



**El Colegio
de la Frontera
Norte**

La participación ciudadana: los Agentes Auxiliares
de la Administración Pública Municipal del estado de
Puebla ¿Mecanismo de participación ciudadana de
los gobiernos locales?, 2004.

Tesis presentada por

Saúl Salazar Jiménez

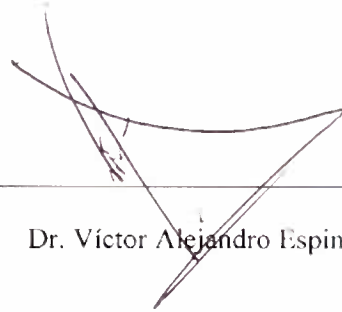
Para obtener el grado de

MAESTRO EN DESARROLLO REGIONAL

TIJUANA, B.C.
2004


CONSTANCIA DE APROBACIÓN

Director de Tesis:



Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle

Aprobada por el Jurado Examinador

1.- Jorge García Martínez 

Nombre y firma

2.- Jose Negrete Juarez

Nombre y firma

3.- 

Nombre y firma

*A mi mamá, Rosita,
por estar siempre a mi lado y
darme lo más importante,
la vida.*

*A mi papá, Vicente,
por el amor y los valores
que me ha dado*

*A mis hermanos,
Celia, Cande, Vicente y Érika,
por el cariño y apoyo que me han
brindado en todo momento*

*A mis abuelitos,
Paulino, Cecilia, Carlos[†] y Zenaida,
por el cariño que les tengo*

AGRADECIMIENTOS

Agradezco al El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF), por haberme acogido en sus instalaciones durante los dos años de la maestría, y al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) por haberme proporcionado la beca que permitió que realizar mis estudios.

Mi más sincero agradecimiento al Dr. Víctor Alejandro Espinoza Valle, por su tiempo, comentarios y sugerencias que hicieron de ésta una mejor tesis, por compartirme de sus conocimientos, pero sobre todo, por ofrecerme su amistad, confianza y apoyo cuando más lo he necesitado.

Asimismo, agradezco al Dr. José Negrete Mata por sus invaluable consejos que permitieron enriquecer este trabajo. También al Dr. Jorge García Montaña, por sus atinadas observaciones y al Mtro. Marco Reyes Santos, por su ayuda.

Hago extensivo mis agradecimientos al Mtro. Honorio I. Ojeda Lara, por sus consejos y a los Maestros Carlos de Castilla Jiménez y Enrique Bueno Cevada, por su indispensable apoyo.

Gracias también a cada uno de los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM) por su tiempo y disposición, ya que sin ellos no hubiera sido posible esta investigación.

Asimismo a las Autoridades de los 9 Municipios que visité.

Hago un reconocimiento especial a mi compañera Arcelia, quien a lo largo de la maestría, y más, ha aportado los ingredientes necesarios para que hoy día se vean cumplidas mis metas, por su paciencia y apoyo constante.

Agradezco sinceramente a mis amigos Abbdel, Susana y Hernán, por haberme escuchado en múltiples ocasiones, pero principalmente por la amistad que nos une. También a mis compañeros Lety, Eduardo, Roberto, Miriam, Alejandro, Ricardo, Jazmín, Claudia, Ana, Juan Carlos, Jorge y Paola, por su compañía en esta nueva experiencia.

Un reconocimiento al Mtro. Willy Ruiz, por su ardua tarea como coordinador de mi generación, 2002-2004. Y a la Dra. Rosío Barajas por sus atenciones para que este trabajo llegara a su conclusión.

Finalmente un agradecimiento a mi tío Gabino Salazar García, por todo el apoyo que me ofreció para poder realizar el trabajo de campo que requirió esta investigación.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
Planteamiento del problema	5
Objetivo general	6
Objetivos particulares.....	7
Hipótesis.....	7
CAPÍTULO I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	9
Introducción.....	10
1. Antecedentes de la participación.....	10
2. La participación y su tipología	12
3. Límites y alcances de la participación.....	19
a) Límites	21
i. La participación	21
ii. La participación ciudadana.....	22
iii. La participación institucionalizada.....	25
b) Alcances.....	28
4. Democracia y participación ciudadana.....	29
5. A manera de conclusión	31
CAPÍTULO 2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL	32
Introducción.....	33
1. La participación ciudadana en el gobierno local	34
a) Alternancia política.....	34
b) Sociedad civil.....	36
c) Participación convencional y abstencionismo	37
d) La dimensión local.....	38
2. La participación ciudadana en el estado de Puebla	40
a) Marco jurídico-legal.....	40
b) La Constitución Política Estatal	42
c) La Ley Orgánica Municipal.....	43

d) El Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005	46
3. La participación del estado de Puebla en números.....	53
4. Instancias de participación ciudadana en el gobierno local.....	60
5. A manera de conclusión.....	62

CAPÍTULO 3. LOS AGENTES AUXILIARES DE LA ADMINISTRACIÓN

PÚBLICA MUNICIPAL

(AAAPM).....64

Introducción.....	65
1. ¿Qué son los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM).....	65
a) Los AAAPM y sus denominaciones.....	66
b) Conformación y surgimiento.....	66
2. Los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM) en los municipios de estudio.....	68
a) AAAPM en los municipios de estudio.....	68
b) Surgimiento de los AAAPM en los municipios de estudio.....	70
c) Instancia o persona que instauro al AAAPM.....	72
d) Propósito por el que se crea a los AAAPM.....	73
e) Estructura interna (integrantes) de los AAAPM.....	73
f) Funcionamiento de los AAAPM.....	74
g) Instancia que coordina a los AAAPM.....	76
h) Funciones de los AAAPM.....	77
i) Condición en la que se encuentra el AAAPM.....	78
j) Percepción del desempeño de los AAAPM.....	79
3. Instancias de Participación ciudadana alternas a los AAAPM en los municipios de estudio ...	80
a) Municipios donde no existen los AAAPM.....	80
b) Municipios donde existen los AAAPM.....	84
4. A manera de conclusión.....	85

CAPÍTULO 4. COMPARACIÓN DE LOS AGENTES AUXILIARES

DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (AAAPM)

ENTRE LOS MUNICIPIOS DE ESTUDIO.....88

Introducción	89
1. Características, sociodemográficas de los AAAPM.....	90
a) Edad	90
b) Sexo.....	91
c) Nivel de educación	92
2. Características sociopolíticas de los AAAPM.....	94
a) Militancia política.....	94
b) Simpatía política.....	95
c) Pertenencia a organizaciones económicas, políticas, sociales, etc.....	96
3. Proceso de designación de los AAAP.....	97
a) Instancias o figuras, mecanismo y lugar de designación.....	97
b) Fecha de designación.....	99
c) Entrega de nombramiento.....	101
d) Inicio de actividades.....	102
e) Duración del cargo.....	103
4. Forma de organización y funcionamiento de los AAAPM.....	103
a) Recursos humanos de los que dispone el AAAPM.....	103
b) Reuniones con sus colaboradores.....	110
c) Reuniones con la población de su colonia o barrio.....	111
d) Tiempo dedicado	112
e) Calendarización	113
f) Valoración	114
g) Reuniones con las autoridades municipales.....	116
h) Tiempo dedicado.....	117
i) Calendarización.....	118
j) Valoración.....	119
k) Ingresos que percibe por el cargo.....	121
5. Funciones que desempeñan los AAAPM.....	122
a) Reglamentos que utilizan.....	122
b) El Municipio de Atlixco y el reglamento del AAAPM.....	123
c) Funciones que desempeñan.....	126
6. Instancias de capacitación y coordinación que tienen los AAAPM	128
a) Instancias de capacitan.....	129
b) Instancias de coordinan.....	131

7. A manera de conclusión.....	131
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES GENERALES	134
APARTADO METODOLÓGICO	148
1. Metodología.....	149
a) Fuentes de información.....	149
b) La selección del estado de Puebla.....	149
c) La selección de los 9 municipios.....	152
d) El cuestionario al AAAPM.....	154
e) Entrevistas a Servidores Públicos.....	156
f) Variables a utilizar.....	157
g) Método de análisis.....	157
2. Características geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas y políticas de los Municipios de estudio	158
a) Características geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas y políticas de los municipios panistas de estudio	158
b) Características geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas y políticas de los municipios priistas de estudio	162
c) Características geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas y políticas de los municipios perredistas de estudio	165
ÍNDICE DE GRAFICOS	
Gráfico 1. Opinión de los cambios en temas como: política, costumbres familiares, economía, sociedad y gobierno que ha sufrido el País, 2002.	55
Gráfico 2. Actividades que se realizaron en el último año, 2002.	56
Gráfico 3. Reuniones a las que acude la gente, 2002.	57
Gráfico 4. Participación de la población en las actividades que se realiza el Ayuntamiento.	58
Gráfico 5. Organizaciones o instancias que se utilizan en los Municipios	

de Puebla, 2000 y 2002.	59
------------------------------	----

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Leyes e instrumentos de participación ciudadana	20
Cuadro 2. Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM), 2004.	69
Cuadro 3. Instancias o mecanismos de participación ciudadana.	85
Cuadro 4. Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal, entrevistados por Municipio, 2004.	90
Cuadro 5. Edad del AAAPM por Municipio de estudio, 2004.	91
Cuadro 6. Sexo de los AAAPM por Municipio de estudio, 2004.....	92
Cuadro 7. Último grado de estudio de los AAAPM por Municipio de estudio, 2004.	94
Cuadro 8. Militancia política del AAAPM por Municipio de estudio, 2004.....	95
Cuadro 9. Simpatía política del AAAPM por Municipio de estudio, 2004.	96
Cuadro 10. El AAAPM como parte de alguna organización política, económica, social, etc., por Municipio de estudio, 2004.	97
Cuadro 11. Instancia, mecanismo y lugar de designación del AAAPM por Municipio de estudio, 2004.	99
Cuadro 12. Mes y año de designación del AAAPM, por Municipio, 2004	101
Cuadro 13. Colaboradores o auxiliares de las actividades del AAAPM, por Municipio, 2004..	104
Cuadro 14. Tipo de colaboradores o auxiliares de las actividades del AAAPM, por Municipio, 2004.	105
Cuadro 15. Otros colaboradores o auxiliares de las actividades del AAAPM, por Municipio, 2004.	106
Cuadro 16. Instancia o figura que elige al colaborador o auxiliar del AAAPM, por Municipio, 2004.	109
Cuadro 17. Reuniones del AAAPM con sus colaboradores o Auxiliares, por Municipio, 2004.	111
Cuadro 18. Ingresos que percibe el AAAPM, por Municipio, 2004.....	104
Cuadro 19. Reuniones de los AAAPM con la población de sus colonias, barrios, comunidades, etc., por Municipio, 2004.	113
Cuadro 20. Calendarización de las reuniones de los AAAPM con la población de colonias, barrios, comunidades, etc., por Municipio, 2004.	114

Cuadro 21. Calendarización de las reuniones de los AAAPM con la población de colonias, barrios, comunidades, etc., por Municipio, 2004.	116
Cuadro 22. Reuniones de los AAAPM con las Autoridades del Municipio, 2004.....	116
Cuadro 23. Reuniones de los AAAPM con las población Autoridades Municipales, por Municipio, 2004.	118
Cuadro 24. Calendarización de las reuniones de los AAAPM con las Autoridades Municipales, 2004.	119
Cuadro 25. Calendarización de las reuniones de los AAAPM con las Autoridades Municipales, 2004.	121
Cuadro 26. Ingresos que percibe el AAAPM, por Municipio, 2004.....	121
Cuadro 27. Reglamento de deberes y atribuciones del AAAPM, por Municipio 2004.....	122
Cuadro 28. Conocimiento de las funciones que debe desempeñar el AAAPM, por Municipio 2004.	128
Cuadro 29. Capacitación del AAAPM, por Municipio 2004.....	129
Cuadro 30. Instancia que proporciona la capacitación del AAAPM, por Municipio 2004.....	130
Cuadro 31. Coordinación del AAAPM, por Municipio 2004.....	131
Cuadro 32. Leyes y mecanismo de participación ciudadana.....	150
Cuadro 33. Concentrado de Municipios que presentaron alternancia política de oposición al PRI, y la mantiene actualmente.....	152
Cuadro 34. Municipios de estudio, por partido político, 2004.....	153

ÍNDICE DE ESQUEMAS

Esquema 1. Tipos de participación	14
Esquema 2. La participación ciudadana y su marco jurídico.....	41
Esquema 3. La participación y su marco jurídico.....	42
Esquema 4. Estructura de integrantes o colaboradores del AAAPM, 2004.....	108
Mapa 1. Municipios de estudio, según partido político, 2004.....	154

BIBLIOGRAFÍA.....	169
--------------------------	------------

ANEXOS.....	177
PRIMER REGLAMENTO DE INSPECTORES AUXILIARES PARA EL MUNICIPIO DE ATLIXCO, PUEBLA. (1996-1999).	178
SEGUNDO REGLAMENTO DE INSPECTORES AUXILIARES PARA EL MUNICIPIO DE ATLIXCO, PUEBLA. 2004.	180.

INTRODUCCIÓN

Hoy en día existe la necesidad de ampliar esa primera percepción que la población expresa para con la democracia, al asociarla con elecciones limpias y transparentes y no a un ambiente de funcionamiento de instituciones que garanticen el empleo, salud, igualdad, fomento de la participación, gobierno por y para el pueblo, desarrollo económico y social etc. Muestra de lo anterior se refleja en estadísticas recientes¹ que indican que en México, en el 2000, había un 48% de satisfacción por la democracia, sin embargo, para el 2002 sólo existe un 18%, de aquí que se pueda deducir que efectivamente existe un incremento en el descontento hacia ella, producto de lo que se considera un desinterés de la población con respecto a lo que hace el gobierno².

Aunado a lo anterior, en el debate académico actual, se dice que para ampliar la percepción, o mejor dicho, la forma en que se concibe y desarrolla la democracia en nuestra sociedad y en las instituciones, se requiere buscar mecanismos de participación ciudadana alternos a la participación tradicional (votaciones). Es decir, “la participación debe ir más allá de las elecciones tradicionales en las que se elige a nuestros gobernantes” (Merino, 1995: 13).

Por lo tanto, surge la necesidad de buscar instancias o mecanismos alternos de participación ciudadana, que permitan a la población participar en las actividades del gobierno, pero además se necesita que tales mecanismos se planteen desde una perspectiva local, ya que sería una de las

¹ Resultados recientes sobre prácticas ciudadanas se pueden encontrar en la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadana 2001 y 2003 (Secretaría de Gobernación) Algunos resultados de la primera son los siguientes: En los últimos 3 o 4 años el 94 % de la población no ha participado en manifestaciones políticas de protesta, el 71 % de la población no ha asistido durante el último mes a ninguna reunión de las siguientes organizaciones: Agrupación u organización de ciudadanos / Reuniones de comités ciudadanos / Asambleas comunitarias / Juntas o reuniones de vecinos, condominios y colonos / Reunión de Cabildo, Ayuntamiento o Delegación / Reuniones para discutir posibles mejoras a la escuela / Asociación de padres de familia / Reuniones de organizaciones de autoayuda o ayuda a terceros ..., donde el 93 % no asistió durante el último mes a discutir asuntos públicos en reuniones como: Conferencias, Seminarios, Talleres, Juntas, Mítines, Marchas, Manifestaciones, Reuniones Partidistas, Asambleas comunitarias, en donde el 85 % de la población actualmente no es miembro de ninguna organización como: Sindicato, Agrupación ciudadana, social, profesional, agrícola, cooperativa, política, Institución de Beneficencia, Organización Cívica, Agrupación Religiosa y otro grupo organizado y donde el 89 % de la población no ha participado tratando de influir sobre la toma de decisiones en su comunidad. Algunos resultados de la segunda encuesta son: El 43 % de la población dijo que la situación económica actual del país es mala, el 60 % considera que en general el rumbo que lleva el país no es el adecuado, pero además donde el 71 % cree que a la gente le toca hacer algo respecto a los problemas que trata de resolver el Gobierno, etc.

² Salim, Emilio (2003), “Midiendo fuerzas en la nueva clase política mexicana”, *Este País* tendencias y opiniones, núm. 148, julio, pp. 52-54.

formas más directas de incentivar a la población a que participe. La idea de lo local es respaldada por Ziccardi (1995: 13) al considerar que es una dimensión que presenta ciertas particularidades, mismas que permiten que se instalen las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

Además de que los mecanismos de participación ciudadana, al ser considerados como modalidades de comunicación directa entre la población y el Ayuntamiento, pueden hacer de la sociedad un ente partícipe al interior de las actividades gubernamentales. Podrían ayudar a eliminar la gran brecha que existe entre lo público confidencial y lo verdaderamente público, así como la apatía por conocer las actividades del gobierno. Es decir serían un motor impulsor de exigencias, reclamos, inclusión y propuestas de interacción gobierno-sociedad.

Por lo anterior, estudiaremos a los Agentes Auxiliares de la Administración Pública (AAAPM)³, como mecanismo de participación ciudadana de los gobiernos locales, que se encuentra en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, y que desde 1916 hacen su aparición en ésta última. Ya que consideramos que al ser una figura que está instaurada desde lo local, puede contribuir a fortalecer o reactivar la participación ciudadana.

Pero, para saber cuál es el impacto de la función que desempeñan tales figuras, es necesario revisar su funcionamiento, organización, periodo de duración, sus alcances, conformación, etc., así como sus vínculos con la sociedad y con el gobierno local. Esto a su vez, permitirá conocer el potencial y capacidad que tienen estas figuras para fomentar la participación ciudadana, así como también, sus fortalezas y debilidades. Con la finalidad de hacer recomendaciones en el desempeño de las funciones de dicha figura, ya que no se sabe cuál es el estado en que se encuentran.

Para llevar a cabo lo anterior ésta investigación estará compuesta de los siguientes capítulos:

³ A lo largo de este trabajo la abreviación AAAAPM corresponde a nuestro objeto de estudio: Agente Auxiliar de la Administración Pública Municipal.

En el capítulo 1, se hace una revisión de los antecedentes de la participación ciudadana, se analiza la literatura correspondiente a las diferentes connotaciones de la participación con la finalidad de identificar cuál es el tipo de participación ciudadana que están promoviendo los AAAPM; una vez identificado el tipo de participación, proponemos dos definiciones, mismas que consideramos contemplan a los AAAPM; posteriormente, también establecemos cuáles son los límites y alcances de la participación ciudadana, se plantea cuál es la relación que existe entre democracia y participación ciudadana, y finalmente hacemos, a manera de conclusión, una reflexión de lo desarrollado en el capítulo.

En el capítulo 2, se parte de una revisión de elementos que han incidido de manera directa en la forma en que se está promoviendo la participación ciudadana en el gobierno local, se analiza la forma en que ha sido promovida en el estado de Puebla, principalmente a partir de su marco jurídico-legal, así como en el Plan Estatal de Desarrollo (1999-2005). También se analiza cómo ha sido la participación ciudadana en números en el estado de Puebla, con la finalidad de mostrar cuál es el escenario en que se desarrolla, y ver si los AAAAPM tienen presencia en él. Por otro lado, se identifican las instancias de participación ciudadana que existen en el gobierno local, y con ello poder identificar a los AAAPM, y finalmente hacemos una reflexión del capítulo.

En el capítulo 3, definimos a los AAAAPM, se analiza cómo es su conformación y surgimiento, posteriormente, mostramos cuáles son sus características en los Municipios de estudio, y cómo éstas son determinantes para el desempeño de su cargo. También se identifican cuáles son las instancias de participación ciudadana alternas a los AAAPM tanto en los Municipios donde existen como en donde no existen.

En el capítulo 4, comparamos a los AAAPM de los municipios de estudio (panistas, priístas y perredistas) respecto a sus características sociodemográficas y sociopolíticas, se analiza cuál es el proceso de designación por el que atraviesan, posterior a esto se plantea cómo ha sido su forma de organización y funcionamiento y cuáles son las funciones que desempeña.

Por último, en el capítulo 5, mostramos las conclusiones a las que llegamos después de haber hecho esta investigación, con la finalidad de mostrar cuál es el panorama y el escenario en que han estado inmersos los AAAPM en su camino por promover la participación ciudadana, se identifican algunas propuestas para que mejoren las condiciones bajo las cuales la promueve, y se analiza la viabilidad que tienen los AAAPM para estar contenidos en políticas públicas.

Planteamiento del problema

Actualmente existe un interés por entender cuál es el rumbo y funcionamiento del sistema democrático en nuestro país, a la par con ello, ha surgido una oleada de investigaciones realizadas por diferentes teóricos que buscan darle una respuesta; también encontramos a diversos organismos, como lo es el caso del Instituto Federal Electoral (IFE), que surge a principios de los noventa e intenta contribuir a la comprensión de la democracia como forma de gobierno y estilo de vida, así como también a la de los procesos democráticos. Ante este panorama, se plantea que para impulsar la participación ciudadana, es necesario buscar mecanismos de participación que sean utilizados desde lo local, ya que es una de las formas de incentivar a la población a que participe. Además de que al ser considerados como modalidades de comunicación directa entre la población y el Ayuntamiento, pueden generar una mayor permeabilidad en la sociedad.

Por lo tanto y para efectos de esta investigación la propuesta es analizar a los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM) como mecanismo de participación ciudadana que está contenido en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. Los AAAPM, como objeto de estudio de esta investigación, son tomados de dicha entidad federativa, debido a que a diferencia del resto de los estados de la República, Puebla es el único en el país en territorializar la actuación de los AAAPM, al establecer y delimitar las secciones, integradas por colonias, barrios, rancherías o manzanas y más aun al especificar que por cada quinientos habitantes en los municipio habrá un AAAPM.

Por otro lado, deben ser un mecanismo que promueve la participación ciudadana por el hecho de:

1. Estar estipulada su función en leyes y reglamentos
2. Ser las autoridades auxiliares de la administración pública municipal más cercanas a la población.

Sin embargo, valdría la pena plantear las siguientes interrogantes ¿Son los AAAPM un mecanismo que promueve la participación ciudadana? ¿En qué condiciones los AAAPM están promoviendo la participación ciudadana? ¿Los AAAPM son realmente una vía rescatable de participación ciudadana para el desarrollo de políticas públicas?

Al ser mecanismos utilizados en el nivel local y los más cercanos a la población deberían promover la participación ciudadana. No obstante, lo anterior no garantiza que lo hagan de manera automática y espontánea. Así, el trabajo consiste en analizar la forma en que los AAAPM incentivan la participación ciudadana en Municipios que presentan actualmente continuidad partidista en sus administraciones, ya que se desconocen las condiciones en que operan.

Aunado a esto, la falta de reformas sustanciales a dicho mecanismo pudiera desembocar en un uso inadecuado de éste, ya que al revisar la Ley Orgánica del Estado de Puebla encontramos que de 1916 a la fecha no ha habido reformas en los criterios con los cuales se establece la existencia de dicha figura en los municipios. Además, es una figura cuyos deberes y atribuciones los determina el reglamento que deben elaborar las autoridades de cada uno de los municipios del estado de Puebla, esto a su vez, pudiera indicar autonomía en el municipio para establecer criterios propios en la promoción de la participación ciudadana. Sin embargo, en la Ley Orgánica la elaboración de dicho reglamento aparece como un “deber” y no como una obligación, por lo tanto, esto da pie a que no se conozca con certeza si los municipios del estado de Puebla cuentan con dicho reglamento.

Objetivo general

El objetivo general consiste en investigar si se utiliza a la figura de los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM), como mecanismo que promueve

la participación ciudadana y en su caso analizar bajo qué circunstancias la están promoviendo en los gobiernos locales; para esto se estudiarán 6 municipios (Atlixco, San Andrés Cholula, San Matías Tlalancaleca, Tepatlaxco de Hidalgo, San Pablo Anciano y San Martín Totoltepec), cuyas administraciones actuales presentan continuidad partidista de oposición al PRI, producto de la alternancia política, y 3 municipios de gobierno priísta (San Pedro Cholula, Zacapoaxtla, y Francisco Z. Mena).

Objetivos particulares

1. Analizar comparativamente a los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal de las administraciones del PAN, PRI y PRD, en los siguientes aspectos:

- Características sociodemográficas de los AAAPM
- Características sociopolíticas de los AAAPM
- Mecanismos de designación de los AAAPM.
- Organización y funcionamiento de los AAAPM.
- Funciones que desempeña los AAAPM.
- Instituciones que proporcionan capacitación, coordinación, asesoramiento y seguimiento a los AAAPM.

2. Establecer la viabilidad de la figura de los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal como mecanismo de participación ciudadana que deba estar contenido en el diseño de políticas públicas.

Hipótesis

Actualmente los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM) del estado de Puebla son un mecanismo que promueve y fortalece la participación ciudadana en los gobiernos locales que hoy en día presentan continuidad partidista en administraciones de

oposición al PRI, producto de la alternancia política. La promoción y fortalecimiento, se debe a dos elementos: Primero, son gobiernos que han incorporado tanto en sus campañas políticas como en sus planes de trabajo, cuando llegan a estar al frente de la administración municipal, la participación ciudadana como elemento fundamental en el diseño de políticas públicas. Segundo, son gobiernos que se han preocupado por reactivar a la figura ya mencionada y hacer un mejor uso de ella.

***CAPÍTULO I. LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA***

Introducción

Este capítulo tiene como propósito sustentar⁴ conceptualmente el objetivo general de la investigación, principalmente en la parte que corresponde a saber si los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal son un mecanismo o instancia de participación ciudadana.

Para lograr tal propósito, éste capítulo lo dividimos en los siguientes apartados: Antecedentes de la participación; La participación y su tipología; Límites y alcances de la participación; y Democracia y participación ciudadana

En el primer apartado, presentamos algunos tipos de participación que han sido adoptados básicamente a partir de la década de los 50's. Con ello pretendemos mostrar cuál ha sido la evolución de las diferentes formas en que se ha practicado la participación.

En el segundo apartado, mostramos las diferentes connotaciones que presenta el término participación, con la finalidad de aclarar que este concepto tiene muy variadas acepciones, y de que es necesario establecer una tipología. De tal manera que podamos identificar cuál es la que están promoviendo los AAAAPM.

En el tercer apartado, hablamos de los límites y alcances de la participación institucionalizada y de la ciudadana, con la idea de mostrar que éstas no se promueven de manera automática y espontánea, sino que encuentran ciertas restricciones.

En el cuarto apartado, se aborda la relación que guarda la democracia, entendida como un proceso, con la participación ciudadana. La finalidad es mostrar que ésta última puede contribuir a la consolidación de la democracia. Y finalmente se presentan algunas conclusiones.

1. Antecedentes de la participación

Históricamente la participación ha sido ejercida en diferentes ámbitos y formas, en los distintos sistemas de gobierno⁵, continentes y países, esto se debe principalmente a que cuenta

⁴ A lo largo de los capítulos 2, 3 y 4, se expondrán otros elementos que nos permitirán contestar tanto el objetivo general como los particulares de ésta investigación.

con diferentes connotaciones. Y precisamente en el caso del sistema de gobierno mexicano se han experimentado varias formas de participación, las cuales se insertan en diferentes momentos de la vida económica, política y social del país.

En México, en las últimas 5 décadas de acuerdo a Ramírez (2000) los principales tipos de participación que identifican son: la autónoma, formal e informal, individual, organizacional, institucional, convencional, etc. Aunado a lo anterior, y puntualizando dichos tipos de participación a lo largo del tiempo, se deja ver que en el sistema de gobierno que predominaba en la década de los 60 y 70 la participación que se practicaba era a través de prácticas clientelistas y corporativas (Arzaluz, 2001: 36). En la actualidad no se puede negar que no exista este tipo de prácticas.

Además, a partir de la década de los 80 y 90 los diferentes órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) inician una etapa más constante de alternancia política en donde se experimentan nuevos tipos de participación como lo es el caso de la gerencial y democrática. Ello se debe básicamente al tránsito del Modelo de Administración Pública Tradicional al Nuevo Enfoque de Gestión Pública⁶, el cual está contenido en el concepto “Gobernación”⁷, producto de “la insuficiencia gubernamental de gobernar a una sociedad, del distanciamiento entre sociedad y gobierno, y de la exhibición del gobierno como factor de desgobierno”⁸.

Otras formas de participación ciudadana, que recientemente se han formalizado, son el Plebiscito, Referéndum, Iniciativa Popular, etc. Pero no obstante la principal forma que se conoce es la

⁵ Un análisis más detallado sobre los sistemas de gobierno puede verse en Hurtado, Javier (2001), *El Sistema Presidencial Mexicano, Evolución y Perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica.

⁶ Casos de estudio sobre tales prácticas, se pueden ver en Cabrero, Enrique (coord.) (1996), *La Nueva Gestión Pública en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.

⁷ Por Gobernación se entiende “el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –básicos y coyunturales- y las formas de coordinarse para realizarse” (Aguilar, 2003: 15).

⁸ Aguilar Luis F. (2003), “La Nueva Gobernación”, *Republicana. Política y Sociedad*, año 2, núm. 2, 2003, pp. 9-22.

votación convencional, es decir el voto que ejercemos en las urnas cada 3 ó 6 años para elegir a nuestros gobernantes.

2. La participación y su tipología

Hoy en día uno de los temas centrales en el debate académico y público de la sociedad es el concepto de participación, debido a que se le han atribuido diferentes interpretaciones y connotaciones basadas principalmente en la percepción de los individuos⁹. Percepción que se ha visto influida por las fracturas en las relaciones estado-sociedad y que han llevado al cuestionamiento de los actores encargados de promover y ejercer la participación. Dichas fracturas son atribuidas a un abundante número de explicaciones, pero más allá de enlistarlas resaltaremos dos, que creemos pueden ser representativas de las demás:

- La primera, tiene ver con las expectativas incumplidas, cuyo contenido alberga un pasado autoritario y de actitudes relacionadas con la corrupción, con promesas que no se han llevado a cabo y donde el régimen político en materia de acuerdos y reformas ha sido improductivo¹⁰.
- La segunda, con un proceso creciente de desencanto respecto de las instituciones públicas y de todo lo relacionado con el manejo del Estado, que se manifiesta a través de la crisis de representatividad y de eficacia del Estado (Cunill, 1991: 16)¹¹.

⁹ Encuestas recientes han mostrado que las formas de participación ciudadana son muy diversas, es decir existe una percepción muy distinta en el ciudadano para participar, ver Segunda Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de la SEGOB, 2003.

¹⁰ Loaeza, Soledad, González, Miguel, Silva-Herzog, Jesús y Merino, Mauricio (2003) "El desencanto por la democracia: las expectativas incumplidas", *Revista Nexos*, año 25, vol. XXV, núm. 306, junio de 2003, pp. 22-30.

¹¹ Con respecto a la crisis de representatividad y de eficacia del estado, Cunill las entiende de la siguiente manera: En el primer caso, la crisis deviene en gran medida de que los partidos políticos, en tanto instituciones mediadoras entre los ciudadanos, sus organizaciones y el Estado, y por lo tanto elementos clave del sistema político, han tenido una peligrosa tendencia hacia la "autonomización" relativa de la sociedad, llegando inclusive a operar como cuerpos independientes y no como representantes de sus electores. En el segundo caso, la implacable crítica que a lo largo de las dos últimas décadas se ha dirigido contra el Estado de bienestar, ha abierto el camino a la privatización de servicios y actividades que hasta entonces habían pertenecido de manera exclusiva al ámbito de lo público. Esta apertura ha significado que,

Por lo anterior, se ha buscado reorientar, redimensionar y redefinir el concepto con la finalidad de esclarecer cuál es el alcance y contenido del término participación.

Lo expuesto líneas arriba da muestra de que en materia de participación los diferentes órdenes de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) así como actores sociales¹² tienen una tarea pendiente, la cual consiste en identificar y definir el tipo de participación que están promoviendo y practicando, ya que es muy frecuente encontrar en las administraciones de los diferentes órdenes de gobierno que toda acción signifique o esté relacionada con dos connotaciones, participación ciudadana o participación política. Muestra de esto, se puede encontrar en los Informes de Gobierno, Planes Estatales y Municipales de Desarrollo, etc., pero el problema se agrava más cuando se consultan las Constituciones Estatales y Leyes Orgánicas Municipales, y no se encuentra una definición de participación, ni de los tipos que de ella se derivan.

Por lo tanto, en la medida en que identifiquemos el tipo de participación que están ejerciendo los actores sociales, así como el establecido en las diferentes leyes podremos contribuir a identificar canales y mecanismos que orienten, conduzcan y definan a la participación, así como sus alcances y limitaciones, mismos que a su vez, permitirán hacer recomendaciones que vayan encaminadas a un mejor uso del concepto.

Por tanto, el objetivo de este apartado consiste en definir el concepto de participación, así como el de identificar las tipologías propuestas por expertos en la materia. Con la finalidad de identificar y poder ubicar dentro de las tipologías el objeto de estudio de esta investigación: Los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM).

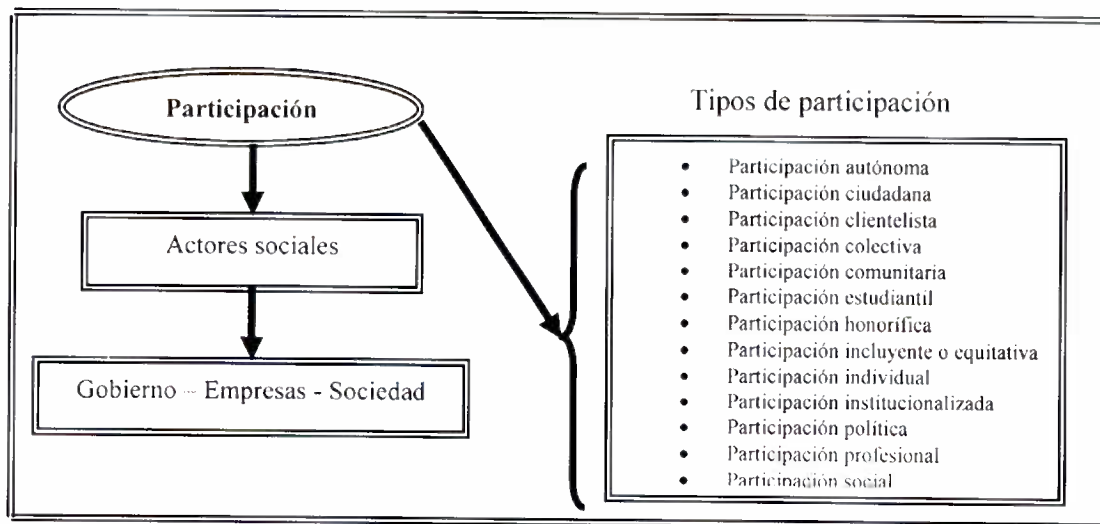
Diversos autores han abordado el concepto participación con la finalidad de entender su contenido y alcance, así como los diferentes tipos de participación que se derivan de él. En el

ante la falta de atención a las necesidades sociales, las organizaciones de la sociedad civil quieran asumir responsabilidades importantes en esas áreas.

¹² Un análisis exhaustivo sobre el papel que desempeñan los diferentes actores sociales puede verse en Ramírez, Juan Manuel (1989), *Actores Sociales y Proyecto de Ciudad*, México, Plaza y Valdés.

esquema 1, se hace una recopilación de los tipos de participación que han sido identificados por los estudiosos del tema.

Esquema 1



Nota: El orden de los tipos de participación ciudadana no obedece a una jerarquización, sino más bien a un orden alfabético.
Fuente: Elaboración propia con base en información de la bibliografía citada.

Tal como lo muestra el esquema 1, la participación es un término practicado y formulado por los diferentes actores sociales, mismos que caracterizan al sistema económico, social, político, etc. En él intervienen principalmente tres grandes figuras que engloban y representan al individuo: Gobierno, Empresas y Sociedad.

El concepto "participación" históricamente ha sido entendido de diversas formas y ello se debe a que en el tiempo, el pensamiento y actuar del hombre es cambiante en los escenarios, dando como resultado una evolución en su contenido y significado. Muestra de ello se puede evidenciar en las definiciones de participación, así como en las tipologías que en las últimas 2 décadas han propuesto autores como:

García Ruiz (1985: 13-23), quien a pesar de no definir a la participación como tal, sí plantea una definición de participación ciudadana la cual es entendida como "la intervención espontánea y voluntaria, o a invitación del estado, que realiza en tareas de gobierno todo mexicano que tenga

dieciochos años cumplidos y un modo honesto de vivir”. Las tipologías de participación que la autora propone son:

- a) *Participación colectiva*: es la actividad de un conjunto de ciudadanos que toman parte en las tareas de gobierno, ya sea coadyuvando, opinando o actuando como conducto de las aspiraciones de la población; o por medio de quejas para defender los intereses o derechos lesionados de la comunidad.
- b) *Participación estudiantil*: son las actividades que llevan a cabo los pasantes de diversas carreras, (Derecho, Trabajo Social, Psicología, etc.), los cuales al prestar su Servicio Social en dependencias gubernamentales participan en forma activa, organizada y eficaz en la solución de problemas económicos, culturales, técnicos y sociales del país.
- c) *Participación honorífica*: es la actividad voluntaria y gratuita que realizan en el ámbito social, ciudadanos cuidadosamente seleccionados, creando una legítima representación de la ciudadanía dentro de las altas funciones de procurar un auténtico bienestar para todos y mejorando la conciencia cívica de la comunidad.
- d) *Participación individual*: es la actividad que realiza a título personal cualquier ciudadano que desea coadyuvar con el estado.
- e) *Participación Jurídica*: se integra con la labor social de algunos bufetes que se establecen con la finalidad de prestar servicios de asesoría, defensoría y orientación a la comunidad en diversas ramas del Derecho como son la penal, civil y familiar, entre otras.
- f) *Participación profesional*: es la forma de participación ciudadana que se integra con representantes de asociaciones y colegios, que se incorporan a la labor de apoyo técnico y científico que requiere la autoridad en el ejercicio de sus atribuciones legales.

Para Cunill (1996: 69-76), la participación significa “asumir que se está tomando parte”. Las tipologías de participación que la autora maneja son:

- a) *Participación autónoma*: Reivindicación de autogobierno por parte de los movimientos sociales y experiencia de organizaciones de la comunidad que surgen y se resuelven en su propio seno.
- b) *Participación ciudadana*: Es aquella en la que los individuos en tanto “ciudadanos” toman parte en alguna actividad pública.
- c) *Participación comunitaria*: Es aquella que supone una relación con el estado y tiene un sentido de impulso asistencial de acciones que son ejecutadas por los ciudadanos mismos y que, en general, están referidas a cuestiones vinculadas a su vida más inmediata.
- d) *Participación social*: Aquí tradicionalmente se asume que se refiere a los fenómenos de agrupación de los individuos en organizaciones al nivel de la sociedad civil para la defensa de sus intereses sociales.

Por otro lado, para autores como Ziccardi (Citada por Arzaluz, 2000: 69-70) la participación significa que los intereses particulares de los ciudadanos se incluyan en los procesos decisorios.

La tipología de participación que la autora propone es:

- a) *Participación autónoma*: es aquella en la que la ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental y que, por lo tanto, no es organizacional y no es controlada desde el gobierno.
- b) *Participación clientelista*: es aquella en la que la autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas.
- c) *Participación incluyente o equitativa*: es aquella en la que se promueve la participación de toda ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o clase social.
- d) *Participación institucionalizada*: es aquella que esta reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local.

Otro autor que da un paso más allá del concepto “participación” es Merino (1995: 9) quien dice que la participación significa “tomar parte”: convertirse uno mismo en parte de una organización

que reúne a más de una sola persona, también significa “compartir” algo con alguien o, por lo menos, hacer saber a otros alguna noticia. A partir de dicho concepto, define a la participación ciudadana como aquella que supone un cambio, la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad libre de los individuos por participar (Merino, 1995: 31).

Otros autores que se han preocupado por definir una de las tantas connotaciones de la participación son:

Arzaluz (2002: 72), quien define a la participación institucionalizada como aquella donde los individuos organizados a través de las instancias presentes en los instrumentos legales y normativos, intervienen en los procesos de decisión referidos a acciones que afectan su calidad de vida.

Verba (1998: 9), quien considera a la participación política como una actividad que intenta o tiene la consecuencia de afectar, directa o indirectamente, la acción del gobierno.

Y Noé Echeverría (1998: 38), quien establece que la participación ciudadana alude en términos generales a una relación entre estado y sociedad¹³.

Por lo anterior, se pudo apreciar que la participación como concepto es demasiado amplia como para poder englobar todo en una sola definición, de ahí el interés por establecer tipologías que permitan identificar con mayor claridad y certeza su contenido y su alcance, así como los actores que interviene en ella y la forma en que esta es entendida¹⁴.

De lo expuesto líneas arriba y para efectos de esta investigación, son dos los tipos de participación que permiten entender cuál es la de participación que promueve nuestro objeto de

¹³ Echeverría menciona que tal relación tiene varias dimensiones, pero no obstante la que propone es desde una aproximación a las políticas públicas, la cual produce un juego de poder entre múltiples actores que intenta incidir directa o indirectamente en el curso de la formulación, implementación, ejecución y evaluación de ellas.

