



EL COLEGIO DE MEXICO, A.C.

**CENTRO DE ESTUDIOS DEMOGRÁFICOS Y DE
DESARROLLO URBANO**

**GESTIÓN MUNICIPAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.
EL CASO DE CÓRDOBA, VERACRUZ, 1994-2004**

Tesis presentada por

Beatriz Eugenia Rodríguez Villafuerte

para optar por el grado de

Maestro en Desarrollo Urbano

Promoción 1979 - 1981

Directora
Martha Schteingart

Lector
Manuel Ángel Castillo



México, D.F.
Agosto de 2004

ÍNDICE
AgradecimientosINTRODUCCIÓN i**Objetivo.** i**Antecedentes.** iv**Importancia del tema. Marco conceptual.** v*La investigación urbana.* v*El gobierno local y la participación ciudadana.* vii**Contenido de la tesis.** xii**CAPÍTULO I.****ESCENARIO ESTATAL Y MUNICIPAL.****1. Contexto Socioeconómico del Estado de Veracruz.** 1*1.1. Características sociodemográficas.* 1*1.2. Algunos datos de su estructura económica.* 6**2. Contexto Socioeconómico del Municipio de Córdoba.** 9*2.1. Breves antecedentes históricos y características sociodemográficas.* 9*2.2. Su integración regional y sus áreas de influencia como centro urbano.* 10*2.3. Importancia económica de Córdoba en la zona conurbada.* 12**3. Transición democrática regional.** 15*3.1. Contexto político institucional.* 15*3.2. Trayectorias de los partidos y organizaciones políticas en el Estado de Veracruz y en el Municipio de Córdoba.* 16*3.3. El PAN.* 23*3.4. Situación y características del PAN en Córdoba.* 27*3.4.1. Su fundación e historia.* 27*3.4.2. La primera planilla.* 34**4. Marco legal del Estado de Veracruz y del Municipio de Córdoba; reformas recientes.** 37*4.1. Normatividad.* 40*4.2. Reglamentación general en cuanto a los aspectos fiscales.* 47

**CAPÍTULO II.
LA GESTIÓN MUNICIPAL DE
LOS GOBIERNOS PANISTAS 1994 – 2004.**

1. Estructura.	49
2. Organigrama, complejidad y especialización.	57
3. Conformación del gobierno y adscripción a partidos políticos.	60
4. El papel del cabildo.	65
5. Relación con el gobierno estatal.	68
6. Agenda municipal.	70
7. Aspectos financieros de la gestión.	73

**CAPÍTULO III.
GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.**

1. Formas de participación ciudadana.	85
2. La participación ciudadana en la gestión panista de Córdoba.	96
<i>2.1. Mecanismos de participación.</i>	96
<i>2.2. Interlocutores sociales y procedimientos de participación.</i>	105
<i>2.3. Los Miércoles Ciudadanos.</i>	109
<i>2.4. El Centro de Atención Ciudadana.</i>	112
3. La planeación participativa en Veracruz.	116
4. La planeación participativa en Córdoba.	121

**CAPÍTULO IV.
CONCLUSIONES.**

1. Balance de los gobiernos panistas.	126
2. Gobierno local y participación ciudadana.	130
3. Propuestas para una participación ciudadana en la gestión local.	135
<i>3.1. Los Gobiernos.</i>	136
<i>3.2. Los Ciudadanos.</i>	137
4. Reflexiones Finales.	139

BIBLIOGRAFÍA.	141
ANEXOS.	150
ANEXO I. METODOLOGÍA.	150
ANEXO II. CUADROS.	153

ÍNDICE DE CUADROS Y GRÁFICAS.**CAPÍTULO I**

Cuadro 1.1. Estado de Veracruz. Población Total por Sexo, 1930-2000.	1
Cuadro 1.2. Distribución de la Población por Municipio en 1990,1995 y 2000.	5
Cuadro 1.3. Estado de Veracruz. Población de 12 y más Años Clasificada por Sexo y Tipo de Actividad 2000.	8
Cuadro 1.4. Creación de los Municipios.	11
Cuadro 1.5. Sistema Jerárquico de Asentamientos Humanos en la Región de las Grandes Montañas.	13
Cuadro 1.6. Partidos Políticos y Número de Municipios Ganados en las Elecciones Municipales 1994,1997 y 2000.	18
Cuadro 1.7. Reglamentos Vigentes al Concluir el Trienio 1994 – 1997.	45
Cuadro 1.8. Reglamentos Vigentes al Concluir el Trienio 2001- 2004.	46
Gráfica 1.1. Pirámide de Población 2000.	3
Mapa 1. Sistema de Ciudades en el Estado de Veracruz.	4

CAPÍTULO II.

Cuadro 2.1. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Características Sociodemográficas de los Empleados Municipales.	55
Cuadro 2.2. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Organigrama.	58
Cuadro 2.3. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Conformación de los Gobiernos Municipales. Datos Generales de los Integrantes del Cabildo. Periodo 1994 – 1997.	61

Cuadro 2.4. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Conformación de los Gobiernos Municipales. Datos Generales de los Integrantes del Cabildo. Periodo 1998 – 2000.	63
Cuadro 2.5. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Conformación de los Gobiernos Municipales. Datos generales de los integrantes del Cabildo. Periodo 2001- 2004.	64
Cuadro 2.6. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Comparativo de Ingresos 1997- 2003.	76
Gráfica 2.1. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Comparativo de Empleados Municipales.	53
Gráfica 2.2. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Distribución de Funciones de los Empleados Municipales. 2004.	54
Gráfica 2.3. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Recaudación de Impuesto Predial Urbano de 1997 a Octubre 2003. Recaudación de Impuesto Predial Rústico de 1997 a Octubre de 2003.	78
 CAPÍTULO III.	
Gráfica 3.1. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Comparativo Número de Participantes en el Programa Miércoles Ciudadano.	111
Gráfica 3.2. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Programa Miércoles Ciudadano.	111
Gráfica 3.3. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Gráfica General de Acciones Atendidas. Centro de Atención Ciudadana.	114
Gráfica 3.4. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Quejas Recibidas 1991- 2003.	115

Agradecimientos.

