JURÍDICO Y CONSULTIVA	LIC. CRESCENCIO VALENCIA JUÁREZ
SECRETARIO TÉCNICO	LIC. CARLOS JAVIER ALFARO SÁNCHEZ

Atlautla: desempeño panista

Ramiro Flores López

Introducción

Al Partido Acción Nacional (PAN) se le puede haber asociado sus triunfos con espacios geográficos metropolitanos o de alta urbanidad, sin embargo, en el proceso de la democratización, que ha conllevado la competitividad electoral y la alternancia, se evidencia que el partido gana en lugares en donde logra permear con propuestas y candidatos ad hoc; es el caso de Atlautla, un municipio mexiquense rural o suburbano.

Atlautla ha registrado alternancia electoral: el PRD ganó las elecciones en 1996 y el PAN lo hizo en el año 2006. Entre estos dos momentos existe un periodo de 10 años en el cual los partidos diferentes al PRI han gobernado el municipio. En apariencia el municipio se somete a la alternancia ideológica al contar con un partido de izquierda y luego inclinarse por uno de derecha. En el orden municipal no muestran grandes diferencias sus acciones, situación que merece el estudio de gobierno de partidos para precisar si son estos los que gobiernan o son los estilos personales. Esto lo confirma el mismo presidente de Atlautla para el periodo de estudio (2006-2009) el panista Raúl Navarro¹, quien afirma que su deseo es la búsqueda de mejor calidad de vida para los habitantes del municipio, más que un proyecto de partido.

Con esta perspectiva, en este capítulo se analizan las acciones realizadas por el Ayuntamiento en el periodo 2006-2009, que están encaminadas a beneficiar a la comunidad

¹ Raúl Navarro es presidente municipal de Atlautla en el 2006-2009 y vuelve para el periodo 2013-2015, las dos ocasiones por el PAN.

más que a consolidar al PAN como la primera fuerza electoral en el municipio, pues las condiciones socioeconómicas y culturales de la población dificultan la apropiación de esta corriente. Si a esto sumamos el estilo personal de gobernar del presidente municipal, tenemos, en efecto, un buen desempeño gubernamental pero sin una fuerte influencia panista. Por otro lado, existen algunos temas en los que faltan acciones a realizar; si bien están contemplados en los diferentes documentos que rigen al municipio, no se han puesto en operación.

El capítulo está organizado en cuatro apartados; en el primero se describen las características sociopolíticas y geográficas del municipio: ubicación, evolución electoral, composición del ayuntamiento, recursos con los que cuenta el ayuntamiento y su distribución. En un segundo momento se revisan los propósitos del Plan de Desarrollo Municipal, cuáles han sido sus alcances y limitaciones y cuál es la reglamentación con que cuenta el municipio. En tercer lugar se analiza el desempeño del gobierno frente a lo que se proyectó: en qué medida alcanzó sus objetivos y las limitaciones a las que se enfrentó para implementar su programa de gobierno. Finalmente, se realiza un balance sobre el desempeño gubernamental en el municipio de Atlautla.

Atlautla en el Estado de México

El municipio de Atlautla de Victoria se ubica en la zona oriente del estado de México, a 70 km. de la Ciudad de México, tiene una superficie de 162 km² y limita al norte con el municipio de Amecameca; al sur con Ecatzingo y el Estado de Morelos; al este con el Estado de Puebla y al oeste con Ozumba.

Está integrado por la cabecera municipal: Atlautla, que comprende los barrios de Natividad, San Pedro, Santo Domingo, San Jacinto, San Lorenzo, San Francisco, San Martín, San Bartolomé y Santiago; y las delegaciones de San Juan Tehuixtitlán, Tepecoculco, Tlalamác, Popo Park-Delicias y la Colonia Guadalupe Hidalgo.

De acuerdo con datos del Censo de 2005, el municipio tenía una población de 24,110 habitantes, de los cuales el 38.54% vivía en la cabecera municipal porque allí se concen-

tran la mayoría de los servicios que ofrece el municipio. El 24.23% en San Juan Tehuixtitlán por ser la comunidad que tiene un mayor acceso a los vías de comunicación para la Cd. de México o la Ciudad de Cuautla, Morelos; en las otras comunidades se concentra el 14.36% en Tlalamác, el 13.94% en Tepecoculco y el resto de la población en las comunidades o ranchos restantes.

En este municipio la población, en lugar de crecer, disminuye pues de 18,993 habitantes que había en 1990, para 2000 sube a 25,950 lo que representa un 2.6% de crecimiento poblacional y para 2005 esta cifra se reduce a 24,110 habitantes, esto es, hubo un decrecimiento de la población de -1.29%. Las posibles causas de este descenso las encontramos en las pocas fuentes de trabajo que ofrece el municipio, lo que propicia que los jóvenes emigren hacia la Ciudad de México o los Estados Unidos en busca de una mejor calidad de vida.

Esto se reafirma con los datos de la Población Económicamente Activa en el municipio, la cual representa el 31.7% de sus habitantes, de los cuales el 72.7% tiene un ingreso menor a dos salarios mínimos, esto es, el ingreso per cápita anual es de 28.005 pesos, pues la mayoría de las personas en edad productiva desarrollan sus actividades en el sector primario: el 40.84% se dedica a la agricultura de temporal (maíz, frijol) aunque hay que destacar que ya se han diversificado los cultivos y los métodos de producción; el 39.73% en el comercio y los servicios; y el 8.73% en la industria manufacturera y de construcción.

El 90.4% de la población sabe leer y escribir; del 9.6% de población analfabeta, el 63.68% son mujeres. En el municipio el 18% de los hogares tienen jefatura femenina. Ahora bien, de la población en edad de estudiar, de 5 años o más, 48.09% tienen estudios de primaria incompleta, el 35.04% de primaria terminada y, el 13.69% de secundaria. De la población de 15 años o más el 81.06% no cursó la preparatoria y el 9.08% tiene preparatoria incompleta y, de la población de 18 años o más 95.03% no tiene instrucción superior, el 4.01% tiene estudios superiores y sólo 24 personas tienen algún posgrado. Por tanto, los trabajos donde se le puedan ofrecer a los habitantes las prestaciones de ley son muy pocos y esto se refleja en la población que es atendida por algún institución de salud

pública, pues únicamente 19,120 habitantes son derechohabientes, de los cuales el 70% es atendido por el IMSS, el 13.75% por el ISSSTE y el 16.20% por el ISSEMYM, todo esto de conformidad con las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De acuerdo con CONAPO, el índice de marginación pasó de medio a bajo de 1990 a 2005 por el incremento en el número de habitantes beneficiados con los servicios no así en su calidad, pues de las 5,027 viviendas que existen en el municipio, el 98% disponen de agua, el 79.9% tienen drenaje, aunque no se cuenta con una planta tratadora de agua y estos desechos están contaminando los barrancos del municipio; el 97.6% tienen luz, pero con problemas de bajo voltaje y apagones, el servicio de alumbrado público sólo funciona en su totalidad en la cabecera municipal y, en las delegaciones se encuentra en calles y avenidas principales pero en los caminos aledaños al centro de la población no se cuenta con este servicio. En cuanto a los materiales con que están construidas las viviendas hay que resaltar que más de la mitad no tienen techos de material duradero (56%) y el 42.55% no tiene paredes de tabique.

El aumento en la dotación de servicios en estos últimos 15 años se ha concentrado en la cabecera municipal y en la delegación de San Juan Tehuixtitlán, convirtiendo a estas poblaciones en los centros de desarrollo del municipio, condiciones que no se dan al mismo ritmo en las demás localidades del municipio, propiciando un desequilibrio.

Electoralmente el municipio pertenece al distrito 28 local que tiene cabecera en Amecameca. Se conforma por 13 secciones electorales, 9 consideradas urbanas y 4 rurales. De acuerdo con el número de sus habitantes, el ayuntamiento está integrado por un presidente municipal, un síndico, 6 regidores de mayoría relativa y hasta 4 de representación proporcional.² Esto implica que los partidos que son la segunda y tercera fuerza en el municipio tienen al menos un representante dentro del gobierno municipal. En el periodo de estudio, los regidores de mayoría son del PAN y los de representación proporcional dos son del PRI, uno del PRD y uno más del PT.

² Artículo 24, fracción II, inciso a del Código Electoral del Estado de México y artículo 31 del Bando municipal.

Hasta 1996 había gobernado el PRI, en este año gana la elección el PRD. En el caso del PAN, éste figuró en el proceso electoral municipal de 1993 y 13 años después se consolidó como la primera fuerza en el municipio.

La participación electoral en el municipio que prevalece es la media, pues sólo en el año 2000 se registró un 65% de electores asistentes a las urnas, en otros momentos se ha observado alrededor del 50%.

Tabla 3. Competitividad y participación en el municipio de Atlautla. 1990-2006

PERIODO	COMPETITIVIDAD	PARTICIPACIÓN
1990	BAJA	
1993	ALTA	
1996	MEDIA	MEDIA
2000	ALTA	ALTA
2003	ALTA	MEDIA
2006	BAJA	MEDIA

Fuente: Elaboración propia con datos de la base de datos "Partidos políticos y elecciones en el Estado de México".

La competitividad electoral estriba en las cualidades y capacidades de los candidatos más que en los partidos. Es decir, se trata de un electorado que decide más por los candidatos que por los partidos. Claro está que esa vicisitud de los candidatos está ligada a las negociaciones y vínculos con los líderes sociales y políticos del municipio. En esas circunstancias son el PRI, PRD y PAN los partidos que han aglutinado la competitividad electoral. Como se trata de un electorado pequeño en número, los triunfos se logran cuando el partido alcanza una cifra alrededor de los tres mil votos. El caso en estudio, el PAN alcanzó 3786 sufragios, mientras que el PRI 1785 y el PRD 1575 y el resto menos de estos votos.

Uno de los factores que también influyen para el triunfo electoral es la composición territorial que represente la planilla para el Ayuntamiento; en la de análisis, de los 12 integrantes del ayuntamiento el 33.33% vivían en la cabecera municipal y los demás en las diferentes delegaciones del municipio. Sin embargo, esto dificultaba la asignación de recursos y obras pues cada uno de los integrantes del cabildo busca el beneficio para su

comunidad.³ En cuanto a preparación académica únicamente el 25% de los miembros del cuerpo edilicio tenían estudios profesionales.

Había registrados para la fecha de estudio 158 trabajadores en la administración pública municipal. La mayoría tenía inclinación de filiación partidista hacia el PRI. Este factor que puede deberse a puestos asignados pro compromisos políticos, por permanencia en las administraciones o por no haber perfiles idóneos suficientes, influye en la operación de un gobierno, dado que se encuentra en su instrumentación de políticas con el choque de intereses de grupo, partidistas e inclusive personales.

...de las personas que laboran en el municipio, el 70% es de filiación priísta, el 20% perredista y el 10% de filiación panista (Navarro, 2008)

En cuanto a la situación laboral de los trabajadores, el 8.8% son sindicalizados y para la contratación o recontractación de los restantes se tomó en cuenta su perfil profesional y experiencia para algún cargo administrativo y los compromisos políticos. En las áreas donde tuvo mayor peso la preparación profesional y experiencia, fueron las que el presidente municipal considera prioritarias.

...de acuerdo a los usos y costumbres que se tienen, también por las formas de gobierno que existen en el país, comúnmente lo que hacemos todos, desde el nivel nacional, es cubrir los espacios con gente que nos apoyó en la campaña... desafortunadamente en algunas áreas es necesario cubrir perfiles como son obras públicas, tesorería y contraloría (Navarro, 2008).

Del total de los empleados que trabajan en la administración, el 16.4% tienen primaria, 37.3% secundaria, 28.4% educación media superior y 17.7% educación superior y, de estos ciudadanos con educación superior 3 han ocupado una dirección de las 8 que tiene el ayuntamiento, uno en la coordinación de Derechos Humanos, otro en la asesoría jurídica, como juez calificador y uno más en la contraloría, es decir, solo el 25% de los profesionistas que trabajan en el municipio ocupan un cargo directivo. En las otras di-

³ En las actas de cabildo se encuentran comentarios o firmas bajo protesta, argumentando la distribución inequitativa de los recursos.

recciones o áreas del ayuntamiento se encuentran ciudadanos con un nivel de estudios de preparatoria en el mejor de los casos (7) y los demás cargos están ocupados por personas con instrucción básica.

El PAN en este municipio, y en específico el Ayuntamiento, a través de acuerdo de cabildo nombró a sus funcionarios siguiendo los roles tradicionales de estos casos: compromisos políticos, la mayoría surgidos por el acompañamiento en la campaña electoral.

Cabe hacer notar que el nombramiento de la Dirección de Educación y Cultura no se encuentra registrado en las actas del cabildo aunque sí forma parte el organigrama del ayuntamiento. De 2006 a 2008 hubo sustituciones en el 55% de todos estos cargos, motivados por el desempeño que los titulares han tenido, pues una de las preocupaciones del Presidente Municipal es que se dé la atención debida no solo al trabajo administrativo sino al trato con la gente.

Esta constante movilidad en los directores de los diferentes departamentos propicia un deficiente desempeño de los trabajadores, pues no se sabe con claridad cuáles fueron los parámetros que provocaron las remociones y porque la llegada de nuevos responsables sin conocimiento del área obliga a un nuevo proceso de aprendizaje.

...reconozco, no porque emane de este partido, que es uno de los partidos que más invierte en la capacitación de la gente que postulan al gobierno. Entonces, nosotros tuvimos entre otros cursos, un curso en el municipio de Atizapán de Zaragoza en el Hotel de Rey, un curso en que el Comité Estatal pago el 70% y nosotros, entre todas las personas que tomaron el curso del Estado de México, el 30% (Navarro, 2008)

Por parte del gobierno del Estado, también los miembros del ayuntamiento recibieron y reciben cursos de capacitación, actualización y profesionalización para un mejor desempeño en sus comisiones, pues para que el municipio realice todas sus obras de beneficio social necesita personal capacitado que distribuya los recursos racionalmente. Sin embargo, pareciese que los cursos de capacitación, actualización y profe-

sionalización que ofrece el gobierno del Estado y Acción Nacional no suplieron las deficiencias del elevado número de funcionarios que fueron removidos en los dos primeros años del gobierno municipal.

En cuanto a los ingresos Atlautla tiene una dependencia financiera de alrededor del 75% de recursos que provienen de la federación y del Estado, situación que dice mucho sobre lo que pueden hacer como iniciativa propia. En estos últimos años, los ingresos del municipio se han triplicado pero no han sido suficientes para lograr la autonomía financiera. En el año 2008 los ingresos ascendieron a 73,381,927.33 de los cuales el 26% corresponde a los ingresos propios y el 74% a fondos por participaciones y aportaciones federales y estatales. De sus ingresos propios, el más importante por su monto es el proveniente del Impuesto Predial que representa 74.17% de los ingresos propios. Sin embargo, ha ido en detrimento, pues en el 2000 representaba el 81.3% del total de los ingresos propios.

De los recursos con los que cuenta el municipio, más del 30% se destina a los servicios personales. Son parte del gasto corriente que asciende a más del 53%, le sigue el 35% en gasto de inversión y obra; el resto para pago de deuda.

El Plan de Desarrollo Municipal

De acuerdo con sus objetivos iniciales la presidencia municipal panista del periodo 2006-2009 buscó el acercamiento con la gente, tratando a los habitantes con respeto y comprometiéndose a satisfacer las necesidades de la sociedad. Su misión como administración fue establecer estrategias programadas, que generen la motivación y el compromiso entre los servidores públicos que integran la gestión municipal, y que tuvieran como premisa fundamental la satisfacción de necesidades y aspiraciones de desarrollo de la población, proporcionando servicios que eleven su calidad de vida y fortalezcan una cultura participativa entre la ciudadanía.

Para dar cumplimiento al objetivo principal de la administración (el acercamiento con la gente) durante el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal se recuperaron

las demandas de los habitantes expresadas durante la campaña electoral y se complementaron con una consulta realizada a los habitantes del municipio en enero de 2006.

... desde que iniciamos la campaña oficial tuvimos la precaución de delegar en una persona la responsabilidad de que tomara notas de todas las demandas de obra, principalmente,... para saber lo que se iba a incluir en el plan... a la par se entrevistó a las autoridades para saber su punto de vista sobre las obras del municipio, y los regidores de las delegaciones nos hicieron llegar sus demandas, (así como también) algunos ciudadanos y algunos líderes sociales. De esta manera se creó el Plan de Desarrollo Municipal (Navarro, 2008)

Esto reveló que las principales demandas ciudadanas se concentraron en el desarrollo urbano -el 50%-, seguidas del agua y saneamiento, educación, cultura física y deporte y, por último, energía con un 5%. Estas demandas estaban en estrecha relación con las vertidas en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Desarrollo del Estado de México, por lo que su vinculación con estos documentos no implicó grandes modificaciones, solo había que ubicar las necesidades del municipio en áreas específicas de trabajo, lográndose su vinculación en cuatro. La tabla 1 resume esta concordancia.

Tabla 1. Vinculación con los Planes Nacional y Estatal

NACIONAL		ESTATAL	MUNICIPAL
AREAS	Orden y respeto	Seguridad Pública	Reglamentación municipal Impartición de justicia municipal Procuración de justicia municipal Derechos humanos Seguridad pública y Protección civil Seguridad pública y tránsito
	Crecimiento con calidad	Seguridad económica	Fomento al desarrollo económico y empleo Empleo Desarrollo agrícola Desarrollo forestal Modernización comercial Fomento turístico
			Desarrollo urbano sustentable Desarrollo urbano Suelo Agua y saneamiento Electrificación y alumbrado público Protección al medio ambiente Modernización de las comunicaciones y el transporte
	Desarrollo social y humano	Seguridad social	Desarrollo social y combate a la pobreza Salud Vivienda Educación y cultura Cultura física y deporte Desarrollo integral de la familia y asistencia social Atención a los grupos étnicos
		Igualdad de oportunidades	Apoyo a las mujeres Oportunidades a los jóvenes Apoyo a adultos mayores Atención a personas con capacidades diferentes
Un buen gobierno	Cimiento para la seguridad integral	Modernización integral de la administración pública Financiamiento para el desarrollo	

Fuente: realización propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal

La redacción del Plan de Desarrollo Municipal no significó grandes problemas pues entre los miembros del ayuntamiento había personas con la capacidad y experiencia para organizar esta información, por haber desempeñado en trienios anteriores cargos de representación popular (regidurías).

...afortunadamente yo tenía una poquita de experiencia en esas cuestiones, fui regidor en el municipio, y presidente del Comité Municipal del PAN (Navarro, 2008)

La participación en actividades de mejoras al medio ambiente a nivel federal y estatal se debe a su situación geográfica, pues el municipio tiene gran importancia para la conservación de las áreas verdes que circundan a la Ciudad de México. Hay vínculos con dependencias gubernamentales de distintos niveles en materia de ecología a nivel federal, por medio del Comité Municipal de Asuntos Metropolitanos y la Dirección de Desarrollo Metropolitano⁴.

La Comisión Municipal de Asuntos Metropolitanos se integró en la sesión de cabildo del 13 de noviembre de 2006, con el presidente municipal al frente (Actas de cabildo: 2006,16). Los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal en materia de ecología responden a las necesidades estatales y nacionales. Dichos objetivos son: asegurar el suministro de agua potable, preservar el entorno ecológico de la tala inmoderada y los asentamientos irregulares, asegurar la prestación de servicios públicos para el tratamiento de los desechos sólidos y aguas, entre otros. Los artículos 24, 29 y 81 del Bando Municipal dan cuenta de estas medidas:

Como se desprende de la tabal 1, cuatro son los rubros en que hace hincapié el Plan de Desarrollo Municipal: primero, seguridad pública, en el plan se propuso crear reglamentos para mejorar el desempeño de los miembros de la seguridad pública y el tránsito y el fortalecimiento las instituciones que imparten justicia en el municipio, para que se conduzcan de acuerdo a derecho y no invadan funciones de otras instancias, todo esto sustentado en el título décimo del Bando Municipal que regula el funcionamiento, organización y principios de la Dirección de Seguridad Pública Preventiva Municipal (Bando Municipal: 2007, 38).

⁴ El 22 de diciembre de 2005, se declara la zona metropolitana del Valle de México, incluyéndose un municipio del Estado de Hidalgo, las 16 delegaciones del Distrito Federal y 59 municipios del Estado de México, dentro de los cuales se encuentra Atlautla, esta inclusión representó para el municipio la colaboración en ciertos proyectos de la Cd. de México, como el caso que nos ocupa, el cuidado del medio ambiente.

Segundo, la seguridad económica, se propuso fomentar el empleo e impulsar el desarrollo agrícola y pecuario a través de la participación de los sectores público y privado del municipio. Uno de los incentivos económicos para el desarrollo de la agricultura y la explotación de los recursos del bosque es el ecoturismo. Por las características físicas del municipio se sugirió implementar un plan de crecimiento económico a través de la difusión y usufructo de los atractivos turísticos y arqueológicos del municipio, creando un corredor turístico por las delegaciones y la zona boscosa del municipio (el santuario de la mariposa monarca).

Tercero, desarrollo social y combate a la pobreza, se diseñó una política de ampliación en la cobertura de los servicios de las viviendas: electricidad, agua, drenaje hasta alcanzar un 60% de la población. Los objetivos fueron: disminuir los porcentajes de desnutrición, mejorar los servicios de salud en cuanto al número de beneficiados y calidad, mejorar la infraestructura de las escuelas y abatir los índices de analfabetismo, todo esto normado por los artículos 109 al 111 del Bando Municipal (Bando Municipal: 2007, 30).

En cuanto al respeto de los derechos de los niños, mujeres, discapacitados y adultos mayores, el fomento de la participación de las mujeres en igualdad condiciones y el aumento en el índice de participación femenina y de los jóvenes en lo público, se planteó instrumentar programas de apoyo para estos sectores y abrir espacios dentro de la administración. Hay que dar cuenta, en este punto, que esta administración ha destinado una mayor presupuesto a la infraestructura básica y educativa, pero en lo que se refiere a la igualdad de oportunidades su desempeño ficticio pues en el ayuntamiento únicamente hay un 20% de mujeres ocupando un cargo directivo, mientras que el 78.4% restante es ocupado por hombres.

Cuarto, modernización de la administración pública municipal, los objetivos del plan fueron: implementar durante toda la gestión campañas para regularizar el uso y tenencia de la tierra, la inscripción en el registro civil y el otorgamiento de facilidades de pago para los servicios que presta el municipio. Se propuso integrar y desarrollar el Sistema de Ingresos Municipales de Atlautla (SIMA).

La estrategia a seguir para optimizar la captación de recursos propios fue la actualización de los sistemas de recaudación y del padrón de contribuyentes. Esta medida era prioritaria, pues permitirá que otros programas de beneficio social puedan asignarse al municipio y así aumentar los apoyos hacia la comunidad. Otra medida fue realizar una distribución racional y austera de los recursos públicos, orientar la inversión pública hacia la atención de los sectores sociales con mayor rezago y vigilar que el presupuesto autorizado se aplicara en tiempo y forma, además de mantener una deuda pública por incapacidad de saneamiento de finanzas.

...desafortunadamente, la recaudación en todos los municipios, y le hablo básicamente por el mío, es bajísima, yo tengo la obligación de pagar \$700,000 de agua en bloque, al gobierno, a CAEM y tan solo yo recaudo el 10% no más, de lo que yo pago, entonces a mí me pega demasiado esto (Navarro, 2008).

Uno de los objetivos del Plan fue la relación permanente entre el gobierno y sociedad fundamentada en la corresponsabilidad y participación activa de los ciudadanos, este acercamiento pretendía lograrse con la aprobación en cabildo del día ciudadano, el cual consiste en dedicar dos días de la semana para atender las demandas ciudadanas, un día para atender a los habitantes de la cabecera municipal y otro para visitar alguna delegación (con base en un calendario). Cabe hacer mención que aunque esto se aprobó desde los inicios de la administración hasta el 2008 se concretó y solamente por algunos meses.

Para los trabajadores del ayuntamiento se propuso estimularlos otorgando reconocimientos por su desempeño; los servidores públicos recompensados serían aquellos que realizaran mejor sus actividades en marco de la eficiencia y eficacia, sin olvidar la constante capacitación para estos servidores públicos. A lo largo de la administración se autorizaron varios estímulos y reconocimientos a diferentes miembros del ayuntamiento, pero no hay registro de cuales fueron los requisitos para obtener estos estímulos.

La normatividad con que cuenta el municipio para implementar todos estos proyectos es el Bando de Policía y Buen Gobierno; y Reglamento Interno de Trabajo, aprobado el 18 de octubre de 2006 y entró en vigor el día 23 de octubre de 2006 (Reglamento Interno

de Trabajo: 2006, 13). ¿Cómo se logra gobernar sin la emisión de normas claras y que den certidumbre a la población?

Los órganos de la administración pública municipal son los siguientes:

- I. Presidencia.
- II. Secretaria del H. Ayuntamiento.
- III. Tesorería.
- IV. Contraloría.
- V. Oficialía calificadora.
- VI. Coordinación municipal de derechos humanos.
- VII. Asesoría jurídica.
- VIII. Direcciones de:
 - a) Desarrollo social.
 - b) Planeación y desarrollo económico.
 - c) Desarrollo urbano.
 - d) Obras públicas.
 - e) Protección civil.
 - f) Seguridad pública.
 - g) Servicios públicos.
 - h) Reglamentos

En el caso de la dirección de reglamentos; y de planeación y desarrollo económico si están contempladas en el Bando Municipal pero no funcionan en la práctica, existiendo otras dos direcciones: Educación y Cultura y Cultura Física; y Deporte que si operan aunque no están contempladas en el Bando Municipal. Por tanto, la comisión de reglamentos recae en la novena regidora, que en este caso es de extracción perredista y su trabajo no se ha concretado, pues solo se menciona que están en elaboración los reglamentos de mercados, panteones, parques, jardines y áreas verdes, protección civil, agua potable, drenaje y alcantarillado.

Alcances

De acuerdo con lo proyectado en el Plan de Desarrollo Municipal, en los dos primeros años de gobierno se realizaron acciones permanentes, como son: el mantenimiento de la red de agua potable y drenaje (atendiendo fugas de agua y conectando las viviendas al sistema de drenaje, repartiendo agua en pipas a las escuelas y oficinas públicas en tiempo de estiaje y a los particulares que así lo soliciten); la gestión, ante las diferentes esferas de gobierno, de apoyos para los campesinos y los sectores vulnerables del municipio, mantenimiento a la red eléctrica y de alumbrado público, a las escuelas, espacios recreativos, deportivos, panteones y edificios públicos, así como apoyos a los diferentes grupos sociales que lo pidan, previa solicitud.

Estas medidas se han realizado con recursos propios y se han llevado a cabo en toda la comunidad, aunque las obras consideradas de alto impacto se han concentrado en la cabecera municipal: la construcción de un módulo deportivo, el centro de salud, y la instalación de la red de agua de polietileno, estas dos últimas obras con apoyo del gobierno estatal.

...estas obras se están realizando, porque los hizo como compromiso: la clínica y la red de polietileno, la del tubo negro, esas obras son del compromiso que él hizo y si está cumpliendo, yo lo reconozco (Navarro, 2008).

Hay que remarcar que el 50% de estas obras benefician a la población de la cabecera municipal y la delegación de San Juan Tehuixtitlán y el resto se reparte entre las demás delegaciones (Tepecoculco, Tlalamác, Col. Guadalupe, Popo Park-Delicias). Por otro lado, se han hecho más obras de las programadas en el Plan de Desarrollo Municipal.

El rubro en el que más recursos se han invertido durante la gestión panista ha sido en infraestructura básica, pues se proyectaron 139 obras, 62 en 2007, 76 en 2008 y las restantes en 2009; de estas 139 obras, 37 eran para San Juan Tehuixtitlán, 31 para la cabecera, 29 para Tepecoculco, 19 para Tlalamác, 9 para la Colonia Guadalupe Hidalgo y 14 para el Popo Park. Lo anterior reafirma lo estipulado en el Plan pues una de las demandas más sentidas era precisamente la infraestructura, ubicada en el área de se-

guridad económica, destinándose más del 25% del presupuesto, el cual se distribuyó en la construcción de guarniciones, banquetas y en el mantenimiento y ampliación de los servicios de agua, drenaje, luz y alumbrado público y obras de gran impacto.

Pese a todo, en lo que va de la gestión se han realizado 42 obras en la cabecera, siendo el espacio con mayor inversión en infraestructura. Esto claramente contraviene lo plasmado en el Plan de Desarrollo Municipal y genera conflictos al interior de las sesiones de cabildo. Los regidores expresan de manera constante su malestar sobre esta inequitativa asignación de los recursos y, por tanto, de las obras de beneficio social solicitando que se realicen obras en beneficio de todo el municipio (Actas de cabildo: 2006, 18).

...nosotros nos basamos en cuestiones de necesidades...por ejemplo, antes las obras y montos se repartían con base en el número de los habitantes de cada comunidad, de tal suerte que siempre a la cabecera le tocaba un poquito más... Pero esto no funcionaba bien, tenemos que Popo Park y Delicias, las delegaciones más pequeñas, tienen varias necesidades, entre ellas la construcción de más escuelas, ya que las que tienen funcionando están en muy malas condiciones (algunas eran provisionales) y por tanto la necesidad de recursos era lo doble de lo que a ellas les correspondía. Entonces, al no tener el recurso completo, lo que comúnmente la gente hacía era canalizar este recurso a obras como el bacheo, que son importantes. Pero es más importante un espacio para estudiar y esto creo que nadie lo discutiría. Entonces la forma de designar una obra o el monto es con base en las necesidades, no al número de habitantes (Navarro, 2008)

Acorde con las prioridades señaladas en el Plan de Desarrollo Municipal, las áreas donde se asignaron mayores recursos en el primer año de la gestión (2007) fueron en el rubro de financiamiento para el desarrollo, cuyo objetivo era mantener una deuda pública aceptable, pagándose el adeudo con el ISSEMYM e ISPT al 100%, con la Comisión de Agua el 15% y 20% a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

En el rubro de Orden y Respeto se formó la Comisión de Seguridad Pública municipal (Navarro: 2007, 16) la cual se reúne mes a mes con las diferentes instancias de seguridad

y representantes de la sociedad civil, para coordinar acciones que proporcionen seguridad a los habitantes y disminuyan los índices de criminalidad. Esto en cumplimiento a los artículos 139 al 144, que regulan la integración y atribuciones de esta Comisión dentro del ámbito municipal (Bando Municipal: 2007, 38).

En cuanto a la seguridad social, la gestión panista se ha enfocado a equipar a las escuelas con instalaciones eléctricas e hidráulicas, al mantenimiento de sus edificios y la actualización del acervo bibliográfico en escuelas y bibliotecas; en los deportes se han construido instalaciones y asignado recursos para la participación en eventos deportivos y culturales. Se ha apoyado con el traslado de enfermos a otros centros de atención médica a personas de escasos recursos, así como campañas para el cuidado de la salud según lo estipulado en el artículo 110 del Bando Municipal. En cuanto a los apoyos a sectores vulnerables de la población (niños, madres solteras y adultos mayores) se han gestionado varios programas entre los que destacan: Oportunidades, 70 y más, despenzas y desayunos escolares.

En el caso de la salud pública se han implementado año con año campañas de vacunación y esterilización de perros haciendo uso de las facultades que le otorga el Bando Municipal en su artículo 111 y se han implementado cursos y talleres para la capacitación en el trabajo. Referente a Derechos Humanos, en primer instancia se nombró al encargado de esta área (por cierto es el único empleado del ayuntamiento que cuenta con estudios de posgrado) y después se le instruyó en sus funciones: las cuales se han diversificado en cursos, pláticas y talleres así como la asesoría y canalización en la defensa de los derechos de las personas, reportando un avance del 60% en sus actividades planeadas. (Actas de cabildo: 2006,13).

Para 2007, los programas de apoyo se centraron en el campo distribuyendo maquinaria, semillas e implementos agrícolas, aunque de manera discrecional, pues no hay una difusión en el municipio sobre las fechas y requisitos para inscribirse a estos programas.

Para el ejercicio de 2008, las acciones del gobierno se centraron en el rubro de la segu-

ridad económica. Se programaron 76 obras, 16 más que las contempladas en el Plan de Desarrollo Municipal, las cuales se distribuyeron de la siguiente forma: 39 en la cabecera municipal, 15 en San Juan Tehuixtitlán, 11 en Tepecocolco, 2 en Tlalamác, 2 en la Colonia Guadalupe Hidalgo y 7 en el Popo Park; de éstas el 45% están terminadas, 4 tienen un avance del 75% y 8 del 50%, esto representa en promedio el 50% de las metas propuestas para este periodo, tal como lo informó en el 2° informe.

Para este año las obras se concentraron al igual que el anterior en la infraestructura básica: construcción de guarniciones, banquetas, seguida de la instalaciones educativas, lo que muestra una congruencia entre lo expresado en consulta para la elaboración del plan y las obras realizadas por este gobierno, donde hubo diferencias fue en las poblaciones beneficiadas, pues las obras se concentraron en la cabecera municipal, no en las delegaciones (San Juan Tehuixtitlán) como estaba planteado originalmente.

Referente a las otras áreas de gobierno, no hubo correspondencia entre las prioridades del Plan Nacional del Desarrollo y las municipales, por ejemplo: la seguridad. En el municipio, las acciones se centraron en la creación de un comité, la capacitación y vinculación con otras esferas del poder ejecutivo y no hubo un incremento en los elementos de este departamento ni un aprovisionamiento de uniformes, patrullas y demás equipo de trabajo. En el caso de la ecología, se formó una comisión, pero no se dio seguimiento a las actividades federales y estatales para implementarlas en el municipio, no hubo campañas sobre el cuidado del medio ambiente.

En las demás comisiones que supervisa el cuerpo edilicio, se avanzó en 60% de lo proyectado, pues no se implementaron campañas o programas que fortalecieran sus actividades: en el área de empleo se realizaron pláticas con una empresa, en cuestión de los reglamentos no se presentaron al cabildo los proyectos de los demás manuales administrativos para las diferentes áreas del municipio; en relación con el cuidado de los espacios públicos: jardines, parques y panteones, esto se hizo como una obra del municipio y no como un programa de la comisión responsable pues, aunque haya campañas de limpieza, no se contó con el servicio del limpia y los desechos siguieron en los alrededores.

res de estos lugares. En cuanto a los programas sociales en el 2008 se centraron en los adultos mayores y los niños.

Al inicio de la administración panista una de sus prioridades fue el acercamiento con la gente. Por ello en el Plan de Desarrollo Municipal se contempló la instrumentación del día ciudadano y los cabildos públicos, dos medidas que si bien se llevaron a cabo, no despertaron en la ciudadanía esa conciencia participativa a que todo gobierno democrático aspira, por lo que la participación ciudadana quedó limitada a los parámetros oficiales: la conformación de los consejos de participación ciudadana, y los comités de obra (COCICOVIS).

Estos organismos se forman mediante una convocatoria expedida por el ayuntamiento a principios del mes de enero donde se estipulan las bases, plazos, tiempos y requisitos de esta elección y, tienen su fundamento legal en los artículos 54 a 61 del Bando municipal. En cuanto a los cabildos públicos no se concretaron y el día ciudadano solo funcionó por un breve periodo de tiempo durante el 2008.

En el Plan de Desarrollo se menciona la necesidad de mantener las relaciones con las asociaciones del municipio, aunque solamente han sido utilizadas como el medio para conseguir apoyos: son los casos de la asociación de apicultores del municipio en el año 2007, las asociaciones de taxistas (con las que se tienen reuniones periódicas para tratar problemas de seguridad). También la presidencia municipal realizó visitas a las diferentes asociaciones de padres de familia, así como con los mayordomos de las diferentes capillas y los representantes de otras comunidades religiosas, en busca de algún patrocinio para sus festividades o mejoras para sus instalaciones. Pese a estos acercamientos, no hubo un acercamiento propositivo de las asociaciones al gobierno en cuanto a las obras que podrían realizarse, o la exigencia de la rendición de cuentas.

Además de estos vínculos con la comunidad, el presidente municipal mantiene una relación estrecha con otros miembros de su partido que tienen cargo de elección popular o administrativos en otras esferas de gobierno. Esto ha permitido al presidente

municipal gestionar otros programas en beneficio de la comunidad.