¹⁴ A este respecto, se puede ver una percepción y valoración de la participación ciudadana en Espinoza, V. Alejandro (2000), *Alternancia Política y Gestión Pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés.

estudio, los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM)¹⁵. Los tipos son los siguientes:

- a) *La participación institucionaliza*, debido a que los AAAPM vienen siendo un mecanismo de participación que está contenido en leyes y reglamentos. Por lo tanto las definiciones arriba mencionadas permiten determinar que efectivamente el mecanismo que analizaremos en capítulos posteriores forma parte de la participación institucionalizada, ya que por definición este tipo de participación se apega a leyes y reglamentos. Aunado a lo anterior, la definición que proponemos de este tipo de participación es: *“la participación institucionalizada es aquella que está apegada a un marco jurídico-normativo y su campo de acción está delimitado a instancias o mecanismos de participación contenidos en leyes, reglamentos, decretos, etc.”*
- b) *La participación ciudadana*, por la razón de que los AAAPM, independientemente de ser un mecanismo apegado a leyes y reglamentos, es un mecanismo cuyo proceso de designación, organización y funcionamiento va más allá de lo dictado por tales reglamentos¹⁶. Además, son una instancia o mecanismo que está inserto en una primera “dimensión de la participación”, las políticas públicas, y que tienen que ver con la satisfacción de los servicios públicos de las personas de las colonias, barrios, comunidades, etc. La definición que proponemos de este concepto es: *“la participación ciudadana es aquella que tiene cabida para las interrelaciones de los diferentes actores sociales debido a que la gente puede participar de manera voluntaria, pueden tomar parte en alguna actividad pública y puede presentar una voluntad libre para participar”*.

¹⁵ Esta es una abreviación que vamos a estar utilizando a lo largo de esta investigación, y significa Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM), y es una figura que está contenida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla. En el capítulo 3 y 4 se abordará con mayor profundidad lo relacionado a dicha figura.

¹⁶ Información obtenida del trabajo de campo, y la cual será abordada de manera más profunda en el capítulo 3 y 4.

Finalmente, cabe señalar, que las definiciones arriba expuestas, así como el desarrollo de los capítulos siguientes, permitirán determinar con mayor precisión el tipo de participación que promueven los AAAPM, así como sus alcances y debilidades que muestran para promoverla.

3. Límites y alcances de la participación

Actualmente los aparatos administrativos de los diferentes niveles de gobierno, así como los proyectos políticos de los candidatos que contienden para obtener la presidencia de la república, una gubernatura estatal, una presidencia municipal, etc., tienen como estandarte a la participación ciudadana, y ello se debe a que buscan en ella legitimar sus propuestas de campaña, así como sus acciones de política cuando están al frente de una administración. Esta a su vez, ha sido promovida a través de consultas, foros, mítines, plebiscitos, programas asistenciales, etc. Un ejemplo se observa en programas como el “Miércoles Ciudadano”¹⁷, el cual es implementado por los gobiernos panistas.

También llama la atención que hay un interés por promoverla mediante la creación de leyes, como lo es el caso de la Ley de Participación Ciudadana¹⁸, ver cuadro 1.

¹⁷ Para mayores detalles sobre este programa, así como municipios donde se ha implementado, ver a Morales, Martagloria y Contreras E. Dense (2000), “Nuevas formas de participación ciudadana: el caso del Miércoles Ciudadano en León, Guanajuato”, en Martagloria Morales Garza, *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, México, Universidad Autónoma de Querétaro.

¹⁸ Cabe mencionara que durante la década de los 90’s surge la Ley de Participación Ciudadana, la cual establece los mecanismos con los cuales debe promoverse la participación.

Cuadro 1

Leyes e instrumentos de participación ciudadana		
Estado	Nombre de la ley	Instrumento de participación ciudadana
Aguascalientes	Ley de participación ciudadana	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.
Coahuila	Ley de participación ciudadana	Plebiscito, referendo, iniciativa popular, consulta popular, colaboración comunitaria, audiencia pública.
Baja California	Ley de participación ciudadana	Plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana.
Baja California Sur	Ley de participación ciudadana	Plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana.
Colima	Ley de participación ciudadana	Iniciativa popular, plebiscito y referéndum.
Distrito Federal	Ley de participación ciudadana	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública, red de contraloría ciudadana, y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.
Guanajuato	Ley de participación ciudadana	Iniciativa popular, plebiscito, referéndum y referéndum constitucional.
Guerrero*	Ley de participación de la comunidad	Comités ciudadanos.
Jalisco	Ley de participación ciudadana	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.
Morelos	Ley de participación ciudadana	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.
San Luis Potosí*	Ley de Plebiscito y Referéndum	Referéndum y plebiscito.
Tamaulipas	Ley de participación ciudadana	Plebiscito, referéndum, iniciativa popular, consulta vecinal, colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública, audiencia pública y recorridos de los presidentes municipales.
Zacatecas	Ley de participación ciudadana	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

*Para el estado de Guerrero no hay Ley de participación ciudadana, pero sí una Ley de Participación de la Comunidad, y en cuanto a San Luis Potosí, lo que hay es Ley de Plebiscito y Referéndum.

Fuente: Elaboración propia con base en información de los Congresos Estatales, 2004.

La lectura del cuadro 1, indica que a la fecha son 11 los estados que cuentan con Ley de Participación Ciudadana y dos, San Luis Potosí y Guerrero, con Ley de Participación de la Comunidad y Ley de Plebiscito y Referéndum, respectivamente.

Respecto a los instrumentos con los que se debe promover la participación, estas leyes plantean como principales al plebiscito, referéndum, iniciativa popular y la consulta popular. Por otro lado, llama la atención que tanto para el Distrito Federal como para el estado de Tamaulipas sus respectivas leyes establecen instrumentos que no son comunes para el resto de los estados, y estos instrumentos son: colaboración vecinal, unidades de quejas y denuncias, difusión pública,

audiencia pública, red de contraloría ciudadana; y recorridos del titular del órgano político administrativo de la demarcación territorial.

Sin embargo, más allá de las buenas intenciones por promover y fomentar la participación, existen problemas que obstaculizan su implementación, y ello se constata al adentrarnos en su tipología, en donde se encuentran barreras que dificultan su práctica, pero no obstante también hallaríamos condiciones que favorecen la organización de los individuos, la solución de sus problemas, la relación con sus autoridades, etc., las cuales en conjunto buscan mejorar la vida democrática de los gobiernos y de la sociedad.

Por tanto, el objetivo del siguiente apartado consiste en analizar algunos de los límites y alcances que tiene la participación, así como dos de sus connotaciones.

a) Límites

i. La participación

La participación es una palabra muy común en el vocabulario de los individuos, organizaciones, gobierno, etc., y es utilizada en muchos de los casos para legitimar sus acciones, sin embargo paralelo al proceso de legitimación dicho término encuentra obstáculos que dificultan su ejercicio, y muestra de ello se puede percibir cuando intentamos comprender cuál es el entorno en el que está inserta la participación, al respecto, Merino (1995: 9-15), plantea algunas razones del por qué la palabra participación presenta algunas limitantes cuando es utilizada. Primeramente el autor comenta que participar en todos los acontecimientos es imposible ya que la participación por más sencilla que sea exige reglas de comportamiento, tiempo y recursos, de aquí que diga que es una utopía hablar del ciudadano total.

Por otro lado también reconoce que es imposible dejar de participar, pues si se dejara, se estaría dando un cheque en blanco a los que toman las decisiones. Menciona, que decidir participar con alguien en busca de algo, supone una decisión paralela de abandonar la participación en algún otro espacio.

Por lo tanto, y tal como lo dice Merino, participar está ligado a algo muy específico y a un conjunto de voluntades humanas, y de aquí que los motores de la participación sean: el ambiente político, social y económico; y el individuo (sus rasgos singulares).

Por lo anterior, establece que la participación tiene sus dilemas:

No todos quieren participar aunque puedan y no todos pueden hacerlo aunque quieren.

Aunado a lo anterior, la participación no puede darse sin una distribución desigual de aportaciones individuales, ni puede producir invariablemente los mismos resultados para quienes deciden formar parte de un propósito compartido.

Finalmente, el autor menciona que la participación no puede darse en condiciones de perfecta igualdad ya que el individuo es imposible que participe en todo al mismo tiempo, y no todos los individuos pueden desempeñar el mismo papel, ya que los papeles son distintos y siempre habrá liderazgos y quienes aporten más que otros.

Con todo lo anterior se observa que la participación encuentra sus limitantes principalmente en los escenarios en los que pretenda utilizar, en el tiempo que se disponga para llevarla a cabo y en el dinero con que se cuente para ejercerla.

ii. La participación ciudadana

El estudio de este tipo de participación ha mostrado que los escenarios en los cuales se practica, presentan una problemática de aspectos económicos, técnicos, ideológicos, etc., sin embargo autores como Cunill (1998: 191-192), consideran que dicha problemática es más compleja cuando hay una identificación del para qué de la participación ciudadana, al respecto menciona que ha habido algunas respuestas que al tratar de responder a dicha interrogante han caído en contradicciones, pues mientras que algunos consideran que es para lograr una democracia, otros argumentan que la justificación es estrictamente funcional. Pero más allá de las contradicciones que surgen, la autora dice, que su direccionalidad, su cauce y las oportunidades que se crean para su ejercicio dependen de lo que se quiere maximizar a través de ella.

Aunado a lo anterior, la autora considera que los problemas mayores aparecen cuando se justifica la necesidad de la participación ciudadana en función de un proceso normativo –la democracia–, ya que se admiten distintas interpretaciones que pueden implicar respuestas contradictorias acerca de quiénes son los sujetos de la participación ciudadana y respecto de cómo ella se ejerce. Para ejemplificar mejor lo anterior, propone algunas reflexiones en torno a la participación ciudadana llevada a cabo en la Administración Pública.

Menciona que sí se plantea que en el nuevo enfoque de administración pública existe el lema de la autogestión social, entonces hay cabida para que surja la interrogante ¿Puede ser juzgado este giro de la participación ciudadana como un movimiento que favorece realmente la democratización de los servicios públicos?

Respondiendo a la interrogante arriba planteada, comenta que las evidencias dicen todo lo contrario, y ello se debe a dos cosas: la primera, tiene que ver con las diferentes formas de concebir a la participación ciudadana, y de cómo ésta deviene en una participación técnica que discrimina a los sujetos sociales que pueden practicarla, y por el contrario privilegia a los que la conducen; y la segunda, con las relaciones de poder en las que esta inserta la participación, y la cual esta convergiendo en la pérdida de control ciudadano sobre la Administración Pública.

Líneas arriba, se pudo observar que la práctica de la participación ciudadana en el campo de la administración pública presenta diferentes aristas, las cuales a su vez, crean fricciones entre los actores que la deciden, conducen y ejercitan. Pero más allá de lo anterior, el problema que se identifica es precisamente el que tiene que ver con la forma en cómo se entiende e interpreta, para ejemplificar mejor esto, bastaría con revisar qué dicen las leyes que debe hacerse en materia de participación ciudadana y qué es lo que las autoridades de los diferentes niveles de gobierno están haciendo, y lo cual se puede ver en los Planes Estatales y Municipales de Desarrollo.

Por otro lado, García (1985: 23-25) considera que son dos, las principales barreras que enfrente la participación ciudadana:

a) *La falta de información*, la cual es resguardada por un reducido grupo de sujetos titulares de dependencias y entidades, lo cual provoca que no se conozcan las actividades que se desarrollan y por ende el individuo no se entere de lo que pasa a su alrededor.

b) *El monopolio del poder*, que constituye el hecho de no querer compartir el poder, es decir, en muchos de los casos los titulares de alguna dependencia se niegan a delegar facultades y responsabilidades a sus subordinados, a pesar de estar previstas en las leyes, argumentando en muchas ocasiones que estos no tienen la capacidad.

Finalmente algunos otros inhibidores de la participación ciudadana tiene que ver con:

- a) La ausencia de una educación cívica
- b) La falta de conocimiento del entorno municipal
- c) Una cultura política desmovilizaradora, y

Las instancias y mecanismos que en la mayoría de los casos se convierten en órganos de información o consulta, y no órganos con capacidad resolutive.

Pero más allá de lo anterior, de acuerdo a Acosta (1996: 11-12) los dos grandes obstáculos de la participación ciudadana son:

1. La crisis de representatividad: representantes no representados, la cual tiene que ver con la calidad de la representación producto de los fraudes electorales, escasa o nula comunicación entre autoridades y población y con la poca responsabilidad de los gobernantes.

2. La brecha entre las necesidades y los recursos, que muestra la incapacidad financiera y dependencia económica de los gobiernos locales para con el ejecutivo estatal y federal, la falta de cultura política en las autoridades, pues en la mayoría de los casos lo que se busca es hacer carrera política y lucrar.

Recapitulando lo expuesto anteriormente, podemos decir que efectivamente existe una coincidencia por parte de los autores que hemos citado, en que el entorno bajo el cual se ejerce la participación ciudadana es determinante para que ésta se practique en un ambiente de

funcionamiento, pues es muy evidente que hay factores como la enajenación del poder, recursos económicos y capacidades técnico-administrativo que impiden su buen funcionamiento.

iii. Participación Institucionalizada

Para el caso de este tipo, hay dos estudios que muestran sus limitantes, el primero de ellos realizado por Zermeño (2002). Este autor parte de que la participación institucionalizada se lleva a cabo en los núcleos de población vecinal, barrial, macro-unidad habitacional, etc., y que este tipo de participación en vez de incentivar a la sociedad a que participe podría estar desalentándola, debido a que al buscar una mayor representación en los núcleos de población se podría incurrir en una fragmentación de los espacios que ya están delimitados, y por ende el sentido de pertenencia del individuo y en sus practicas cotidianas de convivencia y solución de problemas. Dicha fragmentación se debe a que las colonias, barrios, etc., son muy heterogéneas en cuanto a su población, y para formar un comité de vecinos se emplean criterios homogéneos de representación que dividen a las colonias, barrios, etc.

Un problema más que se desprende de la formación de comités de vecinos tiene que ver con la capacidad de control, manejo y coordinación que debe tener cualquier organismo que se proponga trabajar con los comités. Además, considera que es un tipo de participación cuya intensidad de su práctica se encuentra enclaustrada a los tiempos políticos, y en donde la gente no considera la participación colectiva como algo atractivo; la gente no tiende a participar sino en la mayoría de los casos, tiende a refugiarse y a delegar sus responsabilidades en los líderes o representantes, a menos que considere que algunos de sus problemas urgentes pueden ser resueltos con ese acto colectivo de participar.

Una segunda investigación llevada a cabo por Arzaluz (2002), consistió en estudiar y comparar la participación institucionalizada en 4 unidades de análisis (La Administración del Ejecutivo local, el Cabildo, los Consejos de Participación Ciudadana y El Consejo de Desarrollo Municipal), en tres municipios del estado de México (Ecatepec, Tlanepantla y Nezahualcóyotl).

Los resultados que arrojó la investigación fueron:

1. La identificación de una participación gerencial en el municipio de Tlanepantla, caracterizada de la siguiente manera:

- a) Administración del Ejecutivo Local, aquí la participación está centralizada en una sola instancia, no se considera una política de género en los principales puestos de la administración, los canales de información hacia el exterior cumplen un papel formal y limitado, y la participación no es una tarea de las principales dependencias del gobierno local ni un elemento importante en el discurso.
- b) Cabildo (Regidores y Síndicos), aquí el cumplimiento de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica en materia de participación es parcial, y no hay un impulso real de la participación.
- c) Consejos de Participación Ciudadana, poseen un número limitado de atribuciones, se llevan a cabo pocas reuniones con ellos, se generan planes y programas pero no hay seguimiento de ellos, poseen baja capacidad de gestión de obras, el gobierno atiende en forma parcial sus demandas, y no se cumple con la mayoría de las disposiciones de la Ley Orgánica ni de la Reglamentación aprobada por el cabildo.
- d) Consejos de Desarrollo Municipal (CODEMUN), aquí las reuniones son cerradas y poco frecuentes, hay una incidencia en las obras que se gestionan, pero se desconocen los mecanismos a través de los cuales se gestionan.

2. Para el caso del Municipio de Ecatepec se identificó una participación clientelar, caracterizada de la siguiente manera:

- a) Administración del Ejecutivo Local, aquí no se atienden ni responden las solicitudes planteadas por los ciudadanos, no se considera una política de género en los principales puestos de la administración, hay un bajo perfil profesional de los encargados de la participación, hay un control político de la participación, no existe un diagnóstico formal de las demandas de la población, no se generan mecanismos de información ni de captación de demandas, no se

cuentan con canales de información hacia el exterior, no hay transparencia en la información, no se desarrolla, impulsa o promueve las instancias participativas, y la participación no es una tarea de las principales dependencias del gobierno ni es un elemento importante en el discurso.

b) Cabildo (Regidores y Síndicos), aquí el regidor no atiende ni canaliza las demandas que se le presentan, se favorece a los miembros del partido en el poder, no se reglamenta sobre la participación, los regidores observan una participación dirigida y clientelar, no hay cabildos abiertos, asambleas ciudadanas ni consultas públicas, y no hay un cumplimiento de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica en materia de participación.

c) Consejos de Participación Ciudadana, no se les otorga atribuciones, el proceso de elección de los integrantes favorece a grupos relacionados con el gobierno, no tienen reuniones con funcionarios ni con los otros consejeros, no se capacita a los integrantes de los consejos, no tienen incidencia en las obras que se realizan.

3. Finalmente, para el caso del Municipio de Nezahualcóyotl la participación que se identificó fue la democrática, además, es en este municipio donde la participación es promovida en mayor medida en las unidades de análisis ya mencionadas, en comparación con las otras dos administraciones.

Como pudimos observar líneas arriba, la práctica de la participación institucionalizada encuentra sus limitantes precisamente en sus instrumentos, reglamentos y mecanismos que permiten su ejecución, y ello se debe a que es un tipo de participación que de acuerdo a autores como Acedo (2000: 37) se encuentra subordinada a leyes y reglamentos.

Por su parte, Cunill (1997: 78) considera que en este tipo de participación tanto la institucionalización de sus modalidades como construcción de los sujetos se hace desde el estado, es él quien dota de legitimidad a ciertas categorías de intereses y prefigura las modalidades de participación.

b) Alcances

Antes de desarrollar este apartado necesitamos aclarar lo siguiente. Cuando se revisa la literatura y se aborda lo concerniente a los alcances que tiene la participación, es muy frecuente encontrar que estos se plantean de una forma que en la mayoría de las veces engloban al resto de las connotaciones. Determinar las limitaciones de la participación ciudadana implica a su vez, establecer su alcance, de aquí que podamos decir que hay una relación de dependencia.

Pero adentrándonos a lo que nos ocupa en este apartado que es exponer los alcances de la participación ciudadana, tales alcances permiten establecer su impacto en las diferentes esferas de gobierno. Ejemplo de ello lo muestra Cunill (1998: 194-195), quien a partir del ámbito de la administración pública plantea que los alcances tienen que ver con la idea de recuperar el control de los ciudadanos sobre los servicios públicos, y así poder ampliar y proteger los derechos sociales, también en la influencia y control de la administración pública.

Aunado a lo anterior, otro autor que se ubica en el ámbito de Administración pública es Acosta (1996:15), ya que parte de la idea de que la participación ciudadana está ligada al tema de la descentralización y con ésta a su vez, se puede ampliar el campo de los derechos y las libertades, se incorporan los sectores excluidos o marginados de las instituciones representativas y existe un mayor control por la participación popular en la actuación de las administraciones públicas.

Por su parte para autores como Chávez J. del Carmen y Quintana L. René (2001), los alcances de la participación tienen implicaciones en el espectro político, económico y social, y permiten mejorar las condiciones de vida, conduce y consolida a la democracia, fortalece las relaciones entre los individuos, etc.

Finalmente, podemos decir que para el caso de la participación institucionalizada sus alcances al tener una delimitación sujeta a leyes y reglamentos, permite que tanto la organización, toma de decisiones y ejecución de acciones llevadas a cabo por los gobiernos encuentre la posibilidad de realizarse, debido al mismo marco jurídico-normativo en el cual se inserta.

4. Democracia y participación ciudadana

Actualmente estamos presenciando diferentes acontecimientos que tienen particularidades económicas, políticas y sociales. Ejemplo de uno de ellos es, inexcusablemente, el de la transición democrática. La cual a su vez, es considerada como un proceso histórico, debido a que tiene cabida el actuar de los partidos políticos, los procesos electorales, así como elementos, actores y escenarios que condicionan el cambio y la transformación del ambiente y la sociedad democrática (Woldenberg, 2002: 21-22).

Por su parte, con dicho proceso lo que se busca es la consolidación de la tan anhelada y deseada “democracia”¹⁹. Sin embargo hablar de democracia en ocasiones puede sonar muy ambiguo, y ello se debe a que es un proceso que tiene múltiples dimensiones (Silva-Herzog, 1996: 10). Mismas que permiten que pueda ser inventada y reinventada de una manera independiente, y siendo el único requisito la existencia de condiciones adecuadas (Dahl, 1999: 15), las cuales son proporcionadas por actores e instituciones que adquieren un compromiso por participar. Por lo tanto, he aquí la importancia del papel que desempeñan las diferentes instancias de gobierno y organizaciones de la sociedad, para con la consolidación de la democracia, ya que en la medida en que se coordinen y muestren objetivos en común se estará dando un paso para entender y dar respuesta a lo complejo que puede resultar el camino que conduce a la democracia, y en la medida que ello se dé, podremos estar de acuerdo con Silva-Herzog (1996: 18) de que la complejidad de la democracia no significa algo indescifrable.

Pero antes de continuar, y de acuerdo a Sartori (1993: 3) habría que responder a la pregunta ¿Qué significa la democracia?, ya que en la medida en que se haga, vamos a entender su complejidad, pero más aun se podrá establecer qué cosa se espera de ella.

¹⁹ De acuerdo a Noé Echeverría (1998: 48), “la consolidación de la democracia se entiende como la recuperación y afianzamiento del estado de derecho, y el funcionamiento pleno de la democracia representativa”.

Etimológicamente la democracia significa: poder (Kratos) del pueblo (demos), aparentemente parece una respuesta sencilla, sin embargo su uso se complica debido al sentido que se le esté dando, como por ejemplo el de democracia política, social, económica²⁰.

Pero no obstante, lo complicado de su uso se encuentra desde sus orígenes. Históricamente la democracia surge en el siglo V a. de C., como forma de gobierno de las ciudades-estado de Grecia, y se le asociaba principalmente con el ideal de la democracia directa. Con el paso del tiempo ésta evoluciona, y tan es así que en el siglo XX se le llama democracia representativa, debido a que en la actualidad la legitimidad de los regímenes políticos es determinada por la capacidad de participación política de la ciudadanía (Prud'homme, 1997: 15).

Por su parte, la idea de la representación es también compartida por autores como Merino (1995: 13), quien considera que es de los dos elementos más indispensables para la democracia, y menciona que ésta se manifiesta a través de los votos que libremente expresa el pueblo, los cuales a su vez, constituyen el puente que une a la representación con la participación la cual constituye a su vez, el otro elemento esencial de la democracia. Al respecto lo esencial deriva del hecho de que con la participación ciudadana tal como lo apunta Dalh (1999: 114-115) se fortalecen, consolidan y profundizan las instituciones encargadas de consolidar la democracia.

Por lo anterior, podemos decir, que la democracia al albergar a la libertad de expresión, a las asociaciones políticas, grupos de interés, partidos políticos, etc., está creando las condiciones para que las instituciones la consoliden, debido a que ésta, necesita de ellas. Pero también se requiere que dicha democracia se lleve a cabo en las diferentes dimensiones (política, social y económica), así como en las diferentes esferas de gobiernos, las cuales se apoyan de instituciones, decretos, reglamentos, leyes e instancias que, de manera implícita o directa, buscan promover la participación ciudadana.

²⁰ Para un desarrollo más sobre estas formas de democracias ver a Sartori (1993).

5. A manera de conclusión

Podemos decir que el objeto de estudio de esta investigación, los AAAPM, cumplen con lo arriba mencionado, es decir son una instancia o mecanismo de participación que se encuentra en la dimensión local (Municipio)²¹, y opera desde los núcleos más pequeños de la población: colonias, barrios, rancherías, comunidades, etc., en las cuales se pueden entablar las relaciones más próximas entre autoridades y población.

Aunado a lo anterior, afirmamos que los AAAPM se convierten en un mecanismo ideal para promover la participación ciudadana, sin embargo al no conocerse su forma de organización, funcionamiento, proceso de designación, instancias que lo capacitan, etc., conlleva a plantear la siguiente interrogante ¿Son los AAAPM un mecanismo o instancia que promueve la participación ciudadana?. Buscar una respuesta nos permitirá establecer si efectivamente promueven la participación ciudadana, es por ello, que en los siguientes capítulos abordaremos lo concerniente a esta figura, con el propósito de mostrar cuáles son los escenarios en que se desenvuelve²².

²¹ De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla, los AAAPM deben ser una Figura que funcione desde lo local, pues así lo indica el capítulo XXVIII de la Secciones y de los Inspectores. Además, en el capítulo 3 se mostrarán los resultados de la existencia de los AAAPM en los Municipios de estudio.

²² Cabe aclarar que conforme se avance en el documento, se irán agregando elementos que explicarán por qué los AAAPM son un mecanismo de participación.

***CAPÍTULO 2. LA PARTICIPACIÓN
CIUDADANA EN EL GOBIERNO LOCAL***

Introducción

En los últimos años, el ámbito local (Municipio), se ha convertido en el centro de atención para analistas e investigadores, y ello se debe a que es una dimensión que está experimentando cambios en su marco jurídico-legal, económico, político y social, los cuales a su vez, son determinantes para su funcionamiento. Algunos de los cambios más importantes tienen que ver con temas como:

1. El proceso de alternancia política, el cual ha traído consigo la adopción de un nuevo esquema de relaciones estado-sociedad, la práctica de la rendición de cuentas, el acceso a la información, la profesionalización del servicio público, la adopción de un Nuevo Enfoque de Administración Pública (Gestión Pública), etc.
2. La participación política y abstencionismo, este último, fenómeno que tiende a la alza y aparenta tener un patrón de comportamiento en los municipios.
3. El concepto de sociedad civil, que al ser revalorizado en los últimos años, está dando paso al surgimiento de nuevas relaciones entre el estado y la sociedad.
4. Lo local, visto como el espacio ideal para que se lleve a cabo el acercamiento entre autoridades y la población, y
5. La participación ciudadana, considerada el eje motor de la vida democrática de los municipios y de la sociedad, y cómo ésta, puede llevarse a cabo de una manera más efectiva a través de los mecanismos de participación ciudadana.

Aunado a lo anterior un gran número de estudios ha surgido tratando de explicar los cambios que ha experimentado el espacio local²³. Sin embargo, son pocos los que en materia de participación

²³ Al respecto pueden verse los estudios de Merino, Mauricio (1994), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México; Ziccardi, Alicia (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Ángel Porrúa; Ramírez, Juan Manuel (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa; Sobrio Jaime (1999), *Una mirada a los gobiernos municipales en México*, México, El Colegio Mexiquense,

ciudadana han abordado lo concerniente a los mecanismos que la fomentan o promueven, y que operan desde lo local y que están reglamentados por ley²⁴.

Por lo anterior, el estudio de la dimensión local es indispensable para poder entender los grandes procesos en los que está inmerso el rumbo de nuestro país, es por ello que en la medida que estudiemos cada una de las particularidades que subyacen al interior de tal dimensión, estaremos contribuyendo a entender una pequeña parte de un todo. Es por ello, que en este capítulo el objetivo que nos proponemos, es explicar cómo la participación ciudadana adquiere importancia en el espacio local a partir de elementos como: la alternancia política, la participación política y el abstencionismo, el concepto de sociedad civil y la misma concepción de lo local.

Posteriormente, se analiza cómo la participación ciudadana ha sido tratada en el estado de Puebla, principalmente en la Constitución Política Estatal, en Ley Orgánica Municipal y en el Plan Estatal de Desarrollo, también haremos una revisión de estadísticas que reflejan la situación y lo importante que es la participación ciudadana en los Municipios de Puebla, haciendo énfasis en los Municipios que son objeto de estudio de esta investigación

Finalmente, hablaremos de las instancias de participación que son utilizadas para promoverla.

1. La participación ciudadana en el gobierno local

a) Alternancia política

La historia reciente de México, muestra que es a partir de la década de los 70 cuando se inicia una transformación del sistema político (Cordera y Sánchez, 1996: 7-8), que tiene como

A. C.; Morales Martagloria (2000), *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, Querétaro, México., Universidad Autónoma de Querétaro, entre otros.

²⁴ Al respecto pueden verse los trabajos de Arzaluz, María del Socorro (2002) *Participación Ciudadana en la Gestión urbana de Ecatepec, Tlanepantla y Nezahualcóyotl Z (1997-2000)*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; Zermeño, Sergio (2002), "El Gobierno Cardenista del Distrito Federal y su Propuesta de Participación Ciudadana", en Aline Hémond y David Recondo (coords.),

base el fenómeno de la alternancia política. Actualmente ésta, se deja ver en los diferentes niveles de gobierno.

A nivel municipal, León, Guanajuato, es el primero que la experimenta, el 19 de febrero de 1946, y con ello se da paso a una nueva conciencia cívica que explica mucho de lo que hoy vivimos (Rionda, 1996: 41).

En la dimensión estatal, Baja California, la experimenta el 2 de julio de 1989, y con ello se inaugura el surgimiento de una nueva etapa de la transición democrática en México (Espinoza, 2000: 9).

Y finalmente a escala federal, como ya todos sabemos, se presenta el 2 de julio de 2000, confirmando lo que ya antes se veía, un cambio de poder, producto del descontento de la población para con el partido que dominó durante 70 años, el PRI.

Pero más allá de visualizarla en las diferentes administraciones, es un fenómeno que también ha traído consigo cambios sustanciales en torno a cómo se están estableciendo las relaciones entre las autoridades y la población, y muestra de ello, se ve en el contenido de las contiendas electorales que, ante la presencia de la alternancia, tienen como propósito someter el desempeño gubernamental a la sanción de la sociedad (Cortés, 2000: 80).

Por lo anterior, la alternancia política, se convierte en un elemento clave para la búsqueda de nuevos espacios de participación ciudadana, debido a que crea la posibilidad de cuestionar las estructuras del ejercicio de poder y la toma de decisiones, así como también crea la necesidad de construir nuevas dimensiones que habrán de caracterizar a un gobierno democrático (Hernández, 2000: 207).

Además, con el fenómeno de la alternancia política también se abre un nuevo escenario para el funcionamiento de la administración pública, el cual tiene como base a la Nueva Gestión Pública (NGP) que surge como respuesta a la incapacidad que ha mostrado el modelo tradicional de administración, de hacerle frente a algunos problemas del sector público (Huhges, 1996: 103-104). Con dicho enfoque lo que se busca es pasar de seguir instrucciones (Modelo tradicional de

administración) a obtener resultados (Gestión pública). Al respecto, es de mencionar que la obtención de resultados se debe a que la NGP, de acuerdo con Allison (1982), contiene tres funciones generales: la estrategia, la gestión de los elementos internos y la gestión de los elementos externos ²⁵, y en donde la participación ciudadana es fundamental para su funcionamiento.

b) Sociedad civil

La práctica de la participación ciudadana desde lo local adquiere una reorientación a partir de la forma de cómo es entendido el concepto de *sociedad civil*. Al respecto Alberto Olvera, Enrique Serrano y Andrew Arato (1999), consideran que la década de los 90's se caracteriza por una revaloración de dicho concepto, ya que anteriormente se limitaba a representaciones simbólicas referentes a organizaciones no gubernamentales y pequeños grupos que luchaban en busca de la democracia, y esto a su vez, produjo que se dejasen de lado a organizaciones populares, de profesionistas etc.

Hoy en día tal revaloración es producto del surgimiento de nuevos espacios de discusión, en los cuales se busca una mayor profundidad teórica en el concepto sociedad civil. Por lo tanto, tal revaloración conlleva a que el estado deje de ser visto como eje de toda acción modernizante para tornarlo en un sistema que debe ser controlado, acotado y permeado por iniciativas de la sociedad. Es decir se abre una puerta para que la sociedad pueda ser partícipe en las tareas de los gobiernos, y siendo ella el actor principal.

²⁵ De acuerdo a Hughes (1996: 105-106). La estrategia consiste en: establecer objetivos y prioridades, y planes operativos; la gestión de elementos internos en: organización y recursos humanos, personal de dirección y gestión de personal y control de la actuación; y la gestión de los elementos externos en: el trato con organizaciones independientes, y trato con la prensa y los ciudadanos.

c) Participación convencional y abstencionismo

La historia da muestra de que nuestra sociedad se ha limitado principalmente a participar en las contiendas electorales, es decir, a votar cada 3 ó 6 años por nuestros gobernantes (Presidente de la República, Gobernadores, Presidentes Municipales, etc.). Es por ello, que surge la necesidad de ampliar el rango de acción de la práctica de la participación política a otras esferas del gobierno, así como al interior de la sociedad, esta idea es reforzada por Merino (1995), quien considera que dicha participación debe ir más allá de las elecciones tradicionales en las que se elige a nuestros gobernantes, y ello puede darse buscando nuevos mecanismos de participación ciudadana que permitan a la población interesarse en las actividades del gobierno, pero además, se necesita que tales mecanismos se planteen desde una perspectiva local, ya que sería una de las formas más directas de incentivar a la población a que participe. Al respecto, Alicia Ziccardi (1995), refuerza la idea anterior al decir que efectivamente es el gobierno local en donde se instalan las relaciones más próximas entre el gobierno y la ciudadanía.

Aunado a lo anterior, un fenómeno que refuerza la idea de buscar otras formas de participación es el abstencionismo, debido a que en los últimos años, ha presentado una tendencia creciente²⁶. Algunas de las causas de tal fenómeno, tienen que ver con lo que Meyenberg (2002: 167) denomina sentimiento de eficacia política, y que define como “la seguridad del ciudadano acerca de su capacidad de incidir en la toma de decisiones de la política”.

Pero más allá de lo anterior, hay un trasfondo en el abstencionismo el cual tiene varios componentes que lo explican²⁷, como muestra de ellos se tiene “al poco beneficio que se obtiene de la participación política, la falta de una tradición para la participación política que implique

²⁶ Las dos últimas elecciones para presidente de la República indican que el abstencionismo ha aumentado de 23 % en 1994 a 36 % para el año 2000. Además, estudios recientes sobre el fenómeno del abstencionismo muestran que en los 6 Estados de la Frontera Norte de México, las dos últimas elecciones para Gobernador arrojaron en términos generales un incremento del abstencionismo. Lo mismo sucedió para las últimas 4 elecciones de Presidentes Municipales (Espinoza, 2002: 137-142).

²⁷ Un estudio de caso se puede encontrar en Negrete, Mata (2002), *En busca del votante (Tijuanense) perdido. Cultura política, participación y abstencionismo*. El Colegio de la Frontera Norte, tesis de doctorado.

asumir responsabilidades, una escasa o incipiente cultura ciudadana, la presencia de estructuras burocráticas que inhiben la participación, y la evolución desigual del poder que se expresa en un autoritarismo” (Meyenberg, 2002: 168-170).

Por otro lado, se le relaciona muy frecuentemente con expresiones como: “promesas incumplidas, fatiga del electorado, etc.

Asociado a lo anterior, autores como Espinoza (2002: 141-148) han encontrado que el fenómeno del abstencionismo presenta un comportamiento con tendencia ascendente, y que va en dirección contraria a factores como: tasas de alfabetización, crecimiento económico, competitividad electoral, márgenes de victoria de los resultados electorales, número de partidos que compiten en una contienda, etc., los cuales se entiende pudieran inhibir o contrarrestar a dicho fenómeno, el abstención.

Por todo lo anterior, podemos decir, que la falta de participación política es un síntoma de que la población no cree en los proyectos políticos, campañas, etc., de nuestros gobernantes, sin embargo, ello también da paso a que se busquen otras formas de participación ciudadana que permitan una mayor interrelación entre la sociedad y el gobierno.

d) La dimensión local

¿Quién promueve la participación ciudadana?, y ¿Desde dónde debe promoverse la participación ciudadana?. Respondiendo a estas preguntas y bajo la premisa de que es tarea del gobierno²⁸—estado en acción- y que debe ser desde lo local, entonces éste, se convierte en el espacio ideal para la construcción de consensos y articulación del entorno de la sociedad y ello se debe a que lo local es el lugar donde están las relaciones más próximas entre la ciudadanía y el gobierno, donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios urbanos implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios y más aun, donde se

²⁸ Gobierno: Es un proceso de movilización de leyes, dinero y empleados públicos para producir políticas públicas (Rose, 1998: 50).

pone a prueba la democracia territorial y donde la participación social puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas (Ziccardi, 1995: 13).

Por su parte Merino (1994: 17), agrega que en los gobiernos locales se presentan las condiciones muy particulares para que la participación ciudadana se manifieste de manera distinta a la democracia representativa, es decir, diferente a la participación tradicional (el voto).

Además, Borja (1999: 12), considera que la importancia de lo local se debe a tres macroprocesos que están relacionados entre sí; la globalización, la informacionalización y la difusión, los cuales a su vez, permean la dimensión y contenido de lo global y lo local, provocando por tanto una reconfiguración de la relación entre territorio y sociedad. Borja menciona que es precisamente en la reconfiguración del territorio donde la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura puede realizarse más eficiente y equitativamente, a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas.

Líneas arriba tanto Ziccardi como Borja coinciden en que lo local lejos de incidir en los grandes procesos económicos, sociales, culturales y políticos, actualmente se convierte en el espacio de actuación y articulación de relaciones socio-culturales, económicas y políticas que le hacen frente a tales procesos, y en donde la participación ciudadana encuentra la posibilidad de desarrollarse, debido a que es el lugar donde se instauran las relaciones más próximas entre la población y el gobierno. Sin embargo, cabe mencionar que lo local no garantiza las condiciones para que la participación ciudadana surja de manera espontánea y automática, ya que, si partimos de la idea de Merino (1995: 15), que dice, es imposible que exista el ciudadano total, es decir un ciudadano que esté interesado en participar en todo, debido a que existen obstáculos de naturaleza económica, social, etc., que dificultan y desmotivan el interés de los individuos para participar.

No obstante, para palear o revitalizar el posible desinterés de los individuos podríamos retomar lo que Bobbio (1997:) considera la expansión del sistema democrático en donde una característica de la sociedad es la demanda y el ejercicio de una nueva participación que se está ampliando de la esfera de las relaciones políticas, de las relaciones en las que el individuo es tomado en

consideración en su papel de ciudadano, a la esfera de las relaciones sociales donde el individuo es tomado en consideración en la diversidad de su status y papeles específicos. (Esto a su vez lo podemos cotejar con los procesos de alternancia política y el nuevo enfoque de gestión pública, que son adoptados actualmente por las administraciones de los diferentes órdenes de gobierno).

Con lo anterior, podemos decir que independientemente de que la población se limite a participar en contiendas electorales y que dicha participación sea cada vez menor, no quiere decir que la participación ciudadana como tal vea frustrados sus objetivos de promover la democratización, sino todo lo contrario, da pie a la búsqueda de nuevas formas de participación ciudadana que permitan llegar, como lo dice Bobbio, a una democratización de la sociedad.

Por todo lo anterior, podemos decir que los AAAPM vienen siendo uno de los muchos mecanismos o instancias que promueven la participación ciudadana, como se vio en el capítulo 1.

Entonces, lo que nos ocupa de aquí en adelante, y buscando dar respuesta a nuestros objetivos generales y particulares, es saber en qué condiciones y escenarios se está promoviendo la participación en los gobiernos locales, y ver si se está utilizando a los AAAPM para promoverla.

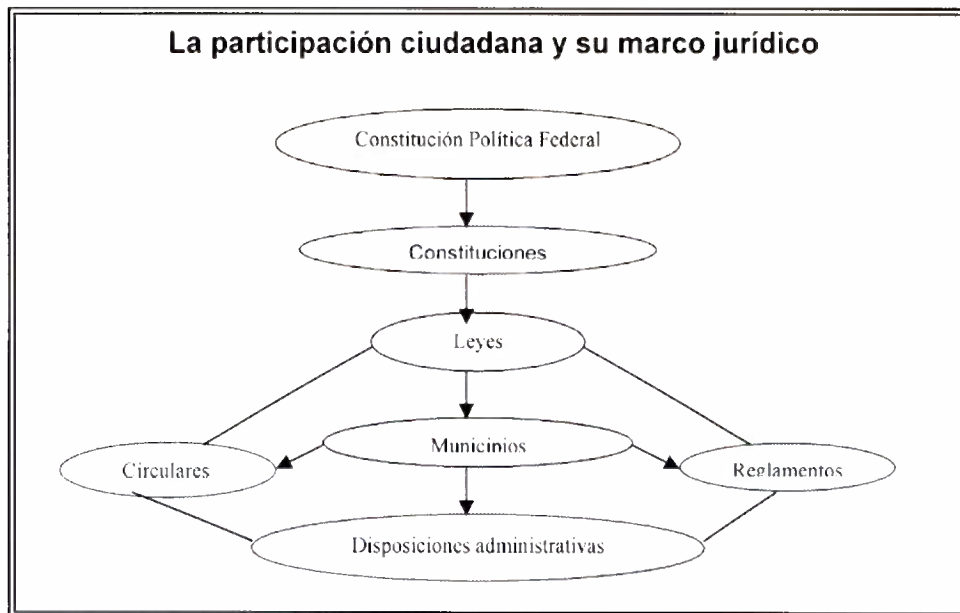
Para ello, y como primer paso, revisaremos el marco institucional bajo el cual se establece.

2. La participación ciudadana en el estado de Puebla

a) Marco jurídico-legal

La participación ciudadana, en términos reglamentarios y en orden jerárquico se encuentra alojada en la Constitución Política Federal, Constituciones Estatales y Leyes Orgánicas Municipales, Leyes Orgánicas de las Administración Pública y Códigos Municipales, ver esquema 2.

Esquema 2



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2004.

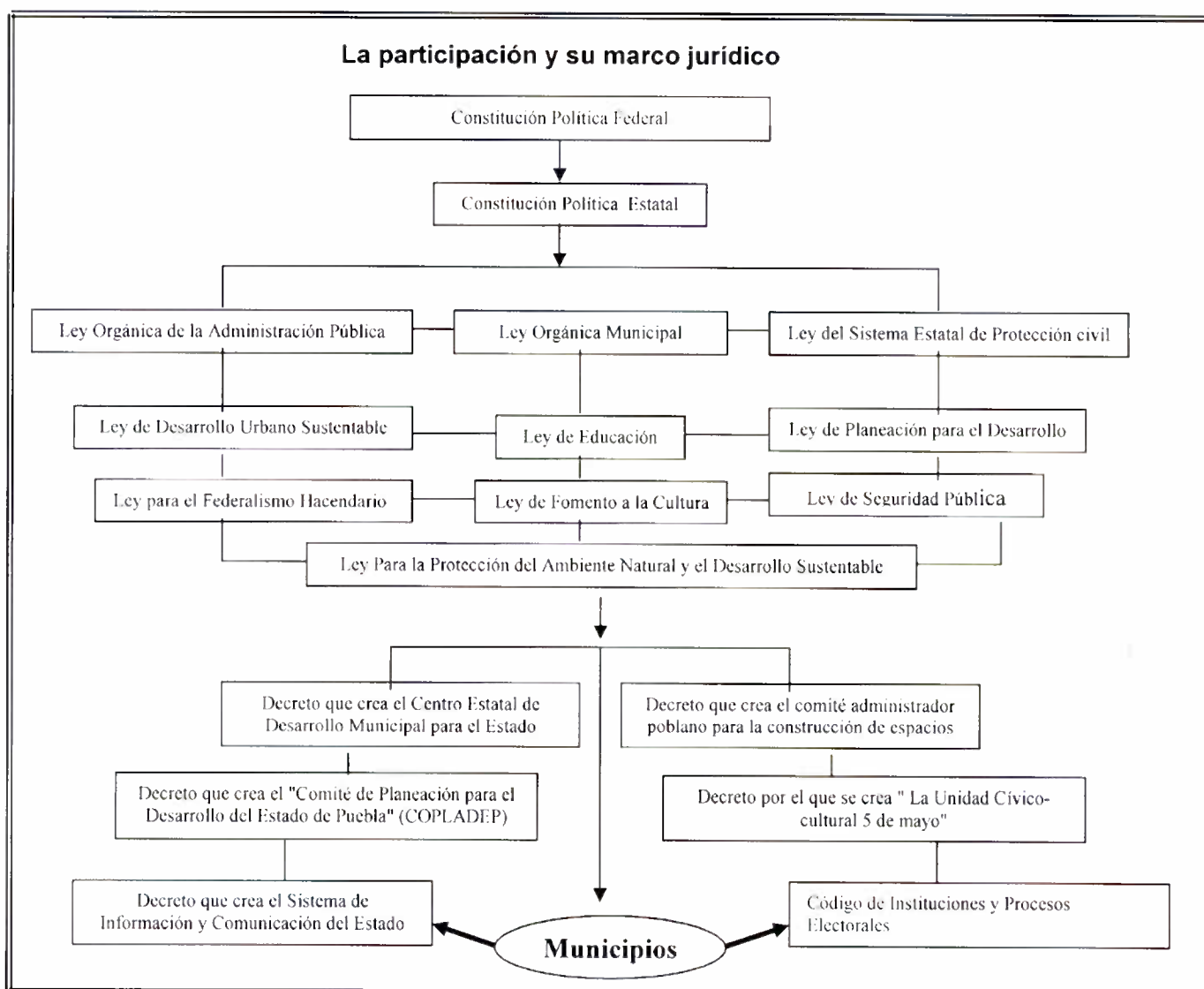
La lectura del esquema 2, indica que la participación ciudadana primeramente se encuentra alojada en la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, específicamente en el artículo 115 constitucional, fracción II, que dice: “Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

Posteriormente, se encuentra en las Constituciones Estatales, en donde se establecen las leyes que regirán para los municipios, decretos, reglamentos y disposiciones administrativas con el fin de promover la participación ciudadana.

b) La Constitución Política Estatal

En el caso específico del Estado de Puebla, la participación ciudadana se ubica en el artículo 105, fracción III, que dice: “Los Ayuntamientos tendrán facultades para expedir de acuerdo con las Leyes en materia Municipal que emita el Congreso del Estado, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que aseguren la participación ciudadana y vecinal”, ver esquema 3.

Esquema 3



Fuente: Elaboración propia con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Puebla, 2004.

En el esquema 3, la participación ciudadana se encuentra alojada en diferentes leyes, las cuales a su vez, la fomentan y promueven mediante disposiciones y decretos, implementados por los Municipios.

c) La Ley Orgánica Municipal

De acuerdo al artículo 1, la Ley Orgánica Municipal es de orden público y de observancia general en los Municipios que conforman el Estado Libre y Soberano de Puebla. Su objetivo es regular las bases para la integración y organización en el ámbito municipal del territorio, la población y el gobierno, así como dotar de lineamientos básicos a la Administración Pública Municipal, desarrollando las disposiciones contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado.

Es una ley que está compuesta de treinta y dos capítulos, doscientos ochenta artículos y tres artículos transitorios que establecen las bases bajo las cuales debe organizarse y funcionar el Municipio. Sin embargo, el objetivo de este apartado es identificar y explicar aquellos capítulos y artículos que se refieran exclusivamente a la participación ciudadana.

En la Ley Orgánica Municipal, el Capítulo XIX es el que previene la forma y términos en que se desenvolverá la participación de la ciudadanía en el Gobierno Municipal. Este capítulo está compuesto por 5 artículos, en tres de ellos, 188, 189 y 191 se especifica el por qué debe promoverse la participación ciudadana y cómo se deberá promover.

ARTÍCULO 188.- “Para coadyuvar en los fines y funciones de la Administración Pública Municipal, los Ayuntamientos promoverán la participación ciudadana, para fomentar el desarrollo democrático e integral del Municipio”.

ARTÍCULO 189.- “En cada Municipio funcionarán uno o varios Consejos de Participación Ciudadana, instancia básica, flexible y plural de participación ciudadana, como órganos de

promoción y gestión social, auxiliar de los Ayuntamientos, con las siguientes facultades y obligaciones”:

I.- Coadyuvar para el cumplimiento eficaz de los planes y programas municipales aprobados;

II.- Promover la participación y colaboración de los habitantes y vecinos en todos los aspectos de beneficio social; y

III.- Proponer al Ayuntamiento actividades, acciones, planes y programas municipales, o para modificarlos en su caso”.

ARTÍCULO 191.- “El Ayuntamiento, convocará a la sociedad para que se integre en los Consejos de Participación Ciudadana, que de manera enunciativa y no limitativa, serán los siguientes:

Salud, Educación, Turismo, Ecología, Agricultura y Ganadería, Desarrollo Indígena, Impulso a Las Artesanías, Fomento al Empleo, Materia de discapacitados y Protección Civil. En su organización, funcionamiento y supervisión prevalecerán los lineamientos del acto jurídico que los cree y sólo excepcionalmente podrá intervenir el Ayuntamiento”.

Por su parte en los restantes artículos 190, 192 y 193, se establece lo referente a quiénes deben integrar los consejos, algunas medidas que se tomarán en caso de que no cumplan con sus obligaciones los miembros y autorizaciones que les debe permitir el Ayuntamiento.

Finalmente, a estos Consejos de Participación Ciudadana se les considera una “instancia básica, flexible y plural de participación ciudadana, como órganos de promoción y gestión social, auxiliar de los Ayuntamientos” (Cap. XIX).

Por otro lado, el fomento de la participación ciudadana también se aloja en el CAPÍTULO VI. DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS AYUNTAMIENTOS, específicamente en el artículo 78 fracción VI que dice: “Aprobar y mandar al Ejecutivo, para su publicación en los términos legales, el Plan Municipal de Desarrollo que corresponda a su ejercicio constitucional y derivar los programas de dirección y ejecución en las acciones que sean de su competencia, impulsando la participación ciudadana y coadyuvando a la realización de programas regionales de

desarrollo”; y en la fracción I del Capítulo LVII que dice: “Proveer lo conducente para la organización administrativa del Gobierno Municipal, creando o suprimiendo comisiones permanentes o transitorias, así como dependencias municipales y órganos de participación ciudadana, de acuerdo con las necesidades y el presupuesto del Municipio”.

También se encuentra en el CAPÍTULO VII. DE LAS BASES NORMATIVAS PARA EL EJERCICIO DE LAS FACULTADES REGLAMENTARIAS DEL MUNICIPIO. En este capítulo, se encuentra en el artículo 84 que dice: “Los Ayuntamientos, para aprobar bandos de policía y gobierno, reglamentos y disposiciones administrativas de observancia general, que organicen la Administración Pública Municipal y dentro de sus respectivas jurisdicciones, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia, deben asegurar la participación ciudadana y vecinal”.

Y finalmente, se le encuentra en el CAPÍTULO XI. DE LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO MUNICIPAL. SECCIÓN I. DE LOS PRINCIPIOS Y OBJETIVOS DE LA PLANEACIÓN, aquí se le localiza en el artículo 102 que dice: “La planeación municipal es obligatoria y debe llevarse a cabo como un medio para hacer más eficaz el desempeño de la responsabilidad de los Ayuntamientos, sus dependencias y sus entidades administrativas, en relación con el desarrollo integral del Municipio, debiendo tender en todo momento a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en las leyes vigentes, así como a servir a los altos intereses de la sociedad, con base en el principio de la participación democrática de la sociedad”.

Conforme a lo anterior, “los Ayuntamientos deben conducir el proceso de planeación municipal, fomentando la participación de los diversos sectores y grupos sociales, a través de los foros de consulta, órganos de participación ciudadana y demás mecanismos que para tal efecto prevean la Ley y los ordenamientos municipales” (Art. 102).

Líneas arriba se pudo observar que el Municipio debe promover la participación ciudadana y vecinal, a través de dependencias foros y órganos. Es importante señalar que para promoverla,

los municipios deben de hacerlo mediante una instancia que es un común denominador para todos ellos, y que son los Consejos de Participación Ciudadana.

Aunado a lo anterior, es bien sabido que la participación ciudadana también se promueve o fomenta a través de las autoridades auxiliares, sin embargo en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, no se hace alusión textual a dichas autoridades para promoverla, tal es el caso de los Presidentes de las Juntas Auxiliares y de los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal, a pesar de estar contenidas en los capítulos XXVII y XXVIII, respectivamente. Pero no obstante, se sabe que la están promoviendo y fomentando²⁹.

d) El Plan Estatal de Desarrollo 1999-2005

El Plan Estatal de Desarrollo es un instrumento legal que contiene los propósitos, las estrategias, las políticas y las líneas de acción que debe seguir el estado para la satisfacción de las demandas de la población.

Partiendo de la definición anterior, podemos decir que para satisfacer tales demandas, se necesita crear programas, instancias y mecanismos de atención a la ciudadanía, los cuales a su vez funcionan como promotores de participación ciudadana. Pero más allá de lo anterior, el punto aquí, es saber si con el Plan Estatal de Desarrollo se está promoviendo la participación ciudadana. El Plan Estatal de Desarrollo de Puebla, está conformado por 5 apartados, de éstos son sólo dos los que hacen alusión a la participación ciudadana³⁰, de la siguiente manera:

1. Proyecto de desarrollo estatal, En este apartado, lo referente a participación ciudadana se encuentra en dos de los cuatro tipos de compromisos estratégicos que buscan un desarrollo estatal³¹:

²⁹ La visita a los Municipios de estudio permitió ver que por lo menos los Presidentes de las Juntas Auxiliares son un mecanismo o instancia de participación ciudadana, ya que a través de ellos se suministra obra pública a la población y se les ve como conducto de comunicación entre autoridades y población.

³⁰ Los otros tres apartados son: desarrollo económico, progreso social y desarrollo regional. (Plan Estatal de Desarrollo, 1999-2005).

- a) El primero, tiene que ver con los compromisos “políticos”, los cuales buscan “Fortalecer el desarrollo democrático del estado con justicia y seguridad pública para todos los poblanos, y con base en una intensa y pacífica participación ciudadana”, además se busca que éstos se orienten a favorecer “nuevas instancias de participación que alienten la participación social en la toma de decisiones”.
- b) El segundo tipo de compromisos, los “regionales”, buscan impulsar a las regiones del estado con base en una visión de gobierno fundamentada en la participación ciudadana.

Por su parte, para cumplir tales compromisos, se plantean como estrategias a seguir, “la ampliación de los espacios de participación de la sociedad”. Cabe agregar que, también en tales estrategias, se hace alusión a la participación social, a este respecto se comenta que “para ser solidaria en todas a las etapas del desarrollo regional, deberá fundarse en el concurso amplio y democrático”. Es decir, para que la participación sea efectiva, deben surgir de las comunidades los canales y mecanismos para que puedan expresarse y comprometerse.

2. Gobierno democrático con justicia y seguridad, en este segundo apartado lo correspondiente a participación ciudadana, se establece principalmente en dos de las 6 líneas de acción que constituyen el reto político del estado³¹. Las líneas que tienen que ver con la participación son:

- a) Fortalecimiento Democrático, aquí los objetivos son: “fortalecer la práctica de una política democrática, incluyente y de libre participación, y constituir un gobierno promotor de la participación social en la toma de decisiones”, para lograr estos objetivos, se plantean como estrategias y líneas de acción, “impulsar la representación legítima de la sociedad y promover la creación de nuevas instancias de participación política que alienten la participación de la sociedad en la toma de decisiones”.

³¹ De acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo (1999-2005), los otros dos compromisos son los Económicos y los Sociales, en estos últimos llama la atención que no se toca el tema de la participación ciudadana.

³² Las otras 4 líneas de acción son: Seguridad pública, Procuración e Impartición de Justicia, Protección Civil y Eficacia Administrativa y Transparencia en la Gestión Municipal (Plan Estatal de Desarrollo, 1999-2005).

b) Fortalecimiento Municipal, los objetivos que se proponen son: “promover y actualizar las fuentes de recaudación e integrar los programas y las políticas públicas estatales con el entorno municipal, renovar al municipio dotándolo del marco jurídico y político, impulsar la modernización de la infraestructura administrativa de los ayuntamientos e impulsar la descentralización como un instrumento moderno, democrático”. Para lograr tales objetivos se plantean como estrategias y líneas de acción: “promover la participación comunitaria en los asuntos públicos municipales, con el propósito de acrecentar la legitimidad de las autoridades, impulsar programas y proyectos que fortalezcan el desarrollo municipal, donde la sociedad participe de manera más directa en las decisiones que afectan a la comunidad, realizar talleres de capacitación y adiestramiento para las autoridades auxiliares municipales, inspectorías y pequeñas comunidades, sobre aspectos de administración pública y promover la integración de los ayuntamientos con las autoridades auxiliares, inspectorías, colonias y rancherías”.

Es de mencionar que es en este apartado, donde se hace alusión a los AAAPM, y ello es mediante las Inspectorías y las Autoridades Auxiliares. Esto a su vez, despierta un interés por saber si efectivamente se han llevado a cabo las estrategias arriba mencionadas, como por ejemplo la capacitación de los AAAPM, y de su integración con otras autoridades del Municipio.

Aunado a lo anterior, cabe resaltar que en los siguientes párrafos, podremos comprobar si efectivamente se han llevado a cabo tales estrategias y líneas de acción, puesto que el Gobernador del Estado, el Lic. Melquíades Morales Flores, presentó una actualización del Plan Estatal de Desarrollo (1999-2005), misma que contiene los logros y avances que se han obtenido de 1999 a 2001. Además, en el apartado titulado “La participación del Estado de Puebla en números” también podremos corroborar lo ya mencionado arriba, puesto que trataremos algunos de los datos más representativos de la forma en la que se participa en el Estado de Puebla.

Con respecto a la actualización del Plan Estatal de Desarrollo³³, ésta se llevó a cabo el 22 de febrero de 2002, y fue en el marco del tercer informe del gobernador, cabe mencionar que también aquí, se hará alusión únicamente a lo que tiene que ver con participación ciudadana.

Entrando en materia, con la actualización del Plan Estatal de Desarrollo cambió también la estructura de este mismo³⁴. Aquí, los apartados que tienen que ver única y exclusivamente con la participación ciudadana son:

I. Gobierno democrático con justicia y seguridad, este apartado está integrado por 5 grandes temas³⁵, no obstante son únicamente dos los que hablan del tema de la participación ciudadana:

1. Política y gobierno, en éste se habla de participación ciudadana principalmente en:

- a) **El fortalecimiento democrático**, aquí, en el reporte de avances y logros no se maneja como tal a la participación ciudadana, es decir no se habla de ella de una manera directa, sino más bien, ésta va implícita en ellos³⁶. Por su parte, los objetivos que se plantean son: “fortalecer la práctica de una política democrática, incluyente y de libre participación, fundada en los principios de respeto a la diversidad y reconocimiento a la pluralidad y consolidar un gobierno promotor de la participación social en la toma de decisiones, que aliente las iniciativas individuales, colectivas y de los profesionales y técnicos especialistas en los

³³ En palabras textuales del Gobernador, la actualización del Plan Estatal de Desarrollo, “representa, para el propio gobierno estatal, la oportunidad de tener un instrumento que confirma, reorienta o define las políticas y estrategias públicas. Asimismo, la actualización permitirá a todos dar un seguimiento puntual a los resultados obtenidos, de modo tal que existan parámetros para evaluar el desempeño de la administración y los servidores públicos”.

³⁴ La actualización del Plan Estatal de Desarrollo, se presentó básicamente en cuatro apartados: Gobierno democrático con justicia social, Desarrollo económico, Progreso social y Desarrollo regional. La estructura de cada apartado es presentada de la siguiente manera: primero se hace un recuento de los logros y avances de 1999 a 2001, posteriormente se establecen los objetivos a lograr de 2002 al 2005, le siguen las acciones que se van a priorizar y finalmente se presenta la alineación que se hizo con el Plan Nacional de desarrollo 2001-2006. Hay que añadir, que el análisis que se hará a partir de aquí, seguirá el mismo orden de presentación que ya mencionamos.

³⁵ Este apartado lo componen los siguientes temas: policía y gobierno, seguridad pública, protección civil y garantías constitucionales y libertades.

³⁶ A este respecto, uno de los logros que se menciona tiene que ver con: “Se instruyó un promedio diario de 7.8 comisiones de funcionarios del Gobierno a los municipios y comunidades, para atender las demandas de la población en materia de asuntos políticos y sociales”.

distintos temas de interés público”. Las acciones que se van priorizar son: “Fomentar la participación ciudadana en los asuntos públicos e impulsar un programa de audiencias que fortalezca la relación Gobierno – Sociedad”.

- b) **El fortalecimiento municipal**, aquí, los logros y avances mencionan que se actualizaron 212 Bandos de Policía y Buen Gobierno. El objetivo que se plantea, es “generar la cultura de la participación ciudadana y vecinal; de la ingeniería de organización social para el desarrollo, y de la claridad e información sobre el manejo de los recursos humanos, económicos, científicos y tecnológicos”. Las acciones prioritarias son principalmente: “impulsar el desarrollo municipal, mediante el fortalecimiento de la responsabilidad y la organización ciudadana, apoyando a los ayuntamientos”.
- c) **La eficiencia administrativa y transparencia en la gestión municipal**, aquí los logros y avances no mencionaron algo sobre participación ciudadana, sin embargo, en los objetivos que se proponen si lo hacen, ya que éstos buscan “controlar y supervisar la aplicación de los recursos patrimoniales del Estado y los que la Federación transfiera a los municipios y ciudadanos organizados en comités, con motivo de los programas de inversión de los gobiernos Federal y Estatal fomentando la participación ciudadana”.

2. Seguridad pública, los logros y avances que se presentaron muestran que se “crearon 24 Comités Intermunicipales de Consulta y Participación Ciudadana. En los objetivos no se habla del tema de la participación ciudadana, sin embargo, en las acciones prioritarias se busca “consolidar la operación de 19 Comités Intermunicipales de Consulta y Participación Ciudadana”.

II. Desarrollo regional.

Este apartado está integrado por tres temas: Planeación, Política Social y Desarrollo Regional y Puebla Digital.

De los tres temas que se manejan en el Plan Estatal de Desarrollo, solamente uno es el que trata algunos aspectos sobre la participación ciudadana, y es el de Política Social y Desarrollo Regional. En este apartado, se le localiza en el subtema, Desarrollo Institucional Municipal, y principalmente en las acciones prioritarias las cuales buscan “promover la participación ciudadana en el desarrollo democrático e integral de los municipios”, también es de mencionar que tanto los objetivos como los avances y logros, no hablaron sobre el tema de la participación ciudadana.

Finalmente, y a manera de reflexión, llama la atención que a la participación ciudadana se le utiliza como discurso político, ya que a lo largo del Plan, no queda claro cuáles son los conductos que se crearán para promoverla. Por el contrario, lo que se puede ver son sólo buenas intenciones, ya que frases como la siguiente lo dicen todo: “Fortalecer el desarrollo democrático con base en una intensa y pacífica participación ciudadana”.

Además, en los compromisos políticos se habla de favorecer a instancias de participación, sin embargo no se especifica cuáles son esas instancias. En cuanto a la visión de gobierno, aquí se dice que se fundamentará en una participación social y que las estrategias del Plan Estatal de Desarrollo deberán traducirse en la ampliación de los espacios de participación de la sociedad, aquí no queda claro cuáles son esos espacios.

Con lo que respecta a la participación social, se establece que para ser solidaria en todas las etapas del desarrollo regional deberá fundarse en el concurso amplio y democrático. Es decir, para que la participación sea efectiva, deben surgir de las comunidades los canales y mecanismos para que puedan expresarse y comprometerse. Aquí no se dice cuáles son esos canales y mecanismos. También se dice que el Gobierno debe ser promotor de la participación ciudadana y que se debe fortalecer la práctica de la libre participación, sin embargo no dicen cómo lo van hacer.

Se habla de impulsar la representación legítima de la sociedad, mediante la creación de nuevas instancias de participación política que alienten la participación de la sociedad en la toma de decisiones, al respecto en los logros y avances de 1999 a 2002 se presentan sólo la creación de

algunas instancias y en las cuales obviamente se promueve la participación ciudadana, sin embargo, solamente en 2 se puede percibir un interés por involucrar a la gente a las tareas del gobierno, tal es el caso de las comisiones de funcionarios del gobierno a los municipios y comunidades, para atender las demandas de la población en materia de asuntos políticos y sociales, y la creación de 24 Comités Intermunicipales de Consulta y Participación Ciudadana.

Por otro lado, también se crearon otras instancias, pero su objetivo principal tiene que ver con otras prioridades, tal es el caso del incremento a 151 de los Sistemas Municipales de Protección Civil para fortalecer la capacidad de respuesta inmediata ante una emergencia real, así como la creación de 19 Comités de prevención del delito en la Ciudad de Puebla, y la creación del Centro de Protección a Víctimas del Delito (CEPROVIC), para otorgar asistencia a las personas que se han visto afectadas por el problema de la delincuencia.

Se habla también de valorar el grado de representatividad que les asiste a las instancias de participación ciudadana y, en su caso, impulsar su legitimación y legalidad, para que respondan a las nuevas exigencias mayoritarias, sin embargo en el reporte de los logros, esto no se toca.

Se dice que se promoverá la actividad reglamentaria de los Ayuntamientos para que éstos cuenten con instrumentos básicos que normen la vida comunitaria municipal y en los cuales se precisen sus atribuciones, límites y responsabilidades, al respecto cabe mencionar que en los logros se habla de la actualización de 212 Bandos de Policía y Buen Gobierno³⁷. También se habló que se promoverá la participación comunitaria en los asuntos públicos municipales, con el propósito de acrecentar la legitimidad de las autoridades, a este respecto en los logros y avances no se presentan resultados de cómo se promovió la participación comunitaria.

³⁷ Se dice que para el 2001, en el Estado de Puebla se habían actualizado 212 Bandos de Policía y Buen Gobierno, sin embargo datos que arroja la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, indican que para el 2000 solo hay 144 Bandos de Policía y Buen Gobierno actualizados. Reflexionando sobre los datos anteriores se podría pensar, que en el mejor de los casos, a lo largo de un año se actualizaron 68 Bandos, con la intención de llegar a los 212, sin embargo, tal actualización se puede poner en tela de juicio, ya que datos arrojados por la Encuesta Nacional a Presidente Municipales sobre Desarrollo Social, muestran que para el 2002 sólo hay 108 Bandos de Policía y Buen Gobierno actualizados, es decir, hubo una disminución de 36 de ellos. Por lo anterior podemos decir que no hay una congruencia entre lo presentado por el Plan Estatal de Desarrollo y las cifras que revelan las encuestas.

Se habla de un fortalecimiento del desarrollo municipal a través de llevar a cabo programas y proyectos que fortalezcan el desarrollo municipal, donde la sociedad participe de manera más directa en las decisiones que afectan a la comunidad, en los logros y avances, se habla de programas principalmente de obra pública en los cuales participa la población, sin embargo, no se dice cómo ésta influye en las decisiones que le aquejan a la comunidad.

Finalmente, se habla de realizar talleres de capacitación y adiestramiento para las autoridades auxiliares municipales, inspectorías y pequeñas comunidades, sobre aspectos de administración pública y promover la integración de los ayuntamientos con las autoridades auxiliares, inspectorías, colonias y rancherías, a este respecto en los avances no se comenta cosa alguna.

Por lo anterior, el siguiente apartado pretende dar muestra, a través de cifras, de cómo es que se ha llevado a la práctica o cómo se ha fomentado la participación ciudadana en el Estado de Puebla, y ello debido a que en términos generales el Plan Estatal de Desarrollo, con todo y la presentación de sus avances y logros, no permite ver a ésta en datos.

3. La participación del Estado de Puebla en números

Encuestas recientes sobre la cultura política que se aplicaron a los habitantes del estado de Puebla³⁸, muestran que el 51% de la población se interesa poco por la política y el 31% nada, esto a su vez, da muestra de lo que ya discutimos en el apartado de participación política y abstencionismo, y que tiene que ver básicamente con las expectativas incumplidas. Por su parte, tal desinterés se ve reflejado en las prácticas cotidianas de la población, muestra de ello, es la eventual y nula costumbre por leer, ver o escuchar noticias o programas de radio sobre política, pues así lo dijo el 47% y 11%, respectivamente de la población entrevistada. Además, es una población que considera que las personas comunes y corrientes influyen poco en la Política de México (38%), y hay quienes creen que la influencia es nula (24%).

³⁸ Los porcentajes que se presenta a partir de este momento se obtuvieron de la Encuesta sobre Cultura Política en el Estado de Puebla, Instituto Estatal Electoral (IEE), 2002.

También, es un estado en donde sólo el 8% de la población valora a la palabra política como algo positivo, el 33% la valora como algo negativo, sin embargo, el 38% no sabe o no contestó cómo valorar a la palabra política.

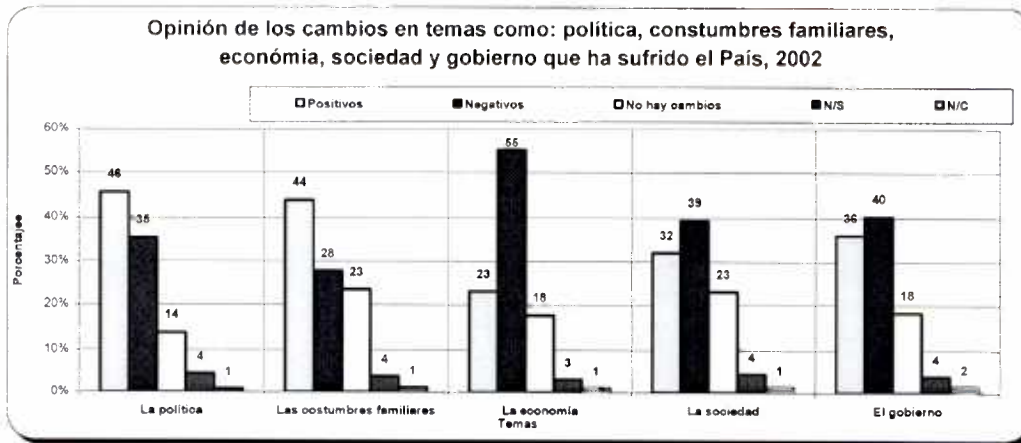
A su vez, el 15% de la población valora como algo positivo a la palabra elecciones, el 10% que las considera algo negativo, el 41% como algo neutro y el 34% dijo no saber. Además, sólo el 12% de la población considera a la palabra gobierno como algo positivo, el resto se distribuye en 22% que la considera negativa, el 26% como algo neutro y el 40% no sabe. Finalmente, es un estado en donde sólo el 37% de la población considera a la palabra democracia como algo bueno, ya que el 4% dice que es negativa, el 10% que es algo neutro y el 49% no sabe qué es democracia.

Lo arriba expuesto, se podría reflejar en el comportamiento que la población tiene a la hora de acudir a la urnas, pues de acuerdo a la encuesta, sólo el 67% de la población dijo acudir a votar en tiempo de elecciones, el 17% lo hace algunas veces, el 2% casi nunca y el 15% no vota³⁹. Con estos datos lo que podemos decir es que, para la población ya no tienen credibilidad los políticos, que está harta de promesas incumplidas y que por ende manifiesta un descontento para con el gobierno.

Por lo anterior, el descontento de la población también se ve reflejado, en términos generales, en temas como costumbres familiares, economía, sociedad, política y gobierno, ver grafico 1.

³⁹ Una comparación entre los datos mencionados y los resultados de las elecciones más recientes, muestran que efectivamente hay un porcentaje considerable de desinterés por participar en contiendas electorales, ya que de acuerdo al IEE en el 2001 la participación del electorado para elegir a presidentes municipales fue del 52 %, mientras que en la elección de 1998 para elegir a gobernador fue de 51 %.

Gráfico 1



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta sobre Cultura Política en el Estado de Puebla, Instituto Estatal Electoral (IEE), 2002.

De acuerdo al gráfico 1, el principal tema en que se han percibido cambios negativos es la economía, pues así lo expresó el 55% de los entrevistados, le sigue el tema de gobierno con un 40% de los entrevistados, el de la sociedad con un 39%, la política con el 35% y las costumbres con 28%. Cabe añadir, que en la percepción positiva sobre dichos cambios el porcentaje más alto, es el que tiene que ver con la política, pues aquí el 46% de los entrevistados dijo ver cambios positivos en ella. Sin embargo, sigue siendo un porcentaje que muestra que la gente no está satisfecha con los escenarios y entorno político.

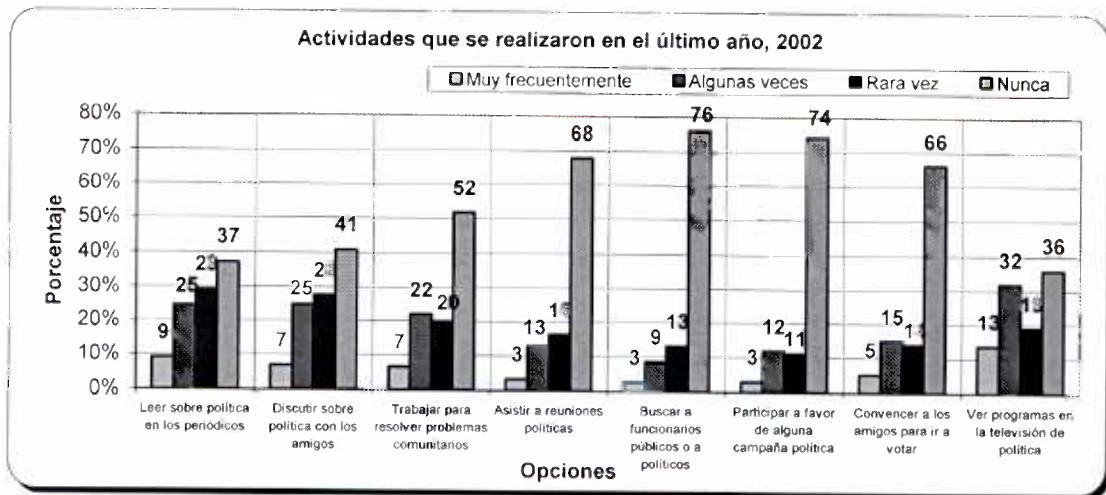
Siguiendo con los otros temas, éstos, en términos generales, se perciben como positivos por porcentajes de entrevistados que están por abajo del 44%. Pero no obstante, podemos decir que prácticamente hay una percepción de cambios no favorables en torno a los temas ya mencionados, pues más del 50% de los entrevistados visualizan cambios negativos y, peor aún, no ven cambios.

Aunado a lo anterior, en el gráfico 2, se pudo observar que después de un desencanto por la democracia, elecciones, política y gobierno, como se vio en la primera parte de este apartado, la gente manifiesta comportamientos de rechazo, mismos que se pueden ver en las prácticas que realizó en el último año.

El gráfico 2, muestra los resultados de la pregunta que se hizo a la gente sobre la frecuencia con que realizó actividades muy específicas durante el último año, las posibles respuestas fueron “sí, muy frecuentemente, algunas veces, rara vez o nunca”.

Entre ellas, cabe destacar, que cuando se preguntó si se había buscado a funcionarios o políticos, la gente contestó que en el último año nunca lo ha hecho, también es de señalar que el 52% de los entrevistados dijo no trabajar para resolver problemas comunitarios, este dato llama la atención, ya que los AAAPM por lo general cuando convocan a la gente a una reunión lo hacen para resolver los problemas de su comunidad, colonia, barrio, etc., por tanto, lo anterior es un síntoma de que la gente ya no sólo muestra una apatía para con el gobierno sino más aún, ésta se propaga en la misma organización interna de los habitantes de las colonias, barrios, etc., que busca resolver sus problemas de obras públicas, conflictos personales, etc.

Gráfico 2

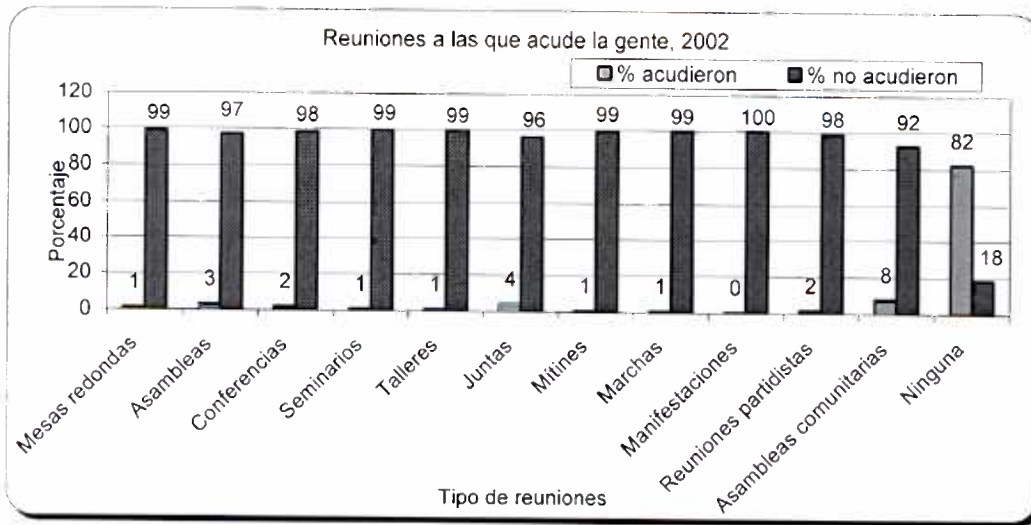


Fuente: Elaborado con base en la Encuesta sobre Cultura Política en el Estado de Puebla, Instituto Estatal Electoral (IEE), 2002.

Con respecto a la apatía que la población está mostrando, de acuerdo al gráfico 3, ésta se extiende a diferentes tipos de reuniones, sin embargo, lo sorprendente es la casi nula asistencia a éstas, pues en todos los tipos de reuniones que se manejaron como opción, más del 92% de la población

entrevistada dijo no acudir a dichas reuniones⁴⁰. Aunado a lo anterior, podemos decir que en el caso de las reuniones comunitarias, las cuales pudieran tener cabida para los AAAPM, de acuerdo a sus características⁴¹, éstas son mínimas, pues sólo el 8% de los entrevistados dijo haber asistido.

Gráfico 3



Fuente: Elaborado con base en la Encuesta sobre Cultura Política en el Estado de Puebla, Instituto Estatal Electoral (IEE), 2002.

Hasta este momento lo que se ha presentado en este apartado corresponde a la postura que expresa la población con respecto a temas sobre gobierno, elecciones, democracia, política, y de cómo a partir de éstos la población reacciona mostrando un descontento que se amplía a otros ámbitos. Sin embargo, más allá de tener una visión de la población, se necesita tener una postura por parte de las autoridades, es por ello que en las siguientes líneas trataremos de mostrar datos que permitan saber cómo se está promoviendo la participación ciudadana en los gobiernos locales⁴².

⁴⁰ Los datos que se presentan hasta aquí, se obtuvieron de la Encuesta sobre Cultura Política en el Estado de Puebla, Instituto Estatal Electoral (IEE), 2002.

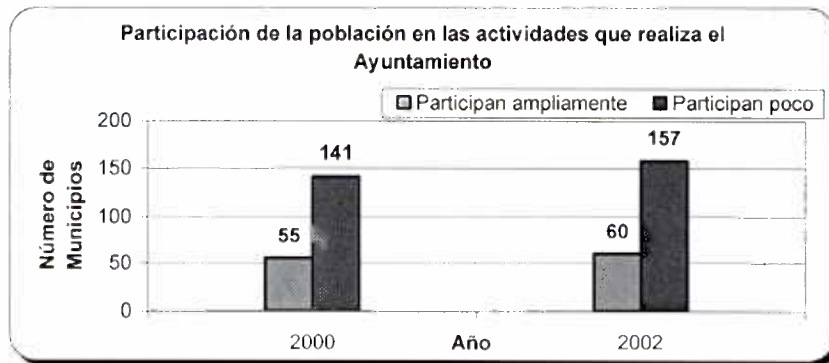
⁴¹ Las reuniones comunitarias se caracterizan principalmente por ser un medio o instancia a través de las cuales se canalizan los servicios públicos necesarios de las comunidades, colonias, y en donde se entablan las relaciones más próximas entre la población y las autoridades del municipio.

⁴² La porcentajes que se presentan de aquí en adelante se obtuvieron de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000 y de la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

De acuerdo a las Autoridades Municipales, en el año 2000 en 55 municipios la gente participaba ampliamente, por su parte para 2002 ya son 60 los municipios donde se considera que la gente participa de esta forma, es decir estamos hablando de un incremento de 5 municipios. Esto a su vez, es una muestra de que hay un interés de la gente por participar en las actividades que realizan las Autoridades Municipales.

Sin embargo, cuando se analiza la opción “participan poco”, nos damos cuenta que ésta ha venido de menos a más, ya que en 2000, 141 municipios consideraron que la gente participaba poco, mientras que para el 2002 el número aumenta a 157. En términos generales lo que se puede apreciar es, que en más del 60% de los municipios del estado de Puebla las Autoridades Municipales consideran que la gente participa poco, ver gráfico 4).

Gráfico 4



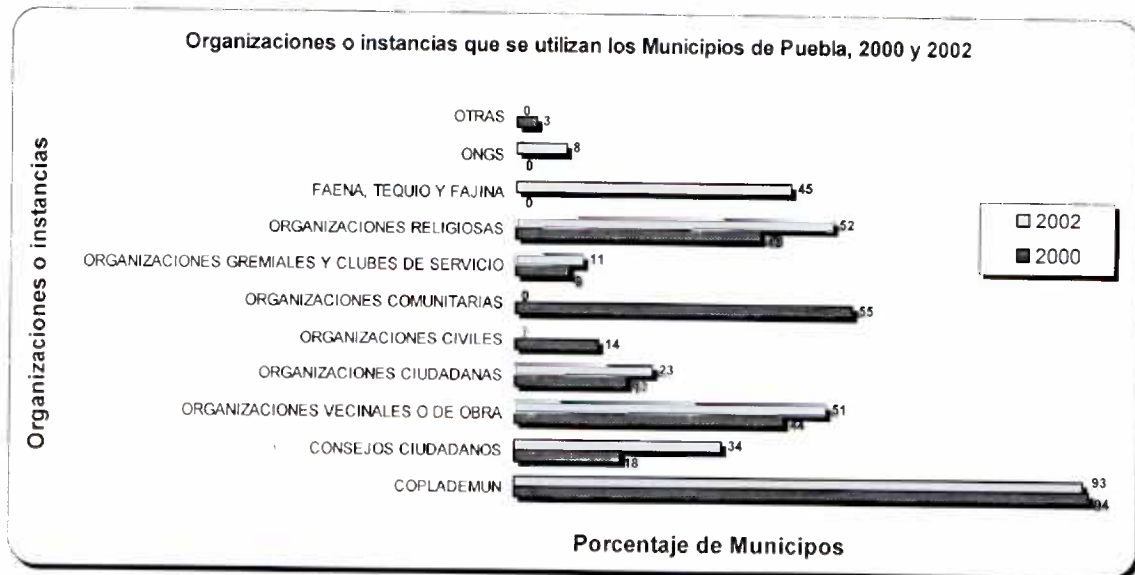
Nota: para el año 2000, la pregunta que se le hizo a los Presidentes Municipales tuvo 5 opciones de respuesta, aquí se presentan únicamente dos, las otras tres son: "La mayoría de las veces dificultan a las actividades, algunas veces dificultan las actividades y no participan, éstas a su vez se distribuyeron entre 21 Municipios, es decir entre el 9.7%.