...la forma en que yo he conseguido apoyos es por medio del Comité Ejecutivo Nacional. Por lo menos nos reunimos una vez al mes. Se llaman reuniones de alcaldes y, es donde los presidentes municipales del PAN (somos 25) nos reunimos cada mes y se tocan diferentes secciones. Las secciones de cada quien se tocan en asuntos generales, y nos ponemos de acuerdo en qué temas vamos a tocar en la siguiente reunión. Son temas de tesorería, de programas y el presidente del Comité Directivo, el ingeniero Juan Carlos Núñez Armas, se encarga de invitar al titular de esa área, llámese titular federal, titular estatal, para que les dé seguimiento (Navarro: 2008)

Además de este apoyo con los órganos directivos de su partido, se establece una estrecha relación con un diputado panista encargado de vigilar el desempeño de los miembros del ayuntamiento. En las ocasiones que el ayuntamiento yerra en sus decisiones, el diputado está facultado no para regañar pero si para reconvenir sobre las consecuencias de las acciones ejecutadas por el gobierno, como podrían afectar los niveles de credibilidad y el apoyo electoral a su partido.

...Nosotros tenemos un contacto muy directo con el partido, nos va dando asesoramiento... el encargado del municipio en nuestro caso es el Diputado Ing. Ciro Gómez Leiva (Navarro, 20008).

En cuanto a sus relaciones con las otras esferas de gobierno, estas se dan en un marco de cordialidad y respeto, lo que ha permitido que aunque sean de diferentes posiciones ideológicas haya cooperación entre ellos. Hay que recordar que el municipio pertenece al distrito local 28, el cual tiene una representación perredista, pero esto no ha impedido que se realicen obras conjuntas o que los habitantes obtengan beneficios en especie para la construcción, remodelación o mantenimiento de sus casas habitación o sus centros de reunión.

En el ámbito estatal, el partido gobernante es el PRI, y aunque no haya una sólida relación, en materia de obras y apoyos a la comunidad, si se cumplen los requisitos no ha habido negativas a las peticiones y rechazo a colaborar con los programas estatales.

La relación ha sido lo más cordial posible, a pesar que somos de diferente color, porque en gran medida ha contado la actitud de su servidor. Allá en Ozumba, cuando nos ha tocado recibir apoyos del diputado, que se hacen en eventos masivos, el municipio al que más apoya es Atlautla, entonces es una muestra clara de que hay congruencia. Y del gobierno estatal, la verdad, yo quiero pensar que la falta de apoyo extra ha sido por falta de recursos, no porque Atlautla sea panista (Navarro, 2008)

Actualmente se está construyendo en el municipio una obra con apoyo del gobierno estatal que beneficiará no solo a los habitantes de Atlautla, sino también a los del municipio de Ozumba.

Dio inicio la construcción del puente vehicular las Vías-Xico que beneficiará la población de Atlautla y Ozumba, obra realizada por la gestión del presidente municipal y su equipo de trabajo ante la instancia federal. El alcalde Raúl Navarro Rivera dijo: “Se nos está apoyando con recursos de programas federales como “es pie de casa. (Presidencia Municipal, 2009)

Conclusiones

Como puede observarse a lo largo del trabajo, el desempeño de este ayuntamiento está enmarcado en un proyecto personal, pues si bien sigue los principios básicos del Partido Acción Nacional (centrados en el humanismo) el presidente municipal le ha impregnado su sello personal:

...todas las acciones que nosotros hacemos, están de acuerdo con la doctrina, los estatutos del partido y son para mejorar las condiciones de vida de la ciudadanía; tenemos 4 principios y la base de estos es el humanismo (Navarro, 2008)

La preocupación del presidente municipal es el buen trato hacia los habitantes del municipio y en ese sentido ha encaminado sus acciones. Pretende resolver las necesidades de la gente siempre y cuando se le soliciten personalmente. Sin embargo, el trato que dan los empleados de la presidencia en algunos departamentos es déspota y prepotente, lo que ha generado rechazo hacia la figura del edil en algunos sectores de la población, bajando los índices de aceptación con los que llegó a la Presidencia. Aunque se reconoce

el trabajo realizado en materia de obra pública, no ha sido suficiente para revertir esta tendencia.

Por otro lado, en la práctica la vinculación entre los planes estatal y federal no fue posible, no pudieron vincularse el proyecto de nación y el municipal, pues en esta esfera de gobierno lo que se priorizó fue la inversión en obra pública, a costa de descuidar otros sectores de desarrollo.

En cuanto al proyecto de gobierno como partido, no pudo llevarse a la práctica porque la mayoría de las personas que participan en su administración desconocen la doctrina panista, su proceder responde no al presidente municipal sino a los personajes políticos del municipio que los apoyaron para conseguir o mantenerse en los puestos que están desempeñando. Los intereses personales están por encima de los intereses del partido.

Fuentes de consulta

- BASE de datos (2008), “Partidos políticos y elecciones en el Estado de México”,
Centro Universitario UAEM-Amecameca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Cleary, Matthew R. “Competencia electoral, influencia ciudadana y desempeño del gobierno en los municipios mexicano” en Política y Gobierno. Volumen X. Núm. 1. CIDE
- H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ATLAUTLA.
“Actas de Cabildo 2006 - 2009. Libro 1
- H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ATLAUTLA.
Bando municipal. 2007
- H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ATLAUTLA.
1ª Informe de la Administración Pública 2006 - 2009
- H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ATLAUTLA.
2ª Informe de la Administración Pública 2006 - 2009
- H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ATLAUTLA.
Plan de Desarrollo Municipal 2006- 2009
- H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ATLAUTLA.
Reglamento Interno de Trabajo 2006

H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ATLAUTLA.

Presupuesto por programas ejercicio fiscal 2008

H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ATLAUTLA.

Organigrama del Ayuntamiento de Atlautla 2006- 2009

H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ATLAUTLA.

Programa anual de obras 2007

H. AYUNTAMIENTO MUNICIPAL CONSTITUCIONAL DE ATLAUTLA.

Programa anual de obras 2008

IEEM. Instituto Electoral del Estado de México. (2006).

Código Electoral del Estado de México, IEEM, México.

IEEM (2000). Sistema de Información Electoral Básica y Cartografía Digitalizada, CD versión 2001,

Dirección de organización del Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, México.

IEEM (2005). Memorias de los procesos electorales 1993-2005, CD versión 2.001,

Dirección de organización del Instituto Electoral del Estado de México, Toluca, México.

PRESIDENCIA MUNICIPAL (2009). Página web de la presidencia municipal

Entrevistas

NAVARRO Rivera, Raúl (2008). Presidente Municipal Constitucional del Municipio de Atlautla,

Estado de México. Entrevista realizada por Gisela Flores Flores, en la Presidencia Municipal, Atlautla, Estado de México.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

El gobierno del PRD en Amecameca

Miguel Ángel Sánchez Ramos

Introducción

El estudio de los partidos políticos en México ha sido frecuente entre politólogos o estudiosos de la política y sus elementos. Entre ellos, en la perspectiva histórica, destacan Fuentes (1979), Garrido (1986), González (1986) y Rodríguez Araujo (1989); en el matiz de la transformación, institucionalización, y democratización están Reyes del Campillo (1996), Reveles (1999; 2002; 2003; 2004, 2005), Woldenberg (2000), Loaeza (1999), Borjas (2003), Sánchez (2001). La mayoría de ellos se enfoca a dar cuenta de la transformación e institucionalización que los partidos políticos han sufrido en el plano nacional.

También hay investigaciones que versan sobre el desempeño de los gobiernos locales, entre estos están Guillén (1996), Merino (1990, 1994), Ziccardi (1991, 1994a, 1994b, 1995, 1998a, 1998b, 2000), Mejía (1994), Cabrero (1996a; 1996b; 2005,), García (1999), Garza (1998), Delgado (1995), Pérez (1994), Ramírez (1998) y de ellos, un esfuerzo interesante para ligar el gobierno al ejercicio del partido está en los trabajos de Ziccardi, Guillén (1996) y Ramírez (1998). Es estas investigaciones se encuentran resultados que sitúan a los partidos políticos como actores condicionados por una serie de factores sociales, económicos y culturales que los ciñen en su ejercicio a la vez que particularizan sus acciones y gestión. El trabajo de Cabrero (2005); *Acción pública y Desarrollo Local*, entre otros, recopila las experiencias innovadoras de la gestión de varios municipios de la República, sin embargo, la mayoría son municipios urbanos o metropolitanos, casi con nula la referencia de rurales.

Margarita Morales (2005) rescata las experiencias de Premio de Gobierno y Gestión Local del CIDE, en un trabajo que pretende demostrar las diferencias entre los partidos políticos. Una conclusión a la que llega es:

Los gobiernos del PAN lo hacen siguiendo las directrices de su partido, por lo menos en lo que corresponde a los programas que consideran importantes; el PRI mostró en 2002 un intento de imponer sello en sus programas, pero no logró consolidar el esfuerzo, pues en 2003 se esfumó; los gobiernos locales del PRD no parecen recibir directrices institucionales y parecen más bien responder a los programas y prioridades de los gobernantes en turno (Morales, 2005: 328)

Interesante en cuanto que es un resultado de un contraste en diferentes programas de gobierno municipal en donde se rastreó la forma en cómo cada partido los atendió. De la misma forma María del Socorro Arzaluz (2002) da cuenta que hay diferencias en el gobierno local ente el PAN, PRI y PRD.

A pesar de estos estudios es insuficiente la sistematización que en México existe sobre el desempeño de los partidos en el gobierno y más aún en el caso de los gobiernos locales, de ahí que el presente capítulo pretende explicar el perfil del PRD en el gobierno municipal de Amecameca, México para el periodo 2006-2009. Para ello es imprescindible hablar primero de las generalidades del municipio; posteriormente describir el diseño institucional que adoptó el gobierno en estudio manifiesto en el Bando Municipal y en el Plan de Desarrollo; en un tercer momento, analizar el desempeño a través de la revisión de informes, acciones, obras y relaciones del gobierno, para finalmente, calificar el gobierno de partido. Estos elementos componen la estructura de este capítulo.

El método utilizado fue el estudio de caso, con el apoyo de técnicas como la revisión de documentos oficiales, la entrevista a presidente municipal, regidores, secretario del ayuntamiento y algunos funcionarios de primer nivel. Así mismo se presentan los resultados de una encuesta que revela los niveles de satisfacción ciudadana y la calidad democrática.

Generalidades del municipio

Datos socioeconómicos

El municipio de Amecameca se ubica en el oriente del Estado de México, con colindancias al norte con el municipio de Tlalmanalco, al Sur con los municipios de Ozumba y Atlautla; al oriente con el estado de Puebla; al poniente con los municipios de Ayapango y Juchitepec.

El municipio se integra con las siguientes localidades, una cabecera municipal: Amecameca de Juárez, y ocho delegaciones:¹ San Francisco Zentlalpan, Santa Isabel Chalma, Santiago Cuauhtenco, San Pedro Nexapa, San Diego Huehuecalco, San Antonio Zoyatzingo, Aldea de los Reyes y San Juan Grande (Bando, 2008).

Tiene una extensión territorial de 181.72 km², con una población de 48 363 habitantes², lo que equivale a 266.16 habitantes por kilómetro cuadrado. Condición que no es cierta del todo ya que aproximadamente el 50% de la superficie es de tipo de suelo forestal, bosque, el 31.71% es tierra dedicada a la agricultura y el tipo de suelo urbano equivale a 3.82% del territorio.

El 61.9% de su población está concentrada en la cabecera municipal, mientras que el resto distribuido en las delegaciones. El 65.6% de la población fluctúa entre los 0 y 34 años de edad, el 35% entre 15 y 34 años de edad, por lo que se puede afirmar que es un municipio de jóvenes, lo que implica que las políticas pueden girar alrededor de las demandas de este tipo de población, como pueden ser escuelas, áreas deportivas, salud y empleo, entre otros.

La actividad económica preponderante en el municipio es la relativa a los servicios, ha

¹ El gobierno en estudio ascendió dos subdelegaciones al rango de Delegaciones, consignados en el Bando Municipal (2007) y Bando (2008)

² Según datos del II Censo de Población realizado por el INEGI en el año 2005. Sin embargo el gobierno municipal afirma que este dato está por debajo de la realidad, por lo que ellos estiman que su población es de 60 mil habitantes, pero no hay elementos que sustenten su estimación, es decir, no hay evidencia explícita del método de estimados utilizado.

habido un abandono paulatino del campo para pasar a ejercer el comercio y también por la migración hacia la ciudad de México para buscar empleo. El personal ocupado en el área de servicios es de 3550 (INEGI, 2005), un poco más de la décima parte de la población en edad de ser económicamente activa. Según el INEGI (2005), la población en edad de ser económicamente activas es de 31751 personas, de los cuales el 47.21% es PEA.³

El municipio según el Consejo Nacional para la Población cuenta con un índice de marginación baja. Esto está sustentado en que la población que es alfabeta está alrededor de 94.34% según el Plan (2006), la cobertura en el servicio de agua es de 97.3%, el 92.5% de la población cuenta con drenaje, el 98.6% cuenta con energía eléctrica, el servicio de limpia tiene una cobertura del 70% de los sectores poblacionales (Plan de Desarrollo, 2006: 49), cuenta con 9 panteones el municipio, según el Plan de Desarrollo hay ocho parques jardines y áreas recreativas, pero no todos propios para el esparcimiento, pues se incluyen áreas verdes de boulevard o carreteras.

El índice de desarrollo humano es de 0.8182, que es considerado alto, ocupando el lugar 407 de los municipios a nivel nacional y en el 45 de los 125 municipios del Estado de México. Sin embargo, en la cabecera es el lugar donde se concentran la mayoría de los servicios educativos y de comercio, la totalidad de los administrativos, de salud y financieros. Es una condición común en los municipios en donde se repite el factor expresado en la teoría económica sobre el centro y la periferia, donde aquél es el privilegiado y en donde se aplican la mayoría de los recursos, concentración que se repite de los esquemas del plano nacional. La sede del gobierno municipal en la cabecera repite los fenómenos de las capitales de los estados guardando las distancias y dimensiones. El PIB del municipio para el año 2004, ascendió a 264'319,686 dólares

Datos políticos

Un análisis de gobierno de partido nos lleva a revisar el sistema de partidos a la vez que esto conduce a su nexa, el sistema electoral. Estas condiciones son importantes

³ La Población Económicamente Activa (PEA) es aquella población de 12 años y más que está en edad de trabajar y la PEIA es la que estando en edad no están ocupadas.

para entender la acción gubernamental, para analizar la relación que guarda el partido con el gobierno y, así comprender las consecuencias de supremacía o dominación que se establecen entre estas dos instituciones, de ahí que sea oportuno descifrar como se compone el gobierno municipal en Amecameca.

El gobierno municipal descansa en un ayuntamiento integrado por un presidente, un síndico y seis regidores electos por el principio de mayoría relativa en planilla, y cuatro regidores por el principio de representación proporcional. Como se desprende de la integración del ayuntamiento, se trata de un sistema electoral con dominante mayoritario.

Para el periodo en estudio, el PRD gana las elecciones obteniendo 5736 votos, lo que equivalió a 37.58% de la votación total emitida. Con este porcentaje, el partido que obtuvo la mayoría, el PRD, ganó 8 lugares en la integración del Ayuntamiento. El resto, cuatro regidores por representación proporcional, corresponden dos al PRI y dos al PAN. El 66% del ayuntamiento está en manos del partido que ganó las elecciones. Aquí, conforme a este sistema electoral hay una desproporcionalidad alta entre la fórmula electoral y la conversión a gobierno, entre el resultado electoral y la conformación del gobierno. Visto esto desde el formato de partidos y utilizando un logaritmo que nos auxilie para medir la presencia de partidos en la elección y en la composición del gobierno municipal, compuesto por el NP de Juan Molinar (1991) y utilizado en otras ocasiones para medir competitividad electoral junto con el MV definimos lo que es el formato de partido (Sánchez, 2008). En este sentido el NP en la elección del año 2006 es igual a 2.66, con un formato multipartidista. Mientras que el NP en el ayuntamiento es de 1.22 con un formato de partido dominante. Entonces, en la elección hubo alta competitividad pero esta no se mantiene para la integración del ayuntamiento. La desproporcionalidad es muy alta, derivada del sistema electoral por una supuesta cláusula de gobernabilidad. Esta situación es general en el Estado de México.

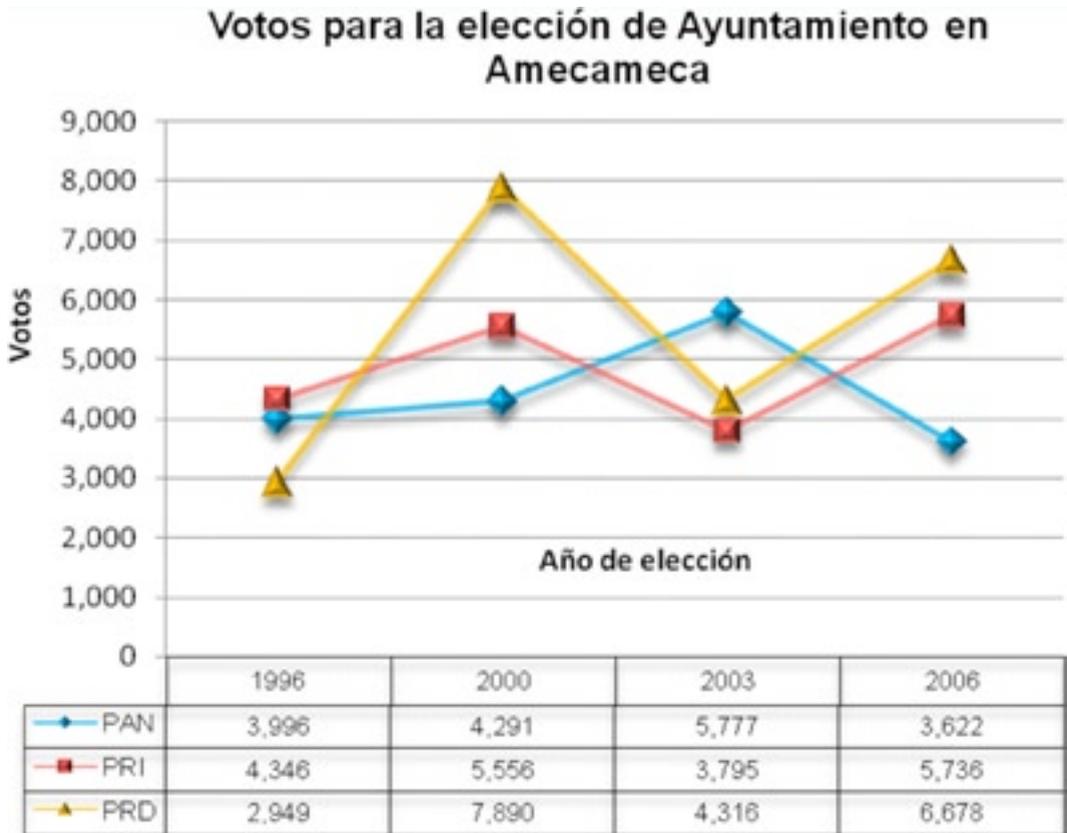
Así las cosas, el partido que gana se puede llevar todo, pues la conformación del gobierno le favorece en el diseño. El PRD en Amecameca cuenta con las dos terceras partes de la votación en un cabildo, órgano por donde pasan las propuestas para

convertirse en decisiones de gobierno.

El Partido de la Revolución Democrática había ganado la elección en el año 2000 y gobernó del 2000 al 2003. En el siguiente trienio (2003-2006) gobernó el PAN. El municipio empezó su alternancia en el año 2000, aun cuando los registros consignan que en el año 1972 había ganado el PAN, en realidad, la planilla que en ese entonces impulsaba el PAN estaba compuesta por prístas que habiendo encontrado la negación de registro y nominación por parte del PRI, y con la luz verde del gobernador, se registraron por el PAN, pero nunca dejaron de ser militantes del Revolucionario Institucional. Este triunfo se debió a que el candidato por el PRI Francisco Juárez no contaba con la simpatía popular, mientras que el candidato desplazado era Alberto Lara, quien contaba con apoyo popular y con la autorización del entonces gobernador Carlos Hank González, así llegó por el PAN a la presidencia de Amecameca para administrar de 1973 al 1975. Alberto Lara mantenía una relación cercana y de buen nivel con Carlos Hank González (Lara, 2006).

El desempeño electoral del PRD en Amecameca, concretamente en el caso de la elección de ayuntamiento, ha sido de una constante fluctuación como puede verse en la gráfica 1. Para el año 1996 logró 2949 sufragios colocándose en tercer lugar, pues en esa ocasión se centró la lucha entre el PRI y el PAN. Para la elección del año 2000, el PRD se ve beneficiado y cosecha 7890 votos, la mayor votación en la historia del municipio. En ese año logra para el partido el gobierno municipal. En la elección del año 2003, el PRD perdió 3574 votos en relación con la elección anterior, pues logró 4316 sufragios en el año 2003. Esta pérdida que lo llevó de nuevo al segundo lugar fue producto de una división de la élite política al final del trienio. Finalmente en el año 2006, vuelve a ganar la elección ahora con 6678 votos. En estas últimas cuatro elecciones se ha visto un comportamiento cíclico.

Gráfica 1



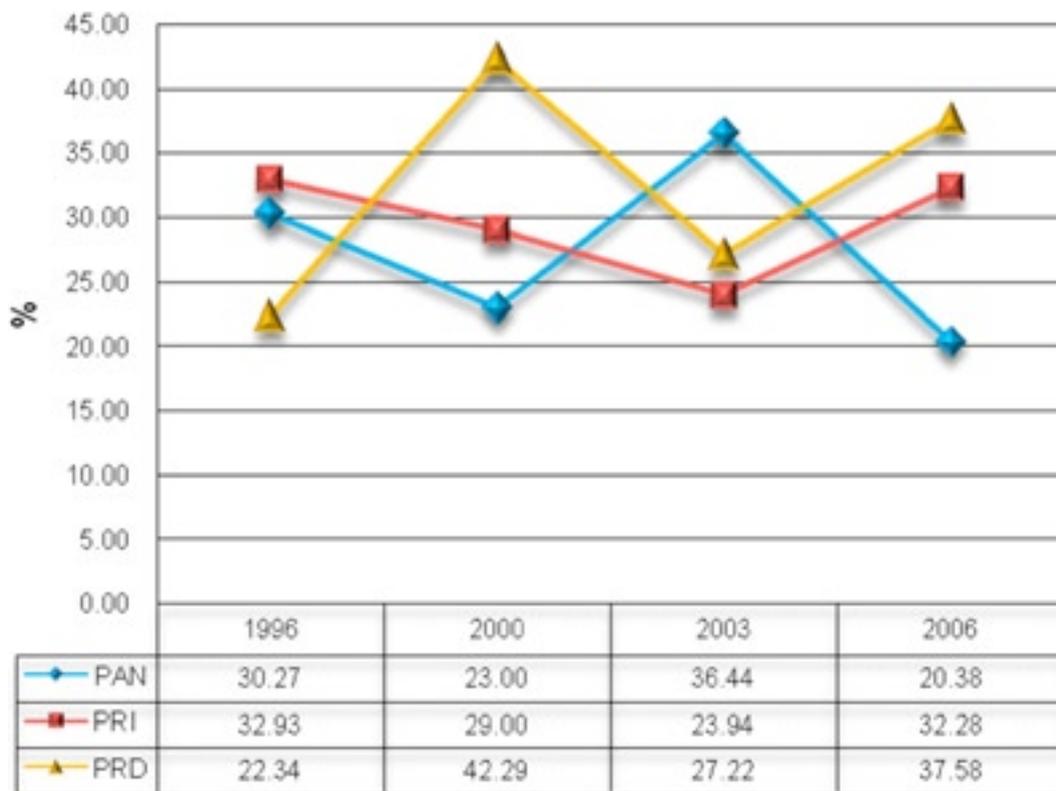
Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 2 puede observarse que el PRD y el PAN tienen un comportamiento cíclico mientras que el PRI registra una tendencia más hacia la baja, pero si se compara con la gráfica 1, los comportamientos se pueden ver diferentes, el caso del PRI tiene una votación que fluctúa entre los 4000 y 6000 votos aunque en porcentaje haya una tendencia descendente. El PRD en los dos gráficos conserva la misma tendencia, no así el PAN. Finalmente, aún cuando la mayor de las veces se hable de los resultados

electorales en valores relativos, la verdad es que una elección se gana con votos.

Gráfica 2

Porcentaje de votos en la elección de Ayuntamiento en Amecameca



Fuente: elaboración propia.

Finanzas públicas

El gobierno municipal requiere de recursos para sufragar el gasto público, para ello la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le reconoce la libertad hacendaria, que si bien faculta al Ayuntamiento para decidir sobre el uso y destino de los recursos de la hacienda municipal, la realidad es que los municipios se ven limitados por los ingresos propios que recaudan, dependiendo en gran medida del financiamiento proveniente del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal⁴. En el caso de Amecameca, esta dependencia gira alrededor del 90%, por lo que la autonomía financiera, considerada esta como la diferencia entre la proporción del total de ingresos y los provenientes de la federación, es del 10%.

En el análisis del gobierno de partido este rubro es de suma importancia, pues la dependencia o la falta de autonomía financiera en mucho definen las acciones que el gobierno municipal puede emprender. Si la dependencia a recursos indirectos es alta, entonces, el gobierno municipal, como gobierno de un partido, no tiene total libertad para establecer los destinos de esos recursos que muchas veces vienen con etiquetas para ser aprovechados.

Según datos consignados en el Plan (2006: 76) los ingresos provenientes del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF) para el año 2002 ascendían a los 45 millones de pesos, para el 2003 llegaron a los 49 millones de pesos, en el 2004 fueron de casi 46 millones, y del 2005 fueron superiores a los 57 millones. Todos estos ingresos indirectos establecieron una dependencia del 70.21%, 76.93%, 79.87% y 87.22% respectivamente. Como puede notarse, el gobierno perredista al iniciar la administración se encuentra con una tendencia ascendente en cuanto a la dependencia de recursos federales, a pesar de que en el concepto de impuestos había logrado el municipio un ascenso, pero no suficiente para revertir la relación. Los impuestos del orden municipal en Amecameca andaban alrededor de los 5 millones para el año 2005, lo que equivalía al 7% de los ingresos. En el año 2006, los ingresos recaudados fueron del alrededor de 89 millones de pesos, de los cuales 5 millones y medio ingresaron por impuestos

⁴ Los ingresos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal se componen tanto de las participaciones como de las aportaciones federales, y se regulan por la Ley de Coordinación Fiscal.

mientras que 72 millones llegaron por el SNCF, lo que equivalen cerca del 81%.

El gobierno municipal actual cuenta con un manejo financiero superior a los 97 millones de pesos para el año 2007, y superiores a los 127 millones para 2008. Para el primer año los recursos del SNCF ascendieron alrededor de los 77 millones; para el segundo año estos mismos recursos se registraron sobre los 87 millones, alrededor del 68% de los ingresos municipales. Es preciso comentar que los recursos federales se componen de dos ramos, el 28 y el 33 del presupuesto de egresos de la federación. El ramo 28 se integra por las participaciones federales, que equivalen, por ejemplo para el año 2008 a 47 millones de pesos, lo que significa el 54% del ingreso por el SNCF. El resto, lo que llega al municipio por el ramo 33, es conocido como aportaciones, que principalmente se componen de dos fondos: Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de Municipios y Demarcaciones del D.F (FORTAMUN). En el año 2008, estos fondos se compusieron arriba de los 10 y 18 millones respectivamente, lo que equivalen al 11.5% y 20.5% del ingreso por vía del SNCF, el resto para completar el 100% corresponden a remanentes del mismo ramo 33.

Es importante también comprender que los recursos por estos fondos, sobre todo los del ramo 33, permiten a los gobiernos municipales hacer obra. El FISM tiene la finalidad de apoyar a la infraestructura del municipio, en agua, drenaje, alcantarillado y obras de construcción dirigida a consolidar el crecimiento del aspecto urbano. Estos recursos son de gran importancia para el municipio, en general, pues en muchos casos son el suero de la obra pública y del trabajo de desarrollo urbano para el municipio. El FORTAMUN tiene un destino más para apoyar las necesidades propias o deudas de los gobiernos municipales.

En la gráfica tres se observa que la distribución del ingreso por fuente es desproporcional, en donde las participaciones son mayores al 50%, le siguen las aportaciones que ascienden al 34.65%. Participaciones y aportaciones casi llegan al 90% en promedio, dejando sólo el 11% a ingresos directos. Esto gráficamente demuestra la dependencia que se tiene del recurso indirecto.

Gráfica 3. Distribución de los ingresos en el Municipio de Amecameca



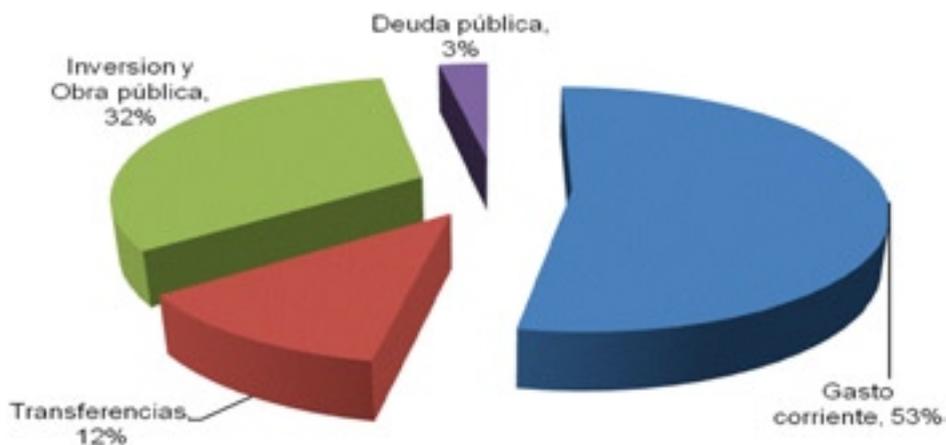
Fuente: Elaboración propia.

Ahora bien, si las participaciones son ingresos que llegan al municipio para ser aplicados de forma libre y no limitada o etiquetada como los del ramo 33, también sirven en gran medida para sostener el gasto corriente. Por ejemplo, en el año 2005, el gobierno municipal de Amecameca gastó un poco más de 80 millones de pesos de los cuales casi 33 millones fueron para servicios personales (41.25%), en obras públicas se invirtieron arriba de los 28 millones (35%). En el año 2006 se gastan en total casi 90 millones de pesos, de los cuales 48 millones se destinaron para el pago de servicios personales (53%) bastante arriba del año anterior aun cuando el gobierno perredista declaró al tomar posesión que había tomado el acuerdo de bajarse los salarios para el caso de los miembros del ayuntamiento, probablemente este incremento se debe a los bonos de despido del ayuntamiento anterior; en obras se invirtió un poco más de 18 millones (20%) menos que un año antes. En 2007, el egreso ascendió a 92 millones de pesos, de ahí se pagó 46 millones a servicios personales (50%); en obras 21 millones (22%). En el año 2008 egresaron 127 millones de pesos, de ahí se pagó casi 53 millones en servicios personales (41.7%) y en obras se destinaron 32 millones (25%).

Los datos anteriores coinciden con lo que el presidente municipal declaró en su entrevista en el sentido de que en su gobierno hubo una reducción de la nómina. Acción que los gobiernos perredistas aplicaron en la mayoría de los gobiernos municipales como promesa de campaña. En el caso de Amecameca, sí cumplieron (Guerrero, 2008).

Como puede desprenderse de lo descrito y según la gráfica N° 4, el gasto corriente en el municipio es mayor al 50%, pues se integra por servicios personales, materiales y suministros y servicios generales. Las transferencias son del 12%, lo que se destina al gasto de inversión y obra pública es del 32% y la deuda pública asciende al 3%.

Gráfica N° 4 Distribución del gasto en Amecameca (Valor relativo)



Fuente: Elaboración propia.

Planeación y Reglamentación

Plan de Desarrollo

El gobierno municipal establece a través del Plan de Desarrollo el diseño de su gestión, contemplando sus líneas y estrategias que desarrollará durante el trienio. De ahí la importancia de que este documento no sólo se convierta en un trámite para dar cumpli-

miento a la ley, sino que sea el eje de referencia del trabajo de la administración municipal. Empero, por grandes deficiencias del sistema nacional y estatal de planeación, en muchos municipios, los planes de desarrollo son producto de un trabajo fuera del seno de la gestión y de la oficina encargada de esta tarea, el caso no es la excepción.

Para realizar el Plan Municipal de Desarrollo de Amecameca, se convocaron foros, pero sobre todo, los referentes y compromisos recogidos durante la campaña son las demandas consideradas para estructurar el documento y dar respuesta a la población. En el Plan se incluye un diagnóstico rico en datos, así como la propuesta para atender las demandas municipales. El gobierno identificó que los problemas de la comunidad estaban en torno a la seguridad pública, agua potable, turismo, empleo, educación y deporte. El mismo gobierno toma la decisión de incorporarlos como ejes rectores. Ante estos dos hechos del gobierno municipal se sitúan dos etapas de la elaboración de políticas, la identificación de problemas y la formulación de políticas o alternativas. Momentos que no son cuestionados ni influidos por el partido del gobierno.

En cuanto a la estructura del Plan, esta responde al isomorfismo inducido por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de México (Sánchez, 2007). Casi la totalidad de municipios observaron el esquema recomendado y la metodología impuesta para la elaboración de los planes de desarrollo.

En Amecameca se estableció como misión, “El Ayuntamiento de Amecameca es como cuerpo colegiado, el máximo órgano de gobierno, que tiene como responsabilidad fundamental promover el desarrollo social, económico, político y cultural del municipio para mejorar las condiciones de bienestar de todos los amecamequenses” (Plan, 2006: 143). Como puede notarse es una misión que establece un diseño institucional y no se puede desprender que aquí esté la filosofía del partido, es una pretensión universal y exigida que se requiere de un gobierno, pero no refleja por sí los principios del partido en el gobierno.

La visión quedó asentada como “El Ayuntamiento de Amecameca estará integrado por comisiones, dependencia, organismos y entidades públicas, que articulando esfuerzos

logrará brindar servicios de calidad y dotar de la infraestructura necesaria, que permita mejorar las condiciones de vida de la población del municipio” (Plan, 2006: 143). La perspectiva para el final del periodo de gobierno, si bien tiene un sentido general, si le impone la huella buscada por el partido de mejorar las condiciones de vida. Aunque esta aspiración es el fin de todos los partidos, la diferencia estriba en las propuestas que sugieren para alcanzarla.

El gobierno municipal del PRD en Amecameca se propuso gobernar en coordinación con la sociedad, a la cual la responsabiliza del interés y la resolución de los problemas que afectan a todos a través de la unión de esfuerzos y organización.

El PRD se autodetermina como un partido político que promueve la participación ciudadana, empero la que se prevé en el Plan de Desarrollo es la participación institucionalizada, la que la ley dispone, aunque el gobierno en estudio implementó las audiencias públicas como mecanismo a través del cual las personas presentan demandas, quejas, sugerencias en el buzón de propuesta ciudadana.⁵

Otra forma de participación que se encuentra en el municipio es la comunitaria, la propia de las faenas en las obras públicas; este tipo corresponde al esquema de operación de los recursos del ramo 33 y no son exclusivos del municipio en estudio.

Los compromisos establecidos en el Plan son de carácter institucional, con esto se quiere decir que no necesariamente tienen que ser propios y exclusivos de una propuesta del PRD, son de sentido común. Llama la atención que tenga establecido como objetivo específico de la modernización económica el que reza: “atraer empresas privadas, franquicias y transnacionales que inviertan en el municipio”, por ser contrario a la posición del Partido en cuanto al tratamiento del capital privado, nacional o extranjero. Con esto se denota la autonomía del gobierno, el distanciamiento del partido.

⁵ El Plan Municipal de Desarrollo (2006) habla de participación social al referirse a la participación ciudadana.

Bando

La función reglamentaria es la vía que tiene el gobierno municipal para poder gobernar, la ausencia de instrumentos de mando y normativos trae como consecuencia el desgobierno.

En la administración en estudio, sólo contaba con un Bando de Policía y cuatro reglamentos: del Archivo municipal, Protección Civil, Interno de trabajo y el Interno de la Dirección de Seguridad Pública.