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000 y la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

Con respecto a la forma en que las Autoridades Municipales fomentan o promueven la participación ciudadana, y de acuerdo al gráfico 5, éstas lo hicieron principalmente a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun). Los datos muestran que en el 2000 el 94% de los municipios lo utilizaron para promover la participación ciudadana, mientras que para el 2002 lo hizo el 93%.

Por su parte, la segunda instancia más utilizada es la de organizaciones comunitarias, aunque aquí, sólo se tiene el dato del año 2000, 55%; la tercera instancia más utilizada son las organizaciones religiosas, las cuales presentaron un incremento en el número de municipios que la utilizan que fue de 40% para 2000 a 52% para 2002; la cuarta instancia son las organizaciones vecinales de obras, las cuales también presentaron un aumento en el porcentaje de los municipios que la utilizan que fue de 44% a 51%. Llama la atención que los Consejos de Participación Ciudadana se utilizan en el 34% de los municipios, ver gráfico 5.

Gráfico 5



Nota: los zeros corresponden a opciones que no fueron contempladas en las preguntas del cuestionario del 2000, pero si en el de 2002, y viceversa.

Fuente: Elaborado con base en la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000 y la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002.

Por lo anterior, podemos decir que si bien es cierto que hay poca participación de la gente, también es cierto que ésta se lleva acabo principalmente a través de instancias como el Coplademun, que muestran una estructura de sus integrantes totalmente vertical, y más aun en

donde sólo algunos cuantos integrantes de éste deciden y priorizan los asuntos que se tratan en las reuniones⁴³.

Además, es de agregar que la figura de los AAAPM, no es utilizada como tal para promover la participación ciudadana, sin embargo no se descarta la posibilidad de que ésta vaya implícita en el Coplademun.

Siguiendo con las instancias de participación ciudadana, con que cuenta el gobierno local, en el siguiente apartado indagaremos cuáles son las que aparecen en el marco jurídico-legal, pues las que se utilizan en la práctica ya se mostraron en el gráfico 5.

4. Instancias de participación ciudadana en el gobierno local

Las instancias de participación ciudadana con que cuentan los gobiernos locales del estado, están alojadas principalmente en el marco jurídico-legal de la entidad, es decir, específicamente se encuentran en la Constitución Política del Estado y en la Ley Orgánica Municipal.

De acuerdo a la Constitución Estatal del estado de Puebla, las instancias de participación ciudadana son:

1. El Instituto Estatal Electoral del Estado, quien esta encargado de la organización de los procesos de plebiscito y referéndum.
2. Los partidos políticos, que como formas de organización política tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática⁴⁴.
3. Los Ayuntamientos, con facultades para expedir de acuerdo con las leyes en materia municipal que emita el Congreso del Estado, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro

⁴³ Por ejemplo, en el Municipio de Zacapoaxtla, Puebla en las reuniones de Coplademun son pocos los AAAAPM invitados, y así lo reconocen las Autoridades del Municipio.

⁴⁴ Instancias contenidas en las Fracciones I y III del Artículo 3º. Capítulo I, DEL ESTADO Y SU FORMA DE GOBIERNO ARTÍCULO. TÍTULO PRIMERO. DE LA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO. Constitución Política del Estado de Puebla, 2001.

de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal⁴⁵.

En cuanto a la Ley Orgánica Municipal, éstas son:

1. El Cabildo, aquí el Ayuntamiento podrá celebrar sesiones de Cabildo abierto para realizar audiencias públicas, foros de consulta, cursos de capacitación municipal, reuniones de instrucción cívica o actos políticos, cuya importancia coadyuve al desarrollo social, económico y cultural y fomente la participación de los habitantes del Municipio⁴⁶.
2. Consejos de participación ciudadana, con respecto a estos, “en cada Municipio funcionarán uno o varios Consejos de Participación Ciudadana, instancia básica, flexible y plural de participación ciudadana, como órganos de promoción y gestión social, auxiliar de los Ayuntamientos”, algunos de los consejos que propone el Ayuntamiento para que los integre la sociedad son: Salud, Educación, Turismo, Ecología, Agricultura y Ganadería, Desarrollo Indígena, Impulso a las Artesanías, Fomento al Empleo, Materia de Discapacitados y Protección Civil⁴⁷.
3. El Consejo de Planeación Municipal, es un órgano de participación social y consulta, auxiliar del Ayuntamiento en las funciones relativas a la planeación, el cual contará con la intervención de los sectores público, social y privado⁴⁸.
4. Las Juntas Auxiliares, estas tienen por objeto, ayudar al Ayuntamiento en el desempeño de sus funciones, y lo hacen a través de los Presidente de la Junta Auxiliar el cual es considerado Autoridad Municipal Auxiliar⁴⁹.

⁴⁵ Instancia contenida en la Fracción III del Artículo 105. TITULO SÉPTIMO DEL MUNICIPIO LIBRE. CAPITULO ÚNICO. Constitución Política del Estado de Puebla, 2001.

⁴⁶ Instancia contenida en el Artículo 75. Sección IV De las Sesiones del Ayuntamiento, de la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla, 2001.

⁴⁷ Artículo 191. Capítulo XIX. De la Participación Ciudadana en el Gobierno. Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla, 2001.

⁴⁸ Instancia contenida en el Artículo 115, Sección II Del Consejo de Planeación. Ley Orgánica Municipal, del estado de Puebla 2001.

5. Los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal o Inspectores Seccionales, también es una figura mediante la cual se promueve la participación ciudadana⁵⁰.

Aunado a lo anterior, también existen otras instancias denominadas, Representantes Seccionales, Presidentes de Colonia, Comités de Vecinos, Comités de Obras Públicas, Mayordomos, Representantes de Coplademun, etc.

Y finalmente, la instancia que se encuentra en la Ley para el Federalismo Hacendario, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, considerados “como las instancias de participación social, encargadas de planear, discutir, analizar y seleccionar las obras y acciones a realizar para atender las demandas de la población. También garantiza que la participación en estos órganos sea democrática, no sólo con la participación de las autoridades municipales, sino también, con los representantes comunitarios de localidades, barrios y colonias populares con necesidades más apremiantes”⁵¹.

5. A manera de conclusión

Como pudimos darnos cuenta son varias las instancias mediante las cuales se promueve la participación ciudadana, no obstante, es poca la gente que participa a través de ellas, además, en el Plan Estatal de Desarrollo se nota que hay intenciones por promover la participación ciudadana, sin embargo, sólo queda en eso, “buenas intenciones”, pues los resultados no han sido los esperados y eso se ve en los datos que se pueden encontrar sobre dicho tema. Además, sobre la figura de los AAAPM no se tocó algo en absoluto, esto a su vez, es muestra de que no se tiene

⁴⁹ Instancia contenida en los Artículos que van del 224 al 233 del Capítulo XXVII. De los Pueblos y su Gobierno. Ley Orgánica Municipal, del estado de Puebla 2001.

⁵⁰ Todo lo referente a esta instancia se ubica entre los Artículos 234-242, del Capítulo XXVIII. De las Secciones y de los Inspectores. Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla 2001.

⁵¹ Instancia contenida en el Tomo II Planeación y participación social. Ley del Federalismo Hacendario 2000.

conocimiento sobre ella ⁵², pero más aun, despierta el interés por conocer más de su funcionamiento en los gobiernos locales. Es por ello que en el siguiente capítulo nos vamos a enfocar en una sola instancia o figura, Los Agentes Auxiliares de la Administración Municipal, la cual a su vez, presenta ciertas particularidades que la diferencian de las demás, y que abordaremos con más detalle.

⁵² Por su parte, en la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, así como en la Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002, no hay una pregunta que permita ver cuáles son las Autoridades Auxiliares que se utilizan en los Municipios.

***CAPÍTULO 3. LOS AGENTES AUXILIARES
DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
MUNICIPAL (AAAPM)***

Introducción

Este capítulo, tiene como objetivo identificar si los gobiernos locales utilizan a los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM)⁵³ como mecanismo de participación ciudadana, y en su caso saber cuál es la percepción que tienen las Autoridades Municipales para con los AAAPM en términos de su funcionamiento, de las instancias que los capacitan, las condiciones en que se encuentra funcionando, la percepción del desempeño de sus funciones, etc. También conocer, si existen mecanismos alternos a los AAAPM, mediante los cuales estén promoviendo la participación ciudadana. Y todo ello, con la finalidad de dar respuesta al objetivo general y particulares de esta tesis.

Para lograr lo anterior, el capítulo se desarrollara en los siguientes apartados:

1. ¿Qué son los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM)?
2. Los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal en los Municipio de estudio.
3. Instancias de Participación ciudadana alternas a los AAAPM en los Municipios de estudio.

1. ¿Qué son los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM)?

Los AAAPM en términos legales son Autoridades Auxiliares con que cuenta un gobierno local, y es una figura que está contenida en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla⁵⁴.

Las Autoridades Auxiliares (AA) como figura jurídico-administrativo, son definidas de diferente manera, y ello depende de la entidad de la que estemos hablando, sin embargo para el caso del estado de Puebla la Ley Orgánica Municipal no establece una definición como tal, por lo que recurrimos a definir las con base en otras instancias.

Las AA son quienes de manera cercana y directa representan ante el Gobierno Municipal al barrio, colonia, la comunidad; y también quienes de forma directa exponen al ayuntamiento las

⁵³ La abreviación AAAPM será utilizada para referirse a los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal del Estado de Puebla.

⁵⁴ Capitulo XXVIII de la Secciones y de los Inspectores. Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, 2001.

inquietudes, necesidades, aspiraciones y trabajos que la población desarrolla en razón del bienestar de su localidad⁵⁵.

a) Los AAAPM y sus denominaciones

En los gobiernos locales, a los AAAPM tradicionalmente se les asocia, conoce e identifica con diferentes nombres.

Partiendo del lugar donde se le encuentra a la figura de los AAAPM, que es la Ley Orgánica Municipal, a éstos, se les denomina inspectores de secciones. Por su parte, en los 9 Municipios que son objeto de estudio de esta investigación sus Autoridades los conocen y denominan de la siguiente manera: en el Municipio de Atlixco y San Pablo Anicano les llaman Inspector Auxiliar Municipal. En San Andrés Cholula y Zacapoaxtla, Inspector, y en Francisco Z. Mena, Inspectores Auxiliares. Por otro lado, en las colonias, comunidades, barrios, etc., de los municipios ya mencionados, la gente los llama simplemente inspectores, inspectores de colonia, barrio o de comunidad⁵⁶.

b) Conformación y surgimiento

El surgimiento de los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal del estado de Puebla, tiene sus orígenes a partir del decreto de la primera Ley Orgánica Municipal con fecha de 5 de diciembre de 1916, siendo Gobernador del Estado el General de División Cesáreo Castro⁵⁷.

⁵⁵ Definición obtenida del Manual de Autoridades Auxiliares. CESEM, 2002

⁵⁶ Información obtenida a partir de hacer los recorridos por colonias, barrios, comunidades, etc., y dialogar con sus habitantes.

⁵⁷ Información obtenida del Periódico Oficial (Sección de Leyes del Gobierno del Estado) con fecha del martes 12 de diciembre de 1916, a partir de la cual también comenzó la circulación y publicación de dicha Ley.

Posterior a su decreto en Ley, hacen su aparición en los Municipios, y esto es, a partir del reconocimiento, constitución y delimitación de Colonias, Barrios, Rancherías, Juntas Auxiliares, etc., que conforman a un Municipio.

Los criterios bajo los cuales se deben crear los AAAPM, se encuentran en el Capítulo XXVIII DE LAS SECCIONES Y DE LOS INSPECTORES, integrado por los siguientes artículos:

ARTÍCULO 234.- “Cada barrio, ranchería o manzana de las poblaciones urbanizadas formarán una sección”. ARTÍCULO 235.- Si el barrio o ranchería fuera muy poblado, se dividirá en grupos de quinientos habitantes, formando cada grupo una sección. ARTÍCULO 236.- Si estuviesen muy lejanos de los demás centros de población de mayor categoría, formarán, no obstante, una sección aunque no tengan el número de habitantes designados. ARTÍCULO 237.- Si las manzanas fuesen poco pobladas, se unirán dos o más de ellas para formar una sola sección, en el concepto de que servirá de base para formarla el censo de quinientos habitantes. ARTÍCULO 238.- En cada una de estas secciones se nombrará un inspector propietario y un suplente con residencia en ellas, conforme al procedimiento de elección que establezca el Ayuntamiento. ARTÍCULO 239.- Los inspectores de secciones son Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal y estarán sujetos al Ayuntamiento o Junta Auxiliar correspondiente. ARTÍCULO 240.- Los deberes y atribuciones de los inspectores de secciones serán los que determine el Reglamento respectivo. ARTÍCULO 241.- Para ser inspector de sección se requiere ser ciudadano del Municipio en ejercicio de sus derechos políticos y civiles, residir en la sección y saber leer y escribir. ARTÍCULO 242.- El cargo de inspector de sección es honorífico, y se desempeñará por la persona nombrada mientras no sea sustituida por otra, a juicio de la autoridad municipal”⁵⁸.

⁵⁸ Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, 2001.

2. Los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM) en los Municipios de estudio.

a) AAAPM en los Municipios de Estudio

De acuerdo a Ley Orgánica Municipal en los 217 Municipios que componen al Estado de Puebla debe existir la figura de los AAAPM, como se vio en el capítulo 1. Es una figura utilizada por los gobiernos locales para promover la participación ciudadana, y sirve a su vez como instancia de comunicación entre los habitantes de una colonia y las Autoridades Municipales.

Sin embargo, la visita a los 9 Municipios de estudio, permitió ver que no todos los Municipios cuentan con dicha figura, ya que sólo en 5 de ellos se le pudo hallar, Atlixco, San Andrés Cholula, Zacapoaxtla, Francisco Z. Mena y San Pablo Anicano⁵⁹. Además, en estos Municipios se encontró que, tanto el PRI, PAN y el PRD, están al frente de por lo menos una Administración Municipal (ver cuadro 4), es decir, la existencia de los AAAPM en los Municipios de estudio permite ver que éstos no son de uso exclusivo de algún partido político.

Los Municipios donde no se encontró a la Figura son en el Panista San Matías Tlalancaleca, el Priísta San Pedro Cholula, y los Perredistas Tepatlaxco de Hidalgo y San Martín Totoltepec, pero no obstante, son administraciones que adoptan otras instancias o mecanismos de participación ciudadana alternos a los AAAPM, mismos que abordaremos en el siguiente apartado.

Pero más allá de lo anterior, se pudo constatar que es una figura cuya presencia en los Municipios no depende del Partido Político en turno, que está al frente de la administración, ni del tipo de Municipio (Altamente urbanizado, urbanizado, Mixto y Rural), sino más bien de cuestiones históricas y tradicionales que tanto las anteriores administraciones como los pobladores de las colonias y barrios han adoptado para designar a los AAAPM como instancia de comunicación que busca dar respuestas a problemas de obra pública, personales, territoriales, jurídicos etc., es decir, estamos constatando la existencia de un mecanismo o instancia de

⁵⁹ Una cifra exacta sobre el número de AAAPM que hay por municipio, así como cuáles son los municipios que cuentan con dicha figura, no se pudo encontrar en las fuentes oficiales del gobierno del estado de Puebla.

participación ciudadana cuya existencia y funcionamiento no es producto de la continuidad partidista al frente de una administración municipal.

Cuadro 2

Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM), 2004						
Municipio	Categoría	Partido Político que Governa	Población Total	Número de AAAPM que hay por Municipio	Número de AAAPM que debería haber por Municipio	Diferencia de AAAPM por Municipio
Atlixco	Altamente Urbanizado	PAN	117,111	68	234	166
San Andrés Cholula	Urbano	PAN	56,066	5	112	107
San Matías Tlalancaleca	Mixto	PAN	16,361	0	33	33
San Pedro Cholula	Urbano	PRI	99,794	0	200	200
Zacapoaxtla	Urbano	PRI	49,242	26	98	72
Francisco Z. Mena	Mixto	PRI	16,331	29	33	4
Tepatlaxco de Hidalgo	Mixto	PRD	14,055	0	28	28
San Pablo Anicano	Mixto	PRD	3,441	8	7	-1
San Martín Totoltepec	Rural	PRD	951	0	2	2
Total			373,352	136	747	611

Fuente: Cuadro elaborado con base en entrevistas producto de las vistas a los Municipios de Estudio y la Ley Orgánica Municipal del estado de Puebla, 2004.

Pero más allá de lo anterior, la Ley también establece, como ya lo vimos en el primer apartado de este capítulo, que en términos generales por cada 500 habitantes, de cada Municipio, debe haber un AAAPM, entonces si partimos de que la población total del estado de Puebla es de 5 076,686 habitantes, entonces, tendría que haber un total de 10,153.37 AAAPM. Y para el caso de los municipios de estudio tendrían que ser los que indica el cuadro 2.

Haciendo una comparación por partido político entre los AAAPM con que cuenta cada Municipio, podemos decir que en los Panistas, el Municipio de Atlixco es el que tiene el déficit más grande, es decir le faltarían 166 AAAPM para cubrir los dispuesto por la Ley Orgánica

Municipal, le seguiría el Municipio de San Andrés Cholula con un déficit de 107 AAAPM y finalmente San Matías Tlalancaleca, con un déficit de 33 AAAPM.

En los Municipios Priístas, San Pedro Cholula no tiene AAAPM, sin embargo tendría que tener 200 AAAPM, en el caso del Zacapoaxtla, éste tendría que tener 98 y sólo tiene 29 AAAPM, por lo tanto le faltarían 72. Y finalmente Francisco Z. Mena es el que más se acerca con 28 a lo que por Ley debería haber, que son 33, es decir le faltarían escasos 5 AAAPM.

Con lo que respecta al grupo de los Municipios Perredistas, en dos de éstos, no existen los AAAPM, sin embargo por Ley debería haber 28 en Tepatlaxco de Hidalgo y 2 en San Martín Totoltepec. Por su parte, llama la atención que San Pablo Anicano es el único Municipio de éste último grupo, así como de los otros dos, que tiene un AAAPM de más, pues por Ley debería tener 7, sin embargo tiene 8 AAAPM.

b) Surgimiento de los AAAPM en los Municipios de estudio

Por Ley, los AAAPM, se contempla que deben de existir en los municipios del estado de Puebla desde 1916, año en que surge la Ley Orgánica Municipal, sin embargo no todos los Municipios hacen uso de esta figura, y más aun, no en todos se creó desde 1916.

Por lo anterior, la visita a los 9 Municipios dio muestra de que los AAAPM es una figura adoptada en diferentes años, y que no es utilizada por todos los municipios.

La información que a continuación se presenta, corresponde a los municipios donde se encontró a la figura de los AAAPM, y es producto de entrevistas hechas a funcionarios y habitantes de los mismos.

En el bloque de municipios panistas, en Atlixco, los AAAPM surgen 2 ó 3 años antes de la administración panista de 1995-1998, en estos años, es cuando se les empieza a manejar como

inspectores, antes se les conocía como Presidentes de Colonia, sin embargo, es en 1995 cuando se norman de manera más regular, al crearse el reglamento que los regirá de esa fecha en adelante⁶⁰.

Por su parte, en el Municipio de San Andrés Cholula, los AAAP, surgen en el Trienio, 1995-1998, correspondiente al Presidente Jaime Morán, es decir tienen 9 años que se crearon. Anteriormente sólo existían los Jueces de Paz⁶¹.

En los Municipios Priístas, el surgimiento de los AAAPM no es recordado con exactitud por las Autoridades del Ayuntamiento, no obstante hay aproximaciones. Para el caso del Municipio de Zacapoaxtla, se recuerda que es una figura que ha venido funcionando desde antes de la década de los 70⁶². En el Municipio e Francisco Z. Mena, los AAAPM, surgen aproximadamente en 1940⁶³.

Finalmente, en el grupo conformado por los municipios perredistas, encontramos que en San Pablo Anicano las autoridades no saben cuándo surgieron los AAAPM. Sin embargo, por conducto de los mismo AAAPM, se sabe que la figura existe desde antes de la década de los 90's⁶⁴.

Como pudimos ver, en los municipios con extracción priísta los AAAPM tienen una mayor antigüedad a diferencias de los panistas y perredistas, en donde los AAAPM, es una figura más reciente, principalmente a partir de la década de los 90's.

⁶⁰ Entrevista hecha al Lic. Rene Tlamanzi, Jefe de atención ciudadana de la Dirección de Gobernación del Municipio de Atlixco, Puebla, martes 6 de abril de 2004.

⁶¹ Entrevista realizada al Ingeniero Antonio, Director de Agricultura y Ganadería y Coordinación de Proyectos Productivos, y al C. Delfino Jiménez y Fuentes, Auxiliar del Departamento de Participación Ciudadana del Municipio de San Andrés Cholula, Lunes 5 de abril de 2004.

⁶² Entrevista hecha al Profesor Nahúm Aparicio Lemus, Regidor de Gobernación, Justicia y Seguridad del Municipio de Zacapoaxtla, lunes 19 de abril de 2004

⁶³ Entrevista hecha al C. Alejandro Cabrera Hernández, Sindico Municipal del Municipio de Francisco Z. Mena, viernes 16 de abril de 2004.

⁶⁴ Entrevista hecha al C. Miguel Galván Aarón, Secretario General del Ayuntamiento de San Pablo Anicano el día lunes 12 de abril de 2004, permitió conocer que éstas no tienen conocimiento de la fecha en que surgió la figura de los AAAPM, pues dijeron no saber sobre su orígenes, por el contrario, lo poco que se sabe de la figura provino de entrevistas hechas a los AAAPM, sin embargo también estos dijeron no conocer la fecha exacta de su creación, pero a diferencia de las Autoridades Municipales, comentaron que es una figura que por lo menos hasta antes de la década de los 90's ya existía. Por lo tanto esto da muestra de que es una figura que fue creada en una administración priísta, ya que es un Municipio que experimentó la alternancia a partir de 1998.

Son varios los elementos que pueden explicar el por qué aparecieron primero los AAAPM en los municipios priístas. Uno de ellos, tiene que ver precisamente con el escenario político priísta bajo cual se insertaba la vida cotidiana del municipio, es decir, la creación de los AAAPM, que no necesariamente aplicaba a todos los municipios del estado, se daba en un ambiente principalmente priísta⁶⁵, debido a que era el único partido que predominaba.

Por su parte, el que los AAAPM, hayan tenido por primera vez su aparición en municipios de oposición al PRI, se debe a que éstos, han mostrado cierto interés por cambiar el patrón de comportamiento que había impuesto el PRI en sus administraciones, y que tiene que ver precisamente con practicas centralistas, discrecionales y autoritaristas, por un ambiente de inclusión de la sociedad a las tareas del gobierno⁶⁶.

c) Instancia o persona que instauró al AAAPM

Con respecto al grupo de municipios panistas, aquí, a través de las autoridades del municipio de Atlixco, se tiene conocimiento de que la Ley Orgánica señala, al ayuntamiento como aquel que deberán designar a los inspectores, es decir a los AAAPM, en cada barrio o colonia. Por lo anterior los AAAPM fueron instaurados por el presidente municipal en el año de 1992.

Por su parte, en el municipio de San Andrés Cholula, los AAAPM, son creados por el Presidente Municipal Jaime Moreno (1995-1998).

En los municipios priístas, en Zacapoaxtla, los AAAPM fueron creados por el Presidente Municipal y en el municipio de Francisco Z. Mena los AAAPM por el Presidente Municipal.

Finalmente en el municipio perredista de San Pablo Anicano los AAAPM fueron instaurados por el Presidente Municipal.

⁶⁵ Cuando hablamos de un ambiente meramente priísta nos estamos refiriendo al predominio del PRI tanto en el Congreso del Estado, como en el número de Regidurías por Municipio.

⁶⁶ Cabe señalar que no todos los gobiernos de oposición al PRI garantizan la inclusión de la sociedad a las tareas que son propias del gobierno.

d) Propósito por el que se crea a los AAAPM

En los municipios panistas, en Atlixco, el propósito por el que se crea a la figura de los AAAPM es para fomentar la participación ciudadana, para tratar de vincular a la población con las Autoridades del Municipio, y para establecer una relación más estrecha con la ciudadanía

Por su parte, en el municipio de San Andrés Cholula, se crearon con el propósito de llevar obras y beneficios a la comunidad, ya que anteriormente el Juez de Paz era el encargado de llevar todos los asuntos de la comunidad, el C. Delfino, Jefe del Departamento de Participación Ciudadana, agrega:

... con el crecimiento demográfico se necesitaba atender a más gente.

En los municipios priistas, en Zacapoaxtla, el propósito por el que se creó a la figura de los AAAPM no lo supieron las autoridades que fueron entrevistadas, ya que éstos fueron creados antes de la década de los 70's.

En el municipio de Francisco Z. Mena las Autoridades no supieron el propósito por el que se creó la figura de los AAAPM.

Y en el municipio perredista de San Pablo Anicano el propósito por el que se crearon los Inspectores fue para llevar obra pública a las comunidades.

e) Estructura interna (integrantes) de los AAAPM

En los municipios panistas, en Atlixco, la figura del AAAPM, se compone del inspector propietario y de su suplente, al respecto el Lic. Tlamanzi comenta:

... nosotros tenemos la obligación de nombrar al inspector propietario y su suplente, y de manera interna ellos pueden elegir a través de la asamblea a un comité que los apoye, el cual puede ser integrado por un secretario, tesorero y vocales... esto es a opción de ellos... algunas comunidades sólo tienen su inspector y su suplente y ellos son los que deciden a quién elegir.

En San Andrés Cholula, los AAAPM se componen del Inspector propietario, suplente, secretario, tesorero y vocal.

En los municipios priistas, en Zacapoaxtla, de acuerdo a la Autoridades del Municipio los AAAPM formalmente y con reconocimiento se componen del inspector propietario y suplente. También se da el caso de que algunas inspectorías cuenten con un secretario, tesorero, vocal, etc., sin embargo esto es a opción de ellos.

En Francisco Z. Mena los AAAPM se componen únicamente del Inspector Propietario y del suplente. Lo mismo ocurre en San Pablo Anicano.

f) Funcionamiento de los AAAPM

En los municipios panistas, en Atlixco, el alcance que tienen los AAAPM corresponde exclusivamente a la colonia o comunidad de la que son representantes. Es una figura que se elige cada tres años y para ello la Dirección de Gobernación calendariza su elección, la cual abarca los meses de febrero a mayo o incluso hasta junio. Una vez que son designados los inspectores, se hace un acto solemne en la comunidad, y ahí se les entrega su nombramiento, ello se hace aproximadamente a mediados del primer año de la administración. De acuerdo al reglamento, ellos tienen la obligación de convocar a la comunidad por lo menos a tres asambleas generales por año, a esto el Lic. Tlamanzi agrega:

... en la práctica no es así, ya que tienen más reuniones [con la colonia, barrio, o comunidad] las cuales van acorde con las necesidades de la comunidad.

El mismo funcionario, también comentó, que la Dirección de Gobernación realiza cada mes reuniones con ellos, y las cuales están calendarizadas, además agrega:

En la mayoría de los casos las reuniones son para capacitarlos, ya que alrededor del 70% de los inspectores está en zona rural... los que son inspectores apenas cumplen con los requisitos

mínimos, tienen una educación escasa, y apenas llegan a cumplir el primero o segundo año de primaria, entonces hay que estar en constante comunicación con ellos para capacitarlos, en la mayoría de las reuniones esa es la finalidad, capacitarlos, instruirlos y darles orientación sobre las problemáticas que tienen en su comunidad.

En el municipio de San Andrés Cholula, los AAAPM sólo pueden actuar en la colonia de la cual son representantes, es una figura que se elige cada tres años, y para ello el Presidente Municipal, convoca a que se formen planillas⁶⁷ en la colonia, para posteriormente celebrar una asamblea y por elección popular la gente de las colonias vote por alguna de ellas. La elección de las planillas debe de ser entre los meses de febrero⁶⁸ y marzo. La entrega de nombramiento se hace el primero de mayo. Y de acuerdo a las Autoridades del Municipio, los AAAPM celebran reuniones con la población, una vez por mes, al igual que con ellos.

En los municipios priistas, en Zacapoaxtla el alcance que tienen los AAAPM también corresponde al de la colonia de la cual son representantes. Es una figura que se elige cada tres años, y para ello se organiza una asamblea en donde se propone a los candidatos a ocupar el cargo, posteriormente se elige al inspector y a su suplente, los dos por votos. En la Junta Auxiliar el encargado de organizar la asamblea es el Presidente Auxiliar a través de la Regiduría de Gobernación, y en las colonias y comunidades lo hace directamente la Regiduría de Gobernación. La elección se lleva a cabo en el mes de julio, y en este mismo mes se les entrega su nombramiento.

En el municipio de Francisco Z. Mena, el radio de acción de la figura de los AAAPM es exclusivamente en la colonia de la cual son representantes. Es una figura que se elige cada 3 años, y para ello el Presidente Municipal convoca a las comunidades para que a través de una asamblea y por votación se designe al inspector, esta última es durante la primera quincena del mes de mayo. La entrega de su nombramiento es en la segunda quincena del mismo mes.

⁶⁷ Las planillas están integradas por el inspector propietario, suplente, secretario, tesorero y vocal.

⁶⁸ El 15 de febrero es cuando toma posesión el Presidente Municipal.

En el municipio perredista de San Pablo Anicano, los AAAPM actúan exclusivamente en la comunidad de la cual son representantes. Es una figura que se elige cada 3 años, y para ello el Presidente Municipal convoca a que se realice una asamblea por comunidad para elegir al inspector por votación, en ella, se proponen 3 ó 4 candidatos a ocupar el cargo. La elección se lleva a cabo entre el mes de julio y agosto. Y la entrega del nombramiento es durante el mes de septiembre.

g) Instancia que coordina a los AAAPM

En los municipios panistas, en Atlixco, la instancia que coordina a los AAAPM, es la Dirección de Gobernación presidida por la Lic. Teresa Lezama. Esta misma instancia es la que coordina la asesoría y capacitación que reciben. A este respecto el Lic. Tlamanzi comenta:

... se ha invitado a gente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos, de la Procuraduría General de Justicia del Estado, de la Procuraduría General del Consumidor y a Funcionarios del Ayuntamiento: dirección de desarrollo urbano, dirección de obras públicas, dirección de desarrollo social, sistema operador de agua potable, para que los orienten [a los AAAPM], y así puedan cumplir correctamente con su trabajo y no caer en abusos de autoridad.

Además, agrega el Lic. Tlamanzi:

... y se ha detallado punto por punto, en relación al reglamento de inspectores, cuáles son sus obligaciones y cuáles son sus derechos.

En San Andrés Cholula, la instancia que está al frente de los AAAPM es el cabildo. La capacitación proviene de dependencias del estado y las asesorías que reciben son de la sindicatura. También han recibido algunas conferencias por parte de dependencias del estado.

En los municipios priistas, en Zacapoxtla, quien está al frente de ellos, es la Regiduría de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública.

En el municipio de Francisco Z. MENA los AAAPM, son coordinados directamente por el Presidente Municipal.

Y en el municipio perredista de San Pablo Anicano los AAAPM, también son coordinados por el Presidente Municipal.

h) Funciones de los AAAPM

En los municipios panistas, en Atlixco, en palabras de Lic. Tlamanzi, los AAAPM conocen las funciones que deben desempeñar ya que se les ha capacitado, orientado y dado prácticas en relación a sus funciones, además comenta:

En su mayoría son gestores de obras públicas, a ellos les compete presentar las solicitudes al Ayuntamiento para hacer alguna obra, estas peticiones se priorizan y entran al comité de obra, estas son las principales funciones.

En san Andrés Cholula es una figura que de acuerdo al Ingeniero Ruiz:

... se encarga de recoger la información de sus colonias, sus peticiones, sus necesidades... el viene acá [al municipio], hace su proyecto, con respecto a una clínica, a una calle, drenaje [se lo presenta al presidente], y el presidente lo canaliza a los departamentos a los que les corresponda el trabajo.

El C. Fidel Jiménez agrega:

... las [funciones] básicas [del AAAPM] son, coordinar la vigilancia [de la colonia], obra pública y mantenimiento de parques y jardines.

En los municipios priístas, en Zacapoaxtla, las funciones que desempeñan los AAAPM de acuerdo al Profesor Manzano son:

Tengo entendido que básicamente las funciones de los inspectores son en el aspecto organizacional, es decir, que la colonia tenga un control desde límites, aseo, servicio, etc.

Controlar los servicios de limpia y [ver] que se proporcionen los servicios como agua potable, electricidad, drenaje, etc., todo lo que es servicios. Vigilar la seguridad de la colonia, ver que haya rondines dependiendo de la lejanía de la colonia y ver que no fallen. Controlar el aspecto de bares y cantinas, regular la actividad de los comerciantes que estén en la colonia. Una función importante, es tener [elaborar] los censos de población y colonia.

En el municipio de Francisco Z. Mena, las funciones de los AAAPM tienen que ver principalmente con la formación de comités de obra pública para atender los problemas de las comunidades.

Y en el municipio perredista de San Pablo Anicano de acuerdo al C. Miguel Galván Aarón las funciones de los AAAPM son:

Representar a su comunidad, constatar la vigilancia de las personas, responder por los trabajos que se hacen, vigilar que lleguen algunos apoyos que se les da a personas de la comunidad, y si hay algún delito, ellos deben de responder [los AAAPM].

i) Condición en la que se encuentra el AAAPM

En los municipios panistas, en Atlixco, los AAAPM son una figura que cuenta con un reglamento en el cual se establecen sus derechos y obligaciones. Además, desempeñan un cargo honorífico, y tienen la posibilidad de ser reelegidos como AAAPM de sus colonias. La capacitación que reciben, de acuerdo a las autoridades, es cada mes.

En San Andrés Cholula el AAAPM, no cuenta con un reglamento, el cargo es honorífico al igual que en Atlixco, sin embargo, aquí no hay la reelección inmediata, ya que deben pasar tres años.

Reciben capacitación, sin embargo, ésta ha sido eventual.

En los municipios priístas, en Zacapoaxtla, a los AAAPM no se les reconoce como una autoridad, a este respecto el Profesor Pipino comenta:

El AAAAPM... no es una autoridad que tenga atribuciones resolutivas... no tiene la autoridad que tiene el Juez de Paz o un Presidente Auxiliar... su autoridad está limitada al Presidente

Auxiliar... [el AAAPM] es el apoyo administrativo que le sirve al Ayuntamiento para controlar a la población.

No reciben capacitación, las reuniones que se programan con ellos son eventuales, en este sentido el Profesor Pepino comenta:

... las reuniones son para los jueces, y con los inspectores es de acuerdo a las necesidades.

Es una Figura que no cuenta con reglamento, el cargo es honorífico y se pueden reelegir.

En el municipio de Francisco Z. Mena los AAAPM, no reciben capacitación, no cuentan con reglamento, el cargo es honorífico y las reuniones que se programan con ellos son eventuales.

Y en el municipio perredista de San Pablo Anicano, no cuentan con reglamento, no reciben capacitación, sin embargo, a diferencia de los otros municipios reciben un pago mensual de 800 pesos, y cada 6 meses se les invita a la reunión de Coplademun.

Finalmente se debe mencionar que en los municipios donde se encontró a la figura de los AAAPM, también se pudo ver que algunos de éstos no funcionan como sucede en los municipios de Atlixco en donde se encontró 4 de éstos, y en Zacapoaxtla a 1.

j) Percepción del desempeño de los AAAPM

En los municipios panistas, en Atlixco, el Lic. Tlamanzi comentó:

El desempeño ha sido positivo, ya que se ha promovido la participación ciudadana para la solución de problemas en las comunidades.

En el municipio de San Andrés Cholula el C. Delfino dijo:

El desempeño de los inspectores en general ha sido bien, aunque la verdad siendo honestos, necesitamos un poco más de proyección hacia la ciudadanía para que toda la gente esté conciente de los programas que hay y participe.

En los municipios priístas, en Zacapoaxtla el Profesor Manzano considera que:

El desempeño de los Inspectores ha sido bueno, ya que han trabajado más con voluntad que con obligación.

En el municipio de Francisco Z. Mena el C. Alejandro Cabrera, Sindico Municipal comentó:

Su desempeño [de los inspectores] es bueno para fomentar la participación ciudadana... el problema que tienen es que luego no tienen recursos para trabajar.

Y en el municipio perredista de San Pablo Anicano el C. Miguel Galván Aarón señaló:

El desempeño de los inspectores en términos generales ha sido bueno... sin embargo tienen una debilidad que es la falta de organización.

3. Instancias de Participación ciudadana alternas a los AAAPM en los Municipios de estudio

El trabajo de campo dio muestra de que en los gobiernos locales la participación ciudadana se fomenta o se practica mediante diversas instancias, las cuales resultan ser el enlace entre la población y las autoridades para resolver los problemas.

a) Municipios donde no existen los AAAPM.

La visita a los municipios de estudio, también permitió hallar la existencia de otros mecanismos o instancias que se utilizan para fomentar la participación ciudadana, y éstas a su vez, fueron catalogadas por las Autoridades Municipales como las más importantes.

En los municipios donde no se encontró a los AAAPM, San Matías Tlalancaleca, San Pedro Cholula, San Martín Totoltepec y Tepatlaxco de Hidalgo, se hallaron otras formas a través de las cuales promueven o practican actualmente la participación ciudadana.

En el municipio panista de San Matías Tlalancaleca, las principales instancias para promoverla son las Juntas Auxiliares, Los Jueces de Paz, Asambleas, Presidente de Colonia, Comités de Obra y el Plebiscito.

En el caso de los Juntas Auxiliares, éstas lo hacen a través del Presidente de la Junta Auxiliar, quien a su vez forma a los comités de obra pública que son integrados por los habitantes de las manzanas, de la Junta Auxiliar, también lo hacen, a través de asambleas en las cuales se determina qué, cómo y cuándo se van a atender los problemas de la gente. En el caso de los jueces de paz, éstos en algunos casos se encargan de promover reuniones con los habitantes de sus comunidades. También lo hace de esta última forma el único presidente de colonia que tiene el municipio. En el caso del plebiscito, este es un mecanismo de participación que se utiliza cuando son elegidas las Autoridades Auxiliares, es decir cada 3 años. En sí, es un municipio cuyas instancias con que cuenta, promueven la participación ciudadana principalmente a través de la obra pública, drenaje, pavimentación, agua potable, alumbrado público, etc.

Además, llama la atención que sea un municipio que no utilice el tan conocido programa del Miércoles Ciudadano, característico de las administraciones panistas, al respecto el Ingeniero.

Norberto Ramírez Meneses, Director de Obras Públicas⁶⁹, comentó:

El miércoles ciudadano no lo implementamos porque no da resultados, la gente quiere ver diario al presidente, no nomás un día, aquí es complicado poner un día al presidente, ya que el empleo que tenemos es la maquila [la gente trabaja principalmente en San Martín Texmelucan], entonces la gente se va a trabajar toda la semana... pero el presidente está disponible, y como todo mundo se conoce [los habitantes del Municipios], lo van a ver a su casa.

⁶⁹ Entrevista hecha al Ingeniero Norberto Ramírez Meneses, Director de Obras Públicas el día miércoles 7 de abril, de 2004.

También es un municipio en el que no se existe el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun), al respecto el mismo funcionario comentó lo siguiente:

... en este municipio hay una gran diferencia con la mayoría de los municipios del estado, hace 3 periodos [92-98], cuando estuvo como Gobernador [Manuel Bartlett], sacaron una Ley del Federalismo Hacendario en la cual había que formar un Coplade Municipal. Algunos ayuntamientos en esta zona, entre ellos san Matías Tlalancaleca, no estuvo de acuerdo y entonces le llamaron que el municipio estaba en controversia, entonces aquellos municipios que están en controversia, y que aun no se resuelve, no tienen que formar Coplade Municipal... sin embargo, tenemos una especie de Copladem sin nombre, porque hacemos asambleas y se forman comités.

Con lo que respecta al municipio priísta de San Pedro Cholula, en éste los (as) principales instancias o mecanismos que se adoptan para promover la participación ciudadana son el Coplademun, las Juntas Auxiliares, Presidentes de Barrio o Mayordomo, Juez de Paz, Comités de Obra Pública y el Consejo Ciudadano.

De acuerdo al Ing. Porfirio Ramos⁷⁰, Coordinador General de la Dirección Urbana y Obras Públicas, en el municipio se tiene la conciencia de que la participación ciudadana debe promoverse en 3 aspectos, en lo social, político y en la obra pública. No obstante la falta de servicios públicos que demanda constantemente la sociedad, hace que muchas de las metas que se fijan en el municipio estén orientadas básicamente a la satisfacción de éstos, en barrios y colonias. Es por ello, y tal como lo dice el Ingeniero Ramos, la participación ciudadana que se promueve en el municipio es básicamente a través de los comités de obra pública, los cuales están contenidos en los programas de trabajo de las principales instancias o mecanismos de participación ciudadana con que cuenta el municipio. Ejemplo de la forma de trabajar de un comité de obra el Ing. Ramos la comenta de la siguiente manera:

⁷⁰ Entrevista hecha al Ingeniero Porfirio Ramos, Coordinador General de la Dirección de Administración Urbana y Obra Pública el día 7 de abril de 2004.

... [la población] viene acá [a la Presidencia Municipal] y hacen su petición, les damos el formato y ellos llenan la solicitud, en ésta se les pide que inscriban a los integrantes del comité, después se les avisa cuando ya está el recurso para la obra, pues ésta depende del presupuesto... ellos únicamente piden obra y se lo agradecen al presidente, y ellos se aguantan para cuando les toque la obra.

En los municipios perredistas, encontramos que Tepatlaxco de Hidalgo, utiliza principalmente como instancias o mecanismos para promover la participación ciudadana a Coplademun, los Representantes Seccionales, el Comité de Vigilancia y Los Comités de Obra Pública.

En el caso de los representantes de secciones se promueve a través de la formación de comités de obra. Con lo que respecta al Comité de Vigilancia, éste tiene como función principal, vigilar que la obra que se está llevando a cabo se realice conforme a lo establecido, y para ello se busca que las personas que integran el Comité de Vigilancia sean afines al trabajo de obra pública que se vaya a realizar⁷¹.

Por su parte, el Comité de Obra Pública es conformado por las personas interesadas en que se lleve a cabo una obra pública en sus colonias, para ello, se postulan a través de asambleas a las personas que quieran integrar los comités de alumbrado, agua potable, pavimentación, etc., y posteriormente se designan por medio de mayoría de votos.

Finalmente en el Municipio de San Martín Totoltepec, las instancias o mecanismos que se utilizan para promover la participación ciudadana son los Representantes Seccionales, Comités de Obra Pública y Coplademun, éstos a su vez, la promueven principalmente a través de la formación de comités de obra pública⁷².

⁷¹ Entrevista hecha al Técnico en Construcción Efraín Pérez López, Director de Obras Públicas el día martes 13 de 2004.

⁷² Entrevista hecha al C. Facundo Tovar, Secretario General del Ayuntamiento, y al Ingeniero Jorge Antonio García Chávez, Supervisor de Obras Públicas, el día 14 de abril de 2004.

b) Municipios donde existen los AAAPM.

Los municipios en donde se encontró a la figura de los AAAPM, también cuentan con otras instancias para promover la participación ciudadana.

En el grupo de los panistas, Atlixco, cuenta con instancias como el Coplademun, las Juntas Auxiliares, el Juez de Paz, el Miércoles Ciudadano, los Consejos de Participación Ciudadana, así como los Comités de Obra Pública. Además, hacen uso del Plebiscito para elegir al Presidente de la Junta Auxiliar.

En San Andrés Cholula, la participación ciudadana se fomenta a través de Copladesa⁷³, de las Juntas Auxiliares, el Juez de Paz, el Miércoles Ciudadano, el Departamento de Participación Ciudadana, los Consejos de Participación Ciudadana, los Comités de Obra Pública y la Dirección de Agricultura y Ganadería y Proyectos Productivos. También en este Municipio, a los Presidentes de las Juntas Auxiliares se les elige mediante el Plebiscito

En el grupo de priístas, en Zacapoaxtla, se encontró que aparte de que cuenta con los AAAPM, también cuenta con instancias o mecanismos para promover la participación ciudadana como el Coplademun, las Juntas Auxiliares, Juez de Paz, Presidente de Colonia, y los Comités de Obra Pública.

Por su parte, el municipio de Francisco Z. Mena además de tener inspectores, cuenta con el Coplademun, Juntas Auxiliares, Juez de Paz, Consejo de Vigilancia, Comisariado Ejidal y los Comités de Obra.

Finalmente el único municipio del grupo perredista que cuenta con AAAPM, San Pablo Anicano, también tiene como instancias o mecanismos para promover la participación ciudadana al Juez de Paz, Consejo de Vigilancia y a los Comités de Obra Pública.

Las instancias de participación ciudadana alternas a los AAAPM que se encontraron en los municipios de estudio, se pueden ver en el cuadro 3, que resume las instancias o mecanismos de participación ciudadana que utilizan los gobiernos locales para promoverla.

⁷³ Copladesa: Consejo de Planeación para el Desarrollo.

Cuadro 3

Municipio	Partido Político	Instancias o mecanismos de participación ciudadana								
Atlixco	PAN	Coplademun*	Juntas Auxiliares	AAAPM*	Juez de Paz	Comités de obra pública	Consejos de Participación Ciudadana	Jueves de Obra, Lunes Cívico, Programa de radio los sábados	Plebiscito	Miércoles Ciudadano
San Andrés Cholula	PAN	Copladesa**	Juntas Auxiliares	AAAPM*	Juez de Paz	Comités de obra pública	Consejos de participación ciudadana	Departamento de Participación Ciudadana	Plebiscito	Miércoles Ciudadano
San Matías Tlalancaleca	PAN		Juntas Auxiliares	Presidente de colonia	Juez de Paz	Comités de obra pública		Asambleas	Plebiscito	
San Pedro Cholula	PRI	Coplade***	Juntas Auxiliares	Presidente de barrio o Mayordomo	Juez de Paz	Comités de obra pública	Consejo Ciudadano			
Zacapoaxtla	PRI	Coplademun	Juntas Auxiliares	AAAPM*	Juez de Paz	Comités de obra pública	Presidente de colonia			
Francisco Z. Mena	PRI	Coplademun	Juntas Auxiliares	AAAPM*	Juez de Paz	Comités de obra pública	Consejo de vigilancia	Comisariado Ejidal		
Tepatlxaco de Hidalgo	PRD	Coplademun		Representantes seccional		Comités de obra pública	Comité de vigilancia			
San Pablo Anicano	PRD			AAAPM*	Juez de Paz	Comités de obra pública	Consejo de vigilancia			
San Martín Totoltepec	PRD	Coplademun		Representantes seccional		Comités de obra pública				

* También conocido como inspector

Coplademun: Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal

Coplade: Consejo de Planeación para el Desarrollo.

Copladesa: Consejo de Planeación de Obras.

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas a funcionarios de los Municipios, 2004.

5. A manera de conclusión

Respondiendo al objetivo general de la tesis, la visita a los nueve municipios permitió ver que no en todos ellos, se utiliza a la Figura de los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM), como mecanismo de participación ciudadana, pues de los 9 municipios a los que se acudió, sólo se le encontró en 5, y son; Atlixco, San Andrés Cholula, Zacapoaxtla, Francisco Z. Mena y San Pablo Anicano.

Aunado a lo anterior, llama la atención que en los municipios en donde se encontró a la figura de los AAAPM, ésta no es la única utilizada para promover la participación ciudadana, ya que existen otras instancias o figuras mediante las cuales se promueve, también se encontró que en Zacapoaxtla, uno de los 5 municipios en donde se utiliza a los AAAPM; éste no es considerado

como primordial para fomentar la participación ciudadana, pues existen otras figuras, como es el caso de los Jueces de Paz consideradas como principales para promoverla.

Por lo anterior, también se pudo ver que en los gobiernos locales, el fomento de participación ciudadana a través de los AAAPM no es exclusivo de los Gobiernos con continuidad partidista de oposición al Partido Revolucionario Institucional (PRI), sino más bien, es una instancia o mecanismo de participación ciudadana adoptado tanto por Gobiernos panistas como por priistas y perredistas⁷⁴, y ello se debe principalmente a que es una figura que desde que el momento en que se le instaura en los municipios, se le ha mantenido en éstos, es decir, lo que estamos presenciando es la existencia de una figura cuyo uso depende principalmente del conocimiento que se tenga de ella en el municipio, por parte de la Autoridades.

Aunado a lo anterior, es de mencionar que si bien es cierto que el AAAPM no es de uso exclusivo de un partido político, si es una figura que presenta ciertas adecuaciones que tienen que ver principalmente con la elaboración de su reglamento, intentos de coordinación y capacitación, como sucede en el municipio panista de Atlixco

Finalmente con respecto a la hipótesis de esta investigación, podemos decir que ésta sólo se cumple en 3 de los 6 municipios de oposición al PRI, dos panistas y uno perredista. En uno de los dos municipios panistas en donde se cumple, Atlixco, se debe a que desde que inicia el Partido Acción Nacional (PAN), en la Administración Municipal, 95-98, de acuerdo con las Autoridades del Municipio, también se inicia una serie de modificaciones en torno a los AAAPM que tienen que ver con: la asignación del nombre, es decir a partir del periodo ya mencionado se les llamo Inspectores, pues antes se les conocía como Presidentes de Colonia, también se creó el primer

⁷⁴En otros municipios como Teziutlán, el cual es gobernado actualmente por el Partido Convergencia Democrática (PCD), también se utiliza a los AAAPM para promover la participación ciudadana.

reglamento bajo el cual se rigen⁷⁵, se iniciaron ciclos de conferencias y de capacitación y se designó a la Dirección de Gobernación como coordinadora de ellos.

Por su parte, en el municipio de San Andrés Cholula, los AAAPM surgen precisamente con el Primer Gobierno Panista, en el periodo 95-98, sin embargo a diferencia del municipio de Atlixco, en éste, no se ha creado el reglamento respectivo, la capacitación que han recibido es eventual, y no se ha nombrado a una instancia en específico para que los coordine, pues todavía dependen básicamente del Presidente Municipal y de la Sindicatura, también llama la atención que en éste municipio a diferencia de Atlixco, no se permite la reelección, ya que deben de pasar 3 años para que se vuelva a elegir nuevamente a la persona interesada en ocupar el cargo de AAAPM, y finalmente es de mencionar que en este municipio, al igual que Atlixco, el cargo de AAAPM es honorífico.

Por lo anterior, podemos decir que en los dos municipios Panistas, sí hubo un interés por utilizar y hacer un mejor uso de los AAAPM, como mecanismo de participación ciudadana, sin embargo, éste no ha sido atendido y valorado de la misma forma por las Autoridades Municipales.

Por último, en el municipio de San Pablo Anicano, a pesar de la llegada de la primera administración perredista (1998-2001) se siguió utilizando a los AAAPM como mecanismo de participación ciudadana, sin embargo, es de mencionar que no se han sentado las bases para un mejor uso de ella, pues de acuerdo a las propias autoridades del municipio y a los mismos AAAPM, es una figura que se le da poca importancia, pues no se le capacita, no tienen reglamento, etc.

Por tanto, en el siguiente capítulo nos proponemos hacer un análisis y comparación de los AAAPM que fueron entrevistados, con la finalidad de conocer en que condiciones promueven la participación ciudadana.

⁷⁵ El primer reglamento de los AAAPM del Municipio de Atlixco se creó en 1996, éste a su vez, fue la base para la creación de un segundo con fecha de marzo de 2004, y que es, el actualmente rige a los AAAPM.

***CAPÍTULO 4. COMPARACIÓN DE LOS
AGENTES AUXILIARES DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL
(AAAPM) ENTRE LOS MUNICIPIOS DE
ESTUDIO.***

Introducción

Este capítulo, tiene por objetivo principal analizar comparativamente a los AAAPM en los municipios donde se les encontró, con la finalidad de conocer bajo qué circunstancias fomentan o promueven la participación ciudadana. Para lograr tal objetivo, se desarrollarán los siguientes apartados: a) Características sociodemográficas de los AAAPM; b) Características sociopolíticas de los AAAPM; c) Proceso de designación de los AAAPM; d) Forma de organización y funcionamiento de los AAAPM; e) Funciones que desempeñan los AAAPM; y f) Instancias de capacitación, asesoramiento, supervisión y coordinación que tienen los AAAPM. Finalmente se establecerán las conclusiones correspondientes, las cuales permitirán establecer la viabilidad de esta figura como mecanismo de participación ciudadana que deba estar contenido en el diseño de políticas públicas.

Por otro lado, en los Municipios donde se encontró a la figura (ver cuadro 4), las entrevistas que se aplicaron fueron las siguientes:

- a) En los municipios panistas: en Atlixco, se entrevistaron a 32 AAAPM y en San Andrés Cholula a 4.
- b) En los municipios priistas: en Zacapoaxtla a 7 AAAPM y en Francisco Z. Mena a 14.
- c) Finalmente en el municipio perredista, San Pablo Anicano, se entrevistaron a 5 AAAPM, ver cuadro 4.

Así, a partir de tales entrevistas, se harán las comparaciones antes mencionadas.

Cuadro 4

Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal, entrevistados por Municipio, 2004			
Municipio	Partido Político	Número de AAAPM entrevistado	% que representan del total de entrevistas
Atlixco	PAN	32	51.6
San Andrés Cholula	PAN	4	6.5
Zacapoaxtla	PRI	7	11.3
Francisco Z. Mena	PRI	14	22.6
San Pablo Anicano	PRD	5	8.1
total		62	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

1. Características, sociodemográficas de los AAAPM

a) Edad

- i) En los municipios panistas se encontró que la edad promedio del AAAPM es de 47.2 años en Atlixco, y de 48 años en San Andrés Cholula.
- ii) Por su parte, en los municipios priístas, Francisco Z. Mena y Zacapoaxtla, las edades promedio de los AAAPM, 44.5 y 36.9 años, respectivamente, fueron inferiores a las de los Panistas.
- iii) Finalmente en el municipio perredista, San Pablo Anicano, se encontró que la edad promedio del AAAPM es de 25 años.

En términos generales podemos decir que Atlixco, Francisco Z. Mena y San Andrés Cholula son municipios en donde el promedio de edad del AAAPM es superior a la que tienen los AAAPM del municipio de San Pablo Anicano, ver cuadro 5.

Cuadro 5

Edad del AAAPM por Municipio de estudio, 2004				
Municipio	AAAMP que contestó su edad	Edad Mínima	Edad Máxima	Promedio de edad
Atlixco	13	24	65	47.2
Francisco Z. Mena	14	31	60	44.6
San Andrés Cholula	3	40	53	48.0
San Pablo Anicano	1	25	25	25.0
Zacapoaxtla	7	20	44	36.9

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

b) Sexo

De los 5 municipios de estudio, en dos de ellos, Atlixco y Zacapoaxtla, los padrones o registros que se tienen sobre la figura de los AAAPM dan muestra de que la presencia de la mujer en dicho cargo, es mínima. En el primero de ellos, Atlixco, de un padrón de 68 se encontró que 8 son mujeres, es decir el 11.8% y a 60 hombres, es decir el 88.2% del total.

Por su parte, en el municipio de Zacapoaxtla las Autoridades nos proporcionaron una lista de 7 AAAPM⁷⁶, en ella también se pudo encontrar la presencia de la mujer al frente del cargo, aunque en este caso sólo fue una. En el resto de los municipios, Francisco Z. Mena, San Andrés Cholula y San Pablo Anicano, llama la atención que el cargo es ocupado sólo por hombres, ver cuadro 6.

⁷⁶ En este Municipio, cuando se le preguntó al Profesor Nahúm Aparicio Lemus, Regidor de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública, y al Profesor Pepino Manzano, Secretario del Ayuntamiento, ¿Cuántos AAAPM hay en el Municipio?, contestaron que varios, sin embargo no pudieron proporcionarnos un dato exacto de cuántos exactamente. Además, un recorrido por algunas oficinas permitió constatar que efectivamente no se cuenta con una lista de AAAPM.

Cuadro 6

Sexo de los AAAPM por Municipio de estudio, 2004						
Municipio	Masculino	%	Femenino	%	Porcentaje total	Total de AAAPM
Atlixco	60	88.2	8	11.8	100.0	68
Francisco Z. Mena	29	100.0			100.0	29
San Andrés Cholula	5	100.0			100.0	5
San Pablo Anicano	8	100.0			100.0	8
Zacapoaxtla	26	96.3	1	3.7	100.0	27
Total	128	93.4	9	6.6	100.0	137

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

c) Nivel de educación

i) De los dos municipios panistas, se encontró que en Atlixco el 82% de los AAAPM cuenta con algún tipo de estudios, sin embargo, el 25% de ellos apenas concluyó la primaria, 7.1% la secundaria, 14.3% bachillerato y 17.9% licenciatura, también es de resaltar que es un municipio en donde hay un 3.6% de AAAPM con estudios de posgrado. Mientras que el 18% restante carece de escolaridad alguna, ver cuadro 7.

Finalmente, cabe mencionar que los AAAPM de este municipio, muestran un mayor grado de educación con respecto a los otros municipios, pues incluso hay quien tiene una maestría.

Con lo que respecta al otro municipio panista, San Andrés Cholula, aquí se encontró que todos los AAAPM concluyeron sus estudios, el 50% terminó la primaria, el 25% el bachillerato y el otro 25% sus estudios de posgrado⁷⁷, como vemos hay una clara diferencia con Atlixco.

ii) En los municipios priístas se encontró que, en Zacapoaxtla sólo el 66.7% de los AAAPM terminó sus estudios, sin embargo éstos, no van más allá del bachillerato, además 33.3% restante no alcanzó a terminar la primaria. Por su parte en Francisco Z. Mena, llama la atención que el

⁷⁷ En la entrevista hecha al C. Delfino Jiménez Fuentes, comentó que el próximo año cuando se cambien los Inspectores se les va a pedir que pasen un examen y así pueda mejorar su calidad de prestación del servicio.

único grado de estudios que mencionaron los AAAPM es la Primaria, esto es, el 50% no la terminó, 42.9% sí la concluyó, y el restante 7.1% contestó que no tiene instrucción.

Así, vemos una marcada diferencia respecto de los panistas, en los que se halló un porcentaje considerable de AAAPM que terminaron sus estudios, e incluso algunos de licenciatura y posgrado.

iii) Finalmente, en el municipio perredista de San Pablo Anicano, se encontró que el 60% de los AAAPM terminó algún tipo de estudios, sin embargo, no fueron más allá del bachillerato, mientras que el restante 40% tiene niveles de estudios incompletos, los cuales también, no van más allá del bachillerato, ver cuadro 7.

En términos generales podemos decir que en los municipios panistas de Atlixco y San Andrés Cholula las personas que ocupan el cargo de AAAPM están más preparadas a diferencia de los otros 3 municipios, pues incluso hay quienes tienen Maestría. A manera de reflexión, una posible respuesta acerca del por qué están más preparados los AAAPM se puede hallar en la relación directa que hay entre el grado de urbanización de los municipios de estudio y el grado de estudios del AAAPM., ya que en los dos municipios panistas que estamos analizando se muestra tal relación, ver cuadro 7.

Cuadro 7

Último grado de estudio de los AAAPM por Municipio de estudio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Primaria completa	7	25.0	2	50.0	2	33.3	6	42.9	1	20.0
Secundaria completa	2	7.1			1	16.7			1	20.0
Bachillerato completo	4	14.3	1	25.0	1	16.7			1	20.0
Licenciatura completa	5	17.9								
Posgrado completo	1	3.6								
Otro	4	14.3								
Sin instrucción							1	7.1		
Primaria incompleta	4	14.3			2	33.3	7	50.0	1	20.0
Bachillerato incompleto	1	3.6							1	20.0
Posgrado incompleto			1	25.0						
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

2. Características sociopolíticas de los AAAPM

a) Militancia política

En 4 de los 5 municipios de estudio más del 80% de los AAAPM no milita en algún partido político, mientras que el restante porcentaje sí lo hace, por su parte, en el otro municipio, San Andrés Cholula, ahí el 50% no milita en algún partido político, y el otro 50% sí lo hace.

En los municipios donde los AAAPM militan con algún partido político, que son menos del 20%, lo hacen principalmente con el PAN y el PRI. Por otro lado, llama la atención que en el municipio perredista ningún AAAPM milita con el partido que gobierna, y el único que lo hace dice militar con el PRI. Por lo anterior, la mayoría de los AAAPM no tiende a simpatizar con los partidos políticos, ya que en muchos de los casos, están concientes de que puede dañar su imagen con respecto al cargo que desempeña⁷⁸, ver cuadro 8.

⁷⁸ En una entrevista al AAAPM Martín Morales Cortés, de la Colonia Valle Sur del municipio de Atlixco, comentó que los partidos políticos tienden a buscar al inspector en tiempos electorales para poder contactar a la gente de las colonias, esto a su vez, fue interpretado por el inspector como un evento que daña la imagen del cargo.

Cuadro 8

Militancia política del AAAPM por Municipio de estudio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
No milita en algún partido político	23	82.1	2	50.0	5	83.3	12	85.7	4	80.0
Milita en el PAN	3	10.7	1	25.0						
Milita en el PRI	1	3.6	1	25.0	1	16.7	2	14.3	1	20.0
No sabe / no contestó	1	3.6								
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

b) Simpatía política

A diferencia del porcentaje tan alto de no militancia política con algún partido por parte de los AAAPM, cuando se les preguntó si simpatizaban con algún partido político, hubo más respuestas afirmativas. Por ejemplo, en el caso de los municipios panistas, San Andrés Cholula y Atlixco, los AAAPM simpatizan con el PAN con un 35.7% y 50%, respectivamente. Sin embargo, también hubo un porcentaje considerable en Atlixco, que dijo no simpatizar con algún partido político, éste fue de 28%, pero más aun, hubo un porcentaje de 32.1% que no respondió. También en ambos municipios hubo un AAAPM que dijo simpatizar con el PRI.

En los municipios priistas de Zacapoaxtla y Francisco Z. Mena los AAAPM simpatizan principalmente con el PRI, y lo hacen con un porcentaje por arriba del 60%.

Finalmente en el municipio perredista de San Pablo Anicano, solo el 20% simpatiza con el PRD, 40% con el PRI y el otro 40% dijo no simpatizar con algún partido, ver cuadro 9.

Cuadro 9

Simpatía política del AAAPM por Municipio de estudio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
No simpatiza en algún partido político	8	28.6			2	33.3	2	14.3	2	40.0
Simpatiza con el PAN	10	35.7	2	50.0			3	21.4		
Simpatiza con el PRI	1	3.6	1	25.0	4	66.7	9	64.3	2	40.0
Simpatiza con el PRD									1	20.0
No sabe / no contestó	9	32.1	1	25.0						
Total	28	100.0	4	100.0	6	100.0	14	100.0	5	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

c) Pertenencia a organizaciones económicas, políticas, sociales, etc.

Una de las preguntas que se les hizo al AAAMP fue “¿Pertenece actualmente a alguna organización política, económica, social, etc.?”, las respuestas que se obtuvieron permitieron ver que la participación que tiene el AAAPM en éstas es mínima, pero más allá de lo anterior, los resultados dan muestra de que independientemente del partido político que gobierne en el municipio, el AAAPM no participa en organizaciones, pues en los 5 municipios de estudio la no participación del AAAPM en éstas se encuentra por arriba del 80%. Vale la pena señalar que para el caso de los municipios de Zacapoaxtla y San Andrés Cholula, el 100% de los AAAPM dijeron no pertenecer a alguna organización⁷⁹.

Por otro lado, cuando se les preguntó si habían pertenecido a alguna organización, de las arriba mencionadas, antes de ocupar el cargo de AAAPM, las respuestas se orientaron principalmente por el No, pues en los 5 municipios más del 70% dio esa respuesta.

⁷⁹ Las organizaciones a las que pertenecen los AAAPM son: en Atlixco: Asociación Civil Casa del Pueblo, Asociación de Ayuda a la Gente, Asociación de Viveristas, Asociación Dental Mexicana y Confederación Nacional Campesina; en Francisco Z. Mena: La Iglesia y Organización Central Campesina Cardenista; y en San Pablo Anicano: Antorcha Campesina.

Cabe señalar que el 100% de los AAAPM de los municipios (San Andrés Cholula y Zacapoaxtla) que en la pregunta anterior dijeron no pertenecían actualmente a alguna organización, en esta segunda pregunta, un AAAPM por cada uno de los municipios, dijo haber pertenecido a una organización⁸⁰, ver cuadro 10.

Cuadro 10

El AAAPM como parte de alguna organización política, económica, social, etc., por Municipio de estudio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si	5	17.9					2	14.3	1	20.0
No	23	82.1	4	100.0	6	100.0	12	85.7	4	80.0
Total	28	100.0	4	100.0	6	100.0	14	100.0	5	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

3. Proceso de designación de los AAAPM

a) Instancias o figuras, mecanismo y lugar de designación

En el capítulo anterior veíamos que, en palabras de las autoridades de los municipios de estudio, los AAAPM fueron designados básicamente por la gente de la Comunidad, Colonia, Barrio, etc., del que son representantes. Sin embargo, las entrevistas aplicadas directamente a los AAAPM, permitieron ver que en algunos municipios no es así, tal es el caso de los dos panistas, un priísta y el perredista.

En el caso de los panistas, en el primero de ellos, Atlixco, se encontró que el 96.4% de los AAAPM fueron elegidos por la gente de la comunidad a través de una asamblea llevada a cabo en la misma, sin embargo, también se encontró que el 3.6% de los AAAPM fue designado en su misma comunidad, unilateralmente, “dedazo”, por el Presidente Municipal. Por su parte, en San Andrés Cholula el 50% de los AAAPM fue nombrado a través de una asamblea por el Presidente

⁸⁰ En estos Municipios las Organizaciones son: en San Andrés Cholula: el Instituto Estatal Electoral del Estado de Puebla, y en Zacapoaxtla: Antorcha Campesina.

Municipal, y el 50% restante, por la comunidad, también a través del voto directo. Además el 75% de ellos, fueron nombrados en sus colonias y el otro 25% en las instalaciones de la Presidencia Municipal.

Con lo que respecta al municipio priísta de Zacapoaxtla, aquí, el 50% fue designado en y por la comunidad, a través de una asamblea. Sin embargo, al otro 50% lo designó una autoridad del municipio, en este caso fue el Presidente de la Junta Auxiliar y no directamente el Presidente Municipal. De este 50%, el 16.7% fue designado mediante el voto directo, y el 33.3% mediante una notificación sin elección en las instalaciones de la Presidencia de la Junta Auxiliar.

En cuanto al municipio perredista de San Pablo Anicano, ahí se encontró que el 80% de los AAAPM fue nombrado por la gente de la comunidad a través de una asamblea, sin embargo, al 20% restante lo designó directamente el Presidente Municipal.

Por último, en el otro municipio priísta, Francisco Z. Mena, el 100% de los AAAPM fue designado por la gente de las comunidades a través de una asamblea.

De lo anterior, resalta el hecho de que en algunos casos la designación del AAAPM no es democrática, como sucede en los municipios de Atlixco, San Andrés Cholula, San Pablo Anicano y Zacapoaxtla, pues el Presidente Municipal es quien designa a la figura. Esto a su vez, podría remitirnos a pensar en posibles prácticas de presidencialismo que todavía se siguen llevando a cabo en los Municipios⁸¹, ver cuadro 11.

⁸¹ En algunos otros Municipios del estado de Puebla, se tiene conocimiento de que los AAAPM también son designados directamente por el Presidente Municipal, como sucede en Teziutlán, en donde la C. Martha Vázquez Ruiz en una entrevista piloto que se le aplicó, dijo haber sido nombrada directamente por el Presidente Municipal, el Ingeniero Miguel Ángel Toledano

Cuadro 11

Instancia, mecanismo y lugar de designación del AAAPM por Municipio de estudio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Instancia que designa	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
El presidente Municipal	1	3.6	2	50					1	20
La comunidad	27	96.4	2	50	3	50	14	100	4	80
Otro					3	50		0.0		
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100
Mecanismo de designación	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Asamblea	27	96.4	2	100	3	50.0	14	100	4	80.0
Presidente Municipal	1	3.6	2		1	16.7			1	20.0
Notificación sin elección					2	33.3				
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100
Lugar de designación	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
En su colonia o barrio	28	100	3	75	3	50	14	100	5	100
En las instalaciones de la presidencia			1	25						
Otro					3	50				
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

b) Fecha de designación

De acuerdo a las autoridades del municipio panista de Atlixco, los AAAPM fueron designados en el año 2002, y básicamente durante el periodo que abarca los meses de febrero a junio, sin embargo, en las entrevistas aplicadas directamente a los AAAPM, se encontró que sólo el 57%, es decir, 16 de ellos, fueron designados durante dicho periodo. El porcentaje restante, 43%, se distribuyó en: 28.6% designados de los meses de julio a septiembre del año 2002; un 7.1% que fue designado también en el 2002, pero que no contestó en qué mes; un 3.6% en el mes de agosto de 1998; y también un 3.6% el mes de mayo, pero del año 2003.

En el otro municipio panista, las autoridades dijeron que los AAAPM se designaban entre los meses de febrero y marzo del 2002, sin embargo, también cuando se entrevistó a los AAAPM, se

encontró que solamente el 50% de ellos fue designado en dicho periodo, el otro 50% fue designado entre abril y mayo.

Por su parte, en los municipios priístas tampoco se coincidió, ya que en Zacapoaxtla los funcionarios dijeron que la fecha de designación fue en julio, y el 33% de los AAAPM dijo que fue designado durante los meses de marzo y mayo, además, de que el restante 66% dijo no saber el mes, también uno de éstos últimos fue designado durante el año de 2003.

En el otro municipio priísta, Francisco Z. Mena, las autoridades dijeron que los AAAPM se designaron durante el mes de mayo de 2002, pero contrastando con los resultados de las entrevistas hechas a los AAAPM, se encontró que es el municipio que más se apega a lo dicho por las autoridades, ya que el 71.1% de los AAAPM fue designado durante el mes de mayo.

Sin embargo, también se encontró que un 14.3% fue designado durante los meses de marzo y abril. Cabe señalar que en este municipio también el 14.3% no supo el mes de su designación, además, de este último porcentaje, un AAAPM fue designado en el 2003.

Finalmente, en el municipio perredista, San Pablo Anicano, sus autoridades manejaron como fecha de designación del AAAPM, los meses de junio y agosto de 2002. Contrastando lo anterior con las fechas que dijeron los AAAPM, se puede ver que tales fechas no coinciden, ya que por lo menos 40% de los AAAPM fue designado durante los meses de abril y mayo, también cabe señalar que el 60% dijo haber sido designado en el 2002, sin embargo, no recordaron el mes, ver cuadro 12.

Cuadro 12

Mes y año de designación del AAAPM, por Municipio, 2004																				
Municipios	Atlixco						San Andrés Cholula		Zacapoaxtla						Francisco Z. Mena				San Pablo Anicano	
	No sabe / no contestó	%	2002	%	2003	%	2002	%	No sabe / no contestó	%	2002	%	2003	%	2002	%	2003	%	2002	%
Febrero			1	3.8																
Marzo			5	19.2			2	50.0			1	25.0			1	7.7				
Abril			1	3.8			1	25.0						1	7.7			1	20.0	
Mayo			4	15.4	1	100	1	25.0			1	25.0		10	76.9			1	20.0	
Junio			5	19.2																
Julio			3	11.5																
Agosto	1	100	3	11.5																
Septiembre			2	7.7																
No sabe / no contestó			2	7.7		0.0			1	100	2	50.0	1	100	1	7.7	1	100	3	60.0
Total	1	100	26	100	1	100	4	100	1	100	4	100	1	100	13	100	1	100	5	100
% de AAAPM por año	3.6		92.9		3.6	100	100	100	16.7		66.7		16.7	100	92.9		7.1	100	100	100

AAAPM que funcionan por Municipio:

Atlixco: 28

San Andrés Cholula: 4

Zacapoaxtla: 6

Francisco Z. Mena: 14

San Pablo Anicano: 5

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

c) Entrega de nombramiento

Respecto a la entrega de nombramiento, en el municipio panista de Atlixco, el funcionario al que se entrevistó dijo que éste se entrega a mediados del primer año de la administración, es decir, en junio de 2002. No obstante los resultados arrojados por el cuestionario permiten ver que sólo al 18% de los AAAPM se les entregó durante ese mes, por su parte al 43% de los AAAPM se les entregó antes del mes de junio, y al 39% después de junio.

En el otro municipio panista, San Andrés Cholula, las autoridades dijeron que el nombramiento es recibido por los AAAPM el primero de mayo de 2002. Sin embargo, las entrevistas permitieron ver que no es así para todos los AAAPM, ya que sólo el 25% de ellos lo recibió durante ese mes, y por su parte al otro 75% se le entregó antes de dicho mes.

De los municipios priistas, en Zacapoaxtla, las autoridades dijeron que el nombramiento se entrega en el mes de Julio de 2002, no obstante al 33.3% de los AAAPM se les entregó antes de ese mes, además de que el restante 66.7% de ellos, no sabe cuándo lo recibió.

Por su parte en el otro municipio priista, Francisco Z. Mena, sus autoridades dijeron que el nombramiento se entregó en la segunda mitad del mes de mayo de 2002, al respecto cabe señalar que este es el municipio en donde existe más coincidencia, ya que al 71% de los AAAPM se les entregó durante ese mes. Sin embargo, también a un 14.5% se le entregó antes y a otro 14.5% después de dicho mes.

Finalmente, en el municipio perredista de San Pablo Anicano las autoridades comentaron que el nombramiento que se les entregó a los AAAPM fue durante el mes de septiembre de 2002. Comparando con lo que los AAAPM contestaron, se puede ver que al 40% de ellos, se les entregó antes de dicha fecha, aquí es de resaltar que el 60% de los AAAPM no supo la fecha en que le fue entregado su nombramiento.

d) Inicio de actividades

Por Ley, las actividades que desempeñan los AAAPM, se desarrollan en un periodo de 3 años, sin embargo, tales actividades en ocasiones llegan a desarrollarse durante los primeros 6 meses del siguiente periodo de gobierno. Es decir, el Presidente Municipal toma posesión el 15 de Febrero de cada trienio, y a su vez el AAAPM llega a designarse y a entregársele su nombramiento en el transcurso de los primeros 6 meses a la toma de posesión, como ya se vio líneas arriba⁸². Aunado a lo anterior, se pensaría que el inicio de actividades de los AAAPM se desarrolla al empezar el periodo de gobierno, sin embargo no es así, ya que éstas inician principalmente durante la primera y segunda quincena posterior a la entrega del nombramiento y a la designación.

⁸² Información obtenida de las entrevistas hechas a los Funcionarios de los municipios. Lo comentado en el párrafo sucede en los 5 municipios que estamos analizando.

e) Duración del cargo

En los 5 municipios de estudio, y de acuerdo a las autoridades que se entrevistaron, el cargo que desempeñan los AAAPM tiene una duración de 3 años. No obstante, cabe señalar que en la Ley Orgánica Municipal no se hace alusión al tiempo que debe durar el cargo del AAAPM.

4. Forma de organización y funcionamiento de los AAAPM

En el desempeño de las funciones que le son encomendadas o asignadas por las autoridades municipales, el AAAPM se auxilia de colaboradores, los cuales en ocasiones son elegidos y propuestos por los mismos integrantes de las colonias, barrios, comunidades, etc., sin la necesidad de que las autoridades del municipio intervengan. En algunos otros casos, los auxiliares o colaboradores sí son contemplados en el proceso de designación, previo a una posible propuesta de ellos, por parte de la comunidad, como sucede en el municipio de San Andrés Cholula.

a) Recursos humanos de los que dispone el AAAPM

i) En los Municipios Panistas: en Atlixco, el 93% de los AAAPM dispone de colaboradores o auxiliares, el resto no cuenta con ellos. En San Andrés Cholula el 100% de los AAAPM dispone de ellos.

ii) En los Municipios Priístas, Francisco Z. Mena, los AAAPM disponen en un 100% de colaboradores o auxiliares para desempeñar su cargo, por su parte en Zacapoaxtla, el 83% de los AAAPM disponen de ellos.

iii) Finalmente en el Municipio Perredista de San Pablo Anicano el 80% de los AAAPM dispone de colaboradores, ver cuadro 13.

De lo anterior, se puede ver que son 3 los Municipios en los que existen AAAPM que no disponen de colaboradores o auxiliares para desempeñar su cargo, y éstos a su vez, son tanto Panistas, Priístas como Perredistas: Atlixco, Zacapoaxtla y San Pablo Anicano, respectivamente.

Cuadro 13

Colaboradores o auxiliares de las actividades del AAAPM, por Municipio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Tiene algún auxiliar o colaborador	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si	26	93	4	100	5	83	14	100	4	80
No	2	7.1			1	17			1	20
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

EL desempeño del cargo de una figura o instancia como lo es el Comité de Vecinos, Presidente de la Junta Auxiliar, Presidente de Colonos, Juez de Paz, etc., en muchos de los casos es mediante el auxilio de algún colaborador o auxiliar⁸³.

En cuanto a los AAAPM, en términos generales, el desempeño de su cargo o actividades es auxiliado básicamente por un suplente, secretario, tesorero y vocal.

Partiendo de los AAAPM que sí tienen colaboradores o auxiliares, como lo muestra el cuadro 15, en los municipios de estudio, éstos se distribuyen de la siguiente manera:

- i) En los Municipios Panistas, Atlixco es donde el AAAPM tienen más suplentes, 88.5%. En San Andrés Cholula la situación es diferente, ya que aquí sólo el 50% de los AAAPM tiene suplente y secretario.
- ii) En los Municipios Prístas, tanto en Zacapoaxtla como en Francisco Z. Mena, el 100% de los AAAPM tienen un suplente. En cuanto a las siguientes figuras: secretario, tesorero y vocal, éstas se encuentran más en Francisco Z. Mena, ya que aquí los AAAPM cuentan con ellas, en porcentajes del 57.1%, 42.9% y 35.7%, respectivamente. En Zacapoaxtla los AAAPM no cuentan con Secretario y Tesorero, sino más bien con vocal, pues éste está contenido en ellos en un 80%.
- ii) Finalmente en el municipio perredista de San Pablo Anicano, aquí el 100% de los AAAPM cuenta con un solo suplente, ver cuadro 14.

⁸³ Información proporcionada por las Autoridades de los Municipios de estudio, 2004

Cuadro 14

Tipo de colaboradores o auxiliares de las actividades del AAAPM, por Municipio, 2004											
Municipio		Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Colaboradores o Auxiliares	Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
suplente	Si	23	88.5	2	50.0	5	100.0	14	100.0	4	100.0
	No	3	11.5	2	50.0						
	Total	26	100	4	100	5	100	14	100	4	100
Secretario	Si	6	23.1	2	50.0			8	57.1		
	No	20	76.9	2	50.0	5	100.0	6	42.9	4	100.0
	Total	26	100	4	100	5	100	14	100	4	100
Tesorero	Si	4	15.4					6	42.9		
	No	22	84.6	4	100.0	5	100.0	8	57.1	4	100.0
	Total	26	100	4	100	5	100	14	100	4	100
Vocal	Si	2	7.7			1	20.0	5	35.7		
	No	24	92.3	4	100	4	80.0	9	64.3	4	100.0
	Total	26	100	4	100	5	100	14	100	4	100
Otro	Si	20	76.9	4	100	2	40.0	7	50.0	1	25.0
	No	6	23.1			3	60.0	7	50.0	3	75.0
	Total	26	100	4	100	5	100	14	100	4	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

Más allá de haber mostrado la figuras con que cuenta el AAAPM para desempeñar sus funciones o sus actividades en sus respectivas Colonias, Barrios, Comunidades, etc., también se encontró que éstos, se auxilian de otras figuras.

- i) En los municipios panistas, en Atlixco y San Andrés Cholula, el 76.9% y 100% de los AAAPM tienen otros colaboradores.
- ii) En los municipios priístas, Zacapoaxtla y Francisco Z. Mena, el 40% y el 50% de los AAAPM tienen otros colaboradores.
- iii) Y finalmente, en el municipio perredista de San Pablo Anicano, sólo el 25% de los AAAPM tiene colaboradores.

En el caso de Atlixco y San Andrés Cholula, los colaboradores del AAAPM son principalmente la figura del Juez de Paz, en un 85% y 75%, respectivamente.

En Zacapoaxtla y Francisco Z. Mena, las cosas son diferentes: en el primer caso, los AAAPM no tienen como auxiliar al Juez de Paz, el cual es común en los Municipios Panistas, sino más bien éstos, cuentan con la figura del Auxiliar y Secretaria; en el segundo caso, el 57.1% de los AAAPM tiene como colaborador al Juez de Paz, además de que el 14.3% tiene como colaborador a citadores, y el 28.6%, a policías.

Y en San Pablo Anicano, sólo un AAAPM tiene como colaborador al Juez de Paz, ver cuadro 15.

Cuadro 15

Otros colaboradores o auxiliares de las actividades del AAAPM, por Municipio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Juez de paz	17	85.0	3	75.0			4	57.1	1	100
Comité de obra	1	5.0								
Policías	1	5.0	1	25.0			2	28.6		
Representante de manzana	1	5.0								
Citadores							1	14.3		
Secretaria					1	50.0				
Auxiliar					1	50.0				
Total	20	100	4	100	2	100	7	100	1	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

Además, producto de las entrevistas hechas a cada uno de los AAAPM en los 9 Municipios de estudio, se pudo identificar la existencia de figuras o instancias que ayudan o colaboran en las actividades que realiza el AAAPM. Dichas figuras tienen diversos orígenes, los cuales van desde el marco jurídico, como sucede en algunos casos con del juez de paz y el suplente, hasta convencionalismos locales, es decir costumbres y tradiciones adoptadas por la población de barrios, colonias, comunidades, etc., en el nombramiento de las figuras del secretario, vocal y tesorero, así como de los comités de obra pública, que sugieren o consideran tendrán que apoyar al AAAPM. Cabe señalar que tal nombramiento en algunos casos también proviene de las Autoridades Municipales.