Uno de los compromisos del gobierno fue en el sentido de la elaboración de reglamentos y manuales. Esta situación no ha sido atendida por el gobierno, en el segundo informe se consigna que se aprobaron los manuales de las unidades administrativas y dos reglamentos, el interno de cabildo y el de mercados. Estas acciones de omisión de generarse los reglamentos respectivos para gobernar es de llamar la atención, pues el cuestionamiento entonces que cabe es ¿cómo se puede gobernar si no es a través del establecimiento de normas claras que afiancen los derechos y obligaciones de los gobernados a la vez que dan certidumbre a la actuación de respuesta del gobierno? La facultad reglamentaria con la que cuenta el gobierno municipal es la mayor arma efectiva que pueden tener para gobernar y conducir los destinos de un pueblo; el reglamento lo que hace es facilitar la operación de la ley y contextualizarla al municipio, a la jurisdicción territorial. Sin reglamentos se contribuye al desgobierno. La ausencia de reglamento que mayor impacto causa es el de la administración pública municipal, pues no hay ordenamiento que reconozca atribuciones a las dependencias de la administración municipal. Esto es grave para la legalidad de los actos administrativos de estas dependencias.

Lo más recurrido es la elaboración de los Bandos. Tanto el del año 2007 como el del 2008, son muy similares, casi el único cambio se centra en fecha de expedición y algunas reformas menores.

Gobierno y partido

El gobierno de los municipios es facultad de los Ayuntamientos, los cuales están presididos por el presidente municipal, quien a su vez se erige, por ley, en el ejecutivo del

municipio. Corresponde al presidente esta doble función; por un lado, presidir a la vez que ser miembro del Ayuntamiento, órgano de máxima decisión en el gobierno; por otro lado, es el que ejecuta las decisiones tomadas por ese órgano colegiado. En cuestión del diseño, el Ayuntamiento es el centralizador del gobierno, sin embargo, en la práctica, el presidente toma decisiones de ejecutivo no limitado por el órgano colegiado (cfr. Cabrero, 1996b; 2002, 2005; García, 1999; Garza 1998; Guillén, 1996; Ziccardi, 1995), concentrando la toma de decisiones. Esto se le facilita también debido al diseño que deposita la ejecución de la administración pública en manos del presidente, éste se auxilia de una estructura orgánica que tiene como su superior inmediato al mismo edil a pesar de que los nombramientos los hace el Ayuntamiento a propuesta del Presidente. Esta es la condición, entre otras, que sobresalta la figura del presidente como centralizador de información y decisiones.

El Ayuntamiento para atender los asuntos que por ley le corresponden, se organiza en pleno o en comisiones.

El reparto y distribución de las comisiones del Ayuntamiento de Amecameca quedó de la siguiente manera:

Comisión	Responsable	Partido
Gobernación, Seguridad Pública, Tránsito, Protección civil y Planeación del Desarrollo	Presidente Municipal	PRD
Hacienda	Síndico Procurador	PRD
Obras Públicas, Desarrollo Urbano, Agua, Drenaje y Alcantarillado	Primer Regidor	PRD
Fomento Agropecuario y Económico	Segundo Regidor	PRD
Ecología y Fomento Forestal	Tercer Regidor	PRD
Cultura, Educación, Deporte y Recreación	Cuarto Regidor	PRD
Turismo	Quinto Regidor	PRD
Mercado	Sexto Regidor	PRD
Parques	Séptimo Regidor	APM
Revisión y Actualización de la Reglamentación Municipal, Equidad y Género	Octavo Regidor	APM
Transporte y Vialidad	Noveno Regidor	PAN
Salud	Décimo Regidor	PAN

Fuente: Plan (2006)

Según el Plan de Desarrollo (2006), las comisiones están distribuidas atendiendo al perfil profesional, experiencia laboral y conocimientos del territorio, donde no se distinguió la procedencia política. Sin embargo, las comisiones que por la dinámica social y política del municipio son las más importantes como la de obra pública y la de mercados están en manos del PRD, mientras que las de mayor polémica y conflicto municipal como el

caso de la de transporte y vialidad está a cargo del PAN.

Las decisiones del cabildo han sido tomadas dentro de los marcos institucionales, en la más de las veces, en los términos en que el presidente presenta sus propuestas. Hace falta que los acuerdos sean publicados a través de la Gaceta, la publicación es el requisito, que dentro del proceso legislativo o reglamentario permite la iniciación de la vigencia y su aplicación general.

La rendición de cuentas en principio se favorece con la buena disposición del presidente a transparentar la información, pero encuentra en los empleados resistencia para generar la información y ofrecerla al ciudadano que la solicite.

Informe

El Informe de Gobierno como un documento que consigna los resultados logrados por una gestión, proyecta el vínculo entre el diseño establecido en el plan de desarrollo, por lo que revela la consistencia entre la formulación y la instrumentación de acciones. Al revisar el Segundo Informe de Gobierno, se puede percatar que se describen acciones del ámbito de las relaciones públicas del gobernante y logros que se consideran relevantes en el periodo.

Se informa sobre la participación ciudadana a través del Consejo de Desarrollo Municipal, figura necesaria para la aplicación de los recursos del ramos 33. Este tipo de participación es institucional y no pertenece a una actividad propia del gobierno o del partido. Estos se valen de aquella para instrumentar acciones en obras públicas. Reporta el número de sesiones de cabildo pero no las decisiones tomadas.

El gobierno municipal ha enfocado la aplicación del FISM en la construcción de obras en escuelas, pavimentación, áreas deportivas y parques. Hay algunas obras de impacto, la construcción de un edificio para habilitarlo como maternidad como apoyo a madres que trabajan y madres solteras. Parece esta acción identificada con algunos ejercicios similares que el partido hace en otros ámbitos. Otra obra mayor es la construcción de la

clínica para la mujer. Ambas construcciones cuentan con arquitectura moderna. Otra obra se centra en la ampliación del Sistema DIF para que pueda ofertar talleres. En resumen podemos decir que las obras de construcción se han centrado en una población joven y de mujeres.

Es de llamar la atención que un gobierno perredista haya entregado en comodato la administración de la guardería, pues el ideal del partido es la administración directa por parte del gobierno. Esto nos sirve para ilustrar más la separación que se establece entre el partido y el gobierno, pues aquí en este caso, sobresale el perfil del presidente, quien es empresario y tiene esa condición misma que aplica en los asuntos públicos.

En general, con estos puntos que se han desarrollado se comparte la conclusión que Margarita Morales presenta:

El comportamiento de los gobiernos del PRD es quizá el más interesante, pues a pesar del importante crecimiento de su presencia electoral en todos los niveles de gobierno, al parecer no tiene un programa de gobierno que pueda ser generalizable a todos los gobiernos de su partido o, teniéndolo, los gobernantes de su partido no lo respetan. Ambas posibilidades reflejan la situación política del PRD: fragilidad electoral, divisiones profundas en su interior y falta de consistencia en sus propuestas de políticas públicas” (Morales, 2005: 328)

Acciones

La designación para ocupar los cargos directivos de la estructura orgánica de la administración, los hace el Ayuntamiento a propuesta del presidente. La designación sigue el esquema del *spoils system*. Los funcionarios y empleados de la administración ingresan al servicio por haber apoyado la campaña electoral, su acomodo se debe principalmente por el apoyo en el proceso de campaña, esto genera baja profesionalización en el servicio administrativo.

El 83.3% de los funcionarios de la administración, cuenta con estudios de educación superior y posgrado, el 16.6% sólo tiene estudios de nivel medio superior (Plan, 2006:

72). La profesionalización implica no sólo el contar con la profesión sino que exista especialización, capacitación y desarrollo en el desempeño de la función. Esto significa permanencia y efectividad bajo una evaluación al desempeño y el reconocimiento respectivo en la producción de resultados. Esto está lejano para el municipio, no sólo para el que es objeto de estudio.

Al inicio de la gestión, el presidente convocó, sin autorización del cabildo, a personas que tuvieran cierto perfil para seleccionar al Director de Seguridad Pública, proceso por el cual se seleccionó al teniente Ismael Ruiz Cárdenas que fue nombrado Director de Seguridad Pública. Era una buena señal de que las cosas podían ser de forma diferente, pero fue el único caso que se seleccionó por concurso.

Los funcionarios del primer nivel cuentan con un perfil profesional que se apega con cierta regularidad a las funciones a desempeñar. La designación de los directores de las dependencias de la administración municipal quedó como sigue:

Dependencia	Funcionario
Secretaría Municipal	Dr. Humberto Alfredo Soto Castilla
Tesorería Municipal	P. de C.P. María del Pilar Estrada Mendoza
Contraloría Interna	L. en C.P. y A.P. Irma Carranza Flores
Dirección de Obras Públicas, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente	Ing. Hugo Chicas Palacios
Dirección de Administración y Servicios Públicos	Ing. Emmanuel Amaro Álvarez
Dirección Jurídica y de Gobierno	Lic. Mario Gerardo Gómez Mendoza
Dirección de Desarrollo Social	Lic. Cuauhtémoc Sánchez Pineda
Dirección de Seguridad Pública	Tte. Ismael Ruiz Cárdenas
Unidad de Planeación	IAE. Emiliano Saúl Sandoval Torres

Fuente: Plan Municipal de Desarrollo de Amecameca 2006-2009

Todos los funcionarios referidos en el cuadro a excepción de Ismael Ruiz, estuvieron en la campaña del ayuntamiento, fiel a la política mexicana, se le colocó en un cargo directivo. Esto es propio no sólo de la política mexicana, no debe verse como una acción demeritoria, pues es una forma de acceder y ejercer el gobierno, empero, en México se hizo un uso excesivo de esta forma y se cayó en el clientelismo y patronazgo. Por eso los anglosajones utilizan el término *spoils system*, para no dar el sentido peyorativo de clientelismo. Para el caso es lo mismo llámese como se llame.

Además de los funcionarios, también se colocaron a empleados de confianza y del nivel operativo bajo el principio del *spoils system*. Entonces, la pregunta es ¿quién ingresó o invitó a la administración municipal tanto a funcionarios como a empleados? La respuesta es muy fácil, el presidente municipal. Es el único que tiene ese poder de decisión. A los funcionarios los propone ante el ayuntamiento en la primera sesión de cabildo, mismos que se acordaron sin mayor problema, con la aprobación mayoritaria del partido del presidente. Los demás, los empleados entran sin pasar por el consentimiento del cabildo, aunque este puede tener atribuciones sobre el tamaño de la burocracia.

Lo que se quiere rescatar con esto es la forma en cómo se introduce personal a la administración y como logra el presidente, pagar los favores de campaña y asegurar lealtad en el ejercicio del empleo. El patronazgo es ejercido por el presidente, respaldado por el gobierno municipal, no tanto lo ejerce el partido. Esta situación de hecho le da autonomía al gobierno fijando distancia del partido.

En cuanto a las obras públicas que en su segundo informe da a conocer el presidente, las clasifica en obras terminadas, en proceso y por iniciar. En las primeras, las terminadas relacionan 19, de las cuales 7 se refieren a obras en escuelas, 8 a desarrollo urbano como pavimentación y drenaje, y el resto, 4 obras, a desarrollo social. En éstas últimas están la clínica de la mujer, la estancia infantil, la remodelación de una cancha de basquetbol y un parque ecoturístico. La suma para estas obras se reporta en 20 millones 315 mil 811 pesos.

En las obras en proceso ubica acciones de segunda etapa de obras de desarrollo social mencionadas, y obras de desarrollo urbano. Igual dinámica se percibe en las obras por iniciar, una a desarrollo urbano, ya sea para pavimentación, rehabilitación o mantenimiento de equipamiento urbano, y otras obras para escuelas. Las obras más fuertes en su gestión son la clínica para la mujer y la estancia infantil. Ambas ya con inicio de operación para la prestación del servicio. Este tipo de acciones, centró la atención del gobierno en las mujeres.

Autonomía

El tema de gran interés para esta investigación y otras que estudian a los gobiernos de partido, es la definición de la autonomía o dependencia de los gobiernos a los partidos o a la inversa, del partido al gobierno. En nuestro caso, como se ha venido delineando, el gobierno municipal cuenta con una estructura y diseño sui generis, esto lo hace interesante en su análisis, pues como ya se dijo a pesar de que el gobierno y la máxima autoridad en el municipio es un órgano colegiado, también existe la figura de ejecutivo municipal, el cual depende del ayuntamiento. Esto nos hace suponer, y según la ley así es, que el presidente está subordinado a lo que le mandata el ayuntamiento, sin embargo, en la realidad, no es tan directo, tiene sus matices, los que estriban en la cultura política de los políticos, su preparación, la sumisión, la falta de conocimiento técnicos sobre el asunto a tratar, en muchas ocasiones hasta se desconoce información del asunto, lo cual es privilegio del presidente.

En cuanto a la cultura política de los políticos encontramos que la mayoría de los regidores, no sólo en el municipio de estudio, se subordinan ante el presidente considerándolo como el principal, condición que por tradición histórica se repite dado que se multiplica el esquema de una cultura presidencialista, unipersonal, inclusive autoritaria. Este es el gran talón de Aquiles de los municipios, que desde adentro del gobierno se contemple sumisión. Ésta en parte se debe a la falta de manejo de información precisa, técnica y que, en consecuencia, genera desconocimiento en los regidores, los cuales sólo reciben información en la medida que el presidente les transmita o, en el mejor de los casos, cuando ellos hacen valer su cargo y figura política (muy pocas veces).

Ante este fenómeno de dependencia de los regidores, tanto del mismo partido del presidente o de otros, el edil les lleva ventaja y utiliza el poder de la información para imponerse. Aunque cabe hacer mención que en la lógica de la transición democrática, hoy se ve más la búsqueda de gobierno que llega a acuerdos y consensos con las actores. La pluralidad es un valor que viste a los gobiernos en las democracias, empero también, de forma dicotómica, existe el autoritarismo, el clientelismo, el patronazgo.

El presidente municipal de Amecameca, en una entrevista (Guerrero, 2008) sostiene que los acuerdos del cabildo han sido aprobados por unanimidad en un 95% de los casos. Esto nos lleva a inferir que se han sido tratados los asuntos de cabildo buscando acuerdos entre los participantes. Él mismo refiere que en los primeros meses del tercer año de gobierno, algunos regidores de oposición a su partido han votado con abstención, esto según él, por los tiempos electorales que se avecinan y porque así pueden demostrar que no están en todo con el presidente, aunque por las temáticas de votación no puedan oponerse, por eso han preferido la abstención. Interesantes estos resultados, pues si los acuerdos de cabildo han sido resultado de un consenso, habla entonces, que el gobierno municipal ha subordinado sus valores y los de su partido a los principios del municipio, como premisa es bueno, pero como revelación de gobierno de partido, una vez más manifiesta que el gobierno está por encima del partido. El que maneja los temas y políticas es el gobierno.

En este sentido descrito, la relación entre el partido y el gobierno denotan autonomía, más del último con respecto al primero. Esto es así porque hay otra condición que contribuye a que así sea, esto es, fiel al modelo originario del partido (Panebianco, 1990), el personalismo del liderazgo del presidente que se impone en el partido, es más allá de las entrañas y decisiones en el gobierno.

Habría que precisar, entonces, los siguientes rasgos característicos de la relación de gobierno y partido:

El gobierno es quien identifica los problemas de la agenda pública y los manipula para jerarquizarlos, en esto no encontró resistencia del partido ni propuestas de problemas surgidas por éste diferentes a los que él ubicó.

La formulación de acciones o, en un sentido muy amplio, de políticas, se hacen en el seno del ejecutivo municipal, el cabildo no tiene un papel significativo en la formulación de acciones, sólo decide si aprueba o no aprueba las propuestas que le presenta el presidente municipal.

La ejecución de las acciones corresponden al presidente municipal, lo que lo coloca como un ente con alto grado de centralización de decisiones y de recursos, condición que hace que el partido esté subordinado al gobierno e inclusive se

convierta en la maquinaria, además de la electoral, reproductora de acciones de gobierno, es un brazo con el que ha contado el gobierno municipal. Esto podrá afirmarse en el punto subsecuente referente a organizaciones políticas.

En función de estas características se afirma que el partido no domina la agenda, la formulación de acciones o políticas y mucho menos las ejecuta. Entonces, el gobierno está en autonomía del partido, estableciendo un esquema de separación como lo llama Cansino (2001) y que significa que los gobernantes pueden gobernar sin encontrar oposición o presión por parte del partido que los sustenta y además éste se ve dependiente de aquél. La relación de influencia del partido ante el gobierno es débil. No así la de éste con el partido, esto más debido a las características y propósitos personales del presidente que a una acción sostenida del gobierno.

Organizaciones políticas vinculadas

En Amecameca desde el año 2003 se creó una organización impulsada y fundada por el actual presidente: Juan Manuel Guerrero, cuando era diputado suplente a la LIX Legislatura Local. Esta asociación que recibe el nombre de Desarrollo Social Ciudadano (DSC),⁶ funge como un espacio de aglutinamiento para: a) promover acciones a favor de la ciudadanía resolviendo necesidades más sentidas como son agua, tinacos, despensas y obras pequeñas; b) la formación de una estructura electoral que le permitiera a Juan Manuel Guerrero posicionamiento en la ciudadanía y poder ganar la elección constitucional; y c) ser una corriente que dentro del partido se apodera de su estructura y

⁶ Esta organización surge como estrategia y respuesta ante la forma en cómo se nominó al candidato del PRD a la presidencia municipal de Amecameca para el periodo 2003-2006, en el cual no se vio favorecido Juan Manuel Guerrero, después de haberse sentido el preferido del Presidente Municipal quien al final se inclinó por otro: Arnulfo Adaya Silva. Ante esta decisión desfavorable para Guerrero, el entonces presidente municipal, Federico del Valle Miranda, que buscaba la candidatura a la diputación local, invita a Guerrero a ser candidato suplente a la diputación. Así es como el partido arregla las diferencias, con el uso de incentivos colectivos para los miembros de la élite. Una vez pasada la elección constitucional, en la cual ganó el candidato a diputado del PRD y perdió el candidato a presidente municipal del mismo partido, Guerrero decide salirse del Grupo Acción Política (GAP) en el que se ubicaba junto con Federico y forma Desarrollo Social Ciudadano, sin abandonar al PRD. Esta decisión que se ve avalada por Héctor Bautista en ese entonces diputado federal y representante de la corriente de Movimiento Vida Digna (MOVIDIG). La inserción a esta corriente del partido y participando en su transformación hacia Alternativa Democrática Nacional (ADN), van cosechando triunfos en la región y en el municipio. El triunfo electoral del diputado local por el distrito 28 y el ayuntamiento de Amecameca son logros de este grupo, además del municipio de Ecatepec y la Senaduría por el Estado entre otras victorias.

permitiera ejercer el control a Juan Manuel Guerrero en la toma de decisiones para la nominación de candidatos a presidente para las elecciones constitucionales de 2006.

Estos propósitos se lograron, Juan Manuel Guerrero después de haber trabajado un año con la DSC, gana las elecciones internas de su partido para presidente del Comité Directivo Municipal, donde también lleva casi carro completo con consejeros y delegados, esto él mismo lo califica como “...triumfo derivado de nuestro trabajo, logramos obtener una gran mayoría” (Guerrero, 2008). Una vez que logra la nominación para candidato a presidente municipal, con la mayoría y el control que tenía del partido en el plano municipal se impone y deja a su sustituto: Jesús Rufino Carballido. Después, en la elección de comité, el presidente sigue siendo impuesto por Guerrero, ahora es el caso de Héctor Muñoz. Esta relación de control le permite al gobernante estar por encima del partido y establecer autonomía de él para los asuntos de decisión de agenda y demás propios del gobierno.

Este control del partido que logra la corriente de Guerrero se debe en gran medida al apoyo que recibe de Héctor Bautista, uno de los líderes principales del Movimiento Vida Digna (MOVIDIG) e impulsor de Alternativa Democrática Nacional (ADN). A través del DSC se limita la acción de Federico del Valle Miranda⁷ y el grupo que representaba, el cual se identifica con el Grupo de Acción Política (GAP) que lidera Higinio Martínez. Hoy este grupo o corriente está limitada en las decisiones municipales del partido, lo tiene copado el presidente a través de los cuadros del partido que es gente que si identifica con él, “muchas de las gentes que trabajan en la administración son miembros del Comité Directivo Municipal” (Guerrero, 2008) y, a través de su organización: DSC.

Esa relación establecida con el partido a través de estos dos principales vínculos en el orden del comité municipal permite que el presidente del partido conozca las decisiones del gobierno y las apoye en el contacto con la población y con la movilización social que tenga a su alcance, situación que coopera en la legitimación del gobierno.

⁷ Federico del Valle Miranda, Médico Veterinario Zootecnista, fue presidente del partido (1998-2000) y el presidente de Ameameca por el PRD (2000-2003). Pertenece al GAP...

El vínculo que se tiene con el Comité Directivo Estatal (CDE) es estrecho, pues si en un primer momento la relación con Ricardo Moreno expresidente del CDE era buena la relación e institucional, ahora con Luís Sánchez en la presidencia del CDE se mejorado que él como el presidente municipal pertenecen a la misma corriente: ADN.⁸ La comunicación es mejor y oportuna para precisar toma de decisiones. Es natural que la relación con el CDE sea en otra dimensión, por las formas de control que los partidos políticos guardan para sí y que ejercen sus líderes, como es el caso de la nominación, de la generación de apoyos para candidaturas y este tipo de lógicas propias de lo electoral.

Otro aspecto importante en el contexto del Estado de México, es la centralización de las decisiones en la capital del Estado. En este sentido, la relación que el presidente establece con el líder del partido en el plano estatal le facilita a la vez que le permite estar en el conocimiento de las decisiones, las tendencias y promociones de programas de gobierno.

El presidente municipal reconoció que la relación con Higinio Martínez es buena y que se mantiene en los márgenes institucionales y personales. Actualmente Martínez es el líder de los diputados del PRD en la LVI Legislatura del Estado, entonces, la relación con él le permite al presidente tener oportunidad de negociación o gestión para favorecer al gobierno que preside. Es menester reconocer que la relación tanto con el CDE como con el líder de los perredistas en la Legislatura y el líder de ADN, ahora Senador de la República, están en el plano personal y por la representación política y de grupo que significa Guerrero para ellos y estos para él. En este sentido el edil lleva una ventaja bastante marcada al resto de su gobierno, quienes se encuentran limitados en estas relaciones. Nuevamente aquí se denota el perfil del modelo originario del partido, el moverse por personalismos y liderazgos centrados en sujetos. Además de la constante movilización de fuerzas entre corrientes y grupos que se ven acrecentadas por las dinámicas de éstas en el plano nacional.

⁸ La evaluación en términos de posiciones controladas por ADN en el plano estatal es favorable para esta organización, pues se estima que el CDE, la mayoría de los comités municipales en el Estado, 50% de los diputados perredistas en la Legislatura Local y la representación del partido en el Consejo General del IEM están bajo el control de Alternativa Democrática.

Conclusiones

Después de la revisión al gobierno de partido en Amecameca podemos citar algunas conclusiones:

El proyecto ideológico de los partidos políticos, concretamente el del PRD no está en dirimiéndose el municipio. La acción en el ámbito municipal se sujeta más a las demandas ciudadanas que a un plan predeterminado e intencionado como parte de una acción racionalizada de partido.

La dependencia de recursos financieros que registra el municipio hace débil la posibilidad de instrumentar acciones novedosas e impactantes para la comunidad, por lo se generan acercamientos con la población en un ambiente de reproducción de favores para el momento político correspondiente.

El sistema electoral en el que se desarrolla el acceso al gobierno municipal, que para nuestra entidad federativa es con dominante mayoritario, fomenta un sistema de suma cero, en el que gana se lleva todo. El gobierno municipal le corresponde al partido que obtuvo la mayoría relativa, a pesar de que haya regidores de representación proporcional. Este marco legal produce un sistema de partido dominante en la formación de gobierno.

Frente al estudio de gobierno de partido, la anterior conclusión nos llevaría a pensar que el partido sería el realmente gobernante, situación que se oscurece debido a la preparación profesional y los valores y actitudes políticas de las autoridades y de los políticos que participan en el cabildo. Los regidores se subordinan a la figura del presidente, incrementando la centralización en él de recursos tanto financieros como de información, así como la toma de decisiones. El cabildo legitima y cubre al presidente, la mayoría de las veces con el apoyo de los regidores de su partido; sin embargo no hay una política de partido. El presidente decide la agenda.

La identificación de los problemas a resolver es hecha por el presidente municipal, no hay influencia (ni resistencia) del partido. Esto ocasiona que se establezca una relación de separación entre el gobierno y el partido. Éste se suma al gobierno y juega en la dinámica que establece el gobierno. Se extiende la estructura del

gobierno y no la del partido. No hay fusión de partido y gobierno ni coalición. Quien decide la agenda y la formulación de las acciones es el gobierno. Aún en los casos en donde dentro del cabildo hubiera regidores que no fueran de la misma corriente de partido del presidente, por el poder que concentra tiene la capacidad de alinear a los opositores. La acumulación del manejo y supervisión de recursos le permite al presidente estar por encima de los demás, en una relación que debería ser horizontal.

La burocracia juega un papel importante. Se ha resuelto la posible confrontación de burocracia y político con el respeto mutuo: mientras que la burocracia juega con el poder del manejo de la información que le dan el tiempo de experiencia y la posibilidad del manejo y la movilización social por la cercanía con la población, el político juega con el poder que le otorga el manejo y distribución de los recursos tanto financieros como humanos. El presidente tiene atribuciones para revisar la permanencia y promoción del personal. En este equilibrio se encuentra un elemento que favorece al presidente y estriba en el uso del patronazgo o del spoil system. Esta condición desequilibra la relación entre el presidente municipal político y el resto de la burocracia a favor del primero.

La presencia del partido en el ámbito municipal es débil, está cobijada por el gobierno. Si a esto agregamos que el presidente desarrolla una habilidad para la negociación con los líderes de su partido en el plano estatal, más poder le otorga al presidente para estar por encima de su partido en el municipio. En nuestro caso de estudio, identificamos una organización política que tiene una estructura a disposición del presidente, lo que ha llevado a éste a tener el control y a no perder la cercanía con la población en términos de una movilización electoral.

En el diseño institucional no se identificó la huella del partido, más bien el diseño es resultado de un isomorfismo institucional, que en nuestro objeto de estudio, fue respetado y, por cierto, esto le ha convenido para poder atraer mayores recursos para inversión en obras.

Fuentes de consulta

BORJAS BENAVENTE, Adriana (2003), Partido de la Revolución Democrática.

Estructura, organización interna y desempeño público: 1989-2003, Tomo I y II, Gernika, México.

CABRERO MENDOZA, Enrique (coord.). (1996a). Los dilemas de la modernización municipal: estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México.

Coedición de Miguel Ángel Porrúa y CIDE. México, 630 pp.

_____. (1996b) La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobierno locales. (Con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza) Colección La ciencias Sociales. Coedición Miguel Ángel Porrúa y CIDE. México. 381 pp.

_____. (2002), Innovaciones en gobiernos locales: un panorama de experiencias municipales en México, CIDE-Fundación Ford-CNDM-INAFED

_____. 2005, Acción pública y desarrollo local, FCE, México

CANSINO, César (coord.) (2001), Gobiernos y partidos en América Latina. Un estudio comparado, Centro De Estudios de Política Comparada, A.C., México.

DELGADO PEÑA, José Alfredo. (1995). "La gestión municipal en una capital estatal: el caso de Toluca (1991-1993) en Alicia Ziccardi (coord) (1995). La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas. Coedición IIS-UNAM y Miguel Ángel Porrúa. México.

DROR, Yehezkel. (1996). La capacidad de gobernar. Informe al Club de Roma. (Tr. Carmen Aguilar). Editado por FCE, México

FUENTES DÍAZ, Vicente (1979), Los partidos políticos en México, Atilplano, México.

GARRIDO, Luis Javier (1986), El partido de la Revolución Institucionalizada.

Medio siglo en el poder político en México. La formación del nuevo Estado (1928-1945), Siglo XXI- SEP, México

GARCÍA DEL CASTILLO, Rodolfo, (1999). Los municipios en México. Los retos ante el futuro. Colección Las ciencias sociales. Coedición Miguel Ángel Porrúa y CIDE. México, 295 pp.

GARZA, Gustavo (1998), Gestión municipal en el área metropolitana en Monterrey (1989-1994), Miguel Ángel Porrúa, IISUNAM, México, cap. 8

GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (1986), El Estado y los partidos políticos en México, Era, México.

- GUERRERO, Juan Manuel (2008) Entrevista realizada por Miguel Ángel Sánchez Ramos, el 5 de noviembre de 2008 en la presidencia municipal.
- GUILLEN, Tonatiuh. (1996). Gobiernos municipales en México: entre la descentralización y la tradición política. Coeditado por COLEF y Miguel Ángel Porrúa, México.
- IRACHETA CENECORTA, Alfonso Xavier. (1997) Planeación y desarrollo. Una visión del futuro. Problemas y perspectivas del desarrollo y la urbanización en México y el Estado de México. Plaza y Valdés editores. México. 260 pp.
- LARA GALICIA, Alberto (2006), Entrevista realizada por Miguel ángel Sánchez Ramos, el 23 de diciembre de 2006 en la casa del entrevistado.
- LOAEZA, Soledad (1999), El Partido Acción Nacional. La larga lucha 1939-1994, FCE, México
- LÓPEZ CRUZ, Ángel. (1999). “La descentralización del gasto público: un imperativo para el desarrollo municipal” en Revista Prospectiva N° 10 de Agrupación Política Nueva, A.C. Año 4, Enero de 1999. México, 30-33 pp.
- MEJÍA LIRA, José. (1994). “Problemática de las finanzas municipales” en José Mejía Lira, 1994, Problemática y desarrollo municipal. Plaza y Valdés. México. 83-98 pp.
- MERINO, Mauricio, (1990). “El gobierno fuera del centro” en Revista del Colegio. N° 4, año II, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., México, octubre de 1990.
- _____ (coord.). (1994). En busca de la democracia municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano. El Colegio de México, México.
- MEYER, Lorenzo. (1995) Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano. Editorial Océano México. México. 282 pp.
- Plan Municipal de Desarrollo de Amecameca 2006-2009, (2006), Ayuntamiento de Amecameca, Amecameca, México.
- PÉREZ GONZÁLEZ, Hugo. (1994). “Propuesta para el análisis de la estructura de las finanzas municipales: El caso de Tlatlauquitepec, Pue., en: José Mejía Lira, (1994), Problemática y desarrollo municipal. Plaza y Valdés. México. 111-154 pp.
- RAICH, Uri. (2001) Impacts of expenditure decentralization on Mexican Local Governments. Cuaderno de Trabajo, CIDE-DAP, México, 2001.

- RAMÍREZ, Juan Manuel, (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara?*, Miguel Ángel Porrúa, IISUNAM, México, In-conclusiones, ¿en qué medida los ayuntamientos priistas y panistas del AMG cumplen los requisitos de un buen gobierno?
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco (1999), “Los intentos de institucionalización del Partido Acción Nacional (1956-1971), en *Revista Mexicana de Sociología*, IIS-UNAM, México.
- _____ (coord.) (2002), *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, UNAM-Gernika, México.
- _____ (coord.) (2003), *Partido Revolucionario Institucional*, UNAM-Gernika, México.
- _____ (coord.) (2004), *Partido de la Revolución Democrática. Los problemas de la institucionalización*, UNAM-Gernika, México.
- _____ (coord.) (2005), *Los partidos políticos en México, ¿Crisis, adaptación o transformación?*, UNAM-Gernika, México.
- _____ (coord.) (2008) *Partidos emergentes en México: Convergencia*, México, UNAM-Gernika.
- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio (1989), *La reforma política y los partidos políticos en México, Siglo XXI*, México.
- RODRÍGUEZ, Victoria E. (1999). *La descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. (Tr. Eduardo L. Suárez). Editado por FCE. México.
- SANCHEZ, Marco Aurelio (2001), *PRD, el rostro y la máscara. Reporte de la crisis Terminal de una élite política*. Centro de Estudios de Política Comparada-Centro de Estudios de para la Transición Democrática, México.
- SÁNCHEZ RAMOS, Miguel Ángel (2007). “Tendencias hacia el isomorfismo en la administración pública municipal del Estado de México” en *Espacios Públicos*, año 10, Núm. 20, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAAEM, México.
- _____ (2008), *La Democratización en el ámbito municipal en México*. El caso de los estados de México y Morelos, IEEM, México.
- SAUCEDO SÁNCHEZ, José Alberto. (1997). *Hacia el federalismo fiscal. La reforma del sistema de asignación de participaciones federales a los estados*. Premio del INAP 1996. INAP. México, 195 pp.

- WOLDENBERG, José, Ricardo BECERRA y Pedro SALAZAR (2000), *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México.
- WORLD BANK, (1991) *Managing development: the governance dimension*.
Discussion paper. Washington, D.C., 1991.
- ZICCARDI, Alicia. (1991). *Ciudades y gobiernos locales en AL en los noventa*.
Coedición de Miguel Ángel Porrúa, FLACSO, Instituto Mora. México.
- _____. (1994). “Gobiernos locales: problemas de la representación y la participación ciudadana” en *La autoridad municipal y su compromiso con la democracia*.
Secretaría de Gobernación, México.
- _____. (1994b). “Gobiernos locales entre la globalización y la ciudadanía (Reflexiones sobre las transformaciones recientes en el D.F). en: Lucía Álvarez (comp.) *Participación social y cambio institucional en el DF*. IIH-UNAM.
- _____. (1995) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*.
Coedición IIS-UNAM, Miguel Ángel Porrúa. México.
- _____ y Saltalamacchia H. (1997). *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*. IIS-UNAM. México.
- _____. (1998) *Gobernabilidad y participación ciudadana*.
Editorial Miguel Ángel Porrúa- IISUNAM, México.
- _____. (2000). “Ciudadanos y vecinos” en *Revista Universidad*, N°. 595,
UNAM, México.

El predominio del PRD en Nezahualcóyotl

Ricardo Cortés Padilla

Introducción

El proceso de desarrollo de la democracia en México ha tenido una dinámica peculiar desde prácticamente las últimas tres décadas. Singularidad que ha sido producto de un lento avance de democratización, impulsado desde la lógica del poder, por un lado, en un afán de recuperar la legitimidad perdida, agudizada por las recurrentes crisis económicas y el fin del modelo económico del Estado benefactor; y por otro lado, como resultado de las crecientes demandas de diferentes sectores sociales, tanto de servicios públicos básicos como de gobiernos más transparentes y eficaces, que ha venido repercutiendo en una mayor competitividad y alternancia política.

Estos es, la transición política en México adquiere tintes sui generis pues desde la perspectiva de la clase política el impulso de la apertura democrática se lleva a cabo a cuenta gotas, con un afán de control y dirección del proceso de democratización. Es comprensible pues este proceso no tendría que representar la entrega del poder sin más ni más, al contrario representa el impulso de medidas legitimadoras que le permitan en la medida de lo posible su continuidad en el poder en el marco de un contexto más democrático. Por consiguiente, desde esta perspectiva el impulso a la transición política se orchestra desde el ámbito del gobierno federal y por tanto de forma vertical de arriba hacia abajo del sistema político mexicano.

Sin embargo, el impulso de la democratización del país también se presenta desde la

lógica de la sociedad, partiendo del ámbito de gobierno municipal y posteriormente del estatal hasta cristalizarse a nivel federal, es decir desde la base social en una forma ascendente hacia las esferas del poder. Sobre todo en espacios territoriales con cierto grado de consolidación urbana que ha permitido a los ciudadanos trascender las tradicionales prácticas de relación corporativa-clientelar con las autoridades, y por tanto han asumido una actitud de mayor demanda y reclamo a las autoridades locales.

En este contexto la transición democrática en nuestro país se ha dado con altibajos y con dinámicas diferentes en cada uno de los ámbitos de gobierno. El Estado de México no ha escapado a este proceso de democratización, sobre todo desde la perspectiva social, que se ve reflejado en una mayor competitividad electoral y alternancia política entre los principales partidos políticos. Competitividad y alternancia que se presentan de manera importante a partir de los comicios municipales de 1996, fecha en la que el mapa electoral de la entidad adquiere matices de presencia partidista muy interesantes, dejando atrás el viejo esquema de poder monocromático.

A raíz del parteaguas que ha representado el proceso electoral de 1996 para la competitividad y alternancia política en el Estado de México, El Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática llegaron al poder para quedarse desde entonces en algunos municipios, tal es el caso de Naucalpan, Tlalnepantla, Temascalapa, Cuautitlán Izcalli y Atizapán de Zaragoza para el PAN y Nezahualcóyotl y Texcoco para el PRD.