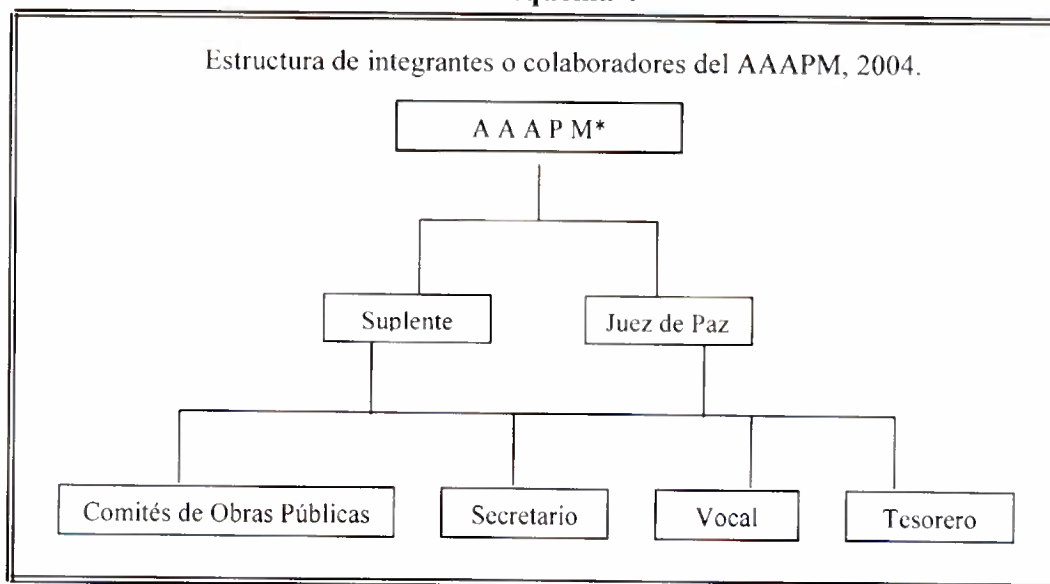
Con base en lo anterior, el esquema 4 permite ver la existencia de una estructura de integrantes o colaboradores con que cuentan o dispone el AAAPM para desempeñar sus funciones.

Es una estructura que no necesariamente la tiene cada uno de los AAAPM entrevistados, sin embargo, da muestra de la diversidad de figuras o instancias que existen a nivel barrio, colonia, comunidad, etc., que de alguna u otra manera están colaborando o auxiliando las funciones o actividades del AAAPM.

De los municipios en donde se encontró a la figura de AAAPM, Atlixco es el que por lo menos en un 7.7% de los casos de estudio, el AAAPM presenta la estructura de colaboradores o auxiliares del esquema 4. Le sigue, San Andrés Cholula con un 50% de los casos con igual estructura de colaboradores excepto tesorero, vocal y comités de obra. Francisco Z. Mena con por lo menos un 35.7% de los casos que tiene la misma estructura de colaboradores del esquema 4, excepto el suplente y comités de obra. Finalmente, San Pablo Anicano con sólo un 25% de los AAAPM que cuenta con suplente y juez de paz, y Zacapoaxtla en el que tan sólo el 20% de AAAPM entrevistados tiene tanto suplente como vocal. Estos dos últimos municipios no cuentan con el resto de las instancias o figuras de colaboración del esquema 4.

Por lo anterior, podemos decir que es el municipio de Atlixco en donde el AAAPM presenta una más amplia estructura de colaboradores, a diferencia del resto de los municipios, en donde los AAAPM presentaron sólo parte de la estructura del esquema 4.

Esquema 4



*Agente Auxiliar de la Administración Pública Municipal

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

Por su parte, la designación de los colaboradores o auxiliares del AAAPM, es de la siguiente manera:

- i) En los municipios panistas, Atlixco y San Andrés Cholula, el suplente es designado en un 100% por la comunidad, en los casos donde el AAAPM tiene secretario, éste fue designado en un 83.3% y en un 100% por la comunidad, respectivamente en los municipios mencionados. El restante 16.7% lo designó el Inspector. En Atlixco, donde los AAAPM tienen secretario y tesorero, éste fue designado en un 100% por la comunidad. En cuanto a las otras figuras de las que se apoyan, éstas fueron designadas en un 95% y 75% básicamente por la comunidad, el restante lo hizo el inspector.
- ii) En los municipios priístas, tanto en Zacapoaxtla como en Francisco Z. Mena, el suplente fue designado en un 100% y 60% por la comunidad, respectivamente. En el caso del otro 40%, fue designado por el Presidente de la Junta Auxiliar. En cuanto al secretario, en el municipio de Zacapoaxtla, el AAAPM no cuenta con él, además de que no tiene tesorero. Con respecto al vocal, en este municipio se dio el caso de que sólo un AAAPM lo tiene, y éste fue

designado por él mismo. En cuanto a la designación de otras figuras, ésta es llevada a cabo principalmente por la comunidad, ya que en el 95% de los casos de estudio así lo muestra. En Francisco Z. Mena el secretario, tesorero y vocal es designado en un 100% por la comunidad, y en cuanto a las otras figuras, éstas fueron designadas en un 57% por la comunidad y en un 43% por el mismo AAAPM.

iii) Finalmente, en el municipio perredista de San Pablo Anicano, y en los casos donde el AAAPM tiene suplente, éste es designado en un 100% por la comunidad. En cuanto a las otras figuras, que son colaboradores o auxiliares, éstas fueron designadas en un 100% por la comunidad, ver cuadro 16.

Cuadro 16

Instancia o figura que elige al colaborador o auxiliar del AAAPM, por Municipio, 2004											
Municipio		Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Colaboradores o Auxiliares	Instancia o figura que elige al colaborador o auxiliar	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
suplente	La comunidad	23	100.0	2	100.0	3	60.0	14	100.0	4	100.0
	El Presidente de la Junta Auxiliar					2	40.0				
	Total	23	100	2	100	5	100	14	100	4	100
Secretario	La comunidad	5	83.3	2	100			8	100		
	Lo designa el inspector	1	16.7								
	Total	6	100	2	100	0	0	8	100	0	0
Tesorero	La comunidad	4	100					6	100		
	Total	4	100	0	0	0	0	6	100	0	0
Vocal	La comunidad	2	100					5	100		
	El inspector					1	100				
	Total	2	100	0	0	1	100	5	100	0	0
Otro	La comunidad	19	95	3	75			4	57.1	1	100
	El inspector	1	5			1	50	3	42.9		
	El Presidente de la Junta Auxiliar					1	50				
	No sane / no contestó			1	25						
	Total	20	100	4	100	2	100	7	100	1	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

b) Reuniones con sus colaboradores

En cuanto a las reuniones que los AAAPM sostienen con sus colaboradores, se encontró que:

- i) De los dos municipios panistas, en Atlixco, las opciones que se manejan en el cuadro 19, sobre el tiempo de reunión: un día por semana, cada quince días, cada mes, cada dos meses y más, todas tienen un porcentaje de AAAPM por debajo del 20%, también llama la atención que el 30% de ellos realiza reuniones con sus colaboradores sólo cuando es necesario y más aun, que el 8% no se reúna con sus colaboradores. Para el caso de San Andrés Cholula, solamente el 25% se reúne a trabajar cada mes. Sin embargo, el otro 75% lo hace casi todos los días de la semana, dos AAAPM 6 días por semana y un AAAPM 5 días por semana.
- ii) En los municipios priístas, para el caso de Zacapoaxtla, los AAAPM llevan a cabo reuniones con sus colaboradores: el 40% cada quince días, 20% cada dos meses y más, y el 40% sólo cuando es necesario. En Francisco Z. Mena, los AAAPM respondieron que realizan reuniones con sus colaboradores cada mes (35.7%) y cuando es necesario (50%).
- iii) Por su parte en el municipio perredista, las reuniones de los AAAPM con sus colaboradores se llevan a cabo cada mes y cuando es necesario, en ambos casos con un 50%, respectivamente, ver cuadro 17.

Cuadro 17

Reuniones del AAAPM con sus colaboradores o Auxiliares, por Municipio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Tiempo de reunión	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Un día por semana	5	19.2					1	7.14		
Cada quince días	3	11.5			2	40.0				
Cada mes	3	11.5	1	25.0			5	35.7	2	50.0
Cada dos meses y más	5	19.2			1	20.0	1	7.14		
Cuando es necesario	8	30.8			2	40.0	7	50.0	2	50.0
No se reúnen a trabajar	2	7.69								
Otro			3*	75.0						
Total	26	100	4	100	5	100	14	100	4	100

* En el Municipio de San Andrés Cholula, 2 AAAPM se reúnen a trabajar con sus colaboradores 6 días por semana, y un AAAPM se reúne 5 días por semana.

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

c) Reuniones con la población de su colonia o barrio

Por su parte los AAAPM, también llevan a cabo reuniones con la población de las Colonias, Barrios, Comunidades, etc. En los municipios de estudio, éstas se realizan en el 100% de los casos con la población de su colonia, ver cuadro 18, salvo el municipio de Zacapoaxtla en donde un AAAAPM dijo no realizar reuniones.

Cuadro 18

Ingresos que percibe el AAAPM, por Municipio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si	28	100	4	100	5	83.3	14	100	5	100
No					1	16.7				
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

d) Tiempo dedicado

Respecto al tiempo en el que se llevan a cabo las reuniones de los AAAPM con la gente de las Colonias, Barrios, Comunidades, etc., se encontró que:

- i) En los dos municipios panistas Atlixco y San Andrés Cholula, éstas, se realizan básicamente cuando son necesarias, con un 50% en ambos casos, es de resaltar que en Atlixco se efectúan, en el 29% de los casos, más allá de tres meses. En este mismo Municipio el resto de los casos se distribuye en porcentajes menores al 10%, mismos que corresponde a cada semana, quince días, un mes, dos meses y cada tres meses. Por su parte, en San Andrés Cholula el restante 50% de los casos se distribuye en 25% cada semana y 25% cada más de tres meses.
- ii) En los municipios priistas, también se encontró que hay reuniones que se llevan a cabo con la población de las colonias, básicamente cuando es necesario, para Zacapoaxtla es en el 33.3% de los casos y en Francisco Z. Mena en el 50%. Como segundos porcentajes más altos se tienen a las reuniones que se celebran cada mes, el primer municipio con un 33.3% de los casos y en el segundo con un 28.6%.
- iii) En el municipio perredista de San Pablo Anicano, aquí, los AAAPM en un 60% de los casos realizan reuniones con la gente de sus comunidades o colonias básicamente cuando es necesario, el restante 40% se distribuye en: 20% de los casos hace reuniones cada mes y el otro 20% cada tres meses y más, ver cuadro 19.

Cuadro 19

Reuniones de los AAAPM con la población de sus colonias, barrios, comunidades, etc., por Municipio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Cada semana			1	25.0	1	16.7				
Cada quince días	2	7.1					1	7.1		
Cada mes	1	3.6			2	33.3	4	28.6	1	20.0
Cada dos meses	2	7.1					2	14.3		
Cada tres meses	1	3.6								
Más de tres meses	8	28.6	1	25.0					1	20.0
No realiza reuniones					1	16.7				
Cuando es necesario	14	50.0	2	50.0	2	33.3	7	50.0	3	60.0
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

e) Calendarización

De las reuniones de los AAAPM con la población de las colonias se encontró que:

- i) En los municipios panistas, Atlixco y San Andrés Cholula, prácticamente no hay una calendarización, ya que en ambos municipios el 75% de los AAAPM respondió que no las realizan.
- ii) Por su parte en los municipios priístas, y principalmente en Francisco Z. Mena la situación se agrava, ya que el 100% de los AAAPM dijo no tener calendarizadas las reuniones con la población de su colonia, por su parte en Zacapoaxtla el porcentaje es menos, pero no deja de ser por arriba del 50% de los casos.
- iii) Aunado a lo anterior, en el municipio perredista de San Pablo Anicano, ahí el 100% de los AAAPM no calendariza sus reuniones con la gente de sus comunidades, ver cuadro 20.

Cuadro 20

Calendarización de las reuniones de los AAAPM con la población de colonias, barrios, comunidades, etc., por Municipio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si	7	25.0	1	25.0	1	16.7				
No	21	75.0	3	75.0	4	66.7	14	100	5	100
No realiza reuniones					1	16.6				
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM. 2004.

f) Valoración

Las reuniones que tienen los AAAPM con la gente de las colonias, comunidades, barrio, etc., es valorada por el mismo AAAPM, y esto lo hace a partir de los resultados o los logros que tienen las colonias, y los cuales tienen que ver principalmente con la gestión y cumplimiento de obra pública, solución de conflicto entre vecinos, etc.

i) En el caso del municipio panista de Atlixco, se encontró a AAAPM que respondieron de forma muy diversa, es decir algunos consideraron que las reuniones fueron excelentes, buenas, regulares y otros mencionaron que fueron malas, sin embargo, más del 50% de los AAAPM básicamente considera a tales reuniones como regulares, pues cree que la gente es muy apática, ya que asiste poco a éstas, en este sentido un AAAPM del Municipio agrega:

...[las reuniones son regulares] porque se piensa de manera diferente y no se acuerdan las cosas.

Por su parte, en San Andrés Cholula, las reuniones que los AAAPM realizan con la gente de las colonias, son también consideradas como regulares, pues el 75% de los AAAPM así lo dijo, y esto se debe principalmente, y de acuerdo a los AAAPM, a que no se llega a un acuerdo para resolver los problemas, por lo anterior, un AAAPM del municipio comenta:

... [las reuniones son regulares] porque hay divisiones... la gente no está de acuerdo para resolver un problema.

ii) En los municipios priistas, se encontró que en Zacapoaxtla, los AAAPM consideran básicamente a dichas reuniones como buenas y regulares, con el 33.3% de los casos, respectivamente, y ello se debe, para el primer caso, a que lo que se acuerda se lleva a cabo, y en el segundo, por que la gente no asiste a las reuniones y por que no se llegan a acuerdos, a esto dos AAAPM de este municipio agregan:

... [las reuniones son buenas] por que nos ponemos de acuerdo en las reuniones.

... [las reuniones son regulares] porque la gente no asiste y porque proponen cosas y después no se participa.

En Francisco Z. Mena, los AAAPM consideraron a tales reuniones, en el 50% de los casos, como buenas y con el 42.9% regulares, ello se debe a que en el primer caso los AAAPM perciben que las cosas que se hacen son porque se llegó a un acuerdo, y en el segundo caso los AAAPM consideran que la gente no acude a las reuniones y porque no hay acuerdos entre ellos, a lo anterior dos AAAPM del municipio agregan:

... [las reuniones son buenas] porque lo que se hace se acuerda.

... [las reuniones son regulares] porque la gente participa pero no al 100%.

iii) Finalmente, en el municipio perredista de San Pablo Anicano, los AAAPM consideran que las reuniones con la gente de las comunidades en el 40% de los casos buenas y en el otro 40% regulares. Los AAAPM que consideran a las reuniones como buenas, se debe a que perciben que las cosas que se tratan en ellas se llevan a cabo. Por su parte los AAAPM que consideran a las reuniones como regulares, se debe a que en ocasiones al no tener tiempo la gente, ésta no asiste a las reuniones y por ende no participa, ver cuadro 21.

Cuadro 21

Calendarización de las reuniones de los AAAPM con la población de colonias, barrios, comunidades, etc., por Municipio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Excelentes	5	17.9	1	25.0	1	16.7	1	7.1	1	20.0
Buenas	6	21.4			2	33.3	7	50.0	2	40.0
Regulares	14	50.0	3	75.0	2	33.3	6	42.9	2	40.0
Malas	3	10.7								
No realiza reuniones					1	16.7				
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

g) Reuniones con las autoridades municipales

También los AAAPM llevan a cabo reuniones con sus autoridades municipales. En tres de los cinco municipios, Zacapoaxtla, Francisco Z. Mena y San Pablo Anicano, el 100% de los AAAPM las realiza.

En Atlixco las hace el 96.4% de los agentes y en San Andrés Cholula el 75.5%. Por su parte, en el resto de los casos, de estos dos últimos municipios, hay AAAPM que no han tenido reuniones con las autoridades municipales, además cabe mencionar que estos municipios son panistas, ver cuadro 22.

Cuadro 22

Reuniones de los AAAPM con las Autoridades del Municipio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si	27	96.4	3	75.0	6	100	14	100	5	100
No	1	3.6	1	25.0						
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

h) Tiempo dedicado

- i) En los municipios panistas, principalmente en Atlixco, las reuniones entre los AAAPM y las autoridades municipales, en el 50% de los casos, se realizan cuando es necesario. También hay quienes respondieron que se realizan cada semana, cada quince días, cada mes, cada tres meses, y cada tres meses y más, pero en estos casos los porcentajes están por abajo del 15%. En San Andrés Cholula, las reuniones que tienen los AAAPM y las autoridades del municipio se distribuyen en: 25% de los casos cada quince días, 25% cada tres meses y 25% cada más de tres meses. Cabe mencionar que en estos dos municipios se encontró que el 25% y el 3.6% de los AAAPM, respectivamente, no tiene reuniones con las autoridades municipales.
- ii) En cuanto a los municipios priístas, aquí los AAAPM y las autoridades municipales realizan reuniones básicamente cuando es necesario, ya que en Zacapoaxtla el 50% de los casos así lo dijo, y en Francisco Z. Mena el 53.8%.
- iii) En el caso del municipio perredista, también hay un porcentaje de AAAPM que dijeron no tener reuniones con sus autoridades municipales, este fue del 40%, otro 40% dijo tener cada tres meses y más, y el resto, 20%, dijo tenerlas cada mes, ver cuadro 23.

Cuadro 23

Reuniones de los AAAPM con las población Autoridades Municipales, por Municipio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Tiempo de la reunión	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Cada semana	1	3.6			1	16.7				
Cada quince días	2	7.1	1	25.0	1	16.7	1	7.7		
Cada mes	3	10.7					3	23.1	1	20.0
Cada dos meses							2	15.4		
Cada tres meses	3	10.7	1	25.0						
Más de tres meses	4	14.3	1	25.0	1	16.7			2	40.0
No realiza reuniones	1	3.6	1	25.0						
Cuando es necesario	14	50.0			3	50.0	7	53.8	2	40.0
No sabe / no contestó										
Total	28	100	4	100	6	100	13	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

i) Calendarización

Con respecto a la calendarización de las reuniones entre los AAAPM y las autoridades municipales, las entrevistas a los AAAPM permitieron ver que tanto en los municipios panistas, priistas y el perredista, dichas reuniones son escasas, pues así lo indica el porcentaje de los casos de estudio, el cual está por debajo del 25%, ver cuadro 24.

Cuadro 24

Calendarización de las reuniones de los AAAPM con las Autoridades Municipales, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si	6	21.4	1	25.0	1	16.7	1	7.1		
No	19	67.9	2	50.0	5	83.3	13	92.9	5	100
No sabe / no contestó	2	7.1								
No realiza reuniones	1	3.6	1	25.0						
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

j) Valoración

Producto de los resultados que obtienen los AAAPM en las reuniones con las autoridades municipales, se deriva una valoración o una percepción de dichas reuniones.

i) En el caso del municipio panista de Atlixco, éstas son principalmente valoradas en un 53.5% como buenas, debido básicamente a que se han solucionado los problemas, porque hay orientación y porque se explica que se debe hacer ante una eventualidad, a este respecto un AAAPM de este Municipio, agrega:

... [las reuniones son buenas] porque se trata de apoyar más a la gente.

También es de mencionar que en este municipio el 14.3% de los AAAPM dijo que las reuniones eran regulares, y ello debido a que no se logran los objetivos y se trabaja muy lento, a esto, un AAAPM del municipio agrega:

... [las reuniones son regulares] porque [a veces] hay acuerdos y desacuerdos.

En San Andrés Cholula, los AAAPM dijeron que las reuniones con las autoridades municipales eran excelentes, debido a que hay buena relación y apoyo del gobierno, porque hay respuesta hacia los problemas y porque son atendidas sus peticiones.

ii) Por su parte, en los municipios priistas, se encontró que en Zacapoaxtla las reuniones son consideradas principalmente como buenas en un 50% de los casos y malas en un 33.3%. Buenas, debido a que los AAAPM consideran que sí hay apoyo a las colonias, y malas porque no los invitan, no les resuelven sus problemas y los hacen esperar. En Francisco Z. Mena, las reuniones son principalmente regulares en un 57.1% de los casos y buenas en el 28.6%. Son regulares, porque los AAAPM consideran que no se llegan a acuerdos, porque no se cumple con lo que se promete y porque no todo se atiende, aquí un AAAPM de este municipio agrega:

... [las reuniones son regulares] porque hay veces que nada más se habla y a veces no se hace nada.

Y son buenas, porque los AAAPM consideran que se apoya a la comunidad, se resuelven los problemas y siempre los atienden.

iii) Finalmente en el municipio perredista de San Pablo Anicano, 40% de los AAAPM consideran a dichas reuniones como buenas y otro 40% como regulares. En cuanto a las reuniones buenas, éstas son porque los AAAMP dicen que sí son atendidos los asuntos que les exponen a las autoridades del municipio. Y son regulares porque algunas veces no se puede atender todo lo que exponen, además de que no les permiten tener participación en lo que se decide, ver cuadro 25.

Cuadro 25

Calendarización de las reuniones de los AAAPM con las Autoridades Municipales, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Excelentes	7	25.0	3	75.0			2	14.3	1	20.0
Buenas	15	53.5			3	50.0	4	28.6	2	40.0
Regulares	4	14.3			1	16.7	8	57.1	2	40.0
Malas	1	3.6			2	33.3				
No realiza reuniones	1	3.6	1	25.0						
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

k) Ingresos que percibe por el cargo

En cuanto a los ingresos que percibe el AAAPM por desempeñar ese puesto, cabe resaltar que por ley dicho cargo es honorífico, sin embargo en el municipio de San Andrés Cholula se encontró que un AAAPM recibe una compensación de 5,000 pesos mensuales. Además de que en el municipio de San Pablo Anicano a todos los AAAPM se les da una gratificación mensual de 800 pesos. En el resto de los municipios el cargo no tiene retribución, ver cuadro 26.

Cuadro 26

Ingresos que percibe el AAAPM, por Municipio, 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si			1	25.0					5	100
No	28	100	3	75.0	6	100	14	100		
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

5. Funciones que desempeñan los AAAPM

De acuerdo a la Ley Orgánica Municipal las atribuciones y deberes de los AAAPM deben estar contenidos en el reglamento que deben elaborar las autoridades municipales, sin embargo, la visita a los 5 municipios de estudio mostró que no todos los municipios cuentan con dicho reglamento, por tanto, las funciones que los AAAPM desempeñan, vienen siendo prácticamente recomendaciones de manera verbal, que no se fundamentan o encuentran su origen en una normatividad.

a) Reglamentos que utilizan

En el caso de los municipios panistas, Atlixco es el único que cuenta con reglamento, sin embargo de los 28 AAAPM entrevistados uno de ellos dijo no tenerlo, a pesar de que las autoridades del municipio dijeron que todos los AAAPM del municipio contaban con él. Como ya se dijo anteriormente, el resto de los municipios de estudio no cuenta con un reglamento que especifique sus actividades y funciones, sin embargo, éstas últimas se establecen de palabra principalmente, cuando se entrega el nombramiento al AAAPM⁸⁴, ver cuadro 27.

Cuadro 27

Reglamento de deberes y atribuciones del AAAPM, por Municipio 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si	26	92.9								
No	2	7.1	4	100	6	100	14	100	5	100
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

⁸⁴ Información proporcionada por las Autoridades a las que se entrevistó, y las cuales ya han sido mencionadas.

b) El Municipio de Atlixco y su reglamento del AAAPM.

En el caso de Atlixco, éste es el único municipio de los 9 de estudio, que cuenta con un reglamento de Inspectores.

Dicho reglamento como ya se vio fue creado durante el período (1996-1999), con la intención y necesidad de regular las actividades de los Inspectores. Éste primer reglamento esta compuesto por 5 apartados: Antecedentes, Disposiciones Generales, Del objeto, Deberes y Atribuciones, y Transitorios.

- La parte de los antecedentes en términos generales hablan acerca de la necesidad del por qué se debe elaborar un reglamento para los Inspectores.
- Las disposiciones generales, están compuestas básicamente por tres artículos, en ellos se define al Inspector, se establece la instancia a la cual estará sujeto, se delimita su espacio físico al cual representará, y se menciona la conformación de las Inspectorías, que en este caso, estarán integradas por el Inspector Propietario y el Inspector Suplente.
- Del objeto, este apartado esta integrado por un artículo, en él se establece que el reglamento de Inspectores tiene por objeto regular a los Inspectores.
- Deberes y atribuciones, es un apartado compuesto por seis artículos. En el primero, se establecen veinte deberes y atribuciones. En los otros cinco, se especifica el lugar donde se llevaran a cabo las reuniones que éste debe organizar, la obligación de mantener contacto con las autoridades municipales, la atribución que tienen la población para elegir a sus respectivos Inspectores, y la posibilidad de que éste sea removido del cargo.
- Finalmente, en la parte de Transitorios, se especifica lo referente a la entrada en vigor y publicación del reglamento, ver anexo.

Sin embargo, el tiempo de duración de este primer reglamento fue hasta febrero del 2004, año que entró en vigor un segundo reglamento para los Inspectores⁸⁵, y el cual fue resultado, de acuerdo

⁸⁵ Este segundo reglamento para los AAAPM, fue aprobado por 14 autoridades municipales, sin embargo 3 lo hicieron bajo protesta. Esto a su vez, habla de alguna inconformidad con respecto a dicho reglamento.

con las Autoridades del Municipio, de la necesidad de actualizar las funciones que desempeñaban los AAAAP, mismas que ya no eran acorde con la problemática de los barrios, colonias, comunidades, etc.

Este segundo reglamento, está compuesto por 4 apartados: Disposiciones Generales, Deberes y Atribuciones, Transitorios, y Dictamen.

- El primer apartado, Disposiciones Generales, lo componen cuatro artículos, en ellos se define al Inspector, se delimita el espacio físico en cual actuará, se menciona la conformación de las inspectorías, y finalmente se menciona el objeto del reglamento de Inspectores, el cual es, regular las funciones de éstos últimos.
- El segundo apartado, Deberes y Atribuciones, está compuesto por seis artículos, en el primero de ellos se establecen treinta Deberes y Atribuciones que tienen los AAAPM. En los restantes cinco artículos se establece el lugar donde se llevarán a cabo las reuniones que debe organizar el AAAPM, la obligación de tener contacto con las autoridades municipales, la necesidad de nombrar tanto a un AAAPM propietario, así como a su Suplente, la posibilidad que tiene el Presidente Municipal para designar al AAAPM, y el tipo de cargo, que en este caso, es honorífico.
- Finalmente, lo correspondiente al Dictamen, en este apartado se habla de lo referente a la aprobación del reglamento, ver anexo.

Con base en los dos reglamentos que acabamos de describir, y a manera de reflexión, podemos decir, que si bien es cierto que en el municipio de Atlixco ha existido una preocupación por elaborar el reglamento de AAAPM, así como su actualización, también es cierto, que éste último no ha tenido los resultados que se esperan, y ello se debe a tres aspectos básicos: Sobre carga de obligaciones y atribuciones, desempeño de un cargo honorífico, y la falta de un procedimiento de designación.

1. Con respecto a los Deberes y Atribuciones, se puede ver que éstos aumentaron de 20 que contenía el primer reglamento a 30 en el actual. Dicho aumento se traduce en un exceso

- de trabajo para los AAAPM, y el cual va más allá de cuestiones básicas como expedir constancias domiciliarias, reportar problemas de obra pública a las autoridades municipales, etc., a tareas más complejas como: coadyuvar con la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología para la regularización de la nomenclatura de las calles, formar un inventario de bienes muebles e inmuebles del patrimonio de la comunidad, vigilar que se cumpla el Bando de Policía y Buen Gobierno, elaborar un padrón de vecinos, establecer un horario de atención a la población, etc. Por lo anterior, en muchos de los casos el AAAPM, opta por no seguir el reglamento, lo interpreta a su manera o lleva a cabo las funciones que, tradicionalmente, anteriores AAAPM han desempeñado. Es decir, el reglamento, en vez de ser un instrumento que facilite las funciones de los AAAPM, se convierte en una carga que las obstaculiza.
2. El desempeño del cargo del AAAPM, desde que fue creado en el municipio, siempre ha sido honorífico. Esto a su vez, ha provocado que por lo menos se vean 4 escenarios en los cuales se están reflejando el tiempo y consistencia bajo la cual desempeña su cargo: El primero, tiene que ver con desempeñar el cargo de AAAPM y trabajar los 6 días de la semana; Segundo, desempeñar el cargo y trabajar 5 o 4 días de la semana; Tercero, desempeñar a medias su cargo y trabajar los 6 días de la semana; Cuarto, desempeñar a medias su cargo y trabajar 5 o 4 días a la semana.
 3. Tanto en el primer reglamento como en el segundo, se ha notado la falta de un procedimiento de elección que especifique las fechas, tiempos y actores que formaran parte en dicho proceso, a pesar de que se menciona que la población es la que elige al AAAPM. Es decir, en las autoridades municipales se percibe la falta de una visión que apunte hacia la elaboración de un plan de trabajo en el que se contemple los pasos a seguir para la designación de los AAAPM.

Por lo escrito en los 3 puntos arriba mencionados, podemos decir que el reglamento no está propiciando un mejoramiento de las funciones que desempeñan los AAAPM en su afán por promover la participación ciudadana.

c) Funciones que desempeñan

Más allá de no contar con un reglamento en donde se especifiquen cuáles son los deberes y atribuciones del AAAPM, en los municipios de estudio, dichos deberes y obligaciones, las autoridades municipales los han comunicado tradicionalmente de forma verbal a los AAAPM, lo cual se traducen en las funciones que desempeñan en sus respectivas Colonias, Barrios, Comunidades, etc.

i) Por lo anterior, y para el caso de los municipios panistas, en Atlixco el 85.7% de los AAAPM dijeron conocer sus funciones, sin embargo hubo un porcentaje que dijo no conocerlas, 10.7%. En cuanto al otro municipio panista, San Andrés Cholula, el 100% de los AAAPM dijo conocer sus funciones. Llama la atención que en Atlixco a pesar de que se cuenta con un reglamento de AAAPM, un porcentaje de éstos no conoce sus funciones, y caso contrario es San Andrés Cholula, donde a pesar de que no hay un reglamento para los AAAPM, el 100% de éstos dijeron conocer sus funciones. Aunado a lo anterior y en términos generales los AAAPM del municipio de Atlixco dijeron conocer y desempeñar las siguientes funciones:

... dar constancias de ingresos y domiciliarias, formar comités de obra, gestionar obra pública ante el Municipio, ver que se cumpla el bando de policía y buen gobierno, otorgar permiso para hacer fiestas y mantener el orden público, entre otras.

En el caso del municipio de San Andrés Cholula, los AAAPM dijeron conocer y desempeñar principalmente las siguientes funciones:

... auxiliar a la Presidencia Municipal en las cosas administrativas, gestionar obra pública a las autoridades del municipio, checar los problemas de la comunidad.

ii) En el caso de los municipios priistas, se encontró que en Zacapoaxtla sólo el 33.3% de los AAAPM conoce sus funciones, mientras que el 50% de ellos no las conoce y el 16.7% sólo conoce algunas. Por su parte en el otro municipio priista, Francisco Z. Mena, el porcentaje de los AAAPM que conocen sus funciones es un poco más con respecto al Municipio de Zacapoaxtla, pues es del 50%. Sin embargo, el porcentaje de AAAPM que dijo no conocer sus funciones es menor con respecto al municipio anterior, ya que aquí es de 21.4%, pero no obstante el porcentaje que conocen algunas funciones es mayor, 28.6%. Agregado a lo anterior, los AAAPM del municipio de Zacapoaxtla dijeron conocer y desempeñar las siguientes funciones:

... organizar asambleas, dar a conocer los apoyos del gobierno [a la gente], vigilar la comunidad y ver que se arreglen los problemas de la comunidad.

En Francisco Z. Mena, los AAAPM dijeron conocer y desempeñar las siguientes funciones:

... atender las demandas de la comunidad, gestionar las necesidades de la comunidad, mantener organizada a la colonia, hacer reuniones en la colonia y supervisar que se cumpla la obra pública.

iii) En lo que respecta al municipio perredista de San Pablo Anicano, sólo el 60% de los AAAPM conoce sus funciones, un 20% no las conoce y otro 20% sólo conoce algunas, ver cuadro 28. De los que dijeron conocer sus funciones comentaron las siguientes:

... dar comprobantes domiciliarios, formar comités de obra, otorgar permisos para eventos, realizar reuniones con la gente y vigilar que todo esté tranquilo.

Cuadro 28

Conocimiento de las funciones que debe desempeñar el AAAPM, por Municipio 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si	24	85.7	4	100	2	33.3	7	50.0	3	60.0
No	3	10.7			3	50.0	3	21.4	1	20.0
Algunas	1	3.6			1	16.7	4	28.6	1	20.0
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

6. Instancias de capacitación y coordinación que tienen los AAAPM

i) Con respecto a la capacitación que reciben los AAAPM, en los municipios panistas se encontró que en Atlixco las autoridades dijeron que sí se ha capacitado, orientado y dado pláticas a los AAAPM, en relación con sus funciones. Sin embargo, contrastando con las respuestas de los AAAPM se puede ver que hay un porcentaje, 21.4%, que no ha recibido capacitación. En San Andrés Cholula, aquí las autoridades del municipio dijeron que los AAAPM recibían capacitación eventualmente, no obstante las respuestas de los AAAPM a la pregunta ¿Reciben capacitación?, permiten ver que a pesar de que ésta es eventual, hay algunos de ellos que no la han recibido, pues el 50% así lo mencionó.

ii) El tema de la capacitación, cuando fue mencionado en los municipios priístas, las autoridades contestaron que los AAAPM no habían recibido y que actualmente no reciben capacitación, esto se pudo comprobar en las respuestas de los AAAPM, ya que en Zacapoaxtla, el 100% de ellos dijo no recibir capacitación. Por su parte, en Francisco Z. Mena, el porcentaje que dijo no recibirla fue de 85.7%. Es de resaltar que en este último municipio, a pesar de que las autoridades dijeron no capacitar a los AAAPM, el trabajo de campo permitió ver que el 14.3% de los AAAPM dijeron que sí se les capacitaba. De lo anterior se puede ver que en el último

municipio, el entendimiento del contenido del concepto capacitación tanto por parte de las autoridades como de los mismos AAAPM es interpretado de diferente manera, ya que en algunos casos se llega a confundir capacitación con pláticas y conferencias informales.

iii) Finalmente, en el municipio perredista de San Pablo Anicano, también las autoridades dijeron no capacitar a los AAAPM, sin embargo, el trabajo de campo arrojó que el 20% de ellos sí recibe capacitación. Esto a su vez, da muestra de las inconsistencias entre las autoridades del municipio y el AAAPM con respecto al concepto de capacitación, ver cuadro 29.

Cuadro 29

Capacitación del AAAPM, por Municipio 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si	22	78.6	2	50			2	14.3	1	20
No	6	21.4	2	50	6	100	12	85.7	4	80
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

a) Instancias que capacitan

i) De los AAAPM que reciben capacitación, ésta proviene, en el caso del municipio panista de Atlixco, básicamente de Derechos Humanos y de la Procuraduría de Justicia del estado de Puebla. Sin embargo, también cabe mencionar que tal capacitación en palabras de los mismos AAAPM fue al inicio del cargo, ya que actualmente no la reciben. En este municipio la capacitación que recibieron los AAAPM en palabras de ellos consistió en:

... depende de la situación... saber cómo es el trato a las personas, cómo debe impartirse la justicia, en saber hasta dónde se puede presionar a la gente [para que participe en las actividades de la colonia]... [dos inspectores agregaron]... en saber cuáles son nuestras funciones.

En el municipio panista de San Andrés Cholula los AAAPM que dijeron ser capacitados, mencionaron que la capacitación proviene de los regidores y de las instancias a las que ellos recurren. En este municipio, un AAAPM agrego:

... consiste en saber cómo resolver los problemas.

ii) De los dos municipio priístas, sólo en Francisco Z. Mena se pudo encontrar que un AAAPM recibe capacitación, y ésta es proporcionada por la Procuraduría de Justicia del Estado.

iii) El caso del municipio perredista de San Pablo Anicano, la capacitación es proporcionada por Coplademun, ver cuadro 30, y de acuerdo a un AAAPM consiste en:

... en saber como solucionar los problemas [de las comunidades].

Cuadro 30

Instancia que proporciona la capacitación del AAAPM, por Municipio 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Regidores	1	4.5	1	50.0						
ONG	2	9.1								
Coplademun									1	100
Derechos Humanos, Procuraduría de Justicia del Estado	19	86.4								
La Procuraduría de Justicia del Estado							1	50.0		
Sindico							1	50.0		
Otro			1	*50.0						
Total	22	100	2	100	0	0	2	100	1	100

* El AAAPM del municipio de San Andrés Cholula, mencionó que recibe capacitación según la instancia o dependencia que visite.
Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

b) Instancias de coordinación

La coordinación del AAAPM es fundamental para el control de sus funciones, así como para la canalización de éstas a las diferentes dependencias del municipio.

Por lo anterior, del grupo de municipios de estudio, el municipio panista de Atlixco es en donde hay un mayor número de AAAPM que son coordinados, el 85.6%. Tal coordinación es básicamente a través de la Dirección de Gobernación.

En los municipios priístas se encontró que en Zacapoaxtla, el 16.7% de los AAAPM es coordinado por el Regidor de Gobernación. Por su parte en Francisco Z. Mena también el 21.4% de los AAAPM es coordinado, y en este caso lo hace básicamente el Presidente Municipal. En términos generales se puede ver que con excepción de Atlixco, Zacapoaxtla y Francisco Z. Mena, en los otros dos municipios, San Andrés Cholula y San Pablo Anicano, no existe instancia alguna que los coordine, ver cuadro 31.

Cuadro 31

Coordinación del AAAPM, por Municipio 2004										
Municipio	Atlixco		San Andrés Cholula		Zacapoaxtla		Francisco Z. Mena		San Pablo Anicano	
Respuesta	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%	# de casos	%
Si	24	85.7			1	16.7	3	21.4		
No	4	14.3	4	100	5	83.3	11	78.6	5	100
Total	28	100	4	100	6	100	14	100	5	100

Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida de entrevistas hechas a los AAAPM, 2004.

7. A manera de conclusión

Si bien es cierto que en teoría los AAAPM promueven la participación ciudadana, también es cierto que en la práctica éstos lo hacen bajo condiciones que podríamos catalogar como precarias, claro con la excepción de algunos casos en donde hay intento por mejorar su funcionamiento. Con respecto al proceso de designación, podemos decir que en los municipios

donde se le encontró, sigue habiendo una especie de autoritarismo a la hora de designarlo, ya que hubo casos en los que fue nombrado directamente por el Presidente Municipal. Esto a su vez, lleva a pensar en la existencia de un proceso de designación que no es legítimo. Además, se pudo ver que hay un desfase entre la fecha de designación y la entrega del nombramiento.

En cuanto a la organización y funcionamiento del AAAPM, podemos decir que a pesar de que se auxilia de algunos colaboradores para desempeñar sus funciones, en la mayoría de los casos, éstos no son reconocidos por las autoridades municipales, por tanto son susceptibles de ser removidos del cargo en cualquier momento, pero más aun no son incluidos en las pocas reuniones que se llevan a cabo entre las Autoridades del Municipio y los AAAPM.

Se encontró que en la mayoría de los casos las reuniones que tienen con sus colaboradores son espontáneas y más aún, no tienen una calendarización, por todo esto, podemos decir que la forma de organización del AAAPM no tiene una planeación, ya que consideran que ésta debe llevarse a cabo sólo cuando es necesario. Asimismo, no se encontró la existencia de un patrón de comportamiento que permitiera mostrar una continuidad en el tiempo dedicado a realizar reuniones con la gente de las colonias, barrios, comunidades, etc.

Por lo anterior, también cabe señalar que existe una percepción entre los AAAPM sobre el desempeño de su cargo, y la cual tiene que ver con una actuación básicamente regular, es decir, están reconociendo que el desempeño del cargo no está del todo bien, ya que visualizan problemas tanto en las Autoridades Municipales como en la misma gente de las colonias, barrios, etc., problemas que tienen que ver principalmente con la apatía, la falta de capacitación, etc.

Finalmente, hay que añadir que el cargo es básicamente honorífico, salvó en el municipio de San Pablo Anicano, en donde al AAAPM se le da una compensación de 800 pesos mensuales y en Cholula en donde por lo menos un AAAPM recibe una compensación de 5,000 pesos mensuales. Por su parte, el que el cargo sea honorífico, ha desalentado a seguir desempeñado el papel de AAAPM, ya que consideran que se requiere mucho tiempo de dedicación y por lo tanto se incurre en pérdidas de tiempo (horas) para desempeñar sus trabajos habituales.

Con respecto a las funciones que los AAAPM desempeñan, podemos decir, que la falta de un reglamento ha inhibido su potencial como instancia de participación ciudadana, ya que en ocasiones no conocen sus funciones. Por su parte, lo mismo sucede en el municipio en donde si hay reglamento, Atlixco.

Finalmente, llama la atención que los AAAPM, en términos generales reciban capacitación eventualmente, pero peor aun, son una figura que no tiene una instancia formal de coordinación salvo en el municipio de Atlixco.

***CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES
GENERALES***

Antes de iniciar, es necesario aclarar, que este capítulo se divide en siete partes, las cuales muestran el análisis, resultados y recomendaciones de esta investigación:

En la primera parte se señala cuál es el tipo de participación que promueven los AAAPM; en la segunda, se comentan las condiciones bajo las cuales los AAAMP promueven la participación ciudadana; en la tercera parte, planteamos algunas características de los AAAPM; en la cuarta, identificamos algunos elementos adicionales con respecto al ambiente en el que los AAAPM promueven la participación ciudadana; en la quinta, revisamos lo concerniente a la hipótesis y objetivo general; en la sexta, se plantean las recomendaciones y ajustes que debe tener tanto el marco jurídico como operativo en el que se insertan los AAAPM; y finalmente, analizamos la viabilidad de los AAAPM como mecanismo de participación ciudadana en el marco de las políticas públicas.

a) Conceptualmente los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM) son una instancia o mecanismo que promueve la participación ciudadana en los gobiernos locales, debido a que son una figura cuyo funcionamiento y organización es producto de las relaciones que se entretienen entre las autoridades del municipio y la sociedad. Muestra de ello se ve en la forma en que atienden los problemas de obra pública⁸⁶, los cuales requieren de la participación tanto de las autoridades de los gobiernos locales como de la población. Por tanto, si lo anterior lo contrastamos con una de las principales definiciones de participación ciudadana que dice: “es la que alude en términos generales a una relación estado y sociedad” (Noé Echeverría, 1998: 38), podemos decir que efectivamente los AAAPM son un mecanismo de participación ciudadana.

Sin embargo, los AAAPM también son una instancia que, al desempeñar sus funciones, tocan elementos propios de otros tipos de Participación, tales como: la institucionalizada, ya que

⁸⁶ Por obra pública entiéndase la solución de problemas como: agua potable, pavimentación, alumbrado público, drenaje y alcantarillado, principalmente.

están dentro de un marco jurídico; la social, porque tienen poder de convocatoria y capacidad para organizar a los ciudadanos; autónoma, debido a que, en algunos casos, son capaces de solucionar los problemas de su comunidad sin la necesidad de recurrir al gobierno local, por ejemplo, con las faenas⁸⁷, etc.

- b) Si bien es cierto que conceptualmente los AAAPM son un mecanismo o instancia que promueve la participación ciudadana, el trabajo de campo también permitió ver que son varios los obstáculos a los que se enfrentan para promoverla:

El proceso de designación al cual se someten los AAAPM, a pesar de presentar rasgos democráticos, es decir participación de la sociedad en el proceso de designación, también en algunos casos es un proceso no democrático, ya que sigue habiendo una designación directa, es decir un nombramiento unilateral, por parte de las autoridades del municipio, específicamente por parte del Presidente Municipal, así como del Presidente de la Junta Auxiliar.

Es una figura, que promueve la participación ciudadana bajo condiciones en las que reciben capacitación, asesorías, orientación, principalmente al inicio de sus actividades, sin embargo con el paso del tiempo, éstas no vuelven a aparecer, excepto en el Municipio de Atlixco, en donde durante el primer año de funciones el AAAPM recibió capacitación, pero no obstante, ésta desapareció; pero lo que llama la atención es que no existe una instancia que los coordine, salvo también el caso del Municipio de Atlixco, en donde hay intentos de coordinación, y esto es a través de la Dirección de Gobernación.

Además, no cuentan con un reglamento en que se especifique cuáles son las funciones a desempeñar, salvo el caso del municipio de Atlixco, en donde sí lo hay.

⁸⁷ Se denomina faenas al trabajo comunitario que desempeñan los vecinos de una colonia, comunidad, barrio, etc., con el fin de realizar mejoras a las mismas. Ejemplo de ello, son la limpieza de zanjas, apertura de caminos, mantenimiento de escuelas, etc.

También son una instancia que a pesar de contar con colaboradores para desempeñar sus actividades, en la mayoría de los casos éstos no son reconocidos por las autoridades, lo cual a su vez conlleva a que puedan ser destituidos en cualquier momento. Además, los AAAPM no cuentan con una retribución económica, es decir, el cargo que desempeña el AAAPM es honorífico, excepto en los municipios de San Pablo Anicano, en donde reciben una cantidad de 800 pesos mensuales y en San Andrés Cholula en donde por lo menos uno de ellos recibe la cantidad de 5,000 pesos mensuales. Esto a su vez, los hace susceptibles de no dedicarle mucho tiempo al desempeño del cargo, debido a que sus trabajos personales se lo impiden.

Son también una figura que se reúne para trabajar con sus colaboradores de manera eventual, es decir, se reúnen sólo cuando es necesario, además de que no cuentan con una calendarización de sus actividades. Con lo que respecta a las reuniones que llevan a cabo con la gente de las colonias, barrios, comunidades, etc., éstas, básicamente se realizan cuando es necesario, esto a su vez da muestra de la no existencia de un patrón de comportamiento que permita mostrar una continuidad en el tiempo que el AAAPM dedica a hacer reuniones.

Lo anterior indica que los AAAPM se encuentran en un ambiente en donde no hay planeación en su forma de organización y funcionamiento, lo cual a su vez, se visualiza en las autoridades municipales, ya que se pudo encontrar que éstas, no tienen un sólo programa o política pública que incluya a los AAAPM como mecanismo primordial de participación ciudadana y por ende de interacción y comunicación entre la población y las autoridades.

Pues si bien es cierto que para satisfacer el principal problema del municipio, la obra pública, utilizan a los AAAPM para canalizarla a colonias, barrios, comunidades, etc., también es cierto que éstos no son una forma novedosa de hacerlo, pues han sido utilizados en administraciones anteriores, como se vio en el capítulo 3.

Por otro lado, son una instancia que promueve la participación ciudadana bajo condiciones en donde tienen poca y regular confianza en su gobierno municipal. Esto a su vez, es producto

de promesas incumplidas, así como de la poca disponibilidad que muestran las autoridades para atender los problemas que le aquejan a la población.

Por todo lo anterior, los AAAPM califican el desempeño de su cargo como “regular”.

- c) Para entender el funcionamiento de los AAAPM es necesario mencionar algunas características importantes que se hallaron:

En primer lugar, los AAAPM se caracterizan por tener, en su mayoría, edades por arriba de los 45 años, es decir, es un cargo que lo ocupan básicamente las personas mayores. También se caracteriza por ser un cargo ocupado primordialmente por los hombres, el 93% de los casos; al respecto lo que se encontró es prácticamente una relación directa entre grado de urbanización y el sexo del AAAPM, es decir, a medida que el municipio tiende a ser más urbano, se puede encontrar la presencia del sexo femenino al frente del cargo.

También es una figura cuya mayoría tiene estudios de primaria, pues así lo dijo el 56% de los AAAPM, de éstos el 32% dijo haber terminado la primaria, y para 25% están inconclusos. Cabe agregar que también hay casos en los que el AAAPM posee estudios de licenciatura y posgrado, como sucede en el Municipio de Atlixco y San Andrés Cholula. Por lo anterior, se vuelve a identificar la relación directa entre grado de urbanización y el grado de estudio que tiene el AAAPM, es decir a mayor grado de urbanización, mayor es la escolaridad del AAAPM

En más del 50% de los casos, el AAAPM no militan en algún partido político, esto a su vez muestra la neutralidad con que se desenvuelve el cargo, es decir para desempeñar el puesto de AAAPM no es condición necesaria pertenecer o estar afiliado al partido en turno, sin embargo, también se dio el caso de que sí existe una militancia política del AAAPM con algún partido político, y que no es necesariamente el que está al frente de la administración municipal.

Aunado a lo anterior, el 75% de los AAAPM simpatizan con algún partido político, aquí también se da el caso de que no es necesariamente con aquel que se encuentra en la administración del municipio.

Por último podemos decir que los AAAPM son una figura que no se caracteriza por pertenecer a alguna organización política, económica, social, etc., salvo en algunos casos que se encontraron en los Municipios de Atlixco, Francisco Z. Mena y San Pablo Anicano.

d) Aunado a lo anterior, en el estado de Puebla las autoridades municipales tienen poco conocimiento sobre la existencia de los AAAPM, muestra de ello se encontró en la visita a los nueve 9 municipios de estudio, pues sólo en 5 de ellos se pudo hallar a la figura (Atlixco, San Andrés Cholula, San Martín Totoltepec, Zacapoaxtla y Francisco Z. Mena).

Por lo que podemos decir que a pesar de ser un mecanismo o instancia de participación ciudadana, también es un mecanismo poco conocido por las Autoridades Municipales, situación que se está traduciendo en un desaprovechamiento del AAAPM como potencial real de la participación ciudadana en los gobiernos locales.

Conjuntamente, la falta de reformas a los criterios bajo los cuales se establece la existencia de los AAAPM en los municipios del estado de Puebla, está reproduciendo un patrón de comportamiento que se traduce en un uso tradicional y rutinario con nulo carácter creativo e innovador en el actuar del AAAPM, debido a que desde 1916, año en que surge la figura, hasta la fecha, el Congreso del estado de Puebla no se ha preocupado por actualizar dichos criterios.

Además, el problema del crecimiento de la población de los municipios, está provocando que los AAAPM se vean rebasados, es decir, el número de AAAPM que representan a colonias, barrios, comunidades, etc., no va a la par con su surgimiento, por tanto, existen colonias que no tienen representante alguno ante las autoridades de su municipio. Pero, más aun, son una instancia que por lo menos en un municipio, Zacapoaxtla, no se le da la importancia que se

debiera, ya que en muy pocos casos no es convocado a participar a las reuniones que se realizan en la cabecera municipal.

Recapitulando, podemos decir que hasta este momento, son tres los factores que inhiben el potencial de los AAAPM como mecanismo de participación ciudadana, y son: el crecimiento poblacional y con ello el surgimiento de nuevas colonias, el marco legal y la falta de información, conocimiento o voluntad que tienen las autoridades municipales con respecto a la utilización de los AAAPM.

- e) Partiendo del punto central de esta investigación, el cual tiene que ver precisamente con comprobar la hipótesis: “Actualmente los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM) del estado de Puebla son un mecanismo que promueve y fortalece la participación ciudadana en los gobiernos locales que hoy en día presentan continuidad partidista en administraciones de oposición al PRI, producto de la alternancia política”.

Podemos decir, que los AAAPM sí son un mecanismo que promueve y fomenta la participación ciudadana, debido a que son una de las principales instancias con que cuentan los municipios de estudios, así como los gobiernos locales, para fomentar la participación ciudadana. Es un medio de comunicación entre las autoridades del municipio y la población de los barrios, comunidades, colonias, etc., asimismo, por ley es considerada una autoridad en los gobiernos locales.

También son una instancia que busca solucionar los problemas de las comunidades, colonias, Barrios, etc., convocando a la gente para tratar los problemas que les aquejan, a pesar de que sus asambleas o reuniones no están calendarizadas, y son también a la vez el principal mecanismo o instancia de comunicación y acercamiento con que cuenta la población para contactar a sus autoridades.

Con base en lo anterior, y de acuerdo con poco más del 50% de los AAAAPM, con el paso del tiempo se ha percibido un pequeño incremento en la participación de la gente en las

reuniones que se organizan en las colonias, barrios, comunidades, etc. Sin embargo, también cabe mencionar que tal fortalecimiento no se ha dado como se quisiera, ya que hay casos en los que la gente no acude a las reuniones, pues considera que no se resuelven los problemas como ellos desean, y que las autoridades del municipio no están haciendo bien las cosas.

Pero también es cierto, que los AAAPM promueven la participación ciudadana en un clima o escenarios precarios, como se vio anteriormente.

En lo que atañe al objetivo general: “Investigar si se utiliza a la figura de los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM), como mecanismo que promueve la participación ciudadana y en su caso analizar bajo qué circunstancias la están promoviendo en los gobiernos locales”, podemos decir que el trabajo de campo permitió ver que la utilización de los AAAPM no es de uso exclusivo de los gobiernos de alternancia política, es decir del PAN y PRD, sino más bien es una figura utilizada por el partido político que esté en turno. No obstante también se pudo ver que ha habido algunos intentos por tratar de mejorar el uso de dicha figura en el municipio panista de Atlixco, pues se elaboró su reglamento, sin embargo no es así para el resto de los municipios⁸⁸. Además, el trabajo de campo también permitió ver que en los gobiernos locales el uso de los AAAPM es principalmente para llevar obra pública a las colonias, barrios, comunidades, etc., y no como un mecanismo de diálogo y comunicación que tenga un carácter resolutivo y de decisión.

Por lo anterior, podemos decir que los municipios de estudio (panistas, priístas y perredistas) no han tenido la capacidad de generar las condiciones y escenarios para que el AAAPM mejore su actuar para con la promoción de la participación ciudadana.

Por tanto, en las administraciones de oposición el PRI encontramos lo que Hernández (2000: 208-209) considera la creación de una visión poco clara para la ciudadanía con respecto a las

⁸⁸ En el estado de Puebla, Atlixco es el único municipio que se ha preocupado por elaborar el reglamento bajo el cual se rige el AAAPM.

opciones que crea la misma alternancia política. Ya que al AAAPM se le ha utilizado desde antes de que se presentara la alternancia política en los municipios de estudio.

Pero no obstante, esta investigación también nos permitió observar, que si bien es cierto que las administraciones de oposición al PRI se han caracterizado principalmente por tener elementos básicamente de innovación instrumental (Guillen, 1996: 16)⁸⁹, también es cierto, que en algunos casos se han preocupado por reactivar a la figura de los AAAPM, como ha sucedido en el Municipio de San Andrés Cholula. Por tanto, estamos hablando de que también son gobiernos que a pesar de no tener un proyecto de desarrollo propio, y de ser gobiernos innovadores de instrumentos, igualmente han reactivado instrumentos o mecanismos que no fueron utilizados por el PRI cuando éste ocupó el poder.

Debemos agregar, que si bien es cierto que los AAAPM son una instancia de participación ciudadana con que cuentan los gobiernos locales para promoverla, cabe aclarar que no son la única, pues existen otros mecanismo o instancias que también lo hacen, ejemplo de ello son: los jueces de paz, representantes comunitario, los comités de obra pública y los presidentes de las juntas auxiliares. Sin embargo, la diferencia que existe entre todos ellos y el AAAPM, radica en el hecho de que éstos últimos son una autoridad auxiliar, al igual que los Presidentes de las Juntas Auxiliares.

También llama la atención, que son una figura que desde el momento en que se les instauró en el municipio, han permanecido hasta la fecha, a pesar de las condiciones precarias en las que se encuentran, pero más aun, a pesar del surgimiento del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUM)⁹⁰ el cual crea y coordina a representantes de colonia, barrios, comunidad, etc. Esto a su vez, ha provocado algunas pugnas entre los

⁸⁹Ejemplos de experiencias innovadoras se pueden ver en Cabrero, Enrique (Coord.) (1996), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.

⁹⁰ Producto de la Ley para el Federalismo Hacendario correspondiente al período de gobierno (1992-1998) del Lic. Manuel Bartlett Díaz.

representantes de Coplademun y los AAAPM, por priorizar la obra pública, organizar a la gente y representarla ante las autoridades del municipio⁹¹.

Hasta este momento nos hemos preocupado por analizar las carencias que se presentan cuando se hace uso del AAAPM, sin embargo, éstas son la pauta para proponer las adecuaciones que debe tener dicha figura.

Por todo lo anterior, también podemos decir que analizar a los AAAPM permitió descubrir el potencial con que cuentan los gobiernos locales para fomentar la participación ciudadana, pues estamos hablando de la instancia o mecanismo de comunicación más cercano y directo entre la población y el gobierno. No obstante, también es un mecanismo que necesita ciertas adecuaciones, y en la medida en que éstas se den, estaremos hablando de un mejoramiento de la vida democrática de los gobiernos locales. Dichas adecuaciones tienen una base, que en este caso es la tan sonada Reforma del Estado, ya que se necesita que existan modificaciones desde raíz, pues sólo así se podrá hacer un mejor uso de los AAAPM.

f) Las recomendaciones para mejorar el funcionamiento y la organización de los AAAPM, consiste en:

1. Implementar un programa con cobertura estatal de capacitación permanente hacia los AAAPM. Con la finalidad de que conozcan sus funciones, saber que hacer ante una eventualidad, conocer con que dependencias se pueden relacionar, y cómo lo pueden hacer. Por su parte, dicho programa, puede estar contenido desde el mismo Plan Estatal de Desarrollo, los Programas de Dependencias como la Secretaria de Finanzas y Desarrollo Social, así como de la misma Secretaria de Desarrollo Social.

⁹¹ Existen evidencias de que actualmente organizaciones como Antorcha Campesina (AC) con presencia en gran parte de los municipios del estado y la Unión Campesina Independiente (UCI), con una presencia muy marcada en la Sierra Norte del Estado de Puebla, utilizan a los AAAPM como instancia de coacción, proselitismo, etc. entre las autoridades municipales y la población de las comunidades, barrios, colonias, etc.

2. Asignar o crear una instancia que coordine a los AAAPM durante su período de trabajo. Ésta a su vez, puede provenir ya sea del mismo municipio a través de alguna regiduría como lo es la de Gobernación, o desde el mismo estado mediante una de las secretarías que ya se mencionaron. Con la finalidad de que éstos, tenga a quien dirigirse, ya que en muchos de los casos no saben a quien acudir.
 3. Que el Congreso del estado de Puebla actualice los criterios bajo los cuales se designa a la figura del AAAPM. Éstos a su vez, deben de contemplar lo concerniente a la forma de funcionamiento y organización, proceso de designación, instancias o sujetos que participan en la designación, etc. Con la finalidad de que el nombramiento de los AAAPM este acorde con los escenarios o marcos en los que se inserta.
 4. Designar a los AAAPM en las colonias donde no existen, con la finalidad de que toda la población del municipio este representada.
 5. Que la designación corra a cargo de la gente de las colonias, barrios, comunidades, etc. Tal designación puede darse en dos escenarios: el primero, tiene que ver con seguir el esquema de elección⁹², plebiscito, es decir, las autoridades del municipio sacan una convocatoria en la que se especifican las bases de la elección, entre las que destacan la formación de hasta 3 planillas por colonia. Posteriormente con dictamen de la Secretaría General del Ayuntamiento se expiden las constancias de registro de cada una de las planillas, para que finalmente se pase hacer proselitismo. Una vez, terminado el periodo de proselitismo, se lleva a cabo la elección, para ello se instalan urnas en donde los habitantes mediante su credencial de elector procedan a efectuar su voto.
- Como podemos ver, el esquema anterior presenta un trabajo de logística para nombrar a los AAAPM, en el cual se aprovecha la elección de otras figuras, esto a su vez, pudiera implicar una mayor participación de la población de las colonias, sin embargo, no

⁹² Ejemplo retomado de la elección 2001 de Presidente de Juntas Auxiliares, AAAPM y Juez de Paz en el municipio de San Andrés Cholula, Puebla. Plan de Desarrollo Municipal, 2001.

garantiza que ésta sea de manera automática o espontánea, pues no hay que dejar de lado que existe un cúmulo de expectativas incumplidas que hace que la población no quiera participar más, y peor aun si relaciona dicha elección de los AAAPM con el esquema de elección tradicional que implementa el IEE, en donde sale a relucir la tan mencionada fatiga electoral.

Además de que estamos hablando de un esquema de elección que implica costos, por más que se trate de hacer que coincida con las elecciones de Presidente Municipal. Pero en el caso de ello fuera así, la pregunta es ¿Quién absorbería los costos de elección, el IEE o el Municipio?

El segundo, es un escenario⁹³ que tiene que ver básicamente con convocar con previo aviso a una asamblea general a los habitantes de los barrios, colonias, comunidades, etc., para que elijan a su AAAPM. La forma en que se desarrolla este esquema de nombramiento de los AAAPM, consiste en: El Presidente Municipal emite una convocatoria en donde se especifican las bases bajo las cuales se nombrará al AAAPM, entre estas destaca el lugar, fecha, personas participantes, etc. Una vez llegada la fecha de nombramiento, se convoca a una asamblea general, en ella se pide a las personas que nombren a posibles candidatos a ocupar el cargo, posteriormente se pide que levanten la mano para saber por quien simpatizan, y poder así contar a las personas. Una vez llevado a cabo lo anterior, gana la persona por quien más votaron, y esta a su vez, viene siendo el propietario del cargo y la persona que quedo en segundo lugar el suplente.

Complementando este esquema, y a la par del nombramiento de los AAAPM, se puede hacer también el nombramiento del cuerpo de colaboradores de los AAAPM, ya que en muchos de los casos, estos son nombrados personalmente por el AAAPM..

Como se pudo ver, el anterior esquema de elección no requiere de campañas de promoción de candidatos a ocupar el cargo de AAAPM, como se vio en el esquema

⁹³ Para este esquema tomamos con ejemplo la elección 2001 de AAAPM el municipio de Atlixco, Puebla.

uno. Además, no se incurre en costos, y puede o no tener la misma capacidad de convocatoria, ya que ésta depende o está condicionada por otros factores. Por lo tanto, creemos que este último esquema es más idóneo para ser utilizado en el nombramiento de los AAAPM.

6. Que el municipio elabore el reglamento bajo el cual deban regirse los AAAPM, y con ello evitar confusiones con respecto a sus deberes y atribuciones.
7. Para desempeñar sus actividades, se les debe proporcionar el material necesario (papelería y recursos materiales).
8. Deben recibir un pago mensual, ya que el cargo le absorbe mucho tiempo al AAAPM. Y por lo menos, en el único Municipio en donde si hay reglamento, el AAAPM tiene sobrecarga de deberes y atribuciones.

g) En la medida en que se haga lo antes mencionado, estaremos hablando de un potencial real de participación ciudadana encaminado a mejorar la vida política, social y democrática de los gobiernos locales, ya que, como se mencionó líneas arriba, estamos hablando del mecanismo de participación ciudadana más cercano a la población.

También se necesita que sea un mecanismo que deba estar contenido en el diseño de las políticas públicas ya que esto permitirá que sus funciones puedan ser reconocidas, y encuentren a la vez, un sustento normativo, jurídico, etc., que permita su cumplimiento.

Por lo anterior, la viabilidad de los AAAPM en el diseño de políticas públicas⁹⁴ sienta sus bases en el papel del Estado, el cual asume funciones relacionadas con la atención de problemas sociales, económicos, etc. (Gordon, 1998: 196), que tienen como fin satisfacer las necesidades de la población. Y para ello, los Gobiernos Locales formulan o elaboran políticas, las cuales a su vez

⁹⁴ Por políticas públicas entiéndase las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (Aguilar, 1992).

dan cabida a una instrumentación, mecanismos, instancias, medios, etc., de acercamiento o canalización de recursos hacia la parte que es objeto de la política. Entonces, ante tales circunstancias los AAAPM al ser un mecanismo de participación ciudadana, tiene cabida en el diseño de las políticas públicas.

Aunado a lo anterior, estamos seguros de que el uso adecuado de los AAAPM como mecanismo o instancia de participación ciudadana, permitirá mejorar la vida social, política y democrática de los gobiernos locales. También creemos que puede ayudar a generar certidumbre de la población para con las actividades del gobierno, ya que las cifras de los últimos años muestran que existe un desencanto para con ellas, puesto que de alguna u otra manera, los AAAPM son un mecanismo o instancia que funciona como válvula de escape. Es decir, en la medida en que atiende los problemas de los habitantes de la colonia, barrio, comunidad, etc., de la que son representantes, para después canalizarlos a las autoridades municipales, ayuda a que las tareas de estos últimos sean menos y más ordenadas.

APARTADO METODOLÓGICO

1. Metodología

a) Fuentes de información

La información se obtuvo a partir de tres fuentes: a) aplicación de un cuestionario a la figura de los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM), b) entrevistas dirigidas a servidores públicos en 9 municipios del estado de Puebla, y c) Consulta de Reglamentos, Informes de Gobierno Municipal, Planes de Desarrollo Municipal y Bandos de Policía y Buen Gobierno que contienen a los AAAPM, correspondientes a los 9 municipios de estudio, así como de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla, la Constitución Política Estatal y el Plan Estatal de Desarrollo.

b) La selección del Estado de Puebla

Hoy en día existen diferentes formas, instancias o mecanismos para promover la participación ciudadana, algunos (as) de ellos (as) se encuentran en las diferentes programas de gobierno, dependencias de gobierno, planes estatales de desarrollo, planes municipales, políticas públicas, leyes de los estados, etc. Sin embargo lo que nos interesa estudiar son a los (as) que están contenidos (as) en las leyes, es decir a las Autoridades Auxiliares, pues son conducto más cercano de comunicación entre la población y las Autoridades Municipales.

No obstante, cabe mencionar que en los gobiernos locales son varias las Autoridades Auxiliares, pero más allá de ello, elegir al estado de Puebla, para llevar a cabo esta investigación, se debió a que es una entidad en donde la Ley Orgánica Municipal, a diferencia del resto de los estados, territorializa, es decir, delimita el campo de acción o de actuar de los Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (AAAPM), como Autoridades Auxiliares, ver cuadro 32.

Cuadro 32

Leyes y mecanismos de participación ciudadana				
Estado	Nombre de la ley	Instancia o mecanismos de participación	Reglamento	Cargo
Aguas Calientes	Ley Orgánica Municipal	El Ayuntamiento, determinará las autoridades y organismos auxiliares necesarios para el ejercicio de sus funciones. En la integración de los organismos auxiliares se deberá asegurar la participación ciudadana y vecinal.	El municipio debe establecer el reglamento	No se especifica
Baja California	Ley Orgánica de la Administración Pública	Consejos delegacionales, delegados municipales y consejos de colaboración municipal	En la ley se establecen sus funciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica, para lo último es honorífico
Baja California Sur	Ley Orgánica Municipal	Delegados Municipales en los Centros de Población del Municipio y los subdelegados Municipales Consejos de colaboración municipal	En la ley se establecen las Facultades y Obligaciones	No se especifica, para lo último es honorífico
Campeche	Ley Orgánica de los Municipios	Agentes Municipales, Delegados de Sector, Inspectores de Cuartel, Jefes de Manzana.	No se establecen Obligaciones y Facultades,	No se especifica
Chiapas	Ley Orgánica Municipal	Concejos de participación y colaboración vecinal de manzana o unidad habitacional, de colonia o barrio, ranchería, caserío o paraje, de ciudad o pueblo y de municipio.	En la ley se establecen las Facultades y Obligaciones	Honorífico
Chihuahua	Código Municipal	Órganos de colaboración (Comités de vecinos)	Se establecen atribuciones (El reglamento se le deja al municipio)	No se especifica
Coahuila	Código Municipal	No se encontró	No se encontró	No se encontró
Colima	Ley del Municipio Libre	Consejos y comités municipales para tareas comunitarias y vecinales	No se menciona un reglamento	No se especifica
Durango	Ley Orgánica del Municipio Libre	Juntas municipales, las jefaturas de cuartel y de manzanas	Se establecen facultades y obligaciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Distrito Federal	Ley Orgánica de la administración pública	No se especifica	No se especifica	No se especifica
Estado de México	Ley Orgánica Municipal	Jefe de sector o de sección y de manzana Consejos de participación ciudadana	Se establecen sus obligaciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Guanajuato	Ley Orgánica Municipal	Las asociaciones de habitantes	Se establecen sus acciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Guerrero	Ley Orgánica del Municipio Libre	Consejos de presidentes de colonias	Se establecen sus atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el ayuntamiento)	No se especifica
Hidalgo	Ley Orgánica Municipal	Delegados y subdelegados. Consejos de Colaboración Municipal	Se establecen sus atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el ayuntamiento)	No se especifica
Jalisco	Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal	Personas jurídicas auxiliares de la participación social (asociaciones de vecinos y otras formas de organización ciudadana y vecinal)	Se establecen atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el ayuntamiento)	No se especifica
Michoacán	Ley Orgánica Municipal	Jefe de manzana	No se especifican atribuciones (el reglamento lo	No se especifica

			debe elaborar el municipio)	
Morelos	Ley Orgánica Municipal	Delegados y ayudantes municipales. Consejos de participación social	Se especifican algunas atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	El primero no se especifica Honorífico
Nayarit	Ley Orgánica para la Administración Municipal	Jefe de Sector, Sección o Manzana,	No se especifican atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Nuevo León	Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal	Organismos de participación ciudadana	No se especifican atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Oaxaca	Ley Orgánica Municipal	Comités de vecinos	Se establecen atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el ayuntamiento)	No se especifica
Puebla	Ley Orgánica Municipal	Agentes Auxiliares de la Administración Pública Municipal (Inspectores de secciones)	No se establecen deberes y atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el ayuntamiento)	Honorífico
Querétaro	Ley Orgánica Municipal	Jefes de sector y jefes de manzana	No se establecen facultades y obligaciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Quintana Roo	Ley Orgánica Municipal	Comités de vecinos	Se establecen obligaciones (el reglamento lo debe elaborar el ayuntamiento)	No se especifica
San Luis Potosí	Ley Orgánica Municipal	Juntas de vecinos	No se establecen facultades y obligaciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Sinaloa	Ley de Gobierno municipal (Ley Orgánica Municipal)	No se especifica	No se especifica	No se especifica
Sonora	Ley Orgánica de la Administración Pública	No se especifica	No se especifica	No se especifica
Tabasco	Ley Orgánica de los Municipios	Jefes de sector y jefes de sección	Se establecen sus funciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Tamaulipas	Código Municipal	Jefes de sección y jefes de manzana	No se especifican atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Tlaxcala	Ley Municipal	Representaciones vecinales (representantes de comunidad)	No se especifican atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Veracruz	Ley Orgánica del Municipio Libre	Jefes de manzana y organismos auxiliares	Se establecen atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Yucatán	Ley Orgánica de los Municipios	Jefes de manzana	Se establecen algunas atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	No se especifica
Zacatecas	Ley Orgánica del Municipio	Comités de participación social	Se establecen sus atribuciones (el reglamento lo debe elaborar el municipio)	Honorífico

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de los estados de la República Mexicana

c) La selección de los 9 municipios

Fue producto de 3 criterios:

Primer criterio. Se buscaron, de entre los 217 municipios que componen al estado de Puebla, a los que actualmente presentan continuidad partidista en sus administraciones de oposición al PRI, producto de la alternancia política, para lo cual se hizo un ejercicio estadístico cuyo resultado permitió ver que actualmente son 8 los municipios que en los últimos 3 trienios han sido gobernados por administraciones de partidos de oposición al PRI; cuatro municipios con administraciones de oposición también al PRI, en los dos últimos trienios; y un municipio que desde hace 4 trienios es gobernado por un partido de oposición al PRI, (ver cuadro 33).

Cuadro 33

Concentrado de Municipios que presentaron alternancia política de oposición al PRI, y la mantiene actualmente						
Categoría*	Población	Municipio	Condición del Ayuntamiento			
			2004	1998	1995	1992
Altamente Urbanizado	117,111	ATLIXCO	PAN	PAN	PAN	
Urbano	56,066	SAN ANDRES CHOLULA	PAN	PAN	PAN	
Urbano	42,295	TLACOTEPEC DE BENITO JUAREZ	PAN	PVEM	PAN	
Mixto	16,361	SAN MATIAS TLALANCALECA	PAN	PAN	PAN	
Mixto	14,766	RAFAEL LARA GRAJALES	PAN	PAN	PRI	
Mixto	13,641	ZINACATEPEC	PAN	PVEM	PVEM	PFCRN
Mixto	13,554	SAN GABRIEL CHILAC	PAN	PRD	PRD	
Mixto	10,644	NEALTICAN	PAN	PAN	PAN	
Mixto	9,350	SAN MIGUEL XOXTLA	PAN	PAN	PAN	
Mixto	5,542	CHAPULCO	PAN	PAN	PAN	
Mixto	14,055	TEPATLAXCO DE HIDALGO	PRD	PRD	PRI	
Mixto	3,441	SAN PABLO ANICANO	PRD	PRD	PRI	
Rural	951	SAN MARTIN TOTOLTEPEC	PRD	PRD	PRI	

*La categoría es tomada de INEGI, año 2000.

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Instituto Federal Electoral (IFE), 2000.

Segundo criterio. Se escogieron a los 3 municipios con mayor población y por partido político. La razón de utilizar el criterio de población se debe al hecho de que los municipios con mayor número de habitantes tienden a utilizar en mayor medida lo dispuesto en las diferentes leyes.

Tercer criterio. Se seleccionaron a los municipios con mayor continuidad partidista en sus administraciones de oposición al PRI.

Por otro lado, en lo que respecta a la selección de los municipios priístas, se escogieron a los 3 municipios cuyo número de habitantes se asemejara más al de los municipios panistas⁹⁵. Finalmente, después de haber utilizado los criterios de selección mencionados, el resultado mostró que los municipios panistas con más continuidad partidista son: Atlixco, San Andrés Cholula y San Matías Tlalancaleca; los priístas son, San Pedro Cholula, Zacapoaxtla y Francisco Z. Mena; y los perredistas, Tepatlaxco de Hidalgo, San Pablo Anicano y San Martín Totoltepec, (ver cuadro 34).

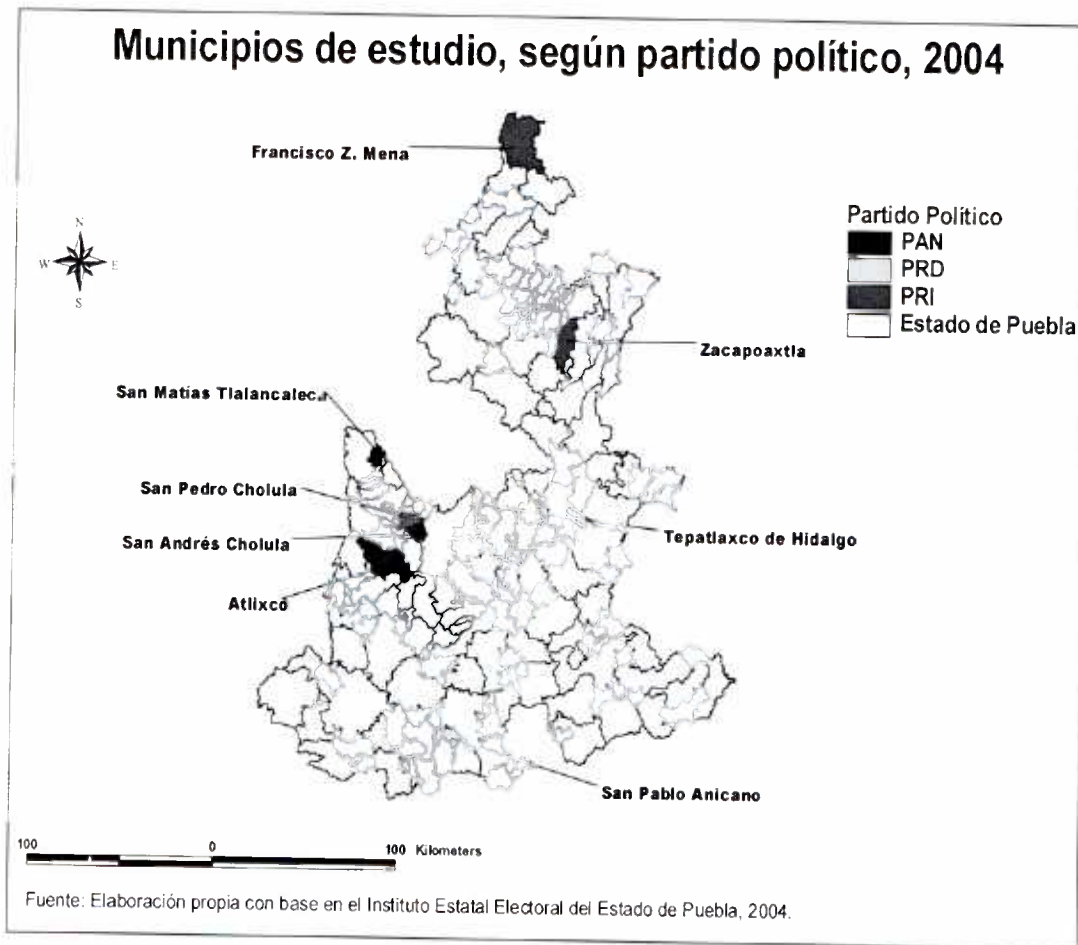
Cuadro 34

Municipios de estudio, por partido político, 2004				
No.	Municipio de estudio	Categoría	Población	Partido Político
1	Atlixco	Altamente Urbanizado	117,111	PAN
2	San Andrés Cholula	Urbano	56,066	PAN
3	San Matías Tlalancaleca	Mixto	16,361	PAN
4	San Pedro Cholula	Urbano	99,794	PRI
5	Zacapoaxtla	Urbano	49,242	PRI
6	Francisco Z. Mena	Mixto	16,331	PRI
7	Tepatlaxco de Hidalgo	Mixto	14,055	PRD
8	San Pablo Anicano	Mixto	3,441	PRD
9	San Martín Totoltepec	Rural	951	PRD

Fuente: Elaboración propia con base en información del Instituto Estatal Electoral del estado de Puebla y el INEGI, 2004.

⁹⁵ Para seleccionar a los municipios priístas no se tomó como referente a los municipios perredistas debido a que presentan menor población con respecto a los panistas.

Localización geográfica de los municipios de estudio.



d) El cuestionario al AAAPM

La aplicación del cuestionario fue a un total de 63 AAAPM, los cuales constituyen el 46.3% de los 136 que existen en los 9 municipios. Los casos de estudio se obtuvieron con base en la disponibilidad tiempo del AAAPM para proporcionarnos una entrevista, en la facilidad de acceso a las colonias, comunidades, barrios, etc., y en la disponibilidad de información sobre el AAAPM por parte de las autoridades municipales, etc.

En el municipio de Atlixco de un total de 68 AAAPM se entrevistaron sólo a 32, ello se debió principalmente a que en algunos casos no se encontró al AAAPM, y en otros, fue difícil el acceso a las colonias, barrios, comunidades, etc.

En San Andrés Cholula, se entrevistaron a 4 de 5 AAAPM, el que no fue entrevistado se debió a que no se le encontró en su domicilio.

En Zacapoaxtla, se entrevistaron a 7 de de 26 AAAPM, esto debido básicamente a que las autoridades del municipio no cuentan con una lista de los AAAPM, además de que la información que proporcionaron de sólo 7 de ellos, se debió a que son a los que se les considera como los más importantes.

En Francisco Z. Mena, aquí se entrevistaron a 14 de 29 AAAPM, la razón fue que es un municipio cuyas comunidades se localizan a 3 ó 4 horas de distancia con respecto a la cabecera municipal, es decir, hubo dificultad de acceso.

Finalmente, en San Pablo Anicano se entrevistaron a 5 de 8 AAAPM, y ello se debió a lo siguiente, en dos casos no se le encontró en su domicilio, y en otro hubo la dificultad de acceso para llegar a la comunidad del AAAPM.

Respecto al cuestionario la estructura es la siguiente:

- I. **Datos Generales**, aquí se pide a los AAAPM que nos proporcionen lo referente a su nombre, dirección, año de escolaridad y cargo que ocupa, es decir, es propietario o suplente.
- II. **Proceso de designación**, en este apartado se plantean preguntas como: Quiénes, cómo y cuándo los designaron para el cargo de AAAPM
- III. **Organización y funcionamiento**, algunas preguntas de este apartado son: Cada qué tiempo realizan reuniones, cómo califican esas reuniones, qué porcentaje de la gente asiste, qué problemas resuelven, cuentan con un reglamento para desempeñar sus funciones etc.
- IV. **Capacitación**, aquí se les pregunta si reciben capacitación o asesoría, de quién la reciben, si el ayuntamiento le da seguimiento a sus funciones como AAAA, quién los coordina, etc.
- V. **Confianza en las Instituciones**, finalmente se les pregunta cuánta confianza tienen en su ayuntamiento, qué significa la participación ciudadana para ellos y como debería ser la participación ciudadana en sus colonias.

Con la información obtenida del cuestionario se podrá hacer una valoración de la situación bajo la cual los AAAPM están promoviendo la participación ciudadana, así como también hacer comparaciones entre los diferentes municipios que son objeto de estudio.

e) Entrevistas a Servidores Públicos

Éstas se aplicaron a servidores públicos de los 9 municipios de estudio, y en cada caso a quien resultó coordinador, encargado, director, etc. de las funciones de los AAAPM.

Respecto a los municipios panistas: en Atlixco, se entrevistó al Lic. Rene Tlamanzi, Jefe de Atención Ciudadana de la Dirección de Gobernación; en San Andrés Cholula, se entrevistaron a tres servidores, el Ingeniero Antonio Ruiz, Director de Agricultura y Ganadería y Coordinación de Proyectos Productivos, al C. Delfino Jiménez y Fuentes, Auxiliar del Departamento de Participación Ciudadana y al C. Benito Braulio Coyopol Tentle, Regidor de Turismo; y en San Matías Tlalcatepec, al Ingeniero Norberto Ramírez Meneses, Director de Obras Públicas.

En los municipios priísta: en San Pedro Cholula se entrevistaron a dos funcionarios públicos, al Ingeniero Porfirio Ramos, Coordinador General de la Dirección de Administración Urbana y Obra Pública, y al Lic. Rogelio Zavala, Asesor de la Secretaría de Gobernación; en Zacapoaxtla se entrevistaron a dos funcionarios públicos, al Profesor Nahum Aparicio Lemus, Regidor de Gobernación, Justicia y Seguridad Pública, y al Profesor Pepino Manzano Roano, Secretario General del Ayuntamiento; y en Francisco Z. Mena al C. Alejandro Cabrera Hernández, Síndico Municipal.