De tal manera que el interés por estudiar el predominio político-electoral del PRD en el municipio de Nezahualcóyotl, radica en el hecho de que hoy en día la fortaleza de este partido, lejos de disminuir, tiende a acentuarse, convirtiendo a este municipio en un bastión de su presencia y fuerza electoral en toda la entidad. En este contexto surgen cuestionamientos para entender la conformación de dicho bastión perredista en la entidad mexiquense, por ejemplo ¿Qué le ha permitido al PRD mantener el poder en el municipio de Nezahualcóyotl por cuatro administraciones seguidas? y ¿Cuál es la principal fuente de legitimación de las administraciones perredistas en el municipio de Nezahualcóyotl?

Una posible respuesta a estas interrogantes es que el predominio electoral del PRD en el municipio de Nezahualcóyotl es el resultado de llevar a cabo un ejercicio de la administración pública de corte asistencial y popular, en atención a las demandas inmediatas (sentidas) de la ciudadanía en general, enarbolando los principios de una política de izquierda con apego a las necesidades de la gente. Además de que desde la llegada del PRD al gobierno del municipio ha sabido capitalizar su trabajo corporativo y clientelar con las diferentes organizaciones populares con mayor presencia y fuerza, que le han significado afianzar su capital político y convertirse en el partido político predominante.

Sobre todo tomando en consideración que el municipio de Nezahualcóyotl está integrado por habitantes de sectores sociales medios y bajos que llegaron a residir en el municipio, atraídos por las oportunidades de empleo y servicios públicos que ofrece la Ciudad de México.

Para desarrollar este estudio nos remitiremos al análisis de la administración municipal, partiendo de la revisión de los Planes de Desarrollo Municipal de las cuatro administraciones perredistas, así como de sus respectivos Bandos Municipales y sus Informes de Actividades.

Este estudio está dividido en cuatro apartados: en el primero se abordan las generalidades del municipio, haciendo alusión a su desarrollo histórico que nos ayudará a comprender un poco mejor su contexto socioeconómico; en el segundo se contextualizará la llegada y desarrollo electoral del PRD en el municipio; en el tercer apartado se analiza el desempeño de las administraciones perredistas en el municipio y finalmente se presentan las conclusiones sobre las particularidades del gobierno perredista en el municipio de Nezahualcóyotl.

El Municipio de Nezahualcóyotl

Originalmente el territorio que ocupa hoy en día el municipio de Nezahualcóyotl era parte del vaso del lago de Texcoco perteneciente al municipio de Chimalhuacán. Una vez que por decreto presidencial se llevó a cabo la desecación de dicho lago, “El 14 de

octubre de 1931 el Presidente Ortiz Rubio expide el decreto para que se ejecutarán obras para el drenaje, bonificación e irrigación de las tierras desecadas y desecables del lago de Texcoco” (PDM, 2003-2006:7). Sin embargo, va a ser hasta finales de los 40’s y principios de los 50’s cuando se iniciará de manera importante el poblamiento de terrenos desecados del lago de Texcoco.

Estos terrenos se convirtieron en un espacio propicio para nuevos asentamientos humanos provenientes de diferentes partes de la República, principalmente de entidades como Oaxaca, Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Guerrero, Veracruz, Puebla, Querétaro, Hidalgo, Distrito Federal, entre otros. Como resultado de un proceso migratorio campo-ciudad en el marco del desarrollo industrial del país a mediados del siglo XX, así como de la expansión y crecimiento de la Ciudad de México y en específico de las Delegaciones centrales del Distrito Federal, ocurrió el cambio de uso de suelo de dichas delegaciones, al pasar de uso habitacional a un uso preferentemente comercial, hecho que provocó el encarecimiento de la vivienda en la zona centro de la Ciudad de México y, por ende, un proceso de suburbanización de los espacios más cercanos a dicho centro.

Tomando en consideración que el territorio del ex vaso del lago de Texcoco representaba ventajas relevantes en cuanto a bajos costos y a su cercanía con el centro de la Ciudad de México, este espacio experimentó un crecimiento acelerado de población, con las consecuencias que este tipo de procesos de expansión urbana desordenada trae consigo, como por ejemplo la carencia de servicios públicos básicos, la invasión de terrenos, la lotificación y venta ilegal de los mismos por parte de líderes territoriales coludidos con autoridades municipales y estatales, convirtiendo a este territorio en un suburbio con graves problemas de marginación social y de inseguridad pública.

Dado el acelerado crecimiento poblacional que experimentaron los terrenos del ex vaso del lago de Texcoco y, en consecuencia, el aumento de demanda de servicios públicos básicos, en febrero 1963 el entonces gobernador del Estado de México, Gustavo Baz Prada, sometió a consideración de la legislatura del Estado la erección del municipio de Nezahualcóyotl, a fin de dar una mejor atención a las demandas sociales de sus pobla-

dores. Por lo que el 18 de abril de 1963 la XLI Legislatura expidió el decreto por el que se erigió a Nezahualcáyotl como el municipio número 120 de la entidad.

La dinámica poblacional del municipio de Nezahualcáyotl estuvo caracterizada por elevadas tasas de crecimiento social, como resultado de haberse constituido en receptor de grandes flujos migratorios. Este crecimiento poblacional alcanza sus niveles más elevados en las décadas de los 60's y 70's, como se puede apreciar en el cuadro 1.

De hecho durante la década de los 50's su población creció más del doble, al pasar de 25,000 habitantes en 1950 a 62,000 en 1960. Sin embargo, la gran explosión demográfica del municipio se experimentó en la década de los 60's y 70's, ya que en estos 20 años su población creció exponencialmente al pasar de 62,000 habitantes en 1960 a 1'393,797 habitantes en 1980.

No obstante, a partir de la década de los 80's comienza a presentarse una disminución de población, como resultado de un proceso de suburbanización, es decir, de desplazamiento de población que habitaba en Nezahualcáyotl hacia zonas concéntricas cercanas al propio municipio, tal es el caso de municipios como La Paz, Ecatepec, Chimalhuacán, Chalco e Ixtapaluca. Cabe mencionar que este proceso de suburbanización del municipio de Nezahualcáyotl e inclusive de desurbanización del centro de la Ciudad de México a partir de los 80's, es resultado del encarecimiento del uso del suelo habitacional, como consecuencia de un proceso de mejoramiento y consolidación de los servicios urbanos; además de que ante el crecimiento poblacional la demanda de vivienda más barata se extiende hacia otros municipios conurbados.

Cuadro 1. Población Total del Municipio de Nezahualcóyotl de 1950 a 2005

Año	Población Total
1950	25,000
1960	62,000
1970	548,436
1980	1,393,797
1990	1,256,115
1995	1,233,868
2000	1,226,000
2005	1,140,528

Fuente: PDM 2006-2009, con información de Censos y Conteos de Población y Vivienda 1950-2005 del INEGI.

El comportamiento demográfico de Nezahualcóyotl ha tenido dos etapas bien definidas, la primera caracterizada por un vertiginoso crecimiento de población de los 50's a los 70's, como producto de un elevado saldo neto migratorio, alcanzando tasas de crecimiento promedio anual de más de 10%. Una segunda etapa a partir de la década de los 80's, definida por una desaceleración del crecimiento poblacional, reflejada en la disminución de su número de habitantes, aunque con tasas negativas de crecimiento promedio anual que no alcanzan el 1%. Estos es, aun cuando a partir de los 80's se presenta la disminución de población, este descenso es relativamente pequeño en comparación con los altos niveles de crecimiento en décadas anteriores, que inclusive, en su momento lo llevaron a ser el municipio poblacionalmente más grande del país. Hoy en día Nezahualcóyotl ha sido desplazado al segundo lugar en cuanto a número de habitantes por el municipio de Ecatepec, que actualmente registra una población de más de millón y medio.

Pese a la disminución de población que ha venido registrando el municipio en los últimos años, continúa teniendo la más elevada densidad poblacional del país con 17,978 habitantes por kilómetro cuadrado.

De tal manera que la población que habita Nezahualcóyotl es en su mayoría inmigrante proveniente principalmente de las entidades como Oaxaca, Distrito Federal, Michoacán,

Puebla y Veracruz. Al grado de que algunos políticos y candidatos a puestos de elección popular en el estado de Oaxaca también realizan actividades de proselitismo en algunas zonas del municipio, además que los líderes perredistas más destacados en Nezahualcóyotl son de origen oaxaqueño.

Es importante señalar que la mayoría (aproximadamente el 60%) de la Población Económicamente Activa (PEA) desempeña sus labores fuera del municipio, principalmente en el Distrito Federal. Esto indica que se trata principalmente de un municipio dormitorio. Asimismo la principal actividad económica se desarrolla en el sector terciario.

De la población económicamente activa que asciende a 470 mil 578 personas, solamente 117 mil 074 personas contaban con algún tipo de empleo dentro del municipio. En términos generales la población real ocupada en el municipio concentra a 24.8 por ciento del total de la población que se encuentra en condiciones de laborar. Estamos hablando de un índice que nos muestra que solo 4 de cada 10 personas, que habitan en Nezahualcóyotl, se ocupan en las actividades económicas establecidas en el municipio.

A excepción de Nezahualcóyotl, los cinco municipios más grandes de la entidad, cuentan con un sector manufacturero que genera una cantidad importante de empleos; en Tlalnepantla el sector manufacturero absorbe 47.5 por ciento del personal ocupado; en Naucalpan 46.7 por ciento; en Toluca 38.5 por ciento; en Ecatepec 41 por ciento y en Nezahualcóyotl sólo 19.5 por ciento. (PDM, 2006-2009:38).

De tal manera que Nezahualcóyotl, además de continuar siendo un municipio dormitorio, tiene una baja capacidad para emplear a su fuerza productiva, sobre todo en el sector secundario, pues menos del 20 por ciento de su población ocupada realiza actividades industriales dentro de esta demarcación. En consecuencia, la actividad económica que absorbe a mayor número de población es el sector terciario a través del comercio y de bienes y servicios. En Nezahualcóyotl el sector terciario absorbe a 335,845 habitantes, lo que representa el 71.3 por ciento de la población ocupada total municipal que suman 470,578 habitantes (PDM, 2003-2006).

Por consiguiente, la gran mayoría de la PEA del municipio se dedica a las actividades económicas de comercio y servicios, sobre todo en microempresas o en el pequeño comercio. Actividades económicas que en buena medida se desarrollan dentro de la informalidad, muestra de ello es que en el municipio existen 80 tianguis ambulantes.

En cuanto a la distribución de la población ocupada según su situación de trabajo, de acuerdo con el Censo Económico de 1998, el 69.49 por ciento eran empleados y obreros y 24.20 por ciento eran trabajadores por su cuenta (ver cuadro 2). Esto es indicativo de que el municipio no cuenta con un desarrollo industrial que sea capaz de absorber la mano de obra de su población, y por otro lado, que en términos generales estamos hablando de un municipio constituido por sectores sociales populares y de bajos recursos.

Cuadro 2. Distribución de la Población Ocupada en el Estado de México y Nezahualcóyotl Según Razón Social, 1998

Concepto	Total	Empleados y obreros	Jornaleros y peones	Patrones	Trabajadores por su cuenta	Trabajadores familiares sin pago	No especificado
México	4,462,361	3,034,206	162,731	79,137	938,599	121,900	125,788
Nezahualcóyotl	470,578	326,993	2,532	7,065	113,889	9,521	10,578
Estructura porcentual							
México	100	68.00	3.65	1.77	21.03	2.73	2.82
Nezahualcóyotl	100	69.49	0.54	1.50	24.20	2.02	2.25

Fuente: Censo Económico de 1998, INEGI (PDM, 2003-2006)

En el cuadro 2 se puede observar que no existen diferencias muy notorias entre la distribución de la población ocupada del Estado de México y del municipio de Nezahualcóyotl, lo cual habla de la terciarización de las actividades económicas en ambos espacios territoriales.

Por otro lado, es importante señalar que de las condiciones de precariedad y margi-

nación social que tuvieron que afrontar los primeros pobladores de Nezahualcóyotl, se generó una fuerte tradición de organización social¹ de carácter reivindicativo para demandar servicios públicos básicos.

“Se puede afirmar que los habitantes de este municipio, comparten una historia común donde la organización y el enfrentamiento con las autoridades era una constante, por lo que algo que distingue a este territorio, es el alto grado de involucramiento de sus habitantes con los procesos de autogestión y educación cívica”. (Arzaluz; 2001:263).

Hoy en día el municipio de Nezahualcóyotl no presenta problemas de servicios públicos básicos debido a que su territorio se encuentra totalmente urbanizado y con un alto nivel de consolidación.

“Es notable que los porcentajes de viviendas con agua entubada, drenaje a red y electricidad han aumentado entre 1990 y 1995, y son mucho más altos que en el país en su conjunto y en el Estado de México, pero también más altos que en el Distrito Federal” (Duhau y Schteingart, 182:2001).

Este alto grado de urbanización que presenta el municipio de Nezahualcóyotl se ve reflejado en un bajo índice de marginación tanto a nivel nacional como estatal. Por tanto, su población registra muy bajos índices de analfabetismo (menores al 3%) y un cada vez más creciente nivel educativo, sobre todo de las generaciones originarias de esta localidad, lo que les ha permitido mejorar sus condiciones económicas.

Aunado a esto, a pesar de que en Nezahualcóyotl se cuenta con una amplia infraestructura educativa desde nivel preescolar hasta el nivel profesional con la Universidad Tecnológica de Nezahualcóyotl, la Facultad de Estudios Superiores de Aragón, un Campus de la Universidad Lasalle y la Unidad Académica Profesional de Nezahualcóyotl de la Universidad Autónoma del Estado de México, además de varios institutos privados de

¹ En Nezahualcóyotl de acuerdo con el estudio sobre organizaciones sociales en el Estado de México, existen 260 asociaciones de todo tipo, desde partidos políticos hasta grupos de drogadictos en recuperación. Se trata de un municipio con una importante tradición en organización social. Destacan un gran número de comités de base de apoyo a la vivienda, así como agrupaciones de tipo gremial de transportistas y de comerciantes de diverso giro. (Arzaluz; 2001:276).

educación superior; la cobertura de educación en el nivel preescolar, medio superior y superior es insuficiente, en el primer caso la mayoría de los jardines de niños son privados y en cuanto al nivel medio superior y superior la mayoría de estudiantes realizan este tipo de estudios fuera del municipio, principalmente en instituciones educativas públicas en el Distrito Federal.

Ahora bien, el hecho de que el municipio tenga una categoría de muy baja marginación social, no implica que no exista pobreza, desempleo e inseguridad pública. Esto es, por un lado el municipio cuenta con la cobertura casi total de servicios públicos básicos como drenaje, energía eléctrica, agua potable y educación, que impactan de manera directa en una baja marginación; pero por otro lado, al registrar un alto porcentaje de población ocupada laborando como empleados y obreros o en actividades informales, trae como consecuencia que un número considerable de habitantes perciban bajos salarios que limitan su poder adquisitivo para acceder a una vivienda digna, a una canasta alimenticia básica y a espacios y eventos de esparcimiento.

Los rezagos municipales en materia productiva, de salarios, desempleo y actividades informales han impactado de manera significativa en elevados índices de inseguridad pública, convirtiéndose este tema en uno de los retos más importantes para las administraciones perredistas en Nezahualcóyotl. En el Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009 se apuntaba:

La inseguridad pública en gran medida es fruto de condiciones socioeconómicas cuyo manejo están por encima de las posibilidades jurídicas y materiales de un ayuntamiento. No obstante, el gobierno municipal de Nezahualcóyotl tiene la obligación indeclinable de mejorar la cobertura y la calidad de los servicios de seguridad pública que ha venido brindando a la población.

El Programa Pilar de Seguridad Pública Municipal (2006-2009) se propone reducir significativamente la incidencia delictiva en el municipio, hacer de cada espacio público un lugar seguro y ordenado para la convivencia social, depurar y profesionalizar el Cuerpo Policiaco Municipal y promover entre la población una cultura de la seguridad y la au-

toprotección que permita la participación efectiva de los ciudadanos en el combate a la inseguridad y la consolidación de los avances que en esa materia se vayan alcanzando (PDM, 2006-2009:69).

El problema de la inseguridad pública en Nezahualcóyotl no es nuevo, de hecho es característico de los grandes suburbios que nacen y crecen en un contexto de marginación, ilegalidad, irregularidad y sin planeación. Sin embargo, a pesar de que el municipio ha venido superando dicho contexto a lo largo de los años, la inseguridad pública sigue siendo un lastre social que aunado con el estigma de delincuencia con el que se asocia al municipio, este tema sigue siendo una de las demandas más sentidas de la población. Entre los delitos más recurrentes en Nezahualcóyotl se encuentra el robo de vehículos, colocándose entre los primeros lugares a nivel nacional, el robo a casas habitación y a transeúntes, así como violaciones, riñas y lesiones.

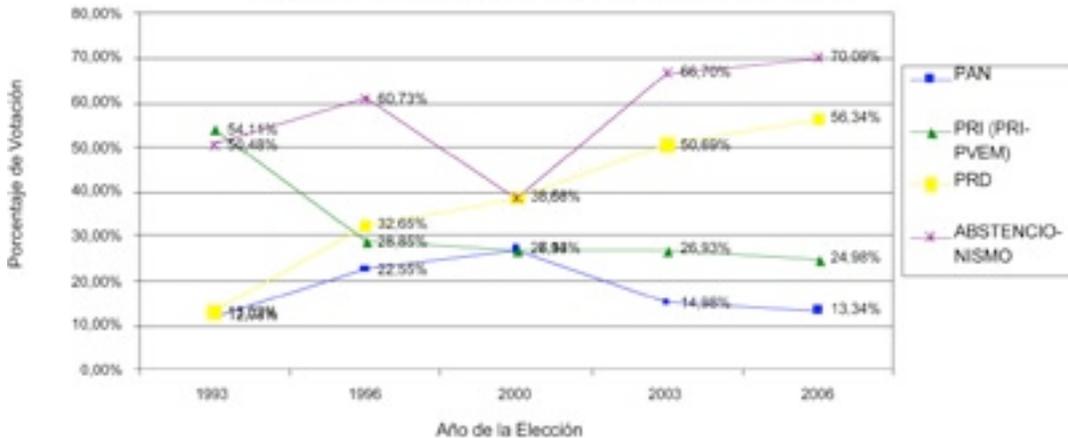
Presencia Político-Electoral del PRD en Nezahualcóyotl

La presencia del Partido de la Revolución Democrática en el municipio de Nezahualcóyotl prácticamente se remonta a la elección federal de 1988, proceso electoral en el que el antecedente inmediato del PRD, el Frente Democrático Nacional recibió un gran apoyo. Claro que dicho apoyo en buena medida era también el resultado del descontento que existía entre la ciudadanía hacia las administraciones priístas tanto en el plano federal como en el local, además del trabajo político y social de las principales organizaciones de izquierda como Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), Movimiento de Vida Digna (MOVIDIG) y Movimiento de Lucha de Nezahualcóyotl (MLN), ligados al Movimiento Urbano Popular y que posteriormente formarían parte del PRD.

No hay que olvidar que por su cercanía con el Distrito Federal, la vida económica, política y social del municipio de Nezahualcóyotl está fuertemente influida por lo que acontece en la capital del país y por tanto en la política nacional. Tanto la crisis económica que sufrió el país en diciembre de 1994 como el proceso de democratización del Distrito Federal; influyeron de manera muy importante para que en los comicios municipales de 1996, el PRD alcanzara el triunfo con un 32.7% de los sufragios.

Gráfica 1

Porcentajes de Abstencionismo y Votación del PAN, PRI (PRI-PVEM) y PRD en las Elecciones Municipales de Nezahualcóyotl, 1993-2006



Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM.

Como podemos apreciar en la gráfica 1, la tendencia electoral del PRD en el Municipio de Nezahualcóyotl ha sido ascendente, partiendo de la débil presencia electoral en 1993 con apenas 13% de los votos, hasta llegar a obtener una mayoría absoluta en los comicios de 2003 y 2006 con 50.7 y 56.3 por ciento de los sufragios respectivamente. Por su parte el PRI registra una tendencia electoral descendente, al pasar del 54.1 por ciento de los votos en 1993 a menos del 30 por ciento en los siguientes procesos electorales, ubicándose como la segunda fuerza electoral en el municipio. Finalmente el PAN se ha colocado como la tercera fuerza con una tendencia ascendente en 1996 y 2000, cuando alcanzó sus más altos porcentajes de votos con 22.5 y 27.1 respectivamente, para descender en los comicios de 2003 y 2006 a 14.9 y 13.3 por ciento de los votos.

Otro aspecto interesante que no podemos perder de vista en la gráfica 1 es la evolución y tendencia del abstencionismo electoral en el municipio, ya que a excepción de la elección en el año 2000, año en el que el proceso de elección se empató con la elección federal para elegir presidente de la República, se han registrado porcentajes de absten-

cionismo muy elevados con una tendencia ascendente, hasta llegar a un alarmante 70.1 por ciento de abstencionismo, poniendo en entredicho el grado de legitimidad de las autoridades electas.

Tal pareciera que el alto porcentaje de abstencionismo electoral se asocia directamente con la apatía política de amplios sectores sociales del municipio, pues existe un gran desconocimiento del acontecer político de la localidad; por ejemplo en el sondeo de opinión realizado por la administración 2006-2009 para efectos de la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el 70% de los encuestados manifestó desconocer el nombre del Presidente Municipal. En este sentido, la baja participación electoral asociada al predominio electoral del PRD podría estar expresando el ejercicio de un voto cautivo de los electores perredistas.

El triunfo electoral del PRD en la elección del ayuntamiento de Nezahualcóyotl en 1996 sorprendió a propios y extraños, debido a que, aun cuando la presencia de este partido no era nueva en la localidad, su fuerza electoral en los comicios municipales de 1993 sólo había alcanzado un 13 por ciento de los sufragios contra el 54.1 por ciento de votos que alcanzó el PRI (ver gráfica 1).

Este ascenso electoral inmediato provocó que entre los mismos perredistas existieran pocas expectativas para conquistar la presidencia municipal en 1996, prueba de ello fue que para la conformación de la planilla que contendió en dichos comicios, la negociación entre las principales organizaciones del PRD (UPREZ, MOVIDIG y MLN) se centraron principalmente en las primeras regidurías, dejando la candidatura para alcalde a la organización de la Unión General de Obreros y Campesinos de México (UGOCM).

Esta situación provocó que el primer cabildo de alternancia en Nezahualcóyotl se tornara muy conflictivo entre los mismos perredistas, debido a que:

... grandes enfrentamientos que se dieron en el cabildo al someterse a aprobación los nombramientos de los directores de la administración perredista, ya que se generó una pugna, sobre todo entre MOVIDIG, UPREZ y MLN, por la búsqueda

de cuotas de poder en la administración. Los representantes del PAN, en cambio, no expresaron descontento por la forma en que llevaron las reuniones de ese cuerpo y por el contrario reconocieron que el presidente municipal había tenido que apoyarse en ese partido para sacar adelante sus iniciativas presentadas en el cabildo, debido a las divisiones al interior del PRD. Tampoco el PRI, después de sus primeras reacciones (incluso violentas) frente al triunfo perredista, parecía tener en el momento en que realizamos esta investigación una actitud beligerante en contra del gobierno municipal; algunas organizaciones sociales afirmaron que González Bautista había llegado a un acuerdo con el síndico y los regidores priístas, a pesar de que éstos estaban ligados a intereses económicos corruptos que supuestamente el PRD intentaba combatir. (Duhau y Schteingart, 2001:191)

Por lo que el alcalde Valentín González Bautista se vio en la necesidad de negociar con los miembros del cabildo de los partidos de oposición, estrategia que en términos generales le dio buenos resultados, logrando mantener una administración estable y con un carácter de mayor transparencia y efectividad con respecto a las administraciones priístas.

Para los comicios del 2000 el PRD logró ratificar su triunfo electoral conquistando nuevamente el ayuntamiento, con un incremento de su porcentaje de votación con 38.6% de los sufragios. La planilla fue encabezada por el líder fundador y moral del Movimiento de Vida Digna, Héctor Miguel Bautista López, quien actualmente es Senador y aspirante a la gubernatura del Estado por parte del PRD.

Con la llegada a la presidencia municipal de Nezahualcóyotl por parte de MOVIDIG, en la persona del Héctor M. Bautista López, se pone de manifiesto la fortaleza y supremacía de esta organización tanto al interior del municipio como en la entidad, pues se ha venido consolidando como uno de los grupos políticos con mayor poder; muestra de ello es que los siguientes alcaldes de Nezahualcóyotl van a surgir precisamente de esta organización política.

Para los comicios de 2003 el PRD nuevamente ratifica su triunfo electoral en el muni-

cipio con un incremento importante de su porcentaje de votación (50.6%), llevando a la alcaldía a Venancio Luis Sánchez Jiménez, quien había fungido como secretario de gobierno de Héctor M. Bautista López. Finalmente para el proceso electoral de 2006 el PRD repite su triunfo con 56.3 por ciento de los votos, ratificando su predominio electoral y llevando a la presidencia municipal a Víctor Bautista López, hermano del líder moral de MOVIDIG.

Es importante resaltar que desde la llegada al poder del PRD al gobierno del municipio de Nezahualcóyotl, sus porcentajes de votación han presentado una tendencia ascendente desde 1996 hasta el 2006, lo que hablaría de una mayor fortaleza y consolidación de su poder electoral, que le ha significado obtener triunfos cada vez más claros y contundentes, en un contexto competitivo en la contienda de 1996 entre PRD, PRI y PAN, que ha ido transformándose de elección en elección hacia una menor competitividad, dominada cada vez más por el PRD, pues en los dos últimos comicios electorales ha rebasado el 50% de los votos, contra aproximadamente el 25 por ciento de los votos para el PRI, y el PAN ha quedado reducido a una débil tercera fuerza electoral con menos del 15% de los sufragios (ver gráfica 1).

No obstante el predominio electoral del PRD en Nezahualcóyotl, resaltan los elevados porcentajes de abstencionismo electoral (por arriba del 60 por ciento de la lista nominal), llegando a un 70% de no participación electoral en el 2006. Fenómeno que puede tener diferentes lecturas, pero que sin lugar a dudas pone en cuestionamiento el grado de legitimidad de dicho predominio electoral del PRD, dado que con tan elevados porcentajes de abstencionismo, los triunfos de este partido han sido avalados por menos del 20 por ciento de los ciudadanos nezatlenses.

Por tanto, los incrementos de los porcentajes de votación del PRD en el municipio de Nezahualcóyotl no implican necesariamente una mayor fortaleza y apoyo electoral, ya que si analizamos en números absolutos su caudal de votos en el cuadro 3, podemos identificar que en los comicios de 2003 y 2006 (años en los que este partido ha rebasado el 50 por ciento de los sufragios emitidos), su número de votos obtenidos ha disminuido

con relación a la elección del año 2000, cuando alcanzó su máximo de 200,854 sufragios. Cifra que disminuyó para los comicios siguientes.

Cuadro 3. Votación Absoluta y Porcentual Obtenida por el PAN, PRI y PRD en los Comicios Municipales de Nezahualcóyotl, y Porcentaje de Abstencionismo, 1993-2006

AÑO DE ELECCIÓN	PAN		PRI (PRI-PVEM*)		PRD		TOTAL DE VOTOS	LISTA NOMINAL	ABSTENCIONISMO
	VOTOS	%	VOTOS	%	VOTOS	%			
1993	41263	12,03%	185552	54,11%	44640	13,02%	342940	692575	50,48%
1996	70530	22,55%	86730	28,85%	102096	32,65%	312724	796437	60,73%
2000	141052	27,13%	140080	26,94%	200854	38,63%	531008	864296	38,56%
2003	44025	14,98%	79144*	26,93%	148949	50,69%	293849	882428	66,70%
2006	35997	13,34%	67411*	24,98%	152014	56,34%	269838	902031	70,09%

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM.

En este sentido, la supuesta fortaleza electoral del PRD en Nezahualcóyotl se ha debido más al incremento del abstencionismo electoral, que ha repercutido en una menor competitividad y en un mayor dominio de este partido, y no porque su caudal de votos se haya incrementado. Por lo que podemos decir que existe cierto grado de asociación positiva entre el abstencionismo y la votación del PRD; en cambio se vislumbra una asociación negativa entre el abstencionismo y la votación del PAN y del PRI.

Dicho de otra manera, la baja participación electoral de los ciudadanos en Nezahualcóyotl beneficia porcentualmente al PRD y perjudica al PAN y al PRI. Este fenómeno puede ser el reflejo del voto cautivo que tienen los perredistas en el municipio, producto de sus relaciones clientelares y corporativas con diversas organizaciones.

Administraciones Perredistas en Nezahualcóyotl

En las dos primeras administraciones perredistas en Nezahualcóyotl la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal fue parte del cumplimiento de un requisito formal y pres-

cindió de la consulta ciudadana. Sin embargo, en las últimas dos administraciones se llevaron a cabo de una manera más detallada y con análisis de mayor profundidad, en los cuales se utilizó un estudio de diagnóstico y evaluación a través del FODA, incluyendo un apartado de evaluación de cumplimiento de metas.

Uno de los primeros aciertos de las administraciones perredistas en Nezahualcóyotl ha sido transparentar el ejercicio administrativo, por medio de la implementación de nuevos reglamentos de funcionamiento de las dependencias de la administración municipal. Cuando menos ha existido una mayor preocupación por ir erradicando las viejas prácticas de corrupción política; aunque esto no quiere decir que lo hayan logrado a cabalidad, pues como veremos más adelante se siguen ejerciendo prácticas de corrupción y de clientelismo político entre las autoridades de los sectores sociales del municipio.

Desde la primera administración perredista en el municipio de Nezahualcóyotl se fueron presentando avances sensibles en algunos aspectos. Como por ejemplo se elaboraron el Manual de Organización de la Administración Pública Municipal, así como su Reglamento Interno; además de la Guía de Trámites y Servicios al Público.

Además, a fin de combatir la corrupción y llevar a cabo un gobierno más transparente la Contraloría Municipal puso en funcionamiento en marzo de 1998 el Registro Municipal de Inspectores. Y por otro lado, en diciembre de 1997 se instaló la red de cómputo que conectaría a todas las unidades administrativas, pues ya se había creado la Unidad de Control Normativo. No obstante, pese a la nueva reglamentación para el desempeño de la administración pública, uno de sus grandes retos sigue siendo lo referente al perfil, capacitación y profesionalización de los servidores públicos, ya que en muchos casos el nivel educativo de los funcionarios no es el óptimo, además de que los cursos de capacitación que se han impartido a los empleados municipales han sido escasos y poco especializados para cada ámbito de servicio público.

Otro de los aciertos de las administraciones perredistas ha sido el incremento de la cobertura del pago de impuestos, sobre todo de actividades informales, tomando en con-

sideración que buena parte de las actividades económicas en el municipio se realizan de esta manera. Por ejemplo Emilio Duhau y Martha Schteingart daban cuenta de esto al sostener que:

... en materia de aplicación de impuestos y normas a comercios y espectáculos, se regularizaron 4,625 puestos en vía pública, se extendieron 999 permisos para la instalación de anuncios comerciales y se retiraron 721 localizados ilegalmente en áreas verdes. Durante 1996 sólo habían ingresado 71,000 pesos por derecho de vía pública y en 1997 ingresaron 448,000 pesos por ese concepto, 661,000 pesos por espectáculos, 678,000 pesos por tianguis de automóviles y 528,000 pesos por tianguis de piso (Duhau y Schteingart, 2001:201).

Nezahualcóyotl, como la mayoría de los municipios del país cuenta con finanzas públicas deficientes, producto de una baja capacidad de recaudación de impuestos municipales, de una baja capacidad productiva y de una significativa informalidad de actividades comerciales y de servicios. Situación que se ve reflejada en la dependencia financiera que guarda de los ingresos derivados de la Federación y del Estado, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 4. Capacidad y Dependencia Financiera Relativa del Municipio de Nezahualcóyotl, 2001–2006

Año	Ingresos Propios	Ingresos Derivados de la Federación y/o el Estado	Egresos Totales	Capacidad Financiera Relativa	Dependencia Financiera Relativa
2001	142,339,745.00	656,038,429.00	560,192,480.00	25.41%	74.59%
2002	137,574,095.00	692,762,683.00	946,413,126.00	14.54%	85.46%
2003	152,091,437.65	734,413,171.67	1,141,060,083.42	13.33%	86.67%
2004	156,570,009.21	842,247,905.48	1,072,234,720.91	14.60%	85.40%
2005	178,016,647.40	851,478,110.65	1,220,874,001.94	14.58%	85.42%
2006	150,996,722.36	798,415,202.81	746,394,495.48	20.23%	79.77%

Fuente: Cálculos propios con información del PDM 2006-2009.

En promedio la capacidad financiera relativa del municipio fue del 17.11% de 2001 a 2006, considerando el total de egresos que registró el municipio y la capacidad de cubrir dichos egresos con ingresos propios, en consecuencia la dependencia financiera relativa que guardó el municipio durante este periodo fue de 82.89% en promedio. Es decir, que de cada peso que gastó el municipio en promedio en este periodo, 83 centavos provenían de la federación y del Estado de México y sólo 17 centavos provenían de ingresos propios del municipio.

El municipio carece de autonomía financiera, pues en promedio menos del 30% de sus ingresos provienen de la recaudación municipal, la cual se concentra principalmente por el cobro del impuesto predial. Esta baja recaudación genera un círculo vicioso pues esto afecta el ingreso vía participaciones federales, por lo que es necesario trabajar en la creación de un padrón de contribuyentes, así como en la implementación de mecanismos más eficientes para incrementar el cobro y la base de contribuyentes.

Ante esta realidad resulta imperativo incrementar el rubro de ingresos propios con el objetivo de buscar revertir la aguda dependencia financiera del municipio, por medio de la ampliación de la base tributaria a través de estímulos a los contribuyentes para que regularicen su situación fiscal. Conscientes de las condiciones financieras del municipio la actual administración se propone que:

En los años subsecuentes se continuarán aplicando algunas de las acciones que han dado resultados positivos en el incremento de la recaudación como son: Continuar con el sorteo para estimular a los contribuyentes cumplidos e integrar bandas de valor y áreas homogéneas, actualizando los valores unitarios de suelo y de construcción, asimismo, se implementarán acciones para obligar a los contribuyentes omisos o morosos para que cumplan con el pago de sus impuestos a través de la implementación del Proceso Administrativo de Ejecución, siempre en el marco de la ley y respetando las garantías individuales de los habitantes del Municipio; asimismo a través de la modernización técnica y administrativa del catastro y de la Tesorería Municipal, se buscará ampliar la base de contribuyentes y actualizar los valores que sirven de base para el cobro, con el fin de que cada quien pague lo que en derecho le corresponde (PDM, 2006-2009:85).

Considerando que la principal fuente de ingresos del municipio es el cobro de agua potable, las administraciones perredistas y en particular la actual han llevado a cabo programas de estímulos fiscales con los objetivos de incrementar la recaudación por este concepto y apoyar a los grupos sociales más vulnerables y a contribuyentes cumplidos, con descuentos de hasta el 50% del impuesto. De esta manera se otorgaron descuentos a pensionados, jubilados, discapacitados, personas de la tercera edad, a viudas y a contribuyentes cumplidos, alcanzando una recaudación de \$87,832,056.85 pesos en el año 2007 (Bautista López, 2007).

Cabe mencionar que la dependencia financiera del municipio se acentuó prácticamente desde el inicio de las administraciones perredistas, pues éstas se vieron favorecidas con las reformas municipales en materia fiscal que se implementaron en 1998, en cuanto a la descentralización de ingresos fiscales provenientes del gobierno federal, a través de los Fondos de Infraestructura Social Municipal y de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios. Lo que representó para el municipio un gran incremento de recursos por medio del Ramo 33, al recibir más de 121 millones de pesos en comparación con los 27 millones de pesos que se habían recibido en 1997 a través del Ramo 26 (Gaceta de Ciudad Nezahualcóyotl, 1998).

Con este incremento de recursos económicos las administraciones perredistas en Nezahualcóyotl han estado en posibilidades de direccionar gran parte de dichos recursos a infraestructura básica y a servicios públicos primarios como agua potable, alcantarillado, drenaje, pavimentación y bacheo, mantenimiento y remodelación de infraestructura educativa, entre otros.

Cuadro 5 Porcentaje de Egresos por Concepto de Obras Públicas y Gasto Corriente con Respecto del Total de Egresos del Municipio de Nezahualcóyotl, 2001-2006

Año	Gasto Total	Gasto en Obras Públicas	Porcentaje de Gasto en Obras Públicas	Gasto Corriente	Porcentaje de Gasto Corriente
2001	560,192,480.00	28,691,845.00	5.12%	401,782,269.00	71.72%
2002	946,413,126.00	99,843,393.00	10.55%	570,452,135.00	60.27%
2003	1,141,060,083.42	108,354,025.57	9.50%	649,060,026.27	56.88%
2004	1,072,234,720.91	100,490,928.27	9.37%	707,872,057.93	66.01%
2005	1,220,874,001.94	138,967,220.71	11.38%	780,797,354.63	63.95%
2006	746,394,495.48	95,953,525.62	12.86%	451,462,781.87	60.48%

Fuente: Elaboración propia con datos del PDM de Nezahualcóyotl 2006-2009.

En el cuadro 5 podemos apreciar el monto de egresos por concepto de obras públicas, el cual en términos generales se ha venido incrementando prácticamente año con año² y se ha convertido en el rubro de gastos más importante del municipio (con aproximadamente el 10% del gasto total) después del gasto corriente, el cual se ubica en términos generales por arriba del 60% de del gasto total. Y considerando que uno de los rubros de gasto corriente que implica mayores egresos es el pago por servicios personales una de las medidas tomadas por la actual administración del PRD en Nezahualcóyotl ha sido la disminución de 30% de los salarios a mandos medios y superiores integrantes del Ayuntamiento, mediante acuerdo aprobado por el cabildo, con la finalidad de propiciar una mejor orientación del gasto del erario público privilegiando la inversión social, acorde con una política de austeridad.

² Cabe mencionar que las cifras del año 2006 se contemplan hasta el mes de septiembre.

Por tanto, además de la inversión en infraestructura y servicios básicos por medio del gasto público, las administraciones perredistas en el municipio han dado énfasis a la política social, con acciones como atención a grupos vulnerables (madres solteras, adultos mayores, niños y personas con discapacidad), atención médica a población de bajos recursos, útiles escolares gratuitos a alumnos del nivel básico, etc.

...el Gobierno Municipal de Nezahualcóyotl ha definido la atención a los sectores vulnerables de la sociedad como los adultos mayores, madres solteras, personas con capacidades diferentes y en situación de abandono y maltrato, así como quienes sufren algún tipo de adicción, como uno de los sectores prioritarios en la ejecución de sus acciones y programas de trabajo. (Bautista López, 2007:16).

Sin lugar a dudas que la política social que han llevado a cabo las administraciones perredistas en el municipio ha sido un elemento muy importante que nos ayuda a entender el éxito y la continuidad de este partido en Nezahualcóyotl desde 1996 hasta la fecha. Sin embargo, consideramos que los programas sociales implementados por el PRD asumen un carácter asistencialista, dado que están encaminados a resarcir y aliviar mínimamente y en el corto plazo, las necesidades y carencias de los sectores sociales más pobres del municipio, que poco contribuyen a atacar de fondo la problemática social de la pobreza, pero que en cambio sí representan un gancho para ganar apoyo político y electoral.

Entre los programas sociales más importantes destacan los siguientes, considerando los datos de los informes de actividades de los dos primeros años de gobierno de la actual administración encabezada por Víctor Manuel Bautista López

Programa de Entrega de Útiles Escolares Gratuitos. En los ciclos escolares 2006-2007 y 2007-2008 se benefició a más de 130 mil estudiantes de nivel básico de 170 escuelas primarias y 70 secundarias públicas de ambos turnos, con una inversión aproximada a los 10 millones de pesos.

Apoyo al Desarrollo de la Educación Básica. El municipio ha obtenido el primer lugar en el Estado de México y en el país, por el número de becas económicas (226 pesos mensuales) y despensas alimenticias (16 productos básicos) otorgadas a la comunidad estudiantil, con más de 6 mil 800 estudiantes beneficiados de 167

escuelas públicas. Esta iniciativa representó una inversión de 26 millones de pesos en el ciclo escolar 2006-2007.

Apoyo de Despensas Alimenticias a Adultos Mayores. En el 2007 se benefició a 22 mil adultos mayores con la entrega de una despensa mensual y que en este año de gobierno representan 220 mil despensas entregadas. Y para el 2008 la entrega de despensas se incrementó a 225,000 con un monto ejercido de \$25'382,430.00.

Subsidios y Descuentos en el Cobro de Agua Potable a Grupos Vulnerables. El Ayuntamiento de Nezahualcóyotl acordó descuentos y subsidios hasta del 50% en el cobro por este concepto a ciudadanos pensionados, jubilados, discapacitados, de la tercera edad, a viudas, a contribuyentes cumplidos y a las gestiones promovidas por los integrantes del cabildo, lo que representó una suma para el año 2008 de 55'323,115.02.

Fortalecimiento del DIF Municipal. A través del DIF municipal se ofrecen servicios, estímulos y apoyo a las madres solteras, personas con capacidades diferentes, en situación de abandono y maltrato y a quienes padecen algún tipo de adicción. Por lo que en el primer año de la administración actual (2006-2009) "...los recursos que este gobierno municipal ha proporcionado al DIF, permiten alcanzar una cifra total de \$70'880,482.11 que representa un incremento del 38.7% con relación a los ejercidos el año anterior". (Bautista López, 2007:24).

Es indudable que los programas sociales implementados por el gobierno perredista en el municipio de Nezahualcóyotl le han significado afianzar cierto capital político, sobre todo con aquellos sectores sociales que se han visto directamente beneficiados con estos programas. Situación que si por un lado puede ser criticable en el sentido de ser programas de corte populista y asistencialista, es loable en el sentido de socializar el gasto público municipal, a pesar de que este adquiera tintes netamente partidistas a favor del PRD. Por tanto, estos programas sociales independientemente que sean utilizados de forma clientelar y corporativa con las principales organizaciones sociales en el municipio, representan un apoyo económico significativo para los ciudadanos que acusan mayores problemas de pobreza. Que a fin de cuentas esa pequeña ayuda, pero real, directa y palpable que recibe la gente se traduce en beneficios tangibles de un gobierno;

antes, términos generales, la entrega de dichos beneficios sólo se circunscribía a épocas electorales.

Si bien los programas sociales del gobierno perredista en Nezahualcóyotl le han representado cierto capital político traducido en apoyo electoral en los comicios municipales, que ha permitido al PRD mantenerse en el poder por cuatro administraciones seguidas, no ha logrado impactar en amplios sectores sociales que al no ser beneficiarios directos de dichos programas, además de no identificar avances significativos de las administraciones municipales, asumen una actitud de apatía por la vida política del municipio, que se ve reflejada en la baja participación electoral y ciudadana, poniendo en entredicho la legitimidad del gobierno perredista en el ayuntamiento.

En este contexto, otra de las cuentas pendientes de las administraciones perredistas ha sido la escasa participación ciudadana en la gestión pública, lo cual es producto de diferentes aspectos, entre ellos tiene que ver la apatía de los ciudadanos por participar en los Consejos de Participación Ciudadana y en los Consejos Ciudadanos de Cooperación y Vigilancia sin goce de sueldo o algún beneficio directo. Es decir, si bien la ciudadanía del municipio tiene una tradición organizativa y de participación comunitaria para demandar cierto tipo de reivindicaciones sociales, cuando se trata de involucrarse en los mecanismos de participación ciudadana de manera altruista, dicha tradición desaparece. Esto de alguna manera nos habla de cómo la organización y participación de la ciudadanía de Nezahualcóyotl se ha desarrollado en el marco de una relación clientelar con las autoridades en turno, en primer instancia con el PRI, principalmente a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) y posteriormente con el PRD a través de organizaciones como MOVIDIG, UPREZ, MLN, UGOCEM, etc.

En cuanto a la actuación del Cabildo durante las administraciones perredistas, a excepción del primer cabildo (1996-2000) los demás se han desarrollado con relativa unidad y cordialidad entre las fuerzas internas del PRD que han encabezado las regidurías. Situación que fue muy diferente durante la primera administración, pues las disputas por carteras en la administración municipal generaron enfrentamientos y división entre

los grupos internos del partido, que en su momento inhibió la realización de cabildos abiertos. Lo cual impulsó al alcalde Valentín González a fomentar una política de acercamiento y negociación con los regidores del PAN y del PRI, alcanzando resultados positivos de colaboración.

Por consiguiente, con las sucesivas administraciones perredistas en Nezahualcóyotl, el funcionamiento del Cabildo ha venido transitando hacia una mayor unidad y estabilidad, en relación con los grupos internos del PRD y de los regidores priístas y panistas. La explicación de este cambio experimentado por el Cabildo se encuentra, por un lado, en el hecho del fortalecimiento y consolidación de la organización de MOVIDIG, que se ha reflejado en la conformación de las planillas municipales integradas cada vez más por líderes políticos afines y por otro lado, a la capacidad de negociación de MOVIDIG con las otras organizaciones más importantes del PRD.

Por ejemplo en la actual administración durante el primer y segundo año de actividades se reportan los siguientes datos con respecto a la actuación del cabildo.

Cuadro 6 Número de Acuerdos de Cabildo Durante el Primer y Segundo año de la Administración Municipal del PRD en Nezahualcóyotl, 2006-2009

Año	No. de Acuerdos	Por Unanimidad	%	Por Mayoría	%
2006-2007	74	67	90,54	7	9,46
2007-2008	64	58	90,63	6	9,38

Fuente: Elaboración propia con datos del 1er. y 2º Informe de Gobierno (Bautista López, 2007 y 2008).

Como se puede observar en el cuadro 6 la actuación de los dos últimos cabildos del municipio, han logrado conciliar intereses y llegar a acuerdos en su mayoría de forma unánime.

Otra característica importante que han asumido los Cabildos en Nezahualcóyotl durante las administraciones perredistas es el carácter de gestor que opera en un contexto de labores partidistas en el municipio, lo cual es comprensible considerando que los líderes de las organizaciones políticas mantienen relaciones clientelares con la ciudadanía, con el objetivo de incrementar su capital político que les permita hacer frente al poder de las otras organizaciones, y mantener e incrementar sus posiciones de poder político.

Por otro lado, las administraciones perredistas se han caracterizado por llevar a cabo una intensa labor de comunicación social, principalmente a través de boletines, por medio de los cuales se encargan de difundir las acciones y logros del gobierno municipal. Y aun cuando ha existido una mayor comunicación abierta con la ciudadanía en cuanto al acceso a la información, sigue presentes muchas resistencias de varios funcionarios, ya que a pesar de que se cuenta con una oficina de información y transparencia, el procedimiento para proporcionar la información es irregular y lento, debido a que existe discrecionalidad de los titulares de las diferentes direcciones municipales para brindar información de manera oportuna. Además hay cierta aversión por parte de los funcionarios perredistas para brindar entrevistas en relación con el funcionamiento de la administración, ejemplo de ello fue que para la presente investigación se solicitaron algunas entrevistas con altos directivos y se negaron o simplemente nos remitieron a la dirección de comunicación social y de ahí a la página de internet del ayuntamiento.

De tal manera que la intensa actividad de comunicación social que se lleva a cabo en el municipio adquiere un carácter unidireccional, pues tiene la función principal de difundir lo que a las autoridades les conviene, pero en cuanto a la demanda de información de la ciudadanía se siguen presentando muchos rezagos.

Por otro lado, recapitulando un poco, no hay que olvidar la tradición de organización social con la que cuenta la población de Nezahualcóyotl, producto de la escasa respuesta de las autoridades para satisfacer sus crecientes demandas, en cuanto a vivienda, regularización de la tenencia de la tierra, servicios y obras públicas, infraestructura educativa, entre otras. Sin embargo, una vez que este tipo de demandas fueron satisfechas, con el

acelerado proceso de urbanización, las organizaciones de carácter reivindicativo perdieron fuerza e inclusive tendieron a desaparecer, afectando de manera directa a la CNOP, que era la confederación que aglutinaba a dichas organizaciones y abanderaba sus demandas en el marco de relaciones corporativo-clientelares con el gobierno.

La crisis del corporativismo que sufrió la CNOP en el municipio como en los diferentes ámbitos de gobierno, de alguna manera repercutió en la pérdida de legitimidad y fortaleza política del PRI, que a la postre contribuyó a la alternancia política. No obstante, ello no implica que a partir de las administraciones perredistas en Nezahualcóyotl, este tipo de relaciones hayan desaparecido, sino más bien sufrieron un proceso de transformación hacia un neocorporativismo o corporativismo social, caracterizado por una relación entre gobierno y pequeñas organizaciones territoriales que les permite atender demandas y proveer de ciertas canonjías a cambio del apoyo de estas organizaciones. Es decir, si anteriormente el corporativismo estaba mediado entre autoridades y grandes corporaciones, ahora dicha relación se da entre el gobierno y pequeñas organizaciones territoriales, provocando de alguna manera la socialización de algunos beneficios de la administración municipal.

La relevancia de esta relación entre las autoridades y las organizaciones sociales en Nezahualcóyotl es muy importante para entender el éxito y el predominio del PRD en este municipio. Debido a que tomando en consideración que en esta demarcación existen más de 260 organizaciones, ya no sólo de tipo reivindicativo de servicios públicos básicos sino de todo tipo, desde agrupaciones gremiales, pasando por asociaciones de transportistas, de comerciantes de diverso giro, hasta de grupos de drogadictos en recuperación. Inclusive los líderes del PRD en el municipio son quienes encabezan las principales organizaciones políticas del municipio, por lo que este partido encuentra en diversas organizaciones su fuente de cuadros políticos y administrativos como sus bases de apoyo y capital político.

En el siguiente cuadro podemos observar algunas de las organizaciones perredistas más relevantes que existen en el municipio de Nezahualcóyotl.

**Cuadro 4 Principales Líderes y Organizaciones Sociales del PRD
en Nezahualcóyotl, Estado de México, Febrero de 2006**

NOMBRE O DENOMINACIÓN	SIGLAS	DIRIGENTE O LÍDER
ALIANZA GARANTE DE LUCHA	AGL	ANDRÉS JUÁREZ
ALIANZA SOL AZTECA	ASA	MIGUELINA PÉREZ MARANTO
CÍRCULO DEMOCRÁTICO	CD	ANTONIO BARRIENTOS
COMBATE A LA POBREZA		PEDRO CACIQUE
COMITÉ CUAUHTEMÓC CARDENAS NO. 139		CLEMENCIA WILCHIS
COMITÉ DE COLONOS INDEPENDIENTES	CCI	JOSÉ LUIS NARANJO QUINTANA
COMITÉ MORELOS	CM	JOSÉ FERMIN VILLORDO ROCHA
EXPRESIÓN CIUDADANA	EP	
FEDERACIÓN DE TRANSPORTISTAS PÚBLICOS SIN ITINERARIO FIJO	FETRAPSIF	CESAREO CEJA CEJA
FEDERACIÓN DE UNIONES MUTUALISTAS DE COLONOS Y COMERCIANTES DEL ESTADO DE MÉXICO	FUMCOEM	GRACIELA MARTÍNEZ Y MARIO ZARAGOZA
FORO NUEVO SOL	FNS	MIGUEL ÁNGEL CHAVESTI
FRENTE MORELOS	FM	JOSÉ LUIS ALDAVE PÉREZ
FUNDACIÓN SOMOS GENTE TRABAJANDO POR UN MÉXICO NUEVO	SGTMN	JOSÉ CONCEPCIÓN RAMÍREZ MORALES
GENTE EN MOVIMIENTO		JORGE CERVANTES
GRUPO DE ACCIÓN POLÍTICA	GAP	
GRUPO SOCIAL NEZAHUALCÓYOTL	GSN	
HEBERTO CASTILLO		ANTONIO CABELLO
INTEGRACIÓN CÍVICA	IC	JAVIER TORRES RESENDIZ
IZQUIERDA DEMOCRÁTICA DE NEZAHUALCÓYOTL	IDN	ROSENDO MARÍN
LOS DE ABAJO		LUIS (A) "EL ALCOHOL"
MÉXICO NUEVO	MN	JUAN HUGO DE LA ROSA
MOVIMIENTO UNIDO DE CIUDADANOS DE NEZAHUALCÓYOTL	MUCIN	ALEJANDRO CHÁVEZ
MOVIMIENTO CÍVICO POPULAR	MCP	
MOVIMIENTO 4 "ERNESTO CHE GUEVARA"	M4	JORGE LEÓN
MOVIMIENTO DE COLONOS	MC	FERNANDO GARCÍA ROMANO
MOVIMIENTO DE LUCHA EN NEZAHUALCÓYOTL	MLN	EMILIO ULLOA PÉREZ

MOVIMIENTO DE ORGANIZACIONES SOCIALES	MOS	ONESIMO MORALES MORALES
MOVIMIENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA		AURELIA CRUZ
MOVIMIENTO INDEPENDIENTE FRANCISCO VILLA		JAVIER CORTÉS
MOVIMIENTO SOL		RAMON LUJAN
MOVIMIENTO VIDA DIGNA	MOVIDIG	HÉCTOR BAUTISTA LÓPEZ
NUEVA VIDA		MARTIN ROSALES
SOCIEDAD DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA	SOP	EDGAR ESPINOZA
UNIÓN DE BASES AUTOGESTIVAS DEMOCRÁTICAS "EMILIANO ZAPATA"	UBADEZ	JUAN MANUEL MENDOZA HERNANDEZ
UNIÓN DE RESISTENCIA CIUDADANA	URC	MANUELA DAVALOS
UNIÓN DE TRANSPORTISTAS RECOLECTORES DE BASURA	UTREBA	DAVID GARNICA
UNIÓN GENERAL DE OBREROS Y CAMPESINOS DEL ESTADO DE MÉXICO	UGOCEM	VALENTIN GONZÁLEZ BAUTISTA
UNIÓN POPULAR REVOLUCIONARIA EMILIANO ZAPATA	UPREZ	FELIPE RODRÍGUEZ AGUIRRE

Fuente: Hernández Muñoz (2006).

Ahora bien, considerando que las principales organizaciones sociales que existen en el municipio pertenecen al PRD (con una importante presencia inclusive a nivel estatal), no podemos dejar de observar una simbiosis entre el partido y el gobierno municipal. Los líderes de las organizaciones sociales perredistas en Nezahualcóyotl distribuyen apoyos materiales entre sus miembros para promover la participación política, apoyos obtenidos en buena medida por las administraciones del PRD en el municipio.

De tal manera que la mayoría de los líderes de las organizaciones sociales más importantes en Nezahualcóyotl han ocupado puestos en la Administración Municipal, ejemplo de ello han sido los cuatro presidentes municipales del PRD: 1) Valentín González Bautista (1996-2000), líder de UGOCEM; 2) Héctor Miguel Bautista López (2000 – 2003), líder de MOVIDIG; 3) Luis Sánchez Jiménez (2003 – 2006), miembro del MOVIDIG y 4) Víctor Bautista López (2006 -2009), miembro del MOVIDIG.

Por consiguiente, la organización perredista que logra aglutinar mayor poder y capital

político en el PRD es la organización que obtiene el mayor número de carteras en la administración municipal. Como se puede apreciar en la procedencia de los últimos tres presidentes municipales, es claro que la organización de MOVIDIG es la que se ha consolidado como la organización más fuerte del partido, al grado de ir adquiriendo un carácter de corporación, al aglutinar en su seno a organizaciones sociales más pequeñas, reproduciendo el neocorporativismo y clientelismo con este tipo de organizaciones que se adhieren a sus filas.

Ante esta hegemonía de MOVIDIG al interior del PRD y en consecuencia en el gobierno de Nezahualcóyotl, las demás organizaciones sociales se ven en la necesidad de negociar con ésta para obtener beneficios y respuesta a sus demandas, o de lo contrario se convierten en grupos de presión política con capacidad de movilización para lograr sus objetivos.

El crecimiento, fortaleza y consolidación de MOVIDIG en el municipio de Nezahualcóyotl puede representar en el mediano plazo un proceso de involución del avance democrático en esta demarcación, que de alguna manera ya se ve reflejado con una menor competitividad electoral y en consecuencia con cada vez menos expectativas de alternancia política. Pero quizás el mayor retroceso se puede presentar en el sentido de que en la medida que esta organización asuma el monopolio del partido y del gobierno en el municipio, los avances registrados por la alternancia y la llegada del PRD al poder, corren el peligro de irse por la borda, ante la falta de necesidad de ejercer una administración más eficaz y transparente por la exigencia que representan las cuotas de poder, tanto endógenamente entre las diferentes organizaciones que conforman el partido como exógenamente por la vigilancia y actitud contestataria de los partidos de oposición. Esto es, si MOVIDIG se empeña en acaparar todas las posiciones del partido y de la administración municipal pasando por alto a las demás organizaciones perredistas y a los mismos partidos de oposición, corre el peligro de reproducir los viejos vicios corporativistas de la CNOP, que a la postre minen su grado de legitimidad.

Como ya se había mencionado una de las grandes cuentas pendientes de las administraciones perredistas en el municipio de Nezahualcóyotl es el impulso de una verdadera

participación ciudadana, a través de los Consejo de Participación Ciudadana y de los Consejos Ciudadanos de Cooperación y Vigilancia, los cuales no han funcionado en apego al verdadero espíritu ciudadano, debido en buena medida a que estos espacios de participación son campo de disputa de las organizaciones partidistas, principalmente del PRD, adquiriendo un carácter partidista y hasta sectario; reduciendo la participación ciudadana a un mero elemento emblemático de legitimidad y transparencia del manejo de los recursos que de la injerencia en las acciones del gobierno.

Por otro lado, el desarrollo económico del municipio es otro de los temas que han dejado mucho que desear en las administraciones perredistas, pues como ya se había mencionado, el municipio no cuenta con la capacidad productiva necesaria que sea capaz de absorber la mano de obra que genera y mucho menos para ofrecer oportunidades de empleo y desarrollo al creciente número de profesionistas originarios de la localidad. Muestra de esto es que en la actual administración el principal proyecto de desarrollo económico es el denominado “Ciudad Jardín Bicentenario”, impulsado por el gobierno del Estado de México que contempla la construcción de un complejo ecológico, deportivo, comercial, académico y de servicios. En este proyecto económico se ha llevado a cabo la construcción de un centro deportivo, de la Unidad Académica Profesional de Nezahualcóyotl de la UAEM y un campus de la Universidad Lasalle, un centro comercial con diversas tiendas departamentales, el Centro de Rehabilitación Infantil Teletón, entre otras empresas comerciales y de servicios. Con una expectativa de generación de 5 mil empleos temporales y una vez concluido de 3 mil 500 empleos permanentes.

Finalmente, no podemos dejar de resaltar que una de las grandes cuentas pendientes para el desarrollo económico es el tema de la seguridad pública, aun cuando se han logrado algunos avances en la materia como se resalta en la administración 2006-2009: Como resultado de operativos más constantes de la policía municipal, de la mayor proximidad de nuestros elementos y los vecinos del municipio, de nuestra acrecentada capacidad de reacción, nuestra permanente presencia terrestre y aérea, así como la profesionalización de nuestros elementos, durante este Primer Año de Gobierno, se consiguió que la incidencia de otros delitos hayan disminuido comparando el período 2005-2006

con el periodo 2006-2007, estos casos son los de violación, que ha pasado de 158 a 138; el de homicidio de 284 a 245; el robo en vía pública de 1,655 casos a 1,378 incidentes; el robo a casa habitación de 493 a 354. Un delito cuya incidencia se ha incrementado en el periodo señalado es el de lesiones, variando de 3,579 a 3,772. (Bautista López, 2007:59).

Resulta insoslayable que estos logros y avances poco han influido en la percepción ciudadana. Aunado a ello no podemos perder de vista que uno de los problemas de fondo que traen consigo el problema de la delincuencia es el relativo al bajo desarrollo social, que difícilmente mejorará con políticas sociales de poco impacto estructural. De ahí, que el gran reto de los gobiernos en Nezahualcóyotl será impulsar un verdadero desarrollo social con proyectos económicos que trasciendan la inmediatez de resultados con tintes partidistas y se sienten la bases para un desarrollo económico, político y social de largo alcance, en el contexto de un municipio que cuenta con las condiciones urbanas necesarias, el capital humano suficiente y las ventajas competitivas de su localización espacial.

Conclusiones

El gobierno perredista en el municipio de Nezahualcóyotl parece estar a la medida de las características de la población, pues existe correspondencia entre una administración de corte populista, con programas de gobierno dirigidos a la población de bajos recursos, la cual representa el grueso de la población en el municipio, que se ve en la necesidad de trasladarse a otras demarcaciones administrativas, principalmente el DE, para buscar fuentes de empleo o en su defecto desarrollar sus actividades económicas al interior del municipio pero sobre todo en actividades informales de bienes y servicios. Esta es una peculiaridad importante que distingue al gobierno del PRD en Nezahualcóyotl, un gobierno populista para una sociedad con características de bajos recursos, inmigrante y con tradición organizativa clientelar, es decir siempre y cuando reporte algún beneficio propio.

Todo parece indicar que mientras el PRD mantenga una administración dirigida a atender a los sectores sociales más vulnerables a través de programas asistenciales, así como una relación gobierno-sociedad en el marco del neocorporativismo y clientelismo con

organizaciones sociales de diferente signo político, tendrá amplias posibilidades de seguir haciendo de Nezahualcóyotl uno de sus bastiones políticos en la entidad y su punta de lanza para seguir avanzando en espacios de poder en el Estado de México.

Sin embargo, el creciente predominio del PRD en el municipio afecta la competitividad, la alternancia y esto puede repercutir en una administración menos transparente, como resultado de una mayor concentración de poder tanto del partido como del gobierno por parte de la organización política MOVIDIG.

En Nezahualcóyotl podemos identificar una convergencia entre los postulados y objetivos del PRD y las acciones del gobierno, ello como consecuencia del dominio que presenta la organización de MOVIDIG tanto al interior del partido como de los gobiernos municipales (cuando menos de forma clara en las tres últimas administraciones). Inclusive podríamos llegar a decir que dicha corresponsabilidad entre las administraciones perredistas y los principios ideológicos y plataforma política del partido está más sustentada en relación con los intereses y objetivos de la organización de MOVIDIG.

Sin lugar a dudas el desarrollo social del municipio se sustenta en buena medida en la evolución histórica de sus servicios públicos básicos, llegando a un alto grado de urbanización, reflejado en la cobertura casi total de dichos servicios. No obstante, es tiempo de que el gobierno municipal pase de la cobertura cuantitativa de estos a una cobertura cualitativa; además de impulsar decididamente el desarrollo económico a través de proyectos productivos que generen crecimiento y mejores condiciones de vida de su población.

Es importante reconocer que en la actualidad el gobierno del PRD en Nezahualcóyotl ejerce un importante presupuesto en obra pública, basado prioritariamente en recursos derivados de la Federación y del Estado de México, lo cual no es nada desdeñable en la búsqueda de una cobertura de servicios públicos de mayor calidad. Sin embargo es necesario impulsar el desarrollo económico productivo del municipio que sea capaz de responder a la creciente demanda de empleos bien remunerados, para hacer frente al desempleo y subempleo en un contexto de amplia informalidad. Además de que es

necesario aprovechar el capital humano que se ha desarrollado en el municipio, con una creciente población con niveles educativos altos e inclusive profesionales, quienes ante la falta de espacios de trabajo se ven en la necesidad de buscar su desarrollo laboral y profesional fuera de la localidad.

En cuanto a la socialización del gasto público a través de programas sociales es loable, en el sentido de que permite a los sectores sociales más pobres sobrellevar de mejor forma sus condiciones de precariedad Sin embargo, no son suficientes en el mediano y largo plazo para trascender y abatir los índices de pobreza. De ahí la necesidad de impulsar el crecimiento económico del municipio que impacte en el desarrollo social y político de la población, que fomente una cultura de corresponsabilidad político-administrativa entre autoridades y ciudadanía, que deje atrás viejas prácticas clientelares y de corporativismo autoritario que, si bien benefician electoralmente al partido en el gobierno, impactan negativamente en su grado de legitimidad.

Fuentes de consulta

ARZALUZ Solano, María del Socorro (2002), Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlalnepantla y Nezahualcóyotl,

Toluca, México, IAPEM, 390 pp.

AYUNTAMIENTO de Nezahualcóyotl,

Plan de Desarrollo Municipal 1996-2000.

AYUNTAMIENTO de Nezahualcóyotl, ç

Plan de Desarrollo Municipal 2000-2003.

AYUNTAMIENTO de Nezahualcóyotl,

Plan de Desarrollo Municipal 2003-2006.

AYUNTAMIENTO de Nezahualcóyotl,

Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009.

AYUNTAMIENTO de Nezahualcóyotl,

Bando Municipal 1996-2000.

AYUNTAMIENTO de Nezahualcóyotl,

Bando Municipal 2000-2003.

- AYUNTAMIENTO de Nezahualcóyotl,
Bando Municipal 2003-2006.
- AYUNTAMIENTO de Nezahualcóyotl,
Bando Municipal 2006-2009.
- AYUNTAMIENTO de Nezahualcóyotl,
Gaceta Municipal, 1998.
- BAUTISTA LÓPEZ, Víctor Manuel (2007), Primer informe de gobierno del municipio de Nezahualcóyotl, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl 2006-2009.
- _____ (2007), Segundo informe de gobierno del municipio de Nezahualcóyotl, H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl 2006-2009.
- BERNAL BARBA, Lucila (2007), El nacimiento, crecimiento y debilidad de un grupo dentro de las tribus del PRD en Nezahualcóyotl: el caso de la Coordinadora “Heberto Castillo”, Tesina, México, D.F. FCPyS-UNAM, 65 pp.
- DUHAU, Emilio y Martha SCHTEINGART (Coords.), (2001), “El primer gobierno perredista de Nezahualcóyotl, Estado de México”, en: Transición política y democracia municipal en México y Colombia. México, Grupo Porrúa. 165–225, pp.
- HERNÁNDEZ MUÑOZ, Miguel Ángel (2006), De líder social a cacique urbano en Nezahualcóyotl, Tesis, México, D.F. FCP y S-UNAM, 208 pp.
- HERNÁNDEZ PÉREZ, José Alfredo (2006). La participación ciudadana en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México. Un análisis del Consejo de Participación Ciudadana (COPACI) No. 26, Tesis, México, D.F. FCPyS-UNAM, 165 pp.
- PAREDES HERNÁNDEZ, Noemí (2005), El ejercicio de Gobierno del PRD en el municipio de Nezahualcóyotl 1997-2003, Tesina, San Juan de Aragón Edo. Méx., FES- ARAGÓN, 119 pp.

El gobierno del municipio de Chalco

Mónica Selene Meléndez Rivera | Jeany Fernández Jiménez

Introducción

El Estado cuenta con una figura de organización política y administrativa denominada Municipio, aspecto que nos lleva a considerar que la sociedad necesita de un Gobierno que la guíe con autoridad y materialice la satisfacción de sus necesidades básicas. Sin embargo el funcionamiento de los gobiernos es cada vez más complejo, pues están inmersos en presiones de la ciudadanía y tienen que hacer frente a una sobrecarga de demandas. “Los servidores públicos en México enfrentan retos más complejos. La responsabilidad ha dejado de ser una moda administrativa para convertirse en una demanda más” (Cuaderno del IFE, 2001:20).

En paralelo, actualmente los ciudadanos tiene la posibilidad de emitir su sufragio por una diversidad de partidos políticos que se disputan el poder en diversos planos: federal, estatal y municipal. Es ahí donde la dualidad partidos políticos-gobierno son aspectos que podemos estudiar de manera interrelacionada, específicamente en el municipio de Chalco.

Los retos de todo gobierno local radican en ofrecer la posibilidad de desarrollo para la sociedad, mejoramiento de servicios públicos y transparentar la aplicación de los recursos económicos, entre otros. Estos aspectos son los que estudiaremos en la administración 2006-2009.

No podemos omitir que el Partido Revolucionario Institucional es un actor que ha desempeñado un papel fundamental en la vida política del Estado de México, de ahí que siga

manteniendo su hegemonía. Sin embargo, son diversos los factores que determinan la permanencia o alternancia electoral de un Partido Político y es evidente que varios municipios han experimentado otras maneras de gobernar, permitiendo con esto que partidos como Acción Nacional o el de la Revolución Democrática hayan llegado al poder.

Recordemos que la democratización del poder tiende a romper con la centralización que ha mantenido una fuerza política. En el caso de Chalco el Partido Revolucionario Institucional mantuvo el poder hasta el año 2003, año en que es derrotado por primera vez por el Partido de la Revolución Democrática. Para el periodo 2006-2009 ocurren fenómenos interesantes que merecen la atención en el presente artículo y que en el desarrollo podrán ser conocidos.

De igual manera se expone la forma en que el gobierno conoce las diferentes demandas ciudadanas para la elaboración de su Plan de Desarrollo, así como los principales problemas atendidos durante la administración municipal 2006-2009, y la forma en la que ha funcionado recientemente. También se analizará la relación del gobierno en función con el partido que lo llevó al poder, si han trabajado de manera conjunta o no y porqué.

El lector encontrará la siguiente estructura: primero se exponen las Generalidades del Municipio, para después conocer su normatividad, esto nos conducirá a establecer una evaluación general de su desempeño y finalmente expondremos las conclusiones.

Generalidades del Municipio

Chalco adquiere la categoría de Municipio el 31 de enero de 1824. Se localiza en la porción Oriente del Estado de México y colinda al norte con los Municipios de Ixtapaluca y la Paz, al sur, con los Municipios de Temamatla, Cocotitlán, Tlalmanalco y Juchitepec, al este, con el Municipio de Ixtapaluca, y al oeste, con el Distrito Federal y Valle de Chalco Solidaridad.

Es parte del Distrito Federal electoral 33 junto con Valle de Chalco Solidaridad, Cocotitlán, Temamatla, Tlalmanalco, Tenango del Aire, Ayapango, Juchitepec, Amecameca,

Ozumba, Atlautla, Tepetlixpa y Ecatzingo. Pertenece al Distrito Local electoral 27 junto con los municipios de Cocotitlán, Juchitepec, Temamatla, Tenango del Aire y Valle de Chalco Solidaridad.

MAPA 1

Ubicación Geográfica de Chalco

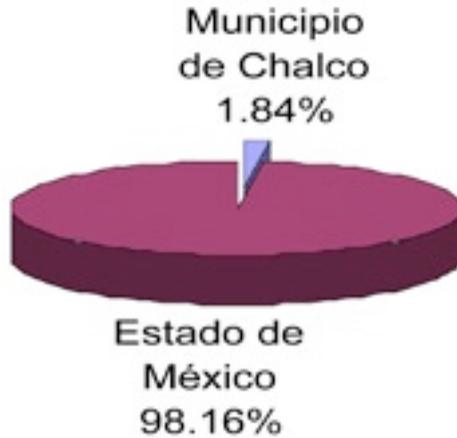


Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 del Municipio de Chalco.

Población

El municipio de Chalco cuenta con una población de 257,403 habitantes que representan el 1.84% del total de la población del Estado de México (INEGI, 2005).

Gráfica 1. Porcentaje de la población municipal en el Estado de México 2005



Fuente: Plan de Desarrollo Municipal 2006-2008 del Municipio de Chalco.

La organización territorial y administrativa del municipio de Chalco se integra por las siguientes localidades:

Cuadro 1. Localidades del Municipio de Chalco.

I. CABECERA MUNICIPAL	Chalco de Díaz Covarrubias
II. BARRIOS	La Conchita San Francisco San Antonio San Sebastián
III. COLONIAS	Agrarista Casco de San Juan Covadonga Culturas de México Ejidal Emiliano Zapata Jacalones I Jacalones II Jardines de Chalco La Bomba Nueva San Antonio Nueva San Miguel Nueva San Isidro Santa Cruz Amalinalco Tres Marías Unión de Guadalupe Fraternidad Antorchista
IV. PUEBLOS	La Candelaria Tlapala San Gregorio Cuautzingo San Juan Tezompa San Lorenzo Chimalpa San Lucas Amalinalco San Marcos Huixtoco San Martín Cuautlalpan San Martín Xico Nuevo San Mateo Huitzilzingo San Mateo Tezoquipan Miraflores San Pablo Atlazalpan Santa Catarina Ayotzingo Santa María Huexoculco
V. FRACCIONAMIENTOS	En la cabecera municipal: Paseos de Chalco Bosques de Chalco I y II Los Volcanes Portal de Chalco Granjas Chalco En San Gregorio Cuautzingo: Los Álamos En San Martín Cuautlalpan: Villas de San Martín En San Marcos Huixtoco: San Marcos
VI. ZONA INDUSTRIAL	

Fuente: Elaboración Propia con datos del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009 del Municipio de Chalco.