Finalmente, en los perredistas: en Tepatlaxco de Hidalgo, se entrevistó al Técnico en Construcción Efraín Pérez López, Director de Obras Públicas; en San Pablo Anicano, al C. Miguel Galván Aarón, Secretario General del Ayuntamiento; y en San Martín Totoltepec, a dos servidores públicos, al C. Facundo Tovar, Secretario General del Ayuntamiento, y al Ingeniero Jorge Antonio García Chávez, Supervisor de Obras Públicas.

Con la entrevista se pretende saber de qué forma los municipios promueven la participación ciudadana, cómo utilizan a la figura de los AAAPM para promover la participación ciudadana, bajo qué condiciones la promueven, etc.

f) Variables a utilizar

Algunas variables que permitirán complementar este análisis son:

- Ingresos: con esto se pretende saber si se les está pagando.
- Educación: para saber cuál es el grado de estudio que tienen.
- Periodo de duración: conocer qué tiempo dura el cargo de dicha figura.
- Afiliación política: saber si forman parte de algún partido político.
- Simpatía Política: para conocer cuál es su preferencia partidista.

g) Método de análisis

Para analizar los datos obtenidos se utilizará el método comparativo entre los municipios ya mencionados, con la finalidad de explicar e interpretar la forma bajo la cual funciona la figura de los AAAPM.

El tratamiento de los datos será con los programas estadísticos: Excel y S. P. S. S.

Con el paquete estadístico S. P. S. S, se harán frecuencias y correlaciones entre variables y con Excel, se elaboraran los cuadros y gráficos.

2. Características geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas y políticas de los Municipios de estudio⁹⁶.

Antes de continuar desarrollando este capítulo, es necesario hablar del contexto económico, político, social y geográfico bajo el cual están insertos los municipios de estudio de esta investigación, ya que éste permitirá conocer más sobre tales municipios.

a) Características geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas y políticas de los Municipios Panistas de estudio:

1. Atlixco, características:

i. Geográficas

El municipio de Atlixco se encuentra localizado en la parte centro Oeste del estado de Puebla. Pertenece a la Región Atlixco y Matamoros, la cual está conformada por 24 municipios. Tiene una superficie de 229.22 kilómetros cuadrados que lo ubica en el lugar 51 con respecto a los demás municipios del estado.

iii. Sociodemográficas

Para el año 2000 es el cuarto municipio más poblado del estado con 117,111 habitantes, es decir tiene el 2.3% de la población total del estado, y de los cuales 62,444 son Mujeres y 54,667 hombres. Las estimaciones de la población indican que para el 2020, su población será de 120,655 habitantes. Tiene una tasa global de fecundidad (TGF) de 3.0%, por debajo de la estatal que es de 3.2%, que lo ubica en el lugar 39 con respecto a los demás municipios del estado.

⁹⁶ Los datos y porcentajes que se presenta en este apartado se obtuvieron básicamente de las siguientes páginas de Internet: <http://www.coespo.pue.gob.mx/>, <http://www.conapo.gob.mx/> y <http://www.cidac.org.mx/>, así como también del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), 2001 y el Instituto Estatal Electoral de Puebla, 2004.

Presenta una densidad de 510.91 Hab/Km². Para el 2000, cuenta con una población indígena de 4,575 habitantes que representan el 3.90% de la población total del municipio. Además, de su población de 15 años y más, el 89.49% es alfabeta y 10.48 analfabeta. En el 2000 las cifras indican que tenía un total de migrantes estatal e internacional de 2,978, es decir el 2.54% de la población total del municipio.

iii. Electorales

Los resultados electorales indican que hasta antes de 1995 el municipio de Atlixco había sido gobernado por el PRI, sin embargo es en este año, cuando experimenta al igual que otros 30 municipios del estado, la alternancia política, siendo el partido ganador Acción Nacional (PAN) con el 54.2% de la votación a su favor. Por su parte de 1995 a la fecha ha sido un municipio gobernado por la oposición, y en donde el único partido político ganador ha sido el PAN, en 1998 con el 57.6% y en la elección más reciente, 2001, con 57.2%.

iv. Socioeconómicas

Para el año 2000 tiene una tasa de ocupación del 99.09%, siendo sus principales actividades la Agricultura, Ganadería y Pesca, así como el Comercio. Tiene un índice de marginación de -.840, el cual es considerado bajo, mismo que lo lleva a ocupando el lugar 1,894 a nivel nacional, y finalmente su índice de desarrollo humano es de 0.769, es decir es medio alto.

2. San Andrés Cholula, características:

i. Geográficas

El municipio de San Andrés Cholula se localiza en la parte centro-oeste del estado de Puebla. Pertenece a la Región Angelópolis del estado, la cual está conformada por 33 municipios, cuenta con una superficie de 68.89 kilómetros cuadrados que lo ubica en el lugar 150 con relación a los 217 municipios del estado.

ii. Sociodemográficas

De acuerdo al año 2000 es el municipio número 14 más poblado, con 56,066 habitantes, los cuales representan el 1.10% de la población total del estado, éstos a su vez se dividen en 28,768 Mujeres y 27, 298 Hombres. De acuerdo a las estimaciones para el 2020, será un municipio que cuente con 88 ,232 habitantes. Tiene una tasa global de fecundidad (TGF) de 2.7%, que lo ubican en el lugar 14 con respecto al resto de los municipios, además está por debajo de la estatal que es de 3.2%. Cuenta con una densidad de población para el 2000 de 813.84 Hab/Km². Tiene un número total de Indígenas de 2,342, es decir el 4.17% de la población total, también, de su población de 15 años y más, el 92.29% es alfabeto y el 7.25% analfabeta. Las estadísticas del 2000 indican que tenía una población total migrante estatal e internacional de 2,886 personas, es decir el 5.14% de la población del municipio.

iii. Electorales

Es un municipio que hasta antes de 1995 había sido gobernado por el PRI, sin embargo es a partir de esta año cuando la principal oposición, el PAN, gana las elecciones, en 1995 con el 50.7%; 1998 con 43% y en el 2001 con el 45.3% de la votación total.

iv. Socioeconómicas

Tiene una tasa de ocupación de 99.11%, sus actividades principales son la Industria Manufacturera, la Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Comercio, su índice de marginación es bajo de -0.778, mismo que lo lleva a ocupar el lugar 1,882 a nivel nacional. Además su índice de desarrollo humano es de 0.794, es decir es medio alto.

3. San Matías Tlalancaleca, Características

i. Geográficas

Es un municipio que se localiza en la parte centro oeste del estado de Puebla. Pertenece a la Región Angelópolis del estado de Puebla, tiene una superficie de 52.30 kilómetros cuadrados, que lo ubica en el lugar 165 con respecto a los demás municipios del estado.

ii. Sociodemográficas

Para año 2000 es el municipio número 67 en cuanto a población, con 16,361 habitantes, que representan el 0.32% de la población total de estado, divididos en 8,333 Mujeres y 8,028 hombres. Se estima que en el 2020 tendrá una población de 20,492 habitantes. Tiene una tasa global de fecundidad (TGF) de 3.1% que lo ubican en el lugar 43 con respecto de los demás municipios, una densidad de la población de 312.82 Hab/Km². Es un municipio con un pequeño número de población indígena, 108 habitantes, es decir el 0.66% con respecto al total del municipio. Además, de su población de 15 años y más, el 89.61% es alfabeto y el 10.28% analfabeta. En el 2000 tuvo una población total migrante estatal e internacional de 497 personas, es decir el 3.03% de la población total del municipio.

iii. Electorales

También es un municipio que hasta antes de 1995 era gobernado por el PRI. No obstante, a partir de éste año, es gobernado el PAN, adjudicándose los siguientes porcentajes de la votación total: en 1995 el 60.9%, en 1998 el 53.1 % y en el 2001 el 53.5%.

iv. Socioeconómicas

Tiene una tasa de ocupación de 99.27%, sus principales actividades son la Agricultura, Ganadería y Pesca, Industria Manufacturera y el Comercio. Posee un índice de marginación

medio de -0.591, mismo que lo llevan a ocupar el lugar 1,694 a nivel nacional, y un índice de desarrollo humano de 0.733, es decir, medio alto.

b) Características geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas y políticas de los Municipios Priistas de estudio:

1. San Pedro Cholula, características:

i. Geográficas

Este municipio se localiza en la parte del centro-este del estado de Puebla. Pertenece a la Región Angelópolis del estado, cuenta con una superficie de 51.03 kilómetros cuadrados que lo ubica en el lugar 169 con respecto a los demás municipios del estado.

ii. Sociodemográficas

Es el quinto municipio más poblado del estado con 99,794 habitantes, es decir representa el 1.97% de la población total de la entidad, los cuales a su vez están divididos en 51,814 mujeres y 47,980 hombres. Para el 2020 se estima que su población sea de 125,510 habitantes. Posee una tasa global de fecundidad (TGF) de 2.8%. que lo ubica en el lugar 25 con respecto a los otros municipios y una densidad de población de 1,955.59 Hab/Km². Tiene un número de población indígena relativamente pequeño de 978 habitantes que representan el 0.98% del total de su población, de esta última, de los que tienen 15 años y más, el 93.75% es alfabeto y el 6.16% analfabeta. En el 2000 tuvo una población total migrante estatal e internacional de 3230 personas, es decir el 3.23% de la población total del Municipio.

iii. Electorales

De acuerdo a los resultados electorales es un municipio que tanto en el pasado como en la actualidad ha sido gobernado por el PRI, excepto en 1995, año en que experimentó la alternancia

política, y en donde el partido que triunfo en las elecciones fue el PAN con el 55.9% de la votación total.

iv. Socioeconómicas

Su tasa de ocupación es de 98.74%, y sus principales actividades son la Industria Manufacturera, el Comercio, y la Agricultura, Ganadería y Pesca. Tiene un índice de marginación bajo de -1.231, mismo que lo lleva a ocupar el lugar 2,171 a nivel nacional, además su índice de desarrollo humano es de 0.807, es decir alto.

2. Zacapoaxtla, características

i. Geográficas

Se localiza en la parte norte del estado de Puebla. Pertenece a la Región Sierra Nororiental del estado, compuesta por 28 municipios, cuenta con una superficie de 188.81 kilómetros cuadrados, que lo ubica en el lugar 66 con respecto a los demás municipios del Estado.

ii. Sociodemográficas

Es el municipio 18 en cuanto a población en el 2000 con 49,242 habitantes que representan el 0.97% de la población total del estado, dividida en 25,257 mujeres y 23,985 hombres. Se estima que tenga para el año 2020 una población de 57,849 habitantes. Su tasa global de fecundidad (TGF) es de 3.6%, misma que lo lleva a ocupar el lugar 112 con respecto a los otros municipios. Tiene una densidad de 260.80 Hab/Km². Es un municipio que tiene un alto número de población indígena, 20,487 habitantes, es decir el 41.60% de la población total del municipio. De su población de 15 años y más, el 78.44% es alfabeto y el 21.41% analfabeta. Además, su población total migrante estatal e internacional es de 716 personas, es decir el 1.45% de la población del municipio.

iii. Electorales

Es un municipio que no ha experimentado la alternancia política, es decir siempre ha sido gobernado por el PRI, sin embargo llama la atención, que en los periodos de elección que se ubican desde 1983 hasta el 2001, los porcentajes a su favor presenten una tendencia a la baja⁹⁷

iv. Socioeconómicas

Cuenta con una tasa de ocupación de 99.48%, sus actividades principales son la Agricultura, Ganadería y Pesca, Otros excepto gobierno, y Comercio. Su índice de desarrollo humano es de 0.693, es decir es medio alto. Tiene un índice de marginación alto de 0.328, mismo que lo lleva a ocupar el lugar 900 a nivel nacional.

3. Francisco Z. Mena, características:

i. Geográficas

Se encuentra en la parte norte del estado de Puebla. Pertenece a la Región Sierra Norte del estado de Puebla, conformada por 35 municipios, tiene una superficie de 535.79 kilómetros cuadrados que lo ubican en el lugar 4 con respecto al resto de los municipios del estado.

ii. Sociodemográficas

Tiene una población de 16,331 habitantes, misma que lo lleva a ocupar el lugar 68 con respecto al resto de los municipios, es decir representa el 0.32 % de la población total del estado, misma que se divide en 8,214 mujeres y 8,117 hombres. Para el 2020 se estima que su población sea de 20,404 habitantes. Cuenta con una tasa global de fecundidad (TGF) de 3.2% que lo ubican en el lugar 56 en el estado. Tiene una densidad de 30.48 Hab/Km². Su población indígena es de 1,384 habitantes, es decir el 8.47% de la población total del municipio. Con respecto a su población de 15 años y más, el 80.16% es alfabeta y el 19.77 % analfabeta. Además para el 2000

⁹⁷ En 1983 el PRI gano las elecciones con el 100% de la votación a su favor, mientras que para el 2001 lo hace con el 53.3%.

tuvo una población total migrante estatal e internacional de 635 personas, es decir el 3.8% de la población total del municipio.

iii Electorales

Es un municipio que al igual que Zacapoaxtla, ha sido gobernado por un solo partido, el PRI, sin embargo, es de señalar que los porcentajes de votación a su favor, desde 1993 hasta el 2001 han presentado una tendencia a la baja, que van de 91.5% a 40.2%, respectivamente.

iii. Socioeconómicas

Tiene una tasa de ocupación de 99.67%, sus principales actividades son la Agricultura, Ganadería y Pesca, Comercio y la Industria Manufactura. Su índice de marginación es alto, de 0.743, mismo que lo lleva a ocupar el lugar 477 a nivel nacional y cuenta con un índice de desarrollo humano medio alto de 0.672.

c) Características geográficas, sociodemográficas, socioeconómicas y políticas de los Municipios Perredistas de estudio:

1. San Pablo Anicano, características:

i. Geográficas

Se localiza en la parte sur del estado de Puebla. Pertenece a la Región Mixteca del estado, conformada por 45 municipios, tiene una superficie de 81.64 kilómetros cuadrados, que lo ubica en el lugar 136 con respecto a los demás municipios del estado.

ii. Sociodemográficas

Para el año 2000 su población fue de 3,441 habitantes, es decir el 0.07% de la población total del estado, misma que lo llevó a ocupar el lugar 189, y de la cual 1,819 son hombres y 1,622

mujeres. Se estima que en el 2020 tendrá una población de 3,145 habitantes. Su tasa de fecundidad de global (TGF) es de 3.1%, misma que los lleva a ocupar el 42° lugar en el estado.

Tiene una densidad de 42.14 Hab/Km². Posee un número mínimo de población indígena de 13 habitantes, mismo que representa el 0.37% de la población total del municipio, además de su población de 15 años y más, el 77.34% es alfabeta y el 22.50% analfabeta, además tiene una población total migrante estatal e internacional de 58 personas, es decir el 1.68% de la población total del municipio.

iii. Electorales

Hasta 1998 fue un municipio priista, a partir de ese año ha sido perredista, adjudicándose los siguientes porcentajes a favor de la votación total: en 1998 ganó con 50.1% y en el 2001 con el 50.7%, es de mencionar que en el año en que experimenta la alternancia política, también lo hacen otros 35 municipios.

iv. Socioeconómicas

Tiene una tasa de ocupación del 99.44%, sus actividades principales son la Agricultura Ganadería y Pesca, Construcción y la Industria Manufacturera, posee un índice de marginación alto de 0.265, mismo que lo lleva a ocupar el lugar 959 a nivel nacional, y un índice de desarrollo humano medio alto de 0.658.

2. San Martín Totoltepec, características

i. Geográficas

Es un municipio que se localiza en la parte centro oeste del estado de Puebla. Se encuentra ubicado en la Región Atlixco y Matamoros, cuenta con una superficie de 12.77 kilómetros cuadrados que lo ubica en el lugar 213 con respecto a los demás municipios del estado.

ii. Sociodemográficas

Es uno de los municipios más pequeños del estado con apenas 951 habitantes, que se divide en 494 mujeres y 457 hombres, ocupa el lugar 212 en el estado, es decir representa el 0.02% de la población total del estado. Se estima que tendrá para el 2020, sólo 846 habitantes. Su tasa de global de fecundidad (TGF) es de 3.2% la cual le permite ocupar el lugar 52 en el estado. Tiene una densidad de 74.47 Hab/Km². El número total de indígenas que tiene es de 14 habitantes, los cuales representan el 1.47% de la población total del municipio. En cuanto a su población de 15 años y más, el 82.54% es alfabeta y el 17.45% analfabeta. Además, en el año 2000 presentó una población total migrante estatal e internacional de 44 personas, es decir el 4.62% de la población total del municipio.

iii. Electorales

Es un municipio que hasta antes de 1998 había sido gobernado por el PRI. Sin embargo las dos últimas elecciones 1998 y 2001 las ha ganado el PRD con 52% y 52.9% de la votación total, respectivamente. Aunado a lo anterior es un municipio en donde los resultados electorales hasta antes de 1998 habían sido ganados por el PRI con un porcentaje casi perfecto, es decir con el 100%.

iii. Socioeconómicas

Tiene una tasa de ocupación de 98.68%, sus actividades principales son la Agricultura, Ganadería y Pesca, Construcción y el Comercio. Su índice de marginación es medio, de -0.217, mismo que lo lleva a ocupar el lugar 1,394 a nivel nacional, además su índice de desarrollo humano es medio alto de 0.707.

3. Tepatlaxco de Hidalgo, características:

i. Geográficas

Se localiza en la parte central del estado de Puebla. Pertenece a la Región Angelópolis, cuenta con una superficie de 51.03 kilómetros cuadrados que lo ubica en el lugar 168 con respecto a los demás municipios del estado.

ii. Sociodemográficas

Para el 2000 tenía una población de 14,55 habitantes divididos en 7,373 mujeres y 6,682 hombres, es el municipio número 78 en población del estado, y representa el 0.28% de la población total de la entidad. Para el 2020 se estima que su población será de 13,192 habitantes. Tiene una tasa global de fecundidad (TGF) de 3.6% que lo ubica en el lugar 114 en el estado. Su densidad es de 275.42 Hab/Km². El número de indígenas que tiene es de 2,173 que representa el 15.46% de su población total. Además, de su población de 15 años y más, el 82.62% es alfabeta y el 17.28% analfabeta. Para el 2000 contó con una población total migrante estatal e internacional de 232 personas, es decir el 1.65% de la población total del municipio.

iii. Electorales

Es un municipio que ha sido gobernado por el PRI, excepto en las dos últimas elecciones en las que ganó el PRD en 1998 con el 49.3% y en el 2001 con 44.8%.

iv. Socioeconómicas

Tiene una tasa de ocupación de 98.35%, sus principales actividades son la Construcción, Agricultura, Ganadería y Pesca, y el Comercio, un índice de marginación bajo de -0.785, mismo que lo lleva a ocupar el lugar 1,850 a nivel nacional, y un índice de desarrollo humano medio alto de .0727.

BIBLIOGRAFÍA

Acedo, Blanca M. (2000), *Representación Política y Sistemas Electorales Municipales*, México.

Acosta, J. Octavio (1996) Las relaciones políticas en los gobiernos locales, en Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, *Participación ciudadana*, México, CESEM.

Aguilar Luis F. (2003), “La Nueva Gobernación”, *Republicana. Política y Sociedad*, año 2, núm. 2, 2003, pp. 9-22.

_____ (1992), “*El estudio de las políticas públicas*”, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México.

Arzaluz, María de Socorro (2002), *Participación Ciudadana en la Gestión Urbana de Ecatepec, Tlanepantla y Nezahualcóyotl (1997 – 2000)*. Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C.

Bobbio, Norberto (1997), *El futuro de la democracia*. México, Primera edición en español, 1986.

Borja, J. y Castells, M. (1997). *Local y Global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.

Centro de Formación y Desarrollo, IFE, 2000.

Centro de Servicios Municipales “Heriberto Jara”, (1996), *Participación ciudadana*, CESEM, México.

Chávez, J. del Carmen y Quintana, L. Rene (2001), *La participación social en la ciudad de México: una redimensión para delegaciones políticas y municipios*, México, Plaza y Valdés.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2004.

Cordera, R. y Adolfo Sánchez Rebolledo (1996) "Sobre la actualidad de la transición mexicana", *Revista Frontera Norte*, vol. 8 núm. 16, julio-diciembre.

Cortés, Marco Antonio (2000), "Agenda pública, legitimidad y cambio político en Jalisco", en Víctor Alejandro Espinoza, *Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, Plaza y Valdés.

Cunill, Nuria (1997), *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*, Venezuela, Centro Latino Americano de Administración para el Desarrollo, Nueva Sociedad.

_____ (1991) *Participación ciudadana. Dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*. CLAD, Venezuela, 1991. p 16.

Dahl, Robert (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Buenos Aires, Argentina, Taurus.

Echeverría, Marcela (1998), "Ciudadanía y políticas públicas", en Enrique Correa y Marcela Noé (eds.), *Nociones de una ciudadanía que crece*, Chile. Ed. FLACSO, pp. 38-60.

Encuesta Nacional a Presidente Municipales sobre Desarrollo Social, 2003. INDESOL - INEGI.

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadana 2002. INEGI y SEGOB.

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas 2001. INEGI y SEGOB.

Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000. INDESOL - INEGI.

Encuesta sobre Cultura Política en el Estado de Puebla, Instituto Estatal Electoral (IEE), 2002.

Espinoza, Víctor Alejandro (2000), *Alternancia Política y Gestión Pública. El Partido Acción Nacional en el gobierno de Baja California*, México, El Colegio de la Frontera Norte / Plaza y Valdés.

_____ (Coord.) (2000), *Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, Plaza y Valdés.

_____ (2002), “Participación electoral y gobiernos locales. El mapa político mexicano”, Retos y Perspectivas de la Consolidación Democrática en México, 27 y 28 de Noviembre de 2002, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 117-164.

Cabrero, Enrique (Coord.) (1996), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras en los gobiernos locales*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.

Gordon, Sara (1998), “Formulación de políticas”, en Ensayos de Políticas Públicas y Gobierno Local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas Y Administración pública.

Guillén, Tonatiuh (1996), *Gobiernos Municipales en México: entre la modernización y la tradición política*. Miguel Ángel Porrúa.

Hernández, Tania (2000), “Gobiernos de Alternancia en los Estados: algunas similitudes y diferencias”, en Víctor Alejandro Espinoza”, *Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México?*, México, Plaza y Valdés.

Hughes, Owen, (1996), “La Nueva Gestión pública”, en: Brugé, Quim y Joan Subirats (Comp.), *Lecturas de Gestión Pública*, MAP, España.

Hurtado, Javier (2001), *El Sistema Presidencial Mexicano, Evolución y Perspectivas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Instituto Estatal Electoral del Estado de Puebla, 2002.

Ley del Federalismo Hacendario, estado de Puebla, 2000.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla (2002), H. Congreso del Estado de Puebla.

Loaeza, Soledad, González, Miguel, Silva-Herzog, Jesús y Merino, Mauricio (2003) “El desencanto por la democracia: las expectativas incumplidas”, *Revista Nexos*, año 25, vol. XXV, núm. 306, junio de 2003, pp. 22-30.

Mellado, Roberto (2001), *Participación Ciudadana Institucionalizada y Gobernabilidad en la Ciudad de México*, México, Editorial Plaza y Valdés.

Merino, Mauricio (1994), *En busca de la democracia municipal*, México, El Colegio de México.

_____ (1995), *“La Participación Ciudadana en la Democracia”*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 4, Primera Edición.

Meyenberg, Yolanda (2002), *“Participación y representación políticas: el fantasma del abstencionismo”*, Retos y Perspectivas de la Consolidación Democrática en México, 27 y 28 de Noviembre de 2002, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, pp. 165-171.

Morales Martagloria (2000), *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, Querétaro, México., Universidad Autónoma de Querétaro.

Morales, Martagloria y Contreras E. Dense (2000), “Nuevas formas de participación ciudadana: el caso del Miércoles Ciudadano en León, Guanajuato”, en Martagloria Morales Garza, *La participación ciudadana en las nuevas administraciones municipales*, México, Universidad Autónoma de Querétaro.

Negrete, Mata (2002), *En busca del votante (Tijuanense) perdido. Cultura política, participación y abstencionismo*. El Colegio de la Frontera Norte, tesis de doctorado.

Olvera, Alberto J. (coord.) (1999), *La sociedad civil. De la teoría a la realidad*. México, El Colegio de México, primera edición 1999.

Periódico Oficial, Gobierno Constitucional del Estado de Puebla.

Plan Estatal de desarrollo del estado de Puebla (1999-2005).

Prud'homme, Jean-Francois (1997), “*Consulta popular y democracia directa*”, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 15, Primera Edición.

Ramírez, Juan Manuel (1989), *Actores Sociales y Proyecto de Ciudad*, México, Plaza y Valdés.

_____ (1998), *¿Cómo gobiernan Guadalajara? Demandas ciudadanas y respuestas de los ayuntamientos*, México, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM-Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara- Miguel Ángel Porrúa.

Rionda, Luis Miguel (1996), “Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido”, *Revista Frontera Norte*, vol. 8 núm. 16, julio-diciembre.

Salim, Emilio (2003), "Midiendo fuerzas en la nueva clase política mexicana", *Este País* tendencias y opiniones, núm. 148, julio, pp. 52-54.

Sartori, Giovanni (1993), *¿Qué es la democracia?*, México, Tribunal Federal Electoral.

Silva-Herzog, Jesús J.(1996), *Esferas de la democracia*, México, Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 9, Primera Edición.

Sistema Nacional de Información Municipal, (SNIM), 2001.

Sobrio Jaime (1999), *Una mirada a los gobiernos municipales en México*, México, El Colegio Mexiquense, A. C.

Verba, Sydney, Kay Lehman y Henry E. (1998), *Voice and Equality. Civic Voluntarism in American Politics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, London.

Woldenberg, José (2002), *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janés. p. 21-22.

Zermeño, Sergio (2002), "El Gobierno Cardenista del Distrito Federal y su Propuesta de Participación Ciudadana", en Aline Hémond y David Recondo (coords.), *Dilemas de la democracia en México: los actores sociales ante la representación política*, México, IFE, CEMCA.

Ziccardi, Alicia (1995), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

_____ (1997), *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales*. Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.

_____ (1998), *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.

Paginas de Internet consultadas

<http://www.coespo.pue.gob.mx/> Consejo Estatal de Población del estado de Puebla

<http://www.conapo.gob.mx/> Consejo Nacional de Población

<http://www.cidac.org.mx/> Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.

ANEXOS

PRIMER REGLAMENTO DE INSPECTORES AUXILIARES PARA EL MUNICIPIO DE ATLIXCO, PUEBLA. (1996-1999).

ANTECEDENTES

I.- Siendo necesidad del H. Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, del de contar con Auxiliares eficiente en cada comunidad, sección ó barrio de los que integran el municipio, a efecto de conocer en forma real y pronta las necesidades de la población es becario que dichos Auxiliares conozcan específicamente sus funciones para que las desempeñen correctamente, por todo ello, con fundamento en los Artículo 115 Fracción II de la Constitución General de la República, 105 Fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 78 Fracción IV y 240 de la Ley Orgánica Municipal, se expide el siguiente reglamento de inspectores para el Municipio de Atlixco, Puebla.

DSIPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- El inspector es una Agente Auxiliar Municipal y estará sujeto al Ayuntamiento de Atlixco, o en su caso, a su respectiva Junta Auxiliar.

Artículo 2.- En cada barrio, ranchería, colonia, poblado o sección de los que integran el Municipio, habrá una inspectoría.

Artículo 3.- Las inspectorías estarán integradas por un Inspector Propietario y un Suplente.

DEL OBJETO

Artículo 4.- El Presente Reglamento tiene como objeto regular las funciones de los Inspectores Auxiliares de la Autoridad Municipal de Atlixco, Puebla.

DEBERES Y ATRIBUCIONES

Artículo 5.- El Inspector Auxiliar Municipal tiene los siguientes deberes y obligaciones:

I.- Publicará en su comunidad y observará que se de el cumplimiento a los establecido en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Atlixco.

II.- Formar inventario de los bienes muebles e inmuebles que correspondan al patrimonio de la comunidad.

III.- Regularizar en coordinación con las Autoridades Municipales, la situación jurídica de los bienes inmuebles de su comunidad en caso de ser necesario.

IV.- Actualizar cada año el padrón de vecinos de su comunidad.

V.- Elaborar un croquis de su comunidad, donde se encuentren contempladas cada una de sus calles y el ancho de las mismas.

VI.- Vigilar y procurar la conservación de las áreas verdes de uso común de su comunidad.

VII.- Vigilar que su comunidad reciba los servicios a que esta obligado a prestar el Ayuntamiento, e informar al mismo de las diferencias sobre tales servicios.

VIII.- Vigilar que se respeten los horarios establecidos por el Ayuntamiento para los comercios, restaurantes, bares, cantinas y en general para todo espectáculo público en su comunidad.

IX.- Establecer un horario de atención a los vecinos y darlo a conocer, así como el sitio donde se dará dicha atención.

- X.- Celebrar por lo menos tres asambleas ordinarias al año, con el objeto de informar a sus vecinos de la labor desempeñada.
- XI.- Convocar cuantas veces sea necesario a asambleas extraordinarias.
- XII.- Promover ante las Autoridades Municipales todo aquello que estime propio y conducente en beneficio de su comunidad.
- XIII.- Rendir por escrito los informes que le pide el Ayuntamiento o cual otra Autoridad.
- XIV.- Acudir con las Autoridades Municipales cuando sea requerida su presencia.
- XV.- Colaborar con el Ayuntamiento en las campañas de beneficio colectivo que promueva.
- XVI.- Vigilar que en su comunidad se conserve el Orden Público, dando aviso a la Policía Municipal de cualquier alteración.
- XVII.- Promover y vigilar la policía de barrio.
- XVIII.- Promover entre sus vecinos las obras públicas necesarias para su comunidad.
- XIX.- Organizar a sus vecinos para desempeñar trabajos comunitarios.
- XX.- Cuidar que la vía pública no sea invadida y conserve su alineamiento.

Artículo 6.- Las asambleas, juntas, reuniones deberán llevarse acabo en la inspección de la comunidad, o en su caso en el lugar de costumbre.

Artículo 7.- El inspector tiene la obligación de mantener contacto con las Autoridades Municipales en todo momento.

Artículo 8.- El ayuntamiento de Atlixco, delega en los vecinos de las colonias y comunidades la atribución de elegir democráticamente a su Inspector Auxiliar, que deberá ser aprobado por el Presidente Municipal.

Artículo 9.- En caso de que los vecinos no ejerzan la atribución señalada en el artículo anterior, el Presidente designará al Inspector Auxiliar y su Suplente.

Artículo 10.- El Inspector Auxiliar Municipal podrá ser removido cuando no cumpla con sus funciones, o cuando su desempeño contravenga los intereses de la ciudadanía.

TRANSITORIOS

- 1.- El presente reglamento entrará en vigor el día siguiente de su aprobación por el H. Cabildo.
- 2.- Lo no previsto en el presente reglamento y/o su exacta interpretación deberá ser resuelto por el H. Cabildo.
- 3.- El Presente reglamento deberá darse a conocer a la ciudadanía, para tal efecto se publicará en los sitios que designe el Honorable Ayuntamiento.

SEGUNDO REGLAMENTO DE INSPECTORES AUXILIARES PARA EL MUNICIPIO DE ATLIXCO, PUEBLA. 2004.

1.- Siendo necesidad del H. Ayuntamiento de Atlixco, Puebla, del de contar con Auxiliares eficiente en cada comunidad, sección ó barrio de los que integran el municipio, a efecto de conocer en forma real y pronta las necesidades de la población es becario que dichos Auxiliares conozcan específicamente sus funciones para que las desempeñen correctamente, por todo ello, con fundamento en los Artículo 115 Fracción II de la Constitución General de la República, 105 Fracción III de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla, 78 Fracción IV y 240 de la Ley Orgánica Municipal, se expide el siguiente reglamento de inspectores para el Municipio de Atlixco, Puebla.

DSIPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- El inspector es una Agente Auxiliar Municipal y estará sujeto al Ayuntamiento de Atlixco, o en su caso, a su respectiva Junta Auxiliar.

Artículo 2.- En cada barrio, ranchería, colonia, poblado o sección de los que integran el Municipio, habrá una inspectoría.

Artículo 3.- Las inspectorías estarán integradas por un Inspector Propietario y un Suplente.

Artículo 4.- El Presente Reglamento tiene como objeto regular las funciones de los Inspectores Auxiliares de la Autoridad Municipal de Atlixco, Puebla.

DEBERES Y ATRIBUCIONES

Artículo 5.- El Inspector Auxiliar Municipal tiene los siguientes deberes y obligaciones:

I.- Dará a conocer en su comunidad y observará que se de el cumplimiento a los establecido en el Bando de Policía y Buen Gobierno del Municipio de Atlixco.

II.- Formar inventario de los bienes muebles e inmuebles que correspondan al patrimonio de la comunidad.

III.- Regularizar en coordinación con las Autoridades Municipales, la situación jurídica de los bienes inmuebles de su comunidad en caso de ser necesario.

IV.- Actualizar cada año el padrón de vecinos de su comunidad.

V.- Elaborar un croquis de su comunidad, donde se encuentren contempladas cada una de sus calles y el ancho de las mismas.

VI.- Vigilar y procurar la conservación de las áreas verdes de uso común de su comunidad.

VII.- Vigilar que su comunidad reciba los servicios a que esta obligado a prestar el Ayuntamiento, e informar al mismo de las diferencias sobre tales servicios.

VIII.- Vigilar que se respeten los horarios establecidos por el Ayuntamiento para los comercios, restaurantes, bares, cantinas y en general para todo espectáculo público en su comunidad, informando a la autoridad correspondiente (Inspectoría) en caso de que no se respete lo anterior.

IX.- Establecer un horario de atención a los vecinos y darlo a conocer, así como el sitio donde se dará dicha atención publicándolo en un lugar visible.

X.- Celebrar por lo menos tres asambleas ordinarias al año, con el objeto de informar a sus vecinos de la labor desempeñada, para tal efecto se elaborará acta, misma que deberá contener fecha, lugar de la asamblea, orden del día, acuerdos tomados, cierre de acta, y firmas de conformidad de las autoridades y de los vecinos.

- XI.- Convocar cuantas veces sea necesario a asambleas extraordinarias.
- XII.- Promover ante las Autoridades Municipales o en su caso Autoridades Auxiliares todo aquello que estime propio y conducente en beneficio de su comunidad.
- XIII.- Rendir por escrito los informes que le pide el Ayuntamiento o cual otra Autoridad.
- XIV.- Acudir con las Autoridades Municipales o en su caso Autoridades Auxiliares cuando sea requerida su presencia.
- XV.- Colaborar con el Ayuntamiento en las campañas de beneficio colectivo que promueva.
- XVI.- Vigilar que en su comunidad se conserve el Orden Público, dando aviso a la Policía Municipal de cualquier alteración.
- XVII.- Promover y vigilar la policía de barrio en coordinación con la dirección de seguridad pública Municipal.
- XVIII.- Promover entre sus vecinos las obras públicas necesarias para su comunidad.
- XIX.- Organizar a sus vecinos para desempeñar trabajos comunitarios.
- XX.- Cuidar que la vía pública no sea invadida y conserve su alineamiento.
- XXI.- Coadyuvar con la Dirección de Desarrollo Urbano y Ecología, para las calles la regularización de la nomenclatura de las calles dentro de su jurisdicción.
- XXII.- Formular anualmente en el mes de julio, el Padrón de niños y niñas para quien sea obligatoria, en su comunidad, la instrucción primaria y secundaria desde el año inmediato siguiente, remitiéndolo al Presidente Municipal para que este, a su vez, lo envíe a las autoridades educativas correspondientes. Este padrón deberá contener los nombres, apellidos, edad, profesión y domicilio del padre o encargado de la niña o el niño y el nombre y edad de este.
- XXIII.- Procurar la conservación de los bosques, arboledas, puentes, calzadas, monumentos, antigüedades y de más objetos de propiedad pública, Federal, del Estado o del Municipio.
- XXIV.- Vigilar que el corte de los árboles se sujete a lo dispuesto en las leyes en esta materia, evitando así, la tala inmoderada de los montes.
- XXV.- Integrar, coordinar y supervisar el comité de protección civil, para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo de la población en situaciones de emergencia o desastre para lo cual deberán coordinarse con la Unidad de Protección Civil Municipal.
- XXVI.- Convocar a asamblea general, previa solicitud de la Subdirección de Desarrollo Social, para que en tiempo y forma se integren los comités de obra, las cuales tendrán la función de fiscalización, supervisión, colectores y aplicadores de los recursos que emanen de dicha obra.
- XXVII.- Coadyuvar con la integración y supervisar el comité local de salud, con el objetivo de ejercer las acciones que marca la Ley Orgánica Municipal, en coordinación con el Comité Municipal de Salud, para el fomento y conservación de la salud en su comunidad.
- XXVIII.- Expedir constancias domiciliarias, previa inspección, contando con la declaración y firma de dos testigos que darán razón de su dicho y estas constancias serán otorgadas sin costo alguno, para el solicitante.
- XXIX.- Coadyuvar en la aplicación de los reglamentos municipales e informar a la dirección que corresponda de cualquier acto u omisión que amerite una infracción.
- XXX.- Las demás que le impongan o confieran las leyes.

Artículo 6.- Las asambleas, juntas, reuniones deberán llevarse acabo en la inspección de la comunidad, o en su caso en el lugar de costumbre.

Artículo 7.- El inspector tiene la obligación de mantener contacto con las Autoridades Municipales en todo momento.

Artículo 8.- En cada una de estas secciones se nombrara un inspector propietario y un suplente con residencia en ellas, conforme al procedimiento de elección que establezca el Ayuntamiento.

Artículo 9.- En caso de que los vecinos no ejerzan la atribución señalada en el artículo anterior, el Presidente designará al Inspector Auxiliar y su Suplente.

Artículo 10.- El cargo de inspector se sección es honorífico y se desempeñara por la persona nombrada mientras no sea sustituida por otra a juicio de la Autoridad Municipal.

TRANSITORIOS

Primero.- El presente reglamento entrará en vigor el día siguiente de su aprobación por el H. Cabildo.

Segundo.- Lo no previsto en el presente reglamento y/o su exacta interpretación deberá ser resuelto por el H. Cabildo.

Tercero.- El Presente reglamento deberá darse a conocer a la ciudadanía, para tal efecto se publicará en los sitios que designe el Honorable Ayuntamiento.

Por lo anteriormente expuesto, someto a su consideración la aprobación del siguiente:

DICTAMEN

Único.- Se apruebe el reglamento de Inspectores Auxiliares para el Municipio de Atlixco, Puebla.

Arq. Velásquez.- Pido También que se clarifique que el nombramiento y la remoción de los inspectores, sea facultad del Gobierno Municipal, y no de un grupo de vecinos.

Corl López Ramírez.- Con estas modificaciones, pido se pase a votación.

Dictamen que se aprueba por unanimidad.

Corl. José Cruz López Ramírez.- Una vez agotados los puntos de la orden del día, pido al C. Presidente Municipal Constitucional, dar por clausurada la presente sesión.

Arq. Velásquez.- siendo las diecinueve horas del día lunes dos de febrero del año dos mil cuatro, doy por clausurada la sesión extraordinaria de cabildo, firmando de conformidad al calce los que en ella intervinieron.

PRSIDENTE MUNICIPAL CONSTITUCIONAL.

ARQ. JOSÉ FELIPE VELÁSQUEZ GUTIÉRREZ

JESÚS GENIS MUNIVE
TITULAR DE LA COMISIÓN
DE GOBERNACIÓN, JUSTICIA
Y SEGURUDAD PÚBLICA

ANDRÉS ARCOS GUTIÉRREZ
TITULAR DE LA COMISIÓN

DE HACIENDA Y PATRIMONIO
MUNICIPAL

ENRIQUE G. ACOSTA VÁZQUEZ
TITULAR DE LA COMISIÓN
DE OBRAS PÚBLICAS.

AUGUSTA V. DÍAZ DE RIVERA
HERNÁNDEZ
TITULAR DE LA COMISIÓN
DE INDUSTRIA Y COMERCIO

PATRICIA HIDALGO ELGUEA
TITULAR DE LA COMISIÓN
DE EDUCACIÓN PÚBLICA

SIMÓN GARCÍA CASTRO
TITULAR DE LA COMISIÓN
DE SALUD MUNICIPAL

JOSÉ RAMÓN DEL VALLE
TITULAR DE LA COMISIÓN
DE AGRICULTURA Y GANADERÍA

SARA LEZAMA Y PARRA
TITULAR DE LA COMISIÓN
DE DESARROLLO SOCIAL

ARTURO VAZQUEZ ROSALE
TITULAR DE LA COMISIÓN
DE ASISTENCIA SOCIAL

JAVIER DÍAZ HERNÁNDEZ
TITULAR DE LA COMISIÓN DE
ECOLOGÍA, MEDIOAMBIENTE
Y TRANSPORTE

ARACELI GUZMÁN MINUTTI
TITULAR DE LA COMISIÓN
DE GRUPOS VULNERABLES
Y EQUIDAD ENTRE GENEROS

MARÍA BRENDA LORENZINI MERLO
SINDICO MUNICIPAL

JOSÉ CRUZ LÓPEZ RAMÍREZ
SECRETARIO GENERAL.

029053
COLEF BIBLIOTECA