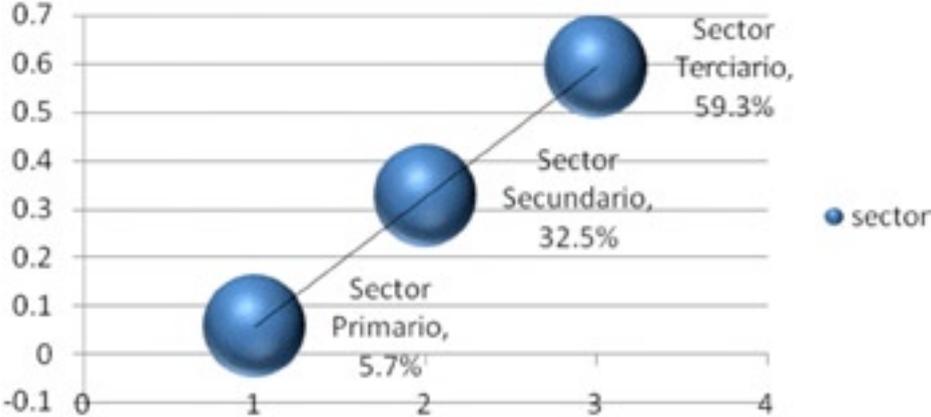
Cabe destacar que la composición de la población en el municipio de Chalco está determinada por un 93.43 % de población urbana y un 6.57% de población rural.

Datos Socioeconómicos

Chalco se ha caracterizado por ser un Municipio al cual acude la mayoría de la gente de los Municipio aledaños así como de sus mismas delegaciones para realizar sus compras, realizar diversos trámites y por entretenimiento. Por lo tanto, su actividad más importante es la que se refiere al sector terciario, en la cual está ocupada la mayoría de los ciudadanos. Se dedican primordialmente al comercio de mayoreo y menudeo. Todos los viernes en la cabecera municipal hay un tianguis que data de la época prehispánica y que se ha mantenido hasta nuestros días.

La población económicamente activa del Municipio es de 68,108 habitantes, de los cuales 3,882 se dedican al sector primario que representa el 5.7%, 22,135 al sector secundario representando el 32.5% y 40,388 al sector terciario que es el 59.3 % de la población económicamente activa (INEGI, 2000).

Gráfica 2. Principales Actividades Económicas (2000).



Fuente: Elaboración propia con datos según INEGI 2000.

Hay servicios como los educativos, culturales, de salud, transporte, profesionales, financieros entre otros. Respecto al tema de salud en la Cabecera municipal se concentra el mayor número de unidades médicas, ya que cuenta con instituciones, las cuales pertenecen al ISSSTE, ISSEMYM, IMSS e ISEM.

En el caso de los poblados, éstos cuentan con una unidad médica de consulta externa pertenecientes ISEM, aclarando que el poblado de San Pablo Atlazalpan carece de este servicio. Con esto el 65 % de la población accede a estas instituciones y el 35%, que representa la población asegurada, acude a su clínica correspondiente.

El municipio tiene un grado de marginación bajo, con un índice de marginación para el año 2000 de -1.18661 y ocupaba a nivel nacional el lugar 2134, para el año 2005 su índice de marginación era de -1.19512 y ocupaba el lugar 2162 a nivel nacional. (CONAPO, 2000 y 2005).

Finanzas Públicas Municipales

De los 125 municipios del Estado de México, Chalco es uno de los cinco municipios que tienen certificación por el buen manejo de sus finanzas públicas, lo que ha permitido la inversión de más recursos en obras y acciones para beneficio de la ciudadanía (PDM, 2006-2009: 27).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 115 fracción IV, permite a los Municipios la administración libre de su Hacienda, con lo cual las localidades podrán cubrir sus necesidades, así también en el artículo 31 fracción IV de la misma Constitución se establece la obligación que tienen los ciudadanos para contribuir en los gastos públicos del lugar en donde residan, de manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

Debemos tener presente que la clasificación de los ingresos públicos municipales se conforma de la siguiente manera:

Ordinarios: se constituyen por, impuestos, derechos, productos y aprovechamientos, participaciones.

Extraordinarios: se perciben para satisfacer necesidades imprevistas, de emergencia, créditos y contribuciones especiales.

Además los derivados de los Sistemas Nacional de coordinación Fiscal y Estatal de coordinación Hacendaria.

Antes de ofrecer los datos en este apartado aclaramos que retomamos desde el año 2000 porque quisimos conocer si los ingresos y egresos se vieron afectados con la alternancia de partido.

Los ingresos que el Municipio ha percibido a partir del año 2000-2005 se desglosan en el siguiente cuadro. Aclaramos que solo nos centramos en 2 aspectos:

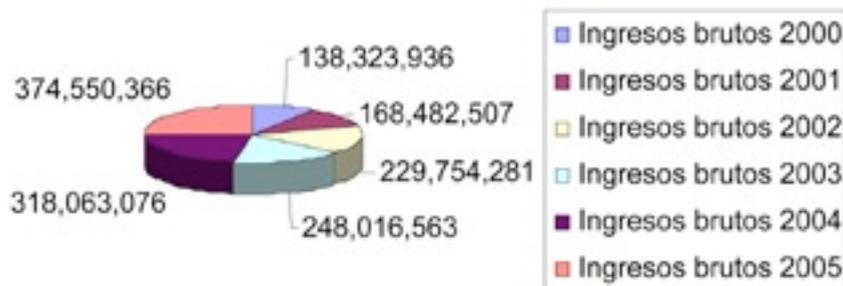
Cuadro 2. Ingresos del Municipio de Chalco del 2000 al 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Ingresos brutos	138,323,936	168,482,507	229,754,281	248,016,563	318,063,076	374,550,366
Participación federal	56,350,552	129,080,660	66,554,895	76,032,305	94,372,596	93,022,278

Fuente: Elaboración propia según datos del INEGI

Gráfica 3.

Ingresos del Municipio de Chalco del 2000 al 2005



Fuente: Elaboración propia según datos del INEGI

Como podemos observar en la gráfica y en el cuadro anterior, los años en los que se ha tenido mayores ingresos son en el 2004 y 2005. Los incrementos se han dado de manera proporcional en cada año, por lo que sus ingresos percibidos no han disminuido. Entonces su monto no dependió del partido que se encontrara gobernando el Municipio, ya que del 2000 al 2003 el gobierno fue priísta y del 2003 al 2009, perredista.

Por lo que a Egresos se refiere del Municipio de Chalco del año 2000 al 2005, se han utilizado de la siguiente forma, aquí solo retomamos 7 aspectos principales:

Cuadro 3. Egresos del Municipio de Chalco del 2000 al 2005

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Egresos brutos	138,323,936	168,428,507	229,754,281	248,016,563	318,063,076	374,550,366
Servicios personales	47,577,261	49,976,865	68,918,952	105,163,726	146,304,798	137,737,556
Materiales y suministros	6,726,684	8,549,206	10,169,474	11,813,879	17,952,231	19,978,069
Servicios generales	14,041,871	21,599,944	23,752,569	26,507,719	28,431,828	34,567,994
Adquisiciones, bienes muebles e inmueble	1,576,436	8,550,602	11,858,203	5,073,001	3,887,484	2,220,859
Obras públicas y acciones sociales	20,183,521	30,208,976	85,728,477	69,028,955	29,315,020	42,126,821
Deuda pública	18,803,243	339,642	4,260,984	1,012,826	55,249,433	93,393,766

Fuente: Elaboración propia según datos de INEGI.

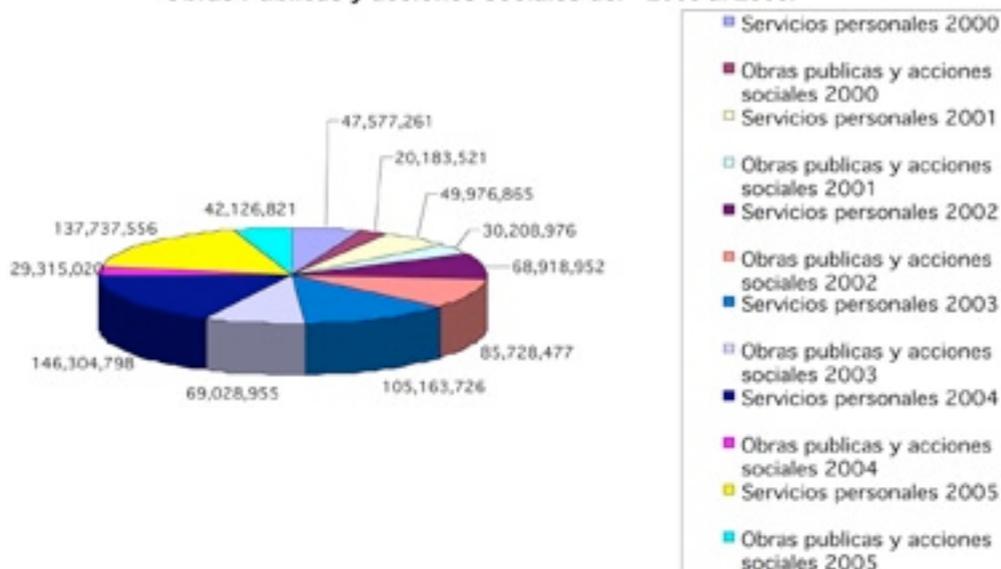
Podemos destacar varios aspectos del cuadro anterior. Primero: el año en el que se gasta más en servicios personales es en el 2004, en el cual se encontraba en funciones el primer gobierno perredista de la historia del Municipio de Chalco, el año en el que se gasta menos en este rubro es en el 2000; el año en el que se invierte más en obras públicas y acciones sociales es en el 2002 y en el que se invierte menos en este rubro es en el año 2000 ambos con un gobierno priísta.

Cabe destacar que durante el año 2004 y 2005, la primera administración perredista destina el mayor porcentaje para deuda pública.

En la siguiente gráfica se muestra el egreso ejercido por el municipio de Chalco en servicios personales y obra pública y acciones desde el año 2000 hasta el 2005.

Gráfica 4

Egresos del Municipio de Chalco referente a Servicios Personales, Obras Públicas y acciones sociales del 2000 al 2005.

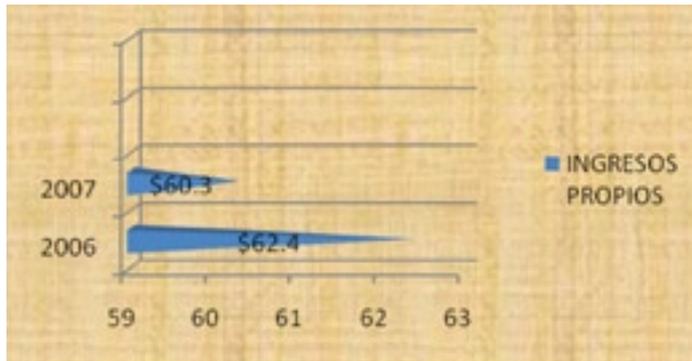


Fuente: Elaboración propia según datos INEGI.

Podemos notar que en el periodo de la última administración priísta se destinó una cantidad menor a obra pública y acciones sociales y una mayor cantidad a servicios personales, esto tanto para el 2000-2001; mientras que para el año 2002 se destina mayor presupuesto a obras y se gasta menos en servicios personales. En el periodo de la primera administración perredista tenemos que para el año 2003 hay una cantidad mayor de \$ 36, 134,771 pesos destinados a servicios personales que a obra pública y acciones sociales. Durante el 2004 se canaliza un mínimo presupuesto a obra pública y acciones sociales, con una baja considerable de \$39, 413, 935 respecto al año anterior y se gasta más en servicios personales. Para el año 2005 solo hay un incremento de \$ 12, 811,801 pesos destinados a obra pública y acciones sociales, y nuevamente se gasta más en servicios personales.

En la siguiente gráfica se muestran los ingresos propios del municipio para el año 2006, que fueron \$62.4 millones de pesos y para el 2007 \$60.3 millones de pesos.

Gráfica 5. Ingresos propios del Municipio de Chalco 2006-2007



Fuente: Elaboración propia con datos según fitchmexico.com.mx

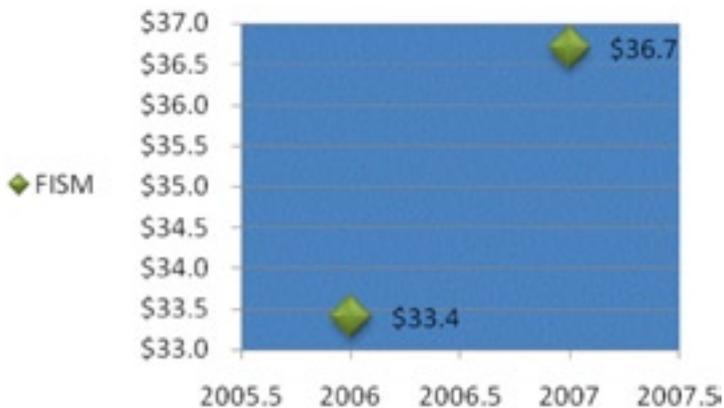
Las participaciones Federales fueron \$100.3 y \$86.4 millones de pesos para el año 2006 y 2007 respectivamente. Ver gráfica 6. En cuanto al fondo de Infraestructura Social Ramo 33 se tuvo \$33.4 millones de pesos para el 2006 y para el 2007 \$ 36.7 millones de pesos. Ver gráfica 7.

Gráfica 6. Participaciones Federales al municipio de Chalco 2006-2007



Fuente: Elaboración propia con datos según fitchmexico.com.mx

Gráfica 7. Fondo de infraestructura destinado a Chalco 2006-2007



Fuente: Elaboración propia con datos según fitchmexico.com.mx

Composición Política del Ayuntamiento 2006-2009

El Gobierno del Municipio de Chalco 2006-2009 se encuentra conformado por un Presidente Municipal, un Síndico Procurador y trece regidores, siete de mayoría relativa y seis de representación proporcional.

Esto de acuerdo con los resultados obtenidos durante el proceso electoral 2006-2009 para conformar los ayuntamientos municipales. El cuadro No. 4 indica que existe una mínima diferencia respecto al porcentaje de votación entre el PRD y Alianza por México que fue de 8.19%.

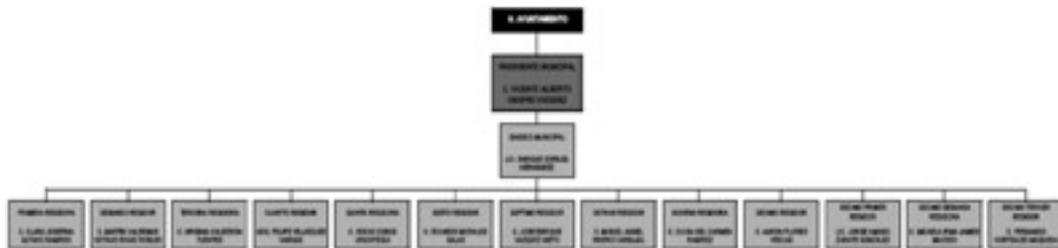
Cuadro4. Resultados Obtenidos del Proceso Electoral

PARTIDO	# DE VOTOS	% DE VOTOS CON RESPECTO A LA ELECCIÓN TOTAL.
PRD	25,815	40.98
Alianza por México PRI-PVEM	20,653	32.79
PAN	10,404	16.52
CONVERGENCIA	2,337	3.71
PT	1,757	2.79

FUENTE: Elaboración propia con datos de IEEM

A continuación presentamos el Organigrama del Municipio para conocer su estructura:

ORGANIGRAMA DE LOS REGIDORES DEL H. AYUNTAMIENTO DE CHALCO 2006-2009.



Respecto a la estructura de la Administración Pública Municipal de Chalco, podemos destacar que en, entrevista con el Presidente Municipal, Onofre Vázquez (Diciembre, 2008), enfatizó que la gente que se encuentra al frente de cada unidad administrativa tiene los conocimientos y preparación necesaria para cada una de estas áreas, además de que se les capacita continuamente para brindarle un mejor servicio a los ciudadanos. Como podemos observar están integrados 17 profesionistas.

También comentó que los cambios de algunos funcionarios en su Administración se deben básicamente a que es gente que cometió faltas administrativas, así como gente que agotada por el trabajo ya no ofrecía un buen servicio a la ciudadanía; es importante destacar que hubo dos cambios en el puesto de Secretario Particular, uno en el Sistema Municipal del DIF, uno en O.D.A.P.A.S, dos en la Tesorería Municipal, uno en la Contraloría Interna Municipal, uno en la Secretaría Técnica de Planeación, Evaluación e Información, uno en la Consejería Jurídica y Consultiva, uno en la Dirección de Desarrollo Social, dos en la de Desarrollo Económico, uno en la de Desarrollo Urbano y Ecología, dos en la de Gobierno, dos en Obras Públicas, uno en Seguridad Pública y Tránsito, dos en Protección Civil y dos en Servicios Públicos, hasta que finalmente quedó integrada como se muestra en el Organigrama.

Partidos en el Ayuntamiento

En el Municipio de Chalco hasta la actualidad han tenido la responsabilidad de Gobierno dos partidos políticos, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática. El primero gobernó desde 1929 (como Partido Nacional Revolucionario, según datos encontrados en Archivo de Cronología de mandatarios del Municipio) y que culminó con la administración 2000-2003.

Cabe destacar que en este período se desataron una serie de acontecimientos que merecen nuestra atención. Primero, el Presidente Municipal en ese entonces Eulalio Esparza Nieto, que por varios trienios intentó llegar al poder, se ve involucrado en un acontecimiento que lo llevó a la fuga por malos manejos dentro de la Administración Pública, y es que sucede que dio permiso a una constructora a cambio de dinero (a través de su

Director de Obras públicas). Tiempo después pidió otra suma de dinero, pero la constructora difundió el hecho y el entonces presidente municipal fue denunciado ante la Contraloría Estatal; el director de Obras fue a la cárcel. (Como dato adicional se supo que Eulalio Esparza Nieto apareció muerto en un departamento de la ciudad de México). De ahí se derivó que la ciudadanía no dejara tomar posesión al Presidente Municipal suplente y se nombrara como Presidente sustituto al primer regidor, posteriormente viene a concluir al periodo un Presidente nombrado por ministerio de ley.

En el 2003 se realizan elecciones para elegir a las autoridades para la administración municipal 2003-2006 y resulta triunfador el Partido de la Revolución Democrática. Se llevan a cabo impugnaciones por parte de la Alianza por México (PRI-PVEM) y con ello se logra revertir el triunfo temporalmente hacia este partido. El PRD se inconforma y el Instituto Electoral del Estado de México dictamina que se realicen nuevamente las elecciones, es decir por primera vez en la historia electoral del municipio se realiza una segunda vuelta. En ella el PRD obtiene un triunfo contundente.

Por lo tanto del 2003 al 2006 el Municipio de Chalco es gobernado por primera vez por un gobierno no priísta, encabezado por Jaime Espejel Lazcano.

Y nuevamente en el proceso electoral del 2006 gana el PRD. Cuando Vicente Alberto Onofre Vázquez inicia su gestión busca la unidad con los integrantes del Ayuntamiento. No olvidemos que es indispensable crear consenso u obtener consentimiento necesario entre los miembros, para poder aterrizar proyectos y conseguir la aprobación de diferentes acciones gubernamentales (Sánchez, 2002:340); así que empezó con los de su afiliación política y después con los demás partidos que forman parte del Ayuntamiento. Obtuvo el apoyo del Síndico municipal, 4 regidores del PRD, 3 de Alianza por México y 2 del PAN, pero sólo por algunos meses. Tiempo después se quebrantan las relaciones con el Síndico y 2 de los regidores del PRD, quedando así fracturada la relación con parte de los integrantes del partido que lo llevó al gobierno. Sin embargo, conserva la unidad con los integrantes de Alianza por México y PAN.

Es en Diciembre del 2008 cuando el Presidente municipal decide dejar las filas perredistas y se anexa a las filas del partido Convergencia- resaltamos que es la primera vez que ocurre este acontecimiento en el Municipio de Chalco- debido a que desde el inicio de la administración se empiezan a quebrantar las relaciones con los demás grupos políticos que se encontraban dentro del PRD y que en su momento apoyaron a Vicente Alberto Onofre para llegar a la Presidencia. Principalmente se habla de cuatro grupos políticos que son: el Grupo de Acción Política, (GAP, el grupo al que pertenecía el Presidente), el Movimiento por una Vida Digna (MOVIDIG), la UDO y el FDI. Este quebranto se debe a los diferentes intereses políticos y personales que persiguen estos grupos, según el alcalde.

El Presidente municipal, Vicente Alberto Onofre, argumenta que el partido de la Revolución Democrática, de ser un partido socialista, se convirtió en un partido clientelista y burocratizado, interesado más en la venta de espacios para unos cuantos. No contó con el apoyo de los diputados de su partido en el Congreso local para la asignación de obras y mayores recursos en el Municipio de Chalco, y como ejemplo menciona que para el ejercicio fiscal 2009 obtuvo el apoyo de otros partidos como el PRI, PVEM, PT, CONVERGENCIA y los de su partido no asistieron a esa sesión (entrevista, Diciembre, 2008). Como podemos observar la fractura con el PRD es evidente.

Reglamentación

El reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios establece que es el Plan de Desarrollo Municipal el instrumento rector de la planeación municipal.

Resulta óptimo que los gobiernos locales promuevan la participación incluyente o equitativa de toda la ciudadanía independientemente de la pertenencia partidaria, religiosa o de clase social (Ziccardi, 1997).

En el Plan de Desarrollo Municipal de Chalco 2006-2009 se menciona que para la elaboración del mismo, se hicieron diversas invitaciones a diferentes representantes sociales para conocer las demandas ciudadanas, además de las conocidas en campaña y las que llegaron directamente al gobierno.

Esta invitación fue para todos los integrantes del cuerpo edilicio en relación a su comisión, consulta popular mediante los Delegados e integrantes de los Consejos de participación ciudadana electos para el periodo 2006-2009, Organizaciones Sociales y Escuelas. Aunque se aclara que no hay información más detallada del porcentaje de participación de cada una de estas.

Objetivos y Contenido del Plan Municipal de Desarrollo de Chalco

Al realizar la revisión de lo que se propone en el Plan de Desarrollo Municipal encontramos 30 objetivos, los cuales se retoman a continuación; para ver cuales coinciden con el primer y segundo informe de gobierno para que, a su vez, demos a conocer la Obra Pública realizada por esta Administración en cada uno de los objetivos.

1. Ordenar y regular el crecimiento urbano del municipio vinculado estratégicamente a un desarrollo social regional sustentables, y fortalecer el papel del municipio en la materia como responsable de su planeación y operación de acciones.
2. Contar con suficiente oferta de suelo apto y legal para satisfacer a costos razonables, ordenada y anticipadamente las necesidades de vivienda y equipamiento, con énfasis especial en la población de menos recursos para abatir la incorporación de asentamientos humanos irregulares.
3. Avanzar en la producción y mejoramiento de vivienda para abatir el rezago existente.
4. Satisfacer la demanda de los servicios públicos creando y manteniendo la infraestructura, ampliar la cobertura y mejorando la calidad y eficiencia, asimismo procurar la autosuficiencia financiera.
5. Revertir los procesos que propician la contaminación y pérdida de la biodiversidad, así como los recursos naturales, impulsados de manera corresponsable con los diferentes sectores de la población una nueva cultura ambiental que mejore la calidad de vida y procure un ambiente sano.
6. Modernizar las comunicaciones del municipio mediante la ampliación y mantenimiento de las vialidades para contribuir al desarrollo socioeconómico, mejorar el servicio de transporte público que le compete al municipio mediante el reordenamiento de rutas derroteros, paraderos y alargamientos correspondientes

al mismo.

7. Dinamizar la economía municipal, fomentando el desarrollo de la planta productiva y la generación de empleos.

8. Incrementar la producción agropecuaria mediante la creación y consolidación de agro empresas y organizaciones productivas rentables, buscando satisfacer la demanda interna, promover la generación del valor agregado a la producción y minimizar los impactos ambientales que derivan del desarrollo de las diferentes actividades.

9. Fomentar la cultura empresarial que asegure la modernización industrial con el fin de atraer inversión productiva nacional y extranjera, con fuerte impulso a las exportaciones, donde las cadenas productivas concreten el fortalecimiento a la micro y pequeña empresa con absoluto respeto al medio ambiente.

10. Promover y fomentar el aprovechamiento sustentable de los bosques con la participación directa de sus dueños, poseedores y prestadores de servicios técnicos evitando la degradación del recurso silvícola mediante la protección de las áreas forestales contra los promoventes de incendios, tala ilegal y desmontes no autorizados, así como proteger, restaurar y ampliar la cubierta forestal.

11. Modernizar la actividad comercial para garantizar productos en condiciones óptimas de calidad y suficiencia asegurando el suministro de productos básicos a precios accesibles en apoyo a la economía de las familias de escasos recursos e impulsar la modernización de la infraestructura de abasto y comercio y la vinculación entre productores y comerciantes para abatir costos, vía compras consolidadas y mejorar los canales de distribución.

12. Elevar el nivel de alimentación y apoyar la economía de las familias principalmente las de mayor índice de marginación, a través de la ayuda alimentaria directa con énfasis en los grupos de alto riesgo y la orientación a la autosuficiencia alimentaria. Fomentar el hábito de consumo de una alimentación nutritiva, balanceada y económica a las familias del municipio, a través de mecanismos que permitan proporcionar información suficiente para orientarlas y mejorar sus hábitos alimenticios.

13. Garantizar el respeto a los derechos de todos los infantes, principalmente de

aquellos que se encuentran en condiciones de marginación, instrumentando acciones que mejoren su bienestar y desarrollo como personas y futuros protagonistas del progreso de la entidad.

14. Garantizar la equidad y efectividad de los servicios de salud y asistenciales para los habitantes del municipio, elevar su calidad de los mismos en las localidades.

15. Impulsar la cultura de respeto a los derechos de los adultos mayores, que promueva una actitud solidaria hacia ellos y evite que sean objeto de maltrato, abandono y marginación. Ofrecer servicios integrales a los adultos mayores a través de su afiliación a los clubes de la tercera edad, fomentando su integración familiar y social.

16. Mejorar la infraestructura de la educación ampliando su cobertura en los niveles medio superior y superior, fortaleciendo la vinculación entre estos niveles educativos con las necesidades sociales y del aparato productivo y abatir el índice de analfabetismo así como regularizar a la población que no ha concluido la educación básica.

17. Fortalecer la pluralidad cultural municipal fomentando la cultura, las expresiones artísticas y las bellas artes, así como la preservación y difusión del patrimonio histórico, artístico y cultural.

18. Brindar atención integral a la familia por medio del respeto, a través de acciones tendientes a mejorar la calidad de vida de sus integrantes en la esfera personal, de pareja y del grupo familiar por medio de acciones preventivo-educativas que les permita el establecimiento de proyectos de vida más eficaces.

19. Promover la prevención de la discapacidad, la rehabilitación física y la integración social de las personas con discapacidad, a fin de garantizar el pleno respeto de sus derechos humanos, políticos y sociales.

20. Promover en todos los ámbitos sociales la perspectiva de género como una condición necesaria para el desarrollo integral de la sociedad, en igualdad de condiciones, oportunidades, derechos y obligaciones.

21. Impulsar el derecho integral de las comunidades indígenas en el municipio con la participación de toda la sociedad y garantizar y fomentar el respeto a sus

costumbres y tradiciones.

22. Fortalecer la identidad de los Chalquenses y la convivencia armónica, con la promoción de valores de respeto, participación y tolerancia, ofreciendo a la población, educación, cultura, desarrollo político y comunicación como elementos que la identifiquen y arraiguen, a través de programas y proyectos culturales que correspondan a las características propias de la entidad.

23. Mejorar y elevar la calidad de los servicios promotores de actividades recreativas y deportivas para fomentar la salud física y mental de la población a través de una práctica sistemática.

24. Brindar más y mejores oportunidades a los jóvenes que les permitan alcanzar su desarrollo físico y mental y se incorporen a la sociedad de maneta productiva.

25. Impulsar un federalismo que detone el desarrollo a partir del fortalecimiento económico, social e institucional del municipio a través del ejercicio óptimo de las facultades, funciones y recursos municipales y federales, particularmente en lo que se refiere a la materia tributaria, mediante acuerdos y acciones coordinadas para lograr la armonía del sistema y la eficiencia, eficacia y transparencia en la aplicación de las acciones y recursos públicos.

26. Elaborar los programas referentes a inversión pública física, vigilando que los recursos que se asignen se apliquen de acuerdo a la normatividad vigente, así como fortalecer la relación entre el estado y el municipio, reconociendo sus responsabilidades en la ejecución de la obra pública.

27. Mejorar las condiciones de financiamiento de la deuda pública municipal, reduciendo gradualmente el pago de su servicio para contar con mayores recursos y destinarlos a la inversión pública productiva.

28. Elevar la calidad, capacidad y equidad tributaria, con seguridad jurídica, transparencia y simplificación de trámites para el contribuyente, desarrollando un régimen fiscal que amplíe la base de los contribuyentes e intensifique las acciones de control para el cumplimiento de las obligaciones tributarias que eviten la elusión y evasión fiscal.

29. Proteger, defender y garantizar los derechos humanos de las personas, asegurando y fomentando la vida digna, la cultura de los derechos humanos, el respeto

y la tolerancia entre los individuos, y apoyando a las organizaciones sociales que impulsan la defensa, protección y cultura de los derechos humanos.

30. combatir la seguridad pública con estricto apego a la ley, erradicando la impunidad y la corrupción mediante la profesionalización de los cuerpos de seguridad; creando las condiciones y aplicando los métodos y programas de estudio para hacerlos más humanos, dignos y eficientes, promoviendo la participación social.

Todos estas acciones fueron atendidas (aunque no en su totalidad) por el Gobierno Municipal de Chalco 2006-2009 hasta agosto del 2008, de acuerdo con sus primeros dos informes de gobierno.

Ahora bien, el artículo 115, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 160 de la Ley Orgánica Municipal regulan la expedición del Bando Municipal. En el caso de Chalco existe también un Bando Municipal que tiene superioridad jerárquica frente a los demás reglamentos municipales.

Así para la prestación y regulación de los diferentes servicios públicos el Municipio tiene los reglamentos de:

Alcantarillado, Agua Potable y Saneamiento

Administración Pública Municipal

Servicio de Alumbrado Público Municipal

Comercio, Industria y de Prestación de Servicios del Municipio de Chalco Estado de México.

Protección al Ambiente Público y la Prevención Ecológica

Mercados y Comercio Ambulante

Municipal de Protección Civil

Servicios Público de Limpia

Tránsito y Transporte del Municipio de Chalco Estado de México

Interior del Ayuntamiento

Servicio Público de Panteones

Municipal de Seguridad Pública de Chalco Estado de México.

Secretaría de Planeación y Evaluación.

Todos los reglamentos anteriores ya existían en el Municipio de Chalco con excepción del reglamento de la Secretaría de Planeación y Evaluación que se expidió en esta administración.

Principales Acciones

A continuación se presenta un cuadro donde se resumen las principales acciones de la administración de Onofre encontradas en su primer y segundo informe de Gobierno y al mismo tiempo definimos si estaban contempladas en el Plan de Desarrollo Municipal y si el rubro se regula dentro del Bando Municipal.

Cuadro 5. Principales acciones en la Administración 2006-2009

RUBRO DE ACCIÓN	1 INFORME	EGRESO	2 INFORME	EGRESOS	BANDO MUNICIPAL
Seguridad Pública	SI	\$38,640,000	SI,	\$12,000,000	SI
Asistencia Social (Adultos Mayores)	SI	\$15,000,000	SI	\$15,000,000	SI
Educación y Cultura	SI	\$6,120,000	SI	\$ 4,000,000	SI
Desarrollo urbano	SI	\$160,177,392	SI	\$ 11,000,000	SI
Vivienda	SI	\$5,400,000	SI	Cualitativo	SI
Suelo	SI	\$4,000,000			SI
Agua y saneamiento	SI	\$3,000,000	SI	5,794,296	SI
Electrificación y alumbrado Público	SI	\$6,000,000	SI	cualitativo	SI
Modernización de las comunicaciones y transporte	SI	\$442,000	SI	cualitativo	SI
Programa Federal HABITAT (inauguración de Centro de Desarrollo Comunitario de jacalones II	NO	-----	SI	\$2,400,000	SI

Fuente: Elaboración propia en base a la revisión del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2009, primer y segundo informe de Gobierno.

Podemos comentar que existe congruencia con lo establecido en el Plan de Desarrollo Municipal y el Bando Municipal, y es que los fines del Ayuntamiento de Chalco establecidos en su artículo 9 incluyen prácticamente la atención a los rubros descritos en

el cuadro anterior y específicamente en los artículos 52, 75, 76, 105 del mismo Bando Municipal se establece la prestación de Servicios Públicos.

Aunque cabe aclarar que no todos los objetivos que se plantearon en el Plan de Desarrollo se han cubierto, por ejemplo los que coinciden con el primer y segundo informe son el objetivo número 4, 6, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19 y en este objetivo el Municipio, incluso ha sido sede de Olimpiadas dirigidas a personas con discapacidad; 22, 23, 25, 28 y 30.

En el segundo informe respecto al rubro de Seguridad Pública se puso en marcha el Programa SUBSEMUN (Subsidio para la Seguridad Pública Municipal).

Podemos mencionar que el primer informe estuvo enfocado a datos cuantitativos, ya que en su mayoría se reportó la cantidad de dinero que implicó cada obra, en cambio el segundo tuvo un formato en su mayoría cualitativo.

Hay acciones que no pueden dejar de mencionarse en este artículo, ya que es hasta la administración 2006-2009 que se reubican 12,000 comerciantes que se instalaban en la vía Pública de las calles de la zona del centro de Chalco; por otro lado, se puso en práctica un plan estratégico de vialidad y ordenamiento de transporte público de pasajeros de la cabecera municipal aprobado en sesión de cabildo del día 17 de julio de 2007, a efecto de reubicar fuera del Centro Histórico las bases de transporte público.

Se logró aumentar el padrón de contribuyentes de impuesto predial y catastro municipal, de 60,000 a 66,000 contribuyentes activos. Durante los meses de enero, febrero y marzo se beneficiaron a 16,500 contribuyentes con una disminución en sus pagos por un monto total de \$900,000 y se subsidió a jubilados, adultos mayores, personas con capacidades diferentes por un total de \$ 830,000, logrando incrementar ingresos por la vía de la regularización.

Pensar en estrategias que ayuden y motiven al ciudadano a realizar el pago de sus impuestos es un aspecto que puso en práctica esta Administración ya que su programa

“Borrón y cuenta nueva” obtuvo un éxito inesperado pues consistió en la condonación de los ejercicios fiscales de 2003 a 2007, pagando únicamente el 2008 por la cantidad de \$ 740.00 regularizando así su situación. Lo que permitió una recaudación al municipio de 11, 055,600 pesos.

A finales del año 2007 el municipio se benefició con dos camiones de bomberos, una aplanadora, una moto conformadora, un camión tipo Váctor, equipo médico y medicamentos para el fortalecimiento de la prestación de Servicios Públicos municipales y la asistencia social.

Es indispensable en toda Institución gubernamental gestionar y en este caso el Gobierno ha logrado acuerdos con la Institución de “Fundación Azteca”, “Children’s Network International” y la Asociación “Esfuerzos Conjuntos por México, A.C”.

Otra acción relevante es en el área de salud ya que se implementó en esta Administración el programa “salud hasta tu casa”, que implicó la adquisición de una unidad móvil con un costo de \$1, 400,000, con ayuda de personal capacitado del Instituto Politécnico Nacional.

En el Plan de Desarrollo Municipal se contempla realizar obras con el apoyo de las Aportaciones, y en el análisis se encontró que con el Fondo de Infraestructura Social Municipal durante el año 2007 se realizaron pavimentaciones asfálticas, reencarpeta-dos, pavimentaciones de concreto hidráulico, puentes vehiculares y peatonales; bardas perimetrales, equipamiento, así como la perforación de pozo de agua potable, esto en barrios y colonias del municipio. Cumpliendo así con el financiamiento de obras básicas que benefician directamente a la población.

Gráfica 8. Egresos FISM Y PAGIM 2007



Fuente: Elaboración propia con datos del Primer Informe de Gobierno

Como se puede apreciar en la gráfica anterior, se destinaron \$ 33'400,000 pesos del FISM; Respecto al PAGIM se destinaron \$ 12'000,000 pesos para red de agua potable, pavimentación asfáltica, explanadas cívicas, construcción de bardas perimetrales.

En el periodo de 2008 de FIMS, GIS Y PAGIM se destinaron \$ 39'000,000 millones de pesos para construcción asfáltica y más de 3 km de guarniciones y banquetas.

Conclusiones

Después de haber trabajado la dualidad partidos políticos–gobierno en el municipio de Chalco nos surge una cuestión ¿fue realmente un detonante lo ocurrido en el periodo 2000-2003 para que el PRI diera signos de debilidad? La respuesta es sí, porque en nuestros días la sociedad exige más de su gobierno incluso se cuestiona la honorabilidad de los ciudadanos que aspiran a cargos públicos.

El panorama político electoral está enmarcado por la pérdida de hegemonía del PRI, la alternancia al poder del PRD en las dos últimas elecciones. En la historia de este municipio sólo ha existido una mujer como Presidenta y fue Martha Patricia Rivera Pérez en el período 1997-2000.

En el período de Onofre Vázquez queda claro que hay una ruptura con el partido que lo llevó al triunfo, pues las pugnas lo llevaron a abandonar las filas del PRI e integrarse al partido Convergencia.

Respecto a la conformación del Ayuntamiento al inicio de su Administración Onofre contó con el apoyo de 9 regidores (4 del PRD), sumado a esto el Síndico y el voto del Presidente. Después únicamente contó con el apoyo de 7 regidores y también perdió el apoyo del Síndico. Pese a ello, conservó la mayoría a su favor.

Por otro lado respecto a su desempeño, se encontró congruencia entre la normatividad de la Administración y en sus acciones, y hay evidencias de acciones en beneficio de la población. Ahora solo queda ver qué rumbo electoral tomará este municipio.

Fuentes de consulta

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IFE (2001). "Eslabones de la Democracia" en Cuaderno del IFE, México.

Plan de Desarrollo Municipal (2006-2009), H. Ayuntamiento de Chalco.

REYES, Agustín (2000). Administración Moderna, México, LIMUSA.

SANCHEZ, José Juan (2002). Gestión Pública y Governance,

México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

ZICCARDI, Alicia y SALTAMALACCHIA, Homero (1997). Metodología en la evaluación

del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, Distrito Federal,

Universidad Nacional Autónoma de México

Documentos en Internet

<http://www.inegi.org.mx>

<http://www.fitchmexico.com.mx>

Entrevistas

Vicente Alberto Onofre Vázquez, presidente municipal de Chalco, 2006-2009,
diciembre de 2008

Partido Del Trabajo

La gestión del Partido del Trabajo en el municipio de Ozumba

Orlando Justino Jaimes Estrada

Introducción

Analizar la gestión de los partidos políticos en su ejercicio de gobierno es fundamental para identificar si lo hacen de acuerdo con sus principios e ideología o bien si gobiernan de manera pragmática de acuerdo con los recursos de que disponen y con el nivel de participación y exigencia social prevaletentes.

El municipio de Ozumba de Alzate, en el periodo 2006-2009, fue gobernado por el Partido del Trabajo quien postuló a Samuel Martínez Andrade, quien ganó la elección con un 34.5% del total de los sufragios.

El Partido del Trabajo (PT) es identificado con una ideología de izquierda. Para Reveles (2008: 107), “Una ideología política es un conjunto de valores, creencias y actitudes sobre los componentes del estado, que lleva a los sujetos a la acción política”. Entonces, la ideología representa una visión de mundo que se lleva a la práctica en el marco de la disputa y ejercicio del poder.

Las corrientes de izquierda en América Latina están accediendo al poder desde la vía democrática; para Reveles (2008: 124), “las corrientes de izquierda se destacan por su extrema debilidad”, pero tienen como característica la postulación de la igualdad más allá de lo

legal, generalmente están contra la tradición y a favor del progreso; buscan una sociedad progresista basada en la planificación; aceptan el Estado de bienestar, los derechos sociales y el bienestar social, con una fuerte intervención del Estado en la economía.

Sin embargo, en nuestro país a partir de la década de los ochenta se ha impuesto un modelo de gobierno de corte neoliberal donde lo más importante es el mercado y el individuo, donde lo social es atendido sólo con programas que intentan paliar las desigualdades sociales pero con un perfil empresarial definido, en especial durante la gestión del presidente Vicente Fox.

Por ello es importante analizar cuál es el papel de los partidos de izquierda en el ejercicio de su gobierno, cuáles son las acciones que definen su accionar y si su gestión tiene como guía las necesidades sociales, la atención a los desprotegidos y la intervención constante del gobierno para reducir las diferencias sociales, en el marco del impulso a la participación ciudadana como detonador del funcionamiento gubernamental.

Para conocer entonces cuál es el tipo de gestión que se lleva a la práctica desde el gobierno del PT en el municipio de Ozumba, el presente capítulo se divide en tres partes. La primera tiene como fin analizar cuáles son las características principales de este partido, su historia e ideología.

El segundo apartado define las características del municipio de Ozumba, desde sus características demográficas hasta su estructura de gobierno, con la finalidad de tener una visión amplia de las condiciones a las que se enfrenta el PT en su gestión gubernamental.

En el tercer apartado se presentan los resultados de la gestión gubernamental en el municipio, se exponen las principales acciones desarrolladas hasta el año 2008. Se toma como fuente principal el Segundo Informe de Gobierno y se hace un balance de los ingresos y egresos del municipio.

La finalidad del trabajo es entonces, presentar una visión de la gestión de un partido

de izquierda en el ámbito municipal y con ello contribuir al análisis de la forma en que gobiernan los distintos partidos en el Estado de México.

Partido del Trabajo

Prevalcen muchos cuestionamientos sobre el nacimiento del PT, hay quienes piensan que surge de una necesidad de la sociedad mexicana por tener una opción política nacional que representara sus intereses de organización y lucha, con la finalidad de enfrentar las consecuencias del modelo neoliberal de desarrollo impulsado por los gobiernos priístas desde la época de Miguel de la Madrid, continuado por el gobierno tecnócrata de Carlos Salinas de Gortari y fortalecido por el de Ernesto Zedillo; sin embargo, hay quienes opinan diferente:

El gobierno de Salinas apoyó de diversas maneras la formación de un nuevo partido con tintes izquierdistas y que, presumiblemente, le quitaría votos al PRD. Este nuevo partido fue el Partido del Trabajo (PT), formado por antiguos amigos de Carlos y Raúl Salinas de Gortari... y militantes de otras organizaciones de izquierda con influencia maoísta (Rodríguez Araujo, 2002: 52-53).

El PT nace el 8 de diciembre de 1990 y de inmediato participa en las elecciones de 1991 donde no obtuvo el 1.5% de la votación total, ello representó la no obtención del registro como partido político nacional; sin embargo, según el propio partido,

“de inmediato se inició una campaña para realizar una serie de asambleas en por lo menos 20 Estados, con el objetivo de recuperar el registro, y esto se logró el 13 de enero de 1992, cuando por resolución del Instituto Federal Electoral otorgó el registro definitivo” (PT, 2000a: Documento en línea).

En las elecciones de 1994 el PT obtuvo sus primeros escaños:

... mientras que en 1994 se logró un espacio en la Cámara de Diputados, en la actualidad la fracción Parlamentaria del PT la conforman 12 legisladores, asimismo cuenta con Fracción Parlamentaria en el Senado de la República, Diputados en la mayor parte de los Congresos Estatales, y gobierna en varios municipios, también

está presente en casi todos los Ayuntamientos de México (PT, 2000a: Documento en línea).

En su declaración de principios, el PT postula la idea de la necesidad del desarrollo social a través del esfuerzo laboral, y al mismo tiempo ver a la sociedad como el elemento primordial para llevar a cabo sus actividades:

“El objetivo es lograr una sociedad justa, equitativa y democrática basada en el trabajo emancipado, o sea que el trabajo beneficie a quienes lo realizan. El principio central del Partido del Trabajo, es servir al pueblo, y para ello tiene como base de sus principios la Línea de Masas, que obliga a desarrollar la capacidad del pueblo a decidir”(PT, 2000b: Documento en línea).

Ello nos da la idea de un Partido de izquierda, comprometido con las causas sociales y la mayor participación de los ciudadanos en la toma de decisiones. La participación social debe ser, desde la perspectiva del PT, mediante la denominada “Línea de Masas” que representa la posibilidad de vincular activamente al partido con la sociedad y lograr con ello los objetivos comunes que contribuyan a la construcción de una sociedad más justa.

“La Línea de Masas hace hincapié en la necesidad de desarrollar la capacidad de las masas para decidir organizada y democráticamente la solución de sus problemas concretos y la conducción de sus luchas sociales” (PT, 2000b: Documento en línea).

Con ello, se puede apreciar la importancia que el PT otorga a la organización y movilización social. Lo relevante es sin duda, la posibilidad de que la sociedad participe activamente en la solución de sus problemas junto al gobierno; por lo tanto, la iniciativa popular debería ser un instrumento fundamental en cualquier gobierno encabezado por el PT. Con ello la democracia debería de fortalecerse:

“La democracia directa y centralizada es la base de la autonomía popular cuyas organizaciones se mantendrán autónomas respecto a cualquier partido o al Estado, aún después de la conquista del poder político nacional y así, no arrancarle a

las masas su papel histórico de transformación revolucionaria” (PT, 2000b: Documento en línea).

El PT busca entonces, de acuerdo con lo anterior, una transformación del país donde la sociedad sea el principal actor. Por ello, la consecuencia lógica en el accionar de cualquier servidor público proveniente del PT, sería la de servir al pueblo, antes de servirse a sí mismo. También los instrumentos de participación social deberían establecerse para llevar a cabo las decisiones importantes de los gobiernos del PT; de hecho, en su programa de acción se menciona:

“Instrumentaremos el referéndum en todas sus modalidades, el plebiscito, la iniciativa popular, la revocación de mandato, la afirmativa ficta y el derecho a la voz ciudadana” (PT, 2000c: Documento en línea).

En el uso de los recursos públicos el PT, de acuerdo a su Programa de acción, lucha, “porque el gasto público se utilice para reactivar la economía y corregir los desequilibrios que ha generado el neoliberalismo” (PT, 2000c: Documento en línea). Se espera entonces que en el ejercicio del poder de un gobierno emanado del PT se dé prioridad al gasto social y al gasto en infraestructura, de tal manera que se fortalezca la posibilidad de desarrollo de la comunidad en su conjunto.

El PT se ha transformado y consolidado desde su nacimiento; en las elecciones de 2006 se integró al Frente Amplio Progresista junto con el Partido de la Revolución Democrática y el partido Convergencia. Ello contribuyó a fortalecer su presencia nacional. Son 38 los municipios de 13 estados donde el PT ha sido capaz de llevar a sus candidatos al gobierno; con ello se presenta como una fuerza política muy importante en la competencia electoral nacional.

2. Ozumba

En este apartado se presentan los datos e información general del municipio de Ozumba, Estado de México, gobernado por el C. Samuel Martínez Andrade, quien llegó al cargo de presidente municipal con el abanderamiento del Partido del Trabajo.

2.1 Toponimia y ubicación

Ozumba viene del náhuatl, atzompan, que se compone de atl, “agua”; tzontli, “cabello”; pan, “en” o “sobre”, y significa “sobre los cabellos del agua”. Ozumba de Alzate, el nombre de la cabecera es en honor del ilustre científico Don José Antonio Alzate y Ramírez Santillana, que nació en Ozumba.

De acuerdo con la información del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), Ozumba de Alzate se localiza en la porción sureste de la cuenca hidrológica del Valle de México. Las coordenadas extremas del municipio son: 19° 02' de latitud norte y 98° 48' 14" de longitud oeste del meridiano de Greenwich y una altura de 2,340 metros sobre el nivel del mar. Limita el noreste con el municipio de Ayapango de Ramos Millán, al noroeste con Amecameca de Juárez, al este con Atlautla de Victoria, al oeste con San Esteban Tepetlixpa y Juchitepec de Riva-Palacio y al sur, en una angosta franja con el estado de Morelos. Se encuentra a 70 kilómetros al sureste de la ciudad de México, dos kilómetros al este de la desviación que parte del kilómetro 68 de la carretera México-Cuatla.

Mapa 1. Ubicación geográfica de Ozumba



Tiene una extensión de 48.02 kilómetros cuadrados y presenta la forma de un polígono irregular alargado de norte a sur, representando el 0.22% del territorio total del Estado de México, asimismo cuenta con 14 localidades.

2.2 Demografía, servicios y actividad económica

Respecto a su evolución demográfica, en 1995, según los datos del Censo de Población y Vivienda 1995, había un total de 21,424 habitantes. Según la Enciclopedia de los Municipios de México, en el periodo 1990-1995, se observó una tasa de crecimiento media anual de 3.08%, en 1996 se registraron 698 nacimientos y 98 defunciones, observando un índice de natalidad de 3.16%.

El índice de marginación del municipio es bajo y es de tipo semiurbano. Para el año 2000, de acuerdo con los resultados del Censo General de Población y Vivienda realizado por el INEGI, en el municipio existen un total de 23,556 habitantes, de los cuales 11,243 son hombres (48%) y 12,313 son mujeres (52%).

De acuerdo al artículo 14 del Bando Municipal 2006-2009, su organización territorial y administrativa es la siguiente:

I.- CABECERA MUNICIPAL:

Villa de Ozumba de Alzate

BARRIOS:

Agua Escondida, El Coyote, Chamizal, Fabrica Vieja, Huamantla ("Tizapa"), Los Limones, El Cocol (San Bartolomé), San Francisco, San Juan, San Pedro, San Martín, Santa Cruz, El Chintlahuil, ("de Santiago"), El Arenal y Santa Rosa.

COLONIAS:

Industrial Mexicana, José Antonio Alzate.

RANCHOS:

El Huejote, San José Chichintitla, Totoltepec, Los Cedros, El Paraíso, Santa Cecilia, La Joya.

EX HACIENDAS:

Actopan, Atempa, El Fuerte.

II.- DELEGACIONES:

San Mateo Tecalco, San Lorenzo Tlaltecocoyac, San José Tlacotitlán, Santiago Mamalhuazuca, San Vicente Chimalhuacán, Colonia Industrial y Colonia José Antonio Alzate.

En el siguiente cuadro se resume la información de la población en el año 2005 de acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda.

Cuadro 1: Ozumba, localidades y población total.

LOCALIDAD	POBLACIÓN TOTAL	HOMBRES	MUJERES
Barrio Actopan	25	11	14
Huejote (Rancho Huejote)	31	16	15
La Cantarilla	16	9	7
Loma Bonita	33	15	18
Ozumba de Alzate	15,717	7,477	8,240
San José (Rancho San José Tlacotitlán)	40	20	20
San José Tlacotitlán	1,068	504	564
San Lorenzo Tlaltecocoyac (Tlaltecocoyac)	342	179	163
San Mateo Cuatepulco (Zona Cuatepulco)	15	8	7
San Mateo Tecalco	2,621	1,208	1,413
San Sebastián	26	13	13
San Vicente Chimalhuacán	2,445	1,163	1,282
Santiago Mamalhuazuca	1,670	800	870
Localidades con menos de 3 viviendas	6	3	3
TOTAL	24,055	11,426	12,629

Fuente: (INEGI, 2009: Documento en línea).

Como se puede observar, la mayor parte de la población del municipio se concentra en la cabecera municipal, por lo que se puede esperar que la mayor parte de la obra pública y de las acciones relevantes del gobierno municipal también se concentren en ella.

La cobertura de los servicios públicos es la siguiente:

Cuadro 2: Servicios Públicos Ozumba

SERVICIO	COBERTURA PORCENTUAL
Agua Potable	89.28
Alumbrado Público	98.5
Recolección de Basura y Limpieza	90
Seguridad Pública	80
Pavimentación	70
Mercado y Tianguis	80
Rastro existe sólo uno en el municipio	90
Drenaje	65.29
Energía Eléctrica	97.7

Fuente: (Enciclopedia de los municipios en México, 2000: Documento en línea).

De acuerdo con el cuadro anterior, existe una amplia cobertura de los servicios públicos, donde destaca el casi 100% de alumbrado público y energía eléctrica; sin embargo, vemos algunas deficiencias en el drenaje y pavimentación con el 70% de cobertura o menos.

En cuanto a la actividad económica, la agricultura es la principal actividad en Ozumba, respecto a la ganadería, se encuentran algunos pequeños establos lecheros, una que otra granja porcícola y pocas granjas avícolas. Entre las industrias establecidas destacan por su importancia las fundiciones que elaboran utensilios agrícolas, tabiquerías, cohetes rías y fábrica de botes. En el ámbito comercial, cuenta con tiendas al menudeo como misceláneas, ferreterías, materiales para construcción, papelerías, etcétera.

Las actividades económicas del municipio, de acuerdo al INEGI, del año 2000, se distribuyen de la siguiente forma:

Sector primario	21.2%
Sector secundario	20.9%
Sector terciario	57.9%

2.3 Gobierno y administración pública:

El Ayuntamiento cuenta con el Presidente municipal, 1 síndico, 6 regidores de mayoría relativa y 4 regidores de representación proporcional. A continuación se presentan las principales Comisiones.

Cuadro 3: Principales comisiones de la administración pública en el municipio de Ozumba de Alzate 2006-2009

COMISIÓN	RESPONSABLE	FILIACION PARTIDISTA 2006-2009
Mercados, Rastro, Central de Abasto	1er. Regidor	PT
Obras Públicas	2º. Regidor	PT
Parques, Jardines y Panteones	3º. Regidor	PT
Fomento Agropecuario y Reforestación	4º. Regidor	PT
Alumbrado Público y Empleo	5º. Regidor	PT
Salud Pública	6º. Regidor	PT
Agua Potable y Alcantarillado	7º. Regidor	Alianza por México
Ecología y Limpia Municipal	8º. Regidor	Alianza por México
Turismo	9º. Regidor	PAN
Educación, Cultura y Deportes	10º. Regidor	PRD

Fuente: Elaboración propia en base a la Enciclopedia de los municipios en México (2000: Documento en línea).

El municipio pertenece al XXXIII distrito electoral federal con sede en Chalco y al XX-VIII distrito electoral local con sede en Amecameca. De acuerdo con Instituto Electoral del Estado de México (IEEM), en el siguiente cuadro se resume el resultado del proceso electoral 2005-2006 en el municipio de Ozumba,

Cuadro 4: Planillas Ganadoras de Ayuntamientos: Ozumba de Alzate

Partido: PT - PARTIDO DEL TRABAJO

Cargo	Propietario	Suplente
PRÉSIDENTE	SAMUEL MARTINEZ ANDRADE	GUILLERMO FEBRONIO TORRES ANZURES
SINDICO 1	OSCAR VALENCIA CORTES	GABINO GALICIA ALVARADO
REGIDOR 1	CARLOS VERA PEDRAZA	CESAR VERA PEDRAZA
REGIDOR 2	ABRAHAM FLORES GALICIA	JUAN BECERRA VALENCIA
REGIDOR 3	JUAN GUZMAN ENRIQUEZ	ADRIANA EDITH RIVERA RIVERA
REGIDOR 4	JOSE LUIS RORIGUEZ CASTILLO	ALBERTA GREGORIO NICOLAS
REGIDOR 5	AURELIO RAMIREZ MARTINEZ	CARLOS ALBERTO PICHARDO UMEGIDO
REGIDOR 6	RUPERTO ARENAS GARCIA	JOSE ALBERTO VALENCIA MARTINEZ

Asignación de Síndicos y Regidores de Representación Proporcional

Partido	Cargo	Propietario	Suplente
C. "Alianza por México "	7° REGIDOR	MARIBEL GALICIA ZAMORA	JOSAFAT CASTILLO LOPEZ
C. "Alianza por México "	8° REGIDOR	ALFONSO OVIEDO BAUTISTA	RENE JAVIER OCAÑA ZAVALA
PAN	9° REGIDOR	MA DE LA LUZ ADAYA PEREZ	PAULA MARTINEZ ANDRADE
PRD	10° REGIDOR	EVELIA ORTIZ GARCIA	ALMA DELIA CASTRO PEÑA

Fuente: (IEEM, 2009: Documento en línea)

El PT obtuvo el triunfo en el proceso electoral y como se puede observar, sus candidatos ocuparon además de la presidencia municipal, la sindicatura y las 6 regidurías de mayoría relativa. Otros partidos sólo obtuvieron presencia en el gobierno municipal a través de los regidores de representación proporcional. Ello contribuyó a que la gestión pública tuviese una dirección clara a favor del presidente municipal y sus propuestas.

A continuación, se presenta la composición de la administración pública del H. Ayuntamiento de Ozumba para tener una perspectiva amplia sobre la estructura disponible para enfrentar los retos de la gestión municipal:

- I. Presidencia Municipal.
- II. Sindicatura Municipal.
- III. Secretaría del Ayuntamiento.
- IV. Tesorería Municipal.
- V. Contraloría Interna.
- VI. Dirección de Personal
- VII. Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano.
- VIII. Dirección de Seguridad Pública.
- IX. Dirección de Agua Potable y Saneamiento.
- X. Dirección de Salud Pública Municipal.
- XI. Dirección de Educación y Cultura
- XII. Dirección de Cultura Física y Deporte
- XIII. Dirección de Electrificación y Alumbrado Público
- XIV. Dirección de Tianguis y Mercados
- XV. Dirección de Protección Civil.
- XVI. Dirección de Ecología.

- XVII. Dirección de Turismo, Empleo, y Desarrollo Artesanal.
- XVIII. Dirección de Desarrollo Agropecuario y Forestal
- XIX. Oficialía Mayor.
- XX. Oficialía del Registro Civil.
- XXI. Oficialía Conciliadora y Calificadora.
- XXII. Sistema Municipal para el Desarrollo Integral de la Familia.
- XXIII. Dirección de Transporte y Vialidad.
- XXIV. Delegados Municipales

Es una estructura amplia que permitiría una especialización para cada una de las actividades necesaria y con ello brindar un buen servicio a los ciudadanos del municipio.

2.4 Planeación Municipal

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos manifiesta en su artículo 26 la obligación de la participación ciudadana a través de sus propuestas para orientar el desarrollo nacional mediante la planeación democrática. El Bando Municipal de Ozumba en su artículo 124 especifica que La Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano cuenta con las siguientes atribuciones:

- I. Elaborar, publicar y ejecutar los planes de desarrollo urbano, los de centros de población, sus reglamentos y proceder a la evaluación y modificación de los mismos, en congruencia con los planes Municipal y Estatal de Desarrollo Urbano.
- “II. Fomentar la participación de la ciudadanía en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan Municipal de Desarrollo Urbano, el de Centro de Población y los planes parciales de desarrollo urbano.

Sin embargo, en el Segundo Informe de Gobierno Municipal, se explica que debido a la insuficiencia de recursos presupuestales y la escasez de personal, con capacidad de desarrollar las funciones de planeación, programación seguimiento y evaluación, no se ha creado la Unidad de Planeación. Pero las funciones sustantivas de planeación, programación y evaluación se han venido realizando vía una asesoría que funcionalmente tiene dependencia directa de la presidencia municipal.

De acuerdo con la presentación del Presidente municipal de Ozumba, Samuel Martínez Andrade, el Plan Municipal 2006-2009 tomó en cuenta las opiniones de los ciudadanos para priorizar los programas y acciones a realizar durante ese periodo:

El Plan considera como punto de partida todas las propuestas y compromisos que se captaron durante la campaña, en los recorridos y en las reuniones que el Presidente Municipal ha hecho por las Delegaciones del Municipio, asimismo los Delegados recién electos han realizado reuniones y recorridos de consulta, a fin de conocer las opiniones y propuestas de la población para superar sus necesidades y demandas. En apego a lo que señala la Ley de Planeación del Estado de México y sus Municipios, el Gobierno Municipal ha realizado foros de consulta con grupos determinados de la población para recoger sus opiniones y aportaciones. En la elaboración del Plan han participado con entusiasmo y responsabilidad todos los Regidores y en general los integrantes del Honorable Cabildo, quienes lo han enriquecido con sus propuestas.

El objetivo general del documento es: Cumplir los objetivos que establece el Artículo 117 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, para el Plan de Desarrollo Municipal, a saber:

- Atender las demandas prioritarias de la población;
- II. Propiciar el desarrollo armónico del municipio;
- III. Asegurar la participación de la sociedad;
- IV. Vincular el Plan de Desarrollo Municipal con los planes de desarrollo Federal y Estatal;
- V. Aplicar de manera racional los recursos financieros para el cumplimiento del Plan y los programas de desarrollo.

También se tiene un compromiso político donde se expresa la necesidad de ser un gobierno diferente, que trabaje con la gente; que genere las condiciones económicas, sociales y políticas para que el Municipio de Ozumba avance en el crecimiento económico, no en lo individual, sino en el ámbito regional. Además:

En el tema de bienestar y asistencia social, se habrá de apoyar la alimentación de

los más necesitados, mejorar los sistemas de atención de la salud, los servicios de educación, de cultura, deporte y de recreación; en apoyo al desarrollo económico y social del municipio se habrá de reordenar el crecimiento urbano; al no tener obras inconclusas de las anteriores administraciones municipales, se habrán de realizar las obras públicas que proponga la población y que sean necesarias para mejorarlos actuales niveles de bienestar social de las familias que habitan en el Municipio.

En el Plan de Desarrollo 2006-2009 se estipulan tres pilares en concordancia con el Plan estatal; 1) Seguridad Social Municipal, 2) Seguridad Económica Municipal, 3) Seguridad Pública Municipal.

Los criterios fundamentales que determinan la asignación de las prioridades del Plan son las siguientes:

1. Cumplir todo aquello que obliga el marco jurídico vigente.
2. Dar atención a las obras y acciones que tienen el consenso de la gente.
3. Aquello que tiene un menor costo y beneficia al mayor número de ciudadanos.
4. Aquellas obras o acciones cuya solución está en el ámbito de competencia del Gobierno Municipal y se tiene control de los recursos principales que se necesitan (Humanos, financieros y materiales).
5. Aquello que tiene implicaciones en distintos ámbitos del desarrollo municipal.
6. Llevar a cabo las obras y acciones que pueden ser replicadas con facilidad y que son aceptadas ampliamente en las delegaciones del Municipio.

Además, existe en el Plan una Cartera de proyectos de alto impacto que se presentan ordenados por pilar:

Pilar I Seguridad Social

1. Promover la rehabilitación y equipamiento de las unidades médicas en el Municipio.
2. Gestionar que se otorguen en el nivel Estatal y Federal servicios médicos especializados para la atención de niños y mujeres.

3. Promover la creación de estancias infantiles y guarderías para hijos de madres trabajadoras.
4. Promover que se implemente el seguro de accidentes para todos los niños que cursen la primaria en escuelas públicas en el municipio.
5. Gestionar que se rehabilite la Unidad Deportiva del Municipio y se creen nuevos espacios deportivos.
6. Gestionar se otorgue pensión alimenticia mensual a los adultos mayores que no cuenten con seguridad social.
7. Instrumentar programas de restauración y conservación del medio ambiente.

Pilar II. Seguridad Económica

1. Impulsar el desarrollo económico para la generación de empleos.
2. Gestionar el desarrollo de la infraestructura carretera y de vialidades para potenciar el desarrollo económico del Municipio.
3. Gestionar la creación de una oficina del Instituto Mexiquense del Emprendedor para apoyar proyectos productivos.
4. Gestionar se dote de computadoras a las escuelas primarias.
5. Promover el ordenamiento del transporte colectivo.
6. Gestionar la reparación y rehabilitación de la infraestructura hidráulica para llevar más agua a las familias Ozumbenses.
7. Fomentar se brinde asistencia técnica, apoyos en insumos, así como que se induzca nueva tecnología para el desarrollo de la producción agropecuaria.

Pilar III. Seguridad Pública

1. Participar en la instrumentación de un nuevo modelo de seguridad pública que permita tener una policía confiable.

También se estipulan los compromisos municipales en coordinación con el gobierno del Estado de México:

Pilar I. Seguridad Social

1. Ampliación y equipamiento del Centro de Salud.
2. Construcción de Escuela Preparatoria.
3. Ampliación de la cobertura de los servicios del ISSEMYM.

Pilar II. Seguridad Económica

1. Perforación de pozo y ampliación de la red de agua potable.
2. Ampliación de los sistemas de agua potable y alcantarillado en la cabecera municipal.
3. Pavimentación de la Avenida Nacional de la Delegación Santiago Mamalhuazuca.

Por su parte, el Gobierno Municipal de Ozumba se compromete a:

1. Gestionar la construcción del corredor eco turístico.
2. Gestionar el equipamiento del pozo y la construcción de línea de conducción.
3. Gestionar la construcción de Salón de Usos Múltiples en la Unidad Deportiva Raúl González.
4. Gestionar la construcción del boulevard en la entrada norte de Ozumba.
5. Gestionar la construcción del Museo Municipal.
6. Rehabilitar y construir las bardas perimetrales y las cisternas en los panteones del municipio.

Los compromisos anteriores se intentan agrupar en los siguientes programas contenidos en el Plan Municipal ordenados también por pilares:

Cimientos de la Seguridad Integral Municipal

- 5.1. Programa de Apoyo a las Políticas Gubernamentales
- 5.2. Programa de Reglamentación Municipal
- 5.3. Programa de Impartición de Justicia Municipal
- 5.4. Programa de Procuración de Justicia Municipal
- 5.5. Programa de Planeación y Conducción del Desarrollo Municipal
- 5.6. Programa de Desarrollo de la Función Pública Municipal
- 5.7. Programa de Fiscalización, Control y Evaluación de la Gestión Municipal
- 5.8. Programa de Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal

Pilar I. Seguridad Social Municipal

- 5.9. Programa de Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social
- 5.10. Programa de Salud
- 5.11. Programa de Educación y Cultura
- 5.12. Programa de Cultura Física y Deporte
- 5.13. Programa de Electrificación y Alumbrado Público
- 5.14. Programa de Protección al Ambiente
- 5.15. Programa de Desarrollo Urbano
- 5.16. Programa de Agua y Saneamiento

Pilar II. Seguridad Económica Municipal

- 5.17. Programa de Empleo
- 5.18. Programa de Desarrollo Agrícola
- 5.19. Programa de Fomento Pecuario
- 5.20. Programa de Desarrollo Forestal
- 5.21. Programa de Promoción Industrial
- 5.22. Programa de Promoción Artesanal
- 5.23. Programa de Modernización Comercial
- 5.24. Programa de Fomento Turístico

Pilar III. Seguridad Pública Municipal

- 5.25. Programa de Seguridad Pública y Tránsito
- 5.26. Programa de Modernización de las Comunicaciones y el Transporte
- 5.27. Programa de Protección Civil

Así pues, son 27 los programas que se plantean como ejes de trabajo del gobierno pe-
tista en Ozumba, los cuales representan una oportunidad para fomentar el desarrollo
municipal

2.5 Reglamentación Municipal

La reglamentación municipal es la siguiente:

- Bando de Policía y Buen Gobierno
- Reglamento de Obra Pública Municipal
- Reglamento de Planeación
- Reglamento de Protección Civil
- Reglamento de Agua Potable
- Reglamento de Drenaje y Alcantarillado
- Reglamento de Seguridad Pública
- Reglamento de Tránsito y Vialidad
- Reglamento de Mercados
- Reglamento de Panteones y Cementerios
- Reglamento de Rastros
- Reglamento de Parques
- Reglamento de Jardines

Como se puede observar, la reglamentación municipal es importante y con su adecuada aplicación puede contribuir a lograr una convivencia pacífica entre los habitantes del municipio.

2.6 Bando Municipal.

La reglamentación en el Bando Municipal es integral y toma en cuenta los aspectos relevantes de las actividades importantes para el gobierno municipal en su relación con la sociedad, así como una regulación para el comportamiento de los funcionarios públicos. A continuación se presentan los aspectos regulados en el Bando resaltando algunos aspectos fundamentales de gestión pública:

1. GENERALIDADES MUNICIPIO.
2. LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL
3. LA CASA DE LA CULTURA.
4. LAS AUTORIDADES Y ORGANISMOS AUXILIARES
 - DISPOSICIONES GENERALES
 - PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL

- LA CONSULTA POPULAR
- COMISIÓN DE PLANEACION PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL
- 5. LA PROTECCION CIVIL.
- 6. DESARROLLO URBANO Y LAS OBRAS PÚBLICAS.
- 7. LA PROTECCIÓN ECOLÓGICA Y MEJORAMIENTO DEL AMBIENTE.
- LA PREVENCIÓN DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO.
- LOS TALLERES DE TABIQUE, TEJAS Y OTROS
- 8. DESARROLLO SOCIAL.
- LA EDUCACIÓN Y CULTURA
- DEPORTE Y LA RECREACIÓN
- LA SALUD MUNICIPAL.
- 9. LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES.
- LA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
- LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO
- LAS SANCIONES DE AGUA POTABLE
- LAS SANCIONES DE ALUMBRADO PÚBLICO
- LAS MODALIDADES PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO
- 10. DESARROLLO ECONÓMICO MUNICIPAL.
- 11. LA SOLICITUD DE LOS PARTICULARES.
- 12. LA TENENCIA DE LA TIERRA.
- 13. LAS AUTORIDADES COMPETENTES EN MATERIA AGROPECUARIA Y FORESTAL.
- 14. LOS DERECHOS HUMANOS.
- 15. LOS DERECHOS DE LAS NIÑAS, NIÑOS Y JÓVENES ADOLESCENTES.
- 16. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.
- 17. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MUNICIPAL.

De todo lo anterior podemos observar que el gobierno petista en el municipio de Ozumba, encabezado por Samuel Martínez Andrade, formalmente conto con todas las herramientas formales y legales para que su gestión pública funcionara funcione de manera

ordenada, con eficacia y eficiencia de frente a las demandas ciudadanas.

Sin embargo, es importante analizar si los anteriores instrumentos se llevan o no a la práctica; por ello a continuación se presenta un balance de la gestión municipal.

3. Resultados de la Gestión Municipal

En la actualidad, se ha modificado la relación entre la sociedad y el Estado, el gobierno ya no cuenta con recursos ilimitados para resolver los problemas que le plantea la sociedad; es necesario un Estado racional, que maneje sus recursos de manera focalizada y que ponga énfasis en las principales dificultades que se presentan en la vida pública. La Nueva Gestión Pública nace con la necesidad de los gobiernos de brindar resultados, de elevar la eficiencia y eficacia y maximizar los recursos a su disposición. Al respecto, Ricardo Uvalle nos menciona que:

...la nueva gestión Pública (NGP) se erige en respuesta a las fallas operativas y funcionales del bienestar estatizado, apunta por la senda de acelerar los procesos de innovación tecnológica en la organización administrativa del Estado para reducir costos improductivos...” (Uvalle, 2005: 121).

3.1 Participación ciudadana

La gestión gubernamental en la actualidad, cuenta con la participación ciudadana como un factor indispensable en su accionar; los ciudadanos exigen servicios de calidad y mayor protagonismo en las decisiones que les afectan directamente, exigen transparencia y rendición de cuentas de sus gobernantes: “la participación ciudadana no se ciñe únicamente al ejercicio del sufragio universal, sino que se proyecta hacia la discusión de los problemas comunes, y cómo es factible incorporarse al nivel de las discusiones públicas” (Uvalle, 2005: 112).

En el Ayuntamiento de Ozumba con el gobierno emanado del PT, se le presta atención a la participación ciudadana, así en el Bando Municipal 2006-2009 en su artículo 89 se destaca que:

La consulta popular es el medio a través del cual los habitantes y vecinos del mu-

nicipio pueden emitir opiniones y formular propuestas de solución respecto a los problemas y a la prestación de servicios y obras públicas en el territorio municipal, ya sea referidos a un sector, delegación o localidad, que afecten al desarrollo integral del municipio en general.

Con ello se puede interpretar que se adapta a las circunstancias que exige una gestión pública moderna y comprometida con sus ciudadanos; sin embargo, en la presentación del Segundo Informe de Gobierno municipal de 2008, sólo se habla de esa participación en la Presentación:

En el estado que guarda la Administración Municipal de Ozumba, volvió a ser importante la participación de la gente en las obras y acciones de Gobierno, de aquella gente que pagó con oportunidad sus impuestos, de la que trabajó y dio su aportación para realizar las obras que ya le benefician, de la que adquirió los apoyos productivos que necesitaban para producir más, de la que se sumó a todas las acciones que el Gobierno Municipal realizó para poder proporcionarles agua potable, tener el servicio de alumbrado público, mejorar escuelas, la que participó en las campañas de salud, en el mejoramiento de su vivienda, en la organización del comercio, en el ordenamiento de la vialidad y del transporte, de la que hizo su denuncia y participó en el combate a la delincuencia, la que decidió prevenir accidentes y participar en acciones de protección civil, de la que practicó el deporte y la activación física, la que participó en actividades de cultura, la que dio orden en los tianguis y el comercio; en fin, a toda esa gente, la gente de mi pueblo, a ellos mi reconocimiento y como siempre: mi aprecio.

Pero nunca se menciona sobre las consultas ciudadanas ni el procedimiento para que los ciudadanos participen en la toma de decisiones.

3.2 Ingresos Municipales

De acuerdo con el Segundo Informe de gobierno, en 2007 los recursos financieros fueron insuficientes para atender todas las necesidades que demandó la población, por eso se tuvo que dialogar con todos; se dio prioridad a lo que junto con la gente se consideró

más urgente. Se brindó atención a la dotación de agua potable con pipas, se hicieron reparaciones en la red primaria y secundarias del agua potable, se revisó el tandeo; se gestionó que se avanzara en el tendido de la red de agua potable en la Cabecera Municipal.

Se menciona en el mismo documento que mucho influyó la disposición y la administración del presupuesto, tanto de ingresos como de egresos; el presupuesto real de ingresos en el año 2007 fue de un poco más de 57 millones 488 mil pesos, que representó cerca del 4 por ciento más que el año 2006; por su parte el presupuesto de egresos definitivo en el año 2007 fue de 54 millones 28 mil pesos, cantidad que fue mayor en 5 por ciento al monto real ejercido en el año 2006; para el año 2008 el Cabildo autorizó un Presupuesto de Ingresos y de Egresos de 72 millones 898 mil pesos. En el siguiente cuadro podemos observar la evolución anual del presupuesto en este municipio.

Cuadro 5: Presupuesto de Ingresos por Programas Ejercicio fiscal 2008

CAPIITULO	CONCEPTO	REAL 2006	REAL 2007	PRESUPUESTADO 2008
6001	PRESUPUESTO AUTORIZADO DE INGRESOS	55,353,326.58	57,466,574.00	72,898,066.00
01	IMPUESTOS	1,810,313.00	2,015,513.00	2,300,315.00
02	DERECHOS	2,305,112.00	2,968,094.00	2,141,512.00
03	APORTACION DE MEJORAS	38,797.18	191,399.00	214,800.00
04	PRODUCTOS	237,657.30	331,619.00	392,160.00
05	APROVECHAMIENTOS	-3,468.04	38,827.00	457,600.00
07	OTROS INGRESOS	3,129,637.34	4,806,042.00	5,184,000.00
08	INGRESOS POR FINANCIAMIENTO	0.00	1,500,000.00	4,290,000.00
09	ACCESORIOS	0.00	1,412,214.00	104,400.00
10	INGRESOS DERIVADOS DEL SECTOR AUXILIAR	0.00	0.00	0.00
11	INGRSOS MUNICIPALES DERIVADOS DE LS SIST. NAC. DE COORD. FISC. Y EST. DE COOR. HACENDARIA	47,835,277.80	44,202,866.00	57,813,279.00

Fuente: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, 2008: (Documento en línea).

Gráfica 1: Ingresos por Programa 2006, 2007, presupuestado 2008



Fuente: Elaboración propia con datos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México
(2008: Documento en línea).

Los ingresos municipales derivados de los Sistemas Nacionales, de Coordinación Fiscal y de Coordinación Hacendaria conforman el 79% de los recursos disponibles para el municipio de Ozumba, ello demuestra poca autonomía en la generación de recursos propios que hace endeble su independencia financiera, dichos Esos ingresos municipales deben aprovecharse al máximo para enfrentar las demandas ciudadanas y dar cumplimiento al Plan de Desarrollo Municipal. A continuación se presenta un cuadro comparativo con el contenido de ambos documentos.

Cuadro 6: Comparación de contenido de programas en el Plan Municipal 2006-2009 con el Segundo Informe de gobierno.

Plan de Desarrollo	Segundo Informe de Gobierno
Cimientos de la Seguridad Integral Municipal	1. Cimientos de la Seguridad Integral Municipal
1.1. Programa de Apoyo a las Políticas Gubernamentales	1.1. Reglamentación Municipal
1.2. Programa de Reglamentación Municipal	1.2. Impartición de Justicia Municipal
1.3. Programa de Impartición de Justicia Municipal	1.3. Planeación y Conducción del Desarrollo Municipal
1.4. Programa de Procuración de Justicia Municipal	1.4. Desarrollo de la Función Pública Municipal
1.5. Programa de Planeación y Conducción del Desarrollo Municipal	1.5. Fiscalización, Control y Evaluación de la Gestión Municipal
1.6. Programa de Desarrollo de la Función Pública Municipal	1.6. Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal
1.7. Programa de Fiscalización, Control y Evaluación de la Gestión Municipal	
1.8. Programa de Fortalecimiento de la Hacienda Pública Municipal	
Pilar I. Seguridad Social Municipal	2. Seguridad Social Municipal
2.9. Programa de Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social	2.1. Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social
2.10. Programa de Salud	2.2. Salud
2.11. Programa de Educación y Cultura	2.3. Educación y Cultura
2.12. Programa de Cultura Física y Deporte	2.4. Cultura Física y Deporte
2.13. Programa de Electrificación y Alumbrado Público	2.5. Electrificación y Alumbrado Público
2.14. Programa de Protección al Ambiente	2.6. Protección al Ambiente
2.15. Programa de Desarrollo Urbano	2.7. Desarrollo Urbano y Obras Públicas
2.16. Programa de Agua y Saneamiento	2.8. Agua Potable y Drenaje
Pilar II. Seguridad Económica Municipal	3. Seguridad Económica Municipal
3.17. Programa de Empleo	3.1. Fomento del Empleo
3.18. Programa de Desarrollo Agrícola	3.2. Desarrollo Agropecuario y Forestal
3.19. Programa de Fomento Pecuario	3.3. Promoción Artesanal y de la Industria
3.20. Programa de Desarrollo Forestal	3.4. Modernización Comercial
3.21. Programa de Promoción Industrial	3.5. Fomento Turístico
3.22. Programa de Promoción Artesanal	
3.23. Programa de Modernización Comercial	
3.24. Programa de Fomento Turístico	
Pilar III. Seguridad Pública Municipal	4. Seguridad Pública Municipal
4.25. Programa de Seguridad Pública y Tránsito	4.1. Seguridad Pública y Tránsito
4.26. Programa de Modernización de las Comunicaciones y el Transporte	4.2. Modernización de las Comunicaciones y el Transporte
4.27. Programa de Protección Civil	4.3. Protección Civil

Fuente: Elaboración propia con base en los índices del Plan Municipal de Desarrollo 2006-2009 y del Segundo Informe de Gobierno del Municipio (2008: Documento en línea).

3.3 Acciones principales indicadas en el Segundo Informe de Gobierno

En el Segundo Informe de Gobierno, existe una coherencia en su presentación, con el Plan de Desarrollo, sin embargo, algunos puntos como el 5.1, 5.2 se dejaron de lado y otros fueron relacionados. De esta manera, la mayor parte de los programas expuestos en el Plan fueron tratados en el Informe de gobierno. Así, las acciones que se pueden destacar de la gestión municipal, de acuerdo con el Segundo Informe de Gobierno 2008, son las siguientes:

Desarrollo Social. Durante el mes de Agosto de 2007 se inició con la construcción del Programa Tu Casa, con apoyo del Gobierno Federal y Municipal, el cual beneficia a 50 familias (270 personas) de menores ingresos, que a través de un subsidio, adquieren, construyen o mejoran su vivienda, contribuyendo a la consolidación del patrimonio familiar.

Programa de atención a los Adultos Mayores de 70 años y más en Zonas Rurales. Durante los meses de Julio y Agosto de 2007 se empezó a mejorar las condiciones de vida de los adultos mayores de 70 años y más, que habitan en localidades de hasta 2 mil 500 habitantes. El apoyo que recibieron las personas mayores es bimestral; empezó en las Delegaciones de: San José Tlacotitlán, Santiago Mamalhuazuca, Tlaltecoyac y se hizo la Inscripción de San Vicente Chimalhuacán. Teniendo como resultado 366 beneficiados hasta el bimestre Noviembre-Diciembre de 2007. Para el año 2008 las reglas de operación cambiaron y entonces se pudieron beneficiar a familias que viven en localidades de hasta 10 mil habitantes, por lo que se agregó a San Mateo Tecalco. Inició con un padrón de beneficiarios de 34 personas, y actualmente se tiene una inscripción de 8 mil 338 personas, sin contar la Cabecera Municipal que tiene 271 personas beneficiadas.

Pensión alimenticia de 60 a 69 años y 70 en adelante. En este programa se tienen inscritas 570 personas de las cuales 560 ya se están beneficiando en el programa de 60 a 69 años.

Instituto Mexiquense de la Vivienda Social (IMEVIS). Se instaló el módulo de trámite de escrituración, se han asesorado 220 personas.

Equidad de Género. En coordinación con el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social (CEMYBS) se realizaron actividades con la comunidad en sus delegaciones, con el objeto de dar pláticas de concientización y asesoramiento a la mujer, para tal efecto se realizaron 24 actividades entre pláticas y talleres, beneficiando a 600 mujeres, tanto amas de casa como estudiantes, se impartieron los cursos de elaboración de pino y cloro, de flores de fomy y de leche condensada. Asimismo se dieron pláticas de autoestima, violencia intrafamiliar y valores. En las instituciones educativas se tuvieron actividades relacionadas con los bebés virtuales, con el objetivo de concientizar a las jóvenes para un mejor futuro. En el mes de Abril de 2008 hubo una invitación para inscribir a personas de muy bajos recursos y apoyarlas con despensas, zapatos ortopédicos, lentes y andaderas para niños discapacitados, esta información fue comunicada a los Delegados; en este caso se beneficiaron 4 personas (2 despensas, 1 andadera y 1 con lentes).

Pensión alimenticia para madres adolescentes embarazadas. Consistió en apoyar a las adolescentes embarazadas de hasta 19 años de edad, en situación de pobreza alimentaria, marginación o exclusión social, mediante el otorgamiento de un paquete nutricional, que comprende los últimos 6 meses de gestación y los primeros 3 de lactancia, además de dar orientación integral que fomente la autoestima y su futuro desempeño maternal, así como capacitarla para el empleo. Durante estos 10 meses se tuvieron dos etapas de inscripción, en la primera se tuvo la participación de 6 madres y en la segunda de 14 madres beneficiadas.

Desarrollo Integral de la Familia y Asistencia Social. En este segundo año de gobierno, el Sistema Municipal de Desarrollo Integral de la Familia, DIF Ozumba, continuó proporcionando asistencia social a las 5 mil 393 familias que viven en el Municipio; en el total de servicios prestados destacaron las consultas médicas con el 37 por ciento y las terapias por alguna discapacidad con el 31 por ciento.

Medicina General. En el área de medicina general se dieron un total de 4 mil 50 consultas médicas, beneficiando a 780 adultos mayores. Se realizaron 240 curaciones y se aplicaron 480 inyecciones intramusculares con insumos propios de la institución. Se

otorgaron 2 mil certificados médicos, siendo beneficiada principalmente la población en edad escolar. Dentro del Programa de Planificación Familiar hasta la fecha se tiene 60 pacientes en control, mediante métodos como son: DIU, preservativos, hormonales e inyecciones mensuales.

Servicios de Odontología. Se dieron un mil 572 consultas de las cuales 70 por ciento fueron subsecuentes y el resto de pacientes de primera vez; además se dio orientación individual a un mil 872 personas, aplicación de flúor a un mil 616 personas, detección de placa dentobacteriana a un mil 572 personas, se hicieron trabajos de profilaxis a 187 personas, se aplicaron 200 amalgamas, se hicieron 271 endodoncias, 381 obturaciones provisionales, 396 farmacoterapias, 341 recubrimientos de pulpar directo, 89 pulpotomías y se hicieron 14 cimentaciones de prótesis fijas. Haciendo un esfuerzo para que los materiales que se usan en el mismo sean de buena calidad y poder garantizar el trabajo.

Servicios de Optometría. Se donaron 13 armazones de lentes, se dieron 673 consultas con un costo de 20 pesos cada una; se canalizaron y se dio seguimiento a personas con problemas de cataratas y estrabismo, haciendo un total de 22 personas, a quienes se brindó el transporte gratuito hacia el hospital y apoyo de medicamentos, con un costo total de 25 mil pesos; además se canalizaron 30 personas a hospitales de oftalmología.

Alimentación y Nutrición Familiar DIFEM. Durante el periodo de este Segundo Informe se distribuyeron 288 mil 400 dotaciones, atendiendo mediante este programa a un mil 442 menores, con una cuota de recuperación de 50 centavos.

Programa NUTRIFAM. Se distribuyeron 3 mil 870 despensas, atendiendo a 430 familias integradas con niños menores de 5 años de edad, personas con capacidades diferentes, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia, un mil 386 de las cuales viven en la Cabecera Municipal, 693 en Chimalhuacán, 495 en Santiago, 423 en Tecalco, 279 en Tlaltecoyac, 270 en Tlacotitlán y 324 en colonias Alzate e Industrial. Asimismo se llevaron a cabo 176 pláticas sobre presentación del programa, los 3 grupos de alimentación en las diferentes etapas de la vida, autoestima, la familia y

maltrato al menor; beneficiando a 430 madres de familia.

HORTA DIF. Se trabajó en 10 Centros de enseñanza huertos Horta-Dif, se realizó la distribución de 231 paquetes de semilla, se dio capacitación a 2 mil 16 familias, la producción de verdura de huertos Horta Dif fue de 26 mil 115 kilogramos, la producción de plántula fue de 60 mil 800 kilogramos, se distribuyeron 360 paquetes de aves de postura y a 3 granjas de aves de postura se les apoyo con 2 bultos de alimento, malla ciclónica y bebederos.

Servicios de orientación psicológica. Se dieron 159 consultas en materia de psicología dentro del Programa Atención Psicológica Integral API. En el Programa Atención Integral al Adolescente (AIA) se llevaron a cabo 48 consultas enfocadas a los padres de familia del nivel escolar secundaria, beneficiando a una población de 400 padres de familia. En el Programa Prevención de Alcoholismo y Fármaco Dependencia (PREA-DIC) se organizaron e impartieron 78 pláticas enfocadas a escuelas, en beneficio de una población abierta de 2 mil 923 personas.

Programa de Atención Integral a la Madre Adolescente. En el Programa de Atención Integral a la Madre Adolescente (AIMA), se atendió a 60 madres de familia a quienes se canalizó a estudios adicionales en materia de salud, abarcando tres fases, prenatal, posnatal y laboral.

Servicios de Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia. El trabajo primordial de la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia fue la protección y tutela de los derechos de los menores en estado de abandono u orfandad, así como el asesoramiento y patrocinio de juicios a familias de escasos recursos, personas con capacidades diferentes y adultos mayores. Por tal motivo se otorgaron 257 asesorías, levantándose 52 documentos entre convenios, notas jurídicas, canalizaciones a Ministerio Público y constancias. Asimismo se realizó el patrocinio de 12 juicios en materia familiar, relacionados con pensión alimenticia, rectificación de actas y divorcios.

Adultos Mayores. Otra actividad importante del Sistema DIF Ozumba fue la atención a los adultos mayores, a quienes se entregaron 560 credenciales y se impartieron 120 pláticas en los diferentes clubes de la tercera edad. En actividades de entretenimiento se realizaron 2 campamentos, 4 salidas de excursión y 4 eventos en los que siempre se les dio un obsequio.

Fomento de la Educación y Cultura. En este segundo año de trabajo se hizo la entrega de becas a las diferentes instituciones educativas del Municipio; se inscribieron al Programa de Becas a más de 300 alumnos.

Alumbrado Público. Del mes de Agosto de 2007 al mes de Julio de 2008, se cubrieron las demandas en materia de alumbrado público. Hubo participación de la gente en los comités que combaten el robo de cables. En este rubro sobre todo se repara y mantiene en condiciones óptimas la red de alumbrado público. El total de lámparas a las que se les realizó mantenimiento y reparación durante los 12 meses del segundo año de gobierno fue de 605 lámparas.

Desarrollo Urbano y Obras Públicas. En el año 2007 se logró realizar en la Cabecera Municipal 7 obras, con recursos 70 por ciento provenientes del PAGIM y 30 por ciento del Fondo de Infraestructura Social Municipal, para una inversión total de 6 millones 545 mil 149 pesos.

Agua Potable y Drenaje. En obra hidráulica se dio la construcción de la línea de drenaje en las calles, Pensador Mexicano, Guerrero y Juárez; la gestión de la reestructuración de la red de agua potable en la Cabecera Municipal. Se da atención a las fugas, así como en el desazolve y mantenimiento de las líneas de drenaje.

La Ampliación y rehabilitación de la red de agua potable. Se realizó el cambio de red primaria de agua potable de diversas calles. Se dio la renovación de la red hidráulica en la Cabecera Municipal, teniendo como beneficio el mejoramiento de la distribución de agua potable, disminuyendo en gran cantidad las fugas de la red de asbesto-cemento, ya

que esta red cuenta con un promedio de 70 años, asegurando el presente y futuro con la aplicación de material de tecnología de punta como es el caso del Polietileno de Alta Densidad (PAD).

En el segundo informe se reportaron tareas tradicionalmente desarrolladas por los órganos de la presidencia municipal, tales como: desazolve de pozos de visita y líneas de drenaje, reparación de fugas de agua potable, reparto de agua en pipas, derechos de conexión de agua potable y drenaje, movimiento de válvulas y limpieza de barrancas.

Ingresos obtenidos por servicio de agua. En cuanto a los ingresos se logró un total de un millón 208 mil 850 pesos, dando un total con bonificación (cobrado en caja), de 889 mil 223 pesos, por el periodo que comprende del mes de Agosto de 2007 al mes de Junio de 2008, esto contempla el cobro por consumo de agua en actualización, en rezago, en derechos de conexión de agua y drenaje, carga en pipa, constancias de no adeudo del contribuyente dentro de su consumo de agua y cambio de nombre del usuario. Se aplicó una bonificación de un 100 por ciento de descuento en recargos y multas, así como un 50 por ciento de descuento a personas de la tercera edad, pensionadas, jubiladas, viudas, madres solteras y con capacidades diferentes. Se tiene un total de 4 mil 482 contribuyentes registrados en el padrón de usuarios del servicio de agua potable, lo cual indica que en este período se tuvo un incremento de 174 nuevos usuarios.

Fomento del Empleo (Comisión de Desarrollo Social). Se capacitó a 60 personas en elaboración de piñatas, secretariado y corte de cabello; cabe hacer mención que en la actualidad se continúa con pintura en tela, elaboración de flores de migajón y alto peinado. Se realizaron 3 exposiciones de pintura y 1 de piñatas.

Bolsa de Trabajo. Se gestionó con diferentes municipios la bolsa de trabajo por lo cual hubo reuniones con los municipios de Ixtapaluca, Chalco, Amecameca y de Cuautla del Estado de Morelos, 120 personas fueron apoyadas y atendidas.

Exposición de ovinos. Se asistió a la Delegación de SEDAGRO Ayapango que organizó

la exposición y venta de sementales ovinos. Se realizó una reunión con los Ingenieros Agrónomos del “Grupo Ecologista Santa Cruz Acapulco y el grupo de Ecofruticultores de Manzana Golden Delicious”, para analizar el proyecto referente a la construcción de las ollas de captación para agua pluvial para implementar el riego por goteo en huertas en temporada de estiaje.

Entrega de apoyos al Programa de Apoyos al Maíz y Frijol (PROMAF) 2007. Se entregaron apoyos económicos a productores de Maíz y Frijol que sembraron un poco más de 98 hectáreas.

Proyecto productivo alternativo piscícola. Se puso en marcha el “Proyecto Productivo Alternativo Piscícola” como una fuente de autoempleo y consumo familiar, teniendo como objetivo primordial el consumo de pescado para mejorar la dieta de nuestros campesinos, en este caso, se benefició a 8 familias del Municipio.

Mercado Municipal y tianguis. Se reportaron diversas acciones para su mejor funcionamiento.

Fomento Turístico. Se ha asistido a 33 reuniones para trabajar con el proyecto de señalización y el convenio intermunicipal, esperando un resultado positivo para el beneficio de la población del Municipio.

Seguridad Pública. El área de seguridad pública fue reestructurada en su Dirección.

Todas las acciones realizadas demuestran un avance en la infraestructura económica, social y cultural del municipio; se le dio una gran importancia a la cabecera municipal pues fue ahí donde se desarrollaron la mayor parte de las obras que se reportan en este periodo; además también existe una coherencia con el Plan Municipal respecto al apoyo a los grupos vulnerables de la sociedad tal como los adultos mayores y las madres adolescentes. También se da especial atención al problema del agua que es un asunto primordial en toda la región. El comercio también es atendido con énfasis puesto que es una actividad fundamental para el desarrollo municipal; sin embargo, si se analizan los

egresos municipales, se observará que la mayor parte de recursos se utilizan en servicios personales (nómina, prestaciones al personal, etcétera), y con ello se deja poco ingreso para las acciones sustantivas del municipio.

Algo muy importante es que en todas las acciones no se menciona el grado de participación ciudadana, que pareciera ser que sólo se dio en el inicio de la gestión del gobierno municipal a través de las demandas de obras públicas.

El ejercicio del gobierno emanado del PT es entonces más bien pragmático, más que guiarse por la ideología partidista de izquierda, se basa en las necesidades y exigencias sociales que el mismo gobierno prioriza de acuerdo a sus percepciones.

3.4 Ejercicio Presupuestal

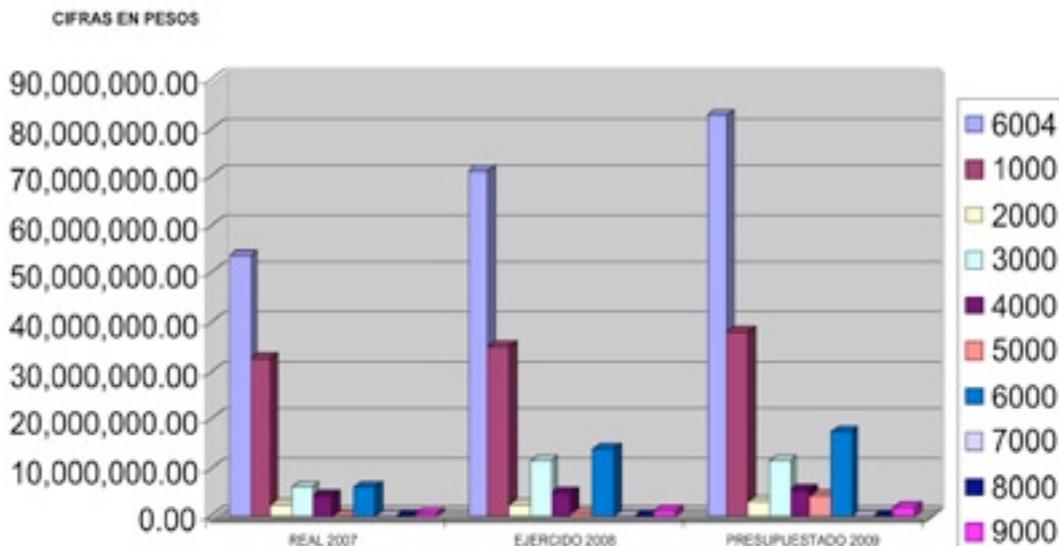
Ahora, es importante conocer cómo se ejerce el gasto en el municipio para con ello tener una visión sobre cuáles son las prioridades del gobierno municipal. A continuación se presenta un cuadro y una gráfica donde se puede visualizar como se ejerce el presupuesto en Ozumba de Alzate:

Cuadro 7: Presupuesto definitivo por programas ejercicio fiscal 2009

CAPITULO	CONCEPTO	REAL 2007	EJERCIDO 2008	PRESUPUESTADO 2009
6004	PRESUPUESTO AUTORIZADO DE EGRESOS	54,029,050.89	71,446,414.31	82,787,500.00
1000	SERVICIOS PERSONALES	33,048,149.67	34,983,276.98	38,041,932.00
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	2,693,421.23	2,901,011.75	3,312,267.00
3000	SERVICIOS GENERALES	6,258,337.62	11,697,689.63	11,997,938.00
4000	SUBSIDIOS, TRANSFERENCIAS, PREVISIONES ECONÓMICAS, AYUDAS, EROGACIONES Y PENSIONES	4,373,850.71	5,166,747.77	5,425,087.00
5000	BIENES MUEBLES E INMUEBLES	529,453.63	925,512.40	4,424,061.00
6000	OBRAS PÚBLICAS	6,277,918.70	14,051,731.35	17,661,277.00
7000	INVERSIONES FINANCIERAS	0.00	0.00	0.00
8000	PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES Y ESTATALES	0.00	0.00	0.00
9000	DEUDA PÚBLICA	846,919.33	1,720,444.43	1,924,938.00

Fuente: Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México, (2009: Documento en línea).

Gráfica 2: Comportamiento de Egresos 2007-2009 Ozumba de Alzate
COMPORTAMIENTO EGRESOS



Fuente: Elaboración propia con datos del Órgano Superior de Fiscalización del Estado de México
 (2009: Documento en línea).

El comportamiento de los egresos en el municipio de Ozumba demuestra un aumento gradual año con año, donde los Servicios Personales ocupan un lugar dominante al destinarse casi el 46% para el año 2009. Del mismo modo, para Obras Públicas se tiene contemplado gastar un 21.33% del total, en comparación con el 2007 donde se le destinó sólo el 11% de los gastos., y en 2008 19.6%. Ello nos demuestra la relevancia que se le da a las Obras Públicas para el último año de gobierno en este municipio, pero también que los servicios personales ocupan la mayor parte del presupuesto, lo cual deja poco margen de acción para implementar más programas sociales que beneficien a mayor número de ciudadanos.

En gestión pública se busca ante todo que las decisiones sean colectivas y que los presu-

puestos se asignen a sus prioridades. Con la participación se obtiene legitimidad, se da el fenómeno de la corresponsabilidad y se crea una administración pública receptiva y sensible hacia los ciudadanos. Se crea un clima de colaboración que se refleja en una mayor vinculación entre el ciudadano y su gobierno. Con lo anterior, se fomentan los gobiernos abiertos que “son una tendencia de las sociedades que han optado por el fortalecimiento de las relaciones de civilidad, el intercambio, la participación y la corresponsabilidad para evitar la existencia de estructuras rígidas” (Uvalle, 2005: 113). Sin embargo, las acciones del gobierno municipal petista no reflejan esa participación social que está prevista en el Plan de gobierno.

En este contexto, los resultados de la administración pública deben ser claros, tangibles, pero ante todo mesurables y satisfactorios para la sociedad; con ello se fortalece el ejercicio del gobierno que “es la clave para identificar el grado de participación que los ciudadanos tienen para dar vida a las relaciones de corresponsabilidad” (Uvalle, 2005: 137).

3.5 Grado de profesionalización

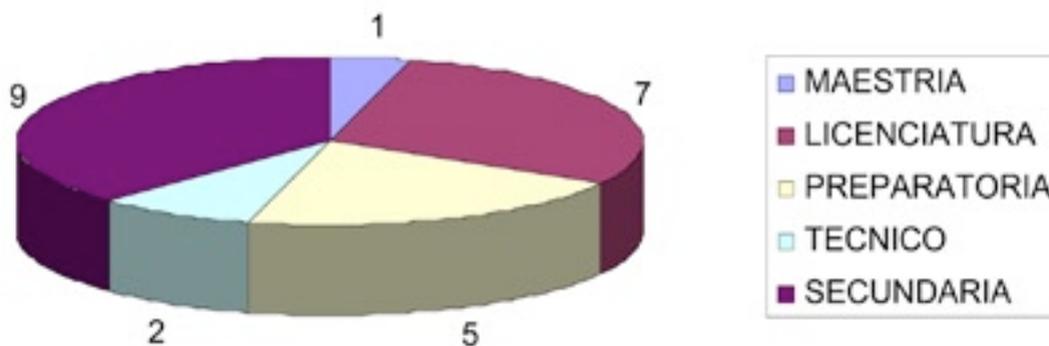
En el marco de la Nueva Gestión Pública también es indispensable que exista una administración profesional y moderna que tenga sus bases en la racionalidad donde un instrumento indispensable sea la planeación. Tener claros los fines y los programas prioritarios es un requisito para lograr los objetivos gubernamentales para que exista un impacto positivo y claramente perceptible en la sociedad. Sin embargo, el nivel de profesionalización de los cargos directivos en el municipio son bajos; a continuación se presenta un cuadro donde se puede observar esta situación:

Cuadro 8: Grado Máximo de estudios de los funcionarios del municipio de Ozumba de Alzate 2009

CARGO	GRADO MAXIMO DE ESTUDIOS
PRESIDENTE	PREPARATORIA
SINDICO	PREPARATORIA
SECRETARIO DEL AYUNTAMIENTO	MAESTRIA EDUCATIVA
TESORERO	CONTADOR PÚBLICO
JUEZ CONCILIADOR	LIC. DERECHO
1ER. REGIDOR	SECUNDARIA
2º. REGIDOR	TECNICO
3er. REGIDOR	SECUNDARIA
4º. REGIDOR	SECUNDARIA
5º. REGIDOR	SECUNDARIA
6º. REGIDOR	INGENIERO
7º. REGIDOR	LICENCIATURA
8º. REGIDOR	TEC. CONTABILIDAD
9º. REGIDOR	LICENCIATURA
10º. REGIDOR	SECUNDARIA
DIRECTOR ADMON. PERSONAL	PREPARATORIA
DIRECTOR SEGURIDAD PÚBLICA	SECUNDARIA
CONTRALOR	PREPARATORIA
DIRECTOR CASA CULTURA	INGENIERIA
DIRECTOR SERVS. PÚBLICOS	SECUNDARIA
DIRECTOR AGUA POTABLE	PREPARATORIA
OFICINA REG. CIVIL	LICENCIATURA
PROTECCION CIVIL	SECUNDARIA
TRANSPARENCIA	SECUNDARIA

Fuente: Elaboración propia en base a la Relación de personal del Ayuntamiento de Ozumba, "Escolaridad" (2009).

Gráfica: 3 Escolaridad máxima en el Municipio de Ozumba de Alzate 2009



Fuente: Elaboración propia en base a la Relación de personal del H. Ayuntamiento de Ozumba "Escolaridad" (2009).

En el cuadro y en la gráfica se observa que el nivel escolar que más se repite en los altos mandos en el municipio tienen apenas el nivel de la secundaria, pero le siguen los de licenciatura y luego los de preparatoria, con dos de nivel técnico y una maestría. Lo anterior implica poca profesionalización incluso del presidente municipal que cuenta apenas con la preparatoria; todo ello se refleja en la gestión, pues como se menciona en el informe, al carecer de personal especializado no se pueden llevar a cabo funciones tan primordiales como las de planeación y evaluación.

Conclusiones

El PT es una organización política que en sus documentos básicos tiene como finalidad eliminar las enormes diferencias sociales que existen en el país, que impulsa la denominada línea de masas como su principal medio de acción para el ámbito de la gestión gubernamental, pero en el ejercicio del poder municipal nunca se habla de ese factor.

Ozumba de Alzate es un municipio semiurbano que depende en gran medida de los recursos federales y estatales para llevar a cabo sus programas de gobierno, y la gran parte de los recursos obtenidos se destinan a servicios personales. Con ello se dejan recursos insuficientes para atender las demandas ciudadanas.

El Plan de desarrollo Municipal tiene coherencia con el Plan Estatal, pero el nivel de profesionalización es insuficiente para implementar mecanismos de seguimiento y evaluación de las acciones realizadas.

De los recursos que no se destinan a servicios personales, el rubro de las obras públicas es el más importante en cuanto al ejercicio del gasto. La cabecera municipal es la más beneficiada.

Existen programas que tienen la finalidad de atender a las personas marginadas de la población, pero sus beneficiarios son pocos.

No existe una participación ciudadana que afecte o impulse la gestión municipal; de ésta sólo se tienen referencias en el Plan de Desarrollo desde una perspectiva de demandas de obra pública.

Existe una reglamentación municipal y unas estructuras de gobierno adecuadas para poder desarrollar las acciones de gobierno; por lo que se cumple con los aspectos formales de gobierno.

Los servicios municipales son altamente atendidos por la administración municipal y ello es importante para una menor exigencia social hacia el gobierno. Se pone especial atención al servicio de agua potable como un factor fundamental para la población de Ozumba.

Finalmente, cabe agregar que existe una reducida relación entre la ideología del PT y la gestión en el gobierno municipal de Ozumba, lo más cercano es el compromiso de trabajar para la gente que hace el presidente municipal en sus compromisos políticos

expresados en el Plan de Desarrollo Municipal.

Fuentes de consulta

CABRERO MENDOZA, Enrique. (1997) Del Administrador al Gerente Público.

México, INAP, Segunda edición.

DUVERGER, Maurice. (1994) Los Partidos Políticos.,

México, FCE, 14ª. Reimpresión.

ENCICLOPEDIA DE LOS MUNICIPIOS EN MÉXICO, (2000)

Ozumba (Documento en línea) disponible en: www.e-local.gob.mx/wb2/ELOCAL/ELOC_

Enciclopedia - 30k - (Acceso 20 de febrero de 2009)

GUERRERO, Omar. (2004) La Nueva Gerencia Pública,

México, Fontamara.

AYUNTAMIENTO DE OZUMBA (2009) Relación de personal del H. Ayuntamiento de Ozumba 2006-2009. "Escolaridad"

IEEM. Resultados electorales (2006) Ozumba

(Documento en línea) disponible en: http://www.ieem.org.mx/069ozumba_a.html. (

Acceso: 07 de febrero de 2009)

INEGI. Población Municipio Ozumba. (Documento en línea).

Disponible en: http://www.inegi.org.mx/lib/olap/general_ver4/MDXQueryDatosasp?#Regreso&c=10401, (Acceso 10 de enero 2009.)

ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, (2008) Ingresos Ozumba,

(Documento en línea) disponible en www.ozumba.gob.mx/transparencia/cariingresos2008.pdf

(Acceso 20 de marzo de 2009)

ÓRGANO SUPERIOR DE FISCALIZACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO, (2009)

Egresos Ozumba, (Documento en línea) disponible en www.ozumba.gob.mx/transparencia/caregresos2009.pdf (Acceso 22 de marzo de 2009)

PARTIDO DEL TRABAJO. (2009a), Historia. (Documento en línea)

disponible en: <http://www.partidodeltrabajo.org.mx/www/historia.php>,

(Acceso el 15 de enero de 2009)

PARTIDO DEL TRABAJO (2009b), Principios.

(Documento en línea) disponible en: <http://www.partidodeltrabajo.org.mx/www/principios.php>,
(Acceso el 15 de enero de 2009)

PARTIDO DEL TRABAJO (2009c), Programa. (Documento en línea). Disponible en: <http://www.partidodeltrabajo.org.mx/www/programa.php>, (Acceso el 16 de enero de 2009)

PLASCENCIA DÍAZ, Adriana. (1994), Gerencia Pública,
México, CNCPyAP.

REVELES VÁZQUEZ, Francisco. (2008), Partidos Políticos en México. Apuntes teóricos,
México, UNAM-Gernika.

RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio. (2002), Los partidos políticos en México. Origen y desarrollo.
En SIRVENT, Carlos (Coord.), Partidos Políticos y procesos electorales en México,
México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

TAMAYO REY, Magda. (2005), “Nueva Gestión Pública y Participación Social”,
En Revista IAPEM, México, No. 61.

UVALLE, Ricardo. (2005) La transformación procedimental y democrática de la administración pública,
México, IAPEM.

Documentos:

Plan de Desarrollo Municipal Ozumba (2006)

Segundo Informe de Gobierno Ozumba (2008)

El libro *Gobiernos municipales y partidos políticos en el Estado de México* se publicó en forma digital en la Ciudad de México durante el mes de febrero de 2016.

En su diseño y formación se utilizaron fuentes de las familias Myriad Pro y Warnock Pro en diferentes variables de peso, posición y tamaño.

El diseño editorial corrió a cargo de Víctor M. Martínez
(vmartinez68@hotmail.com / 044 55 1850 7809)

ISBN: 978-607-96906-2-5



9 786079 690625