Este trabajo no hubiera sido posible sin contar, en primer lugar, con las valiosas aportaciones de los alcaldes, ediles, funcionarios y ciudadanos que a lo largo de estos diez años me dieron su tiempo y buena disposición para realizar entrevistas individuales y reuniones con grupos focales. Ellos brindaron información de primera mano que ha sido de gran valor para la investigación.

La lectura acuciosa y crítica del texto en sus diferentes versiones, guiando y dirigiendo cuidadosamente un largo proceso de investigación, se lo debo a la Mtra. Martha Schteingart Garfunkel, directora de este esfuerzo académico. Agradezco también su oportuna y acertada invitación a colaborar en el proyecto con GURI, presentando el caso de Córdoba, lo que me permitió sistematizar comparativamente con otros municipios de México los hallazgos de la primera época de un gobierno panista en Veracruz, analizando los cambios que operaron en espacios municipales ganados por nuevas fuerzas políticas. Su apoyo, consejo, tutela y tenacidad me impulsaron a terminar un proyecto de largo plazo, sus observaciones y comentarios fueron invariablemente un estímulo importante y una clara guía en todo momento. Valoro de manera muy especial la confianza que siempre tuvo en mi trabajo, desde que yo era estudiante en El Colegio, así como su generosa amistad, construida a lo largo de estos años.

Agradezco asimismo al Mtro. Manuel Ángel Castillo García por su constante apoyo, la paciente lectura del texto en sus distintas versiones, sus acertados comentarios y sus valiosas aportaciones que enriquecieron la investigación.

Mi reconocimiento al Dr. Emilio Gidi Villarreal por su acompañamiento permanente a las últimas fases de la investigación, por su paciencia al coordinar algunas de las sesiones de grupos focales y talleres, y por sus invaluable críticas, correcciones y comentarios que dieron un incentivo fundamental a este trabajo.

A mis compañeros de generación Constanza Noriega Curtis y Eduardo Juárez Aguirre, les agradezco su apoyo desde distintos espacios laborales y académicos; ellos estuvieron siempre al tanto de la evolución y desarrollo de esta investigación e hicieron también comentarios importantes que retroalimentaron en todo momento este ejercicio intelectual.

En diferentes etapas conté con la colaboración de otras instituciones académicas, así como de grupos y asociaciones ciudadanas: la Universidad Veracruzana; el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a través del Sistema de Investigación del Golfo de México (Sigolfo); el Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano de la Conurbación, Fortín, Córdoba, Amatlán de los Reyes y Yanga; así como el grupo para el Desarrollo Integral de la Región Córdoba –Orizaba.

Por último un agradecimiento muy especial a mi familia: a mis hijos Cristina y Pablo por su confianza, por su paciencia cotidiana, por su apoyo constante y solidario, por su cariño que fue un aliento en las largas jornadas. A Pepe cuya serenidad y espíritu apacible equilibran mi permanente búsqueda, la lectura y observaciones a las diferentes versiones de este texto fueron una valiosa aportación a mi trabajo. A mis padres, por estar cerca y tener siempre una palabra de aliento, por la fortaleza que supieron inculcarme con su ejemplo, su entereza y valor para luchar por una meta.

INTRODUCCIÓN.

Objetivo.

En el contexto del protagonismo que los gobiernos locales han adquirido en los procesos de transición democrática en México, esta investigación presenta los resultados de una aproximación a la gestión urbana local y señala algunos de los rasgos más relevantes de la gestión panista 1994–2004, en el municipio de Córdoba, Estado de Veracruz.

Su objetivo general es identificar las características que en términos de cambios e innovaciones, se dieron en la gestión urbana panista, a través del análisis de su desempeño durante tres administraciones municipales que van de 1994 al 2004. Nos ha interesado en particular la forma en que ellas se han relacionado con la sociedad civil y los mecanismos que han utilizado para promover una mayor participación ciudadana en la gestión local, destacando algunos de los obstáculos que han impedido que la ciudadanía se involucre más activamente en la toma de decisiones.

Esta investigación surge de la inquietud por descifrar los lazos que a través de la gestión municipal unen en el estudio de lo urbano, a la ciudad, a su gobierno y a los ciudadanos. Se trata de identificar cómo se concibe e interpreta la gestión urbana y, por lo tanto, cómo se actúa cuando llega el momento de gobernar y tomar decisiones.

Hace ya varios años inicié el estudio de la gestión urbana en el Estado de Veracruz, y de manera particular me han interesado los cambios que a partir del proceso democrático en el país, han otorgado un interés especial al tema.

Martha Schteingart (2000:18) señala que “Efectivamente, los años ochenta y noventa vieron el comienzo de nuevas condiciones políticas en la mayoría de los países de la región, con la caída de varias dictaduras militares, la apertura política y el comienzo de regímenes más democráticos. Sin embargo, los procesos democratizadores se dieron, en general, en contextos socioeconómicos adversos, con la aplicación de programas de ajuste estructural y el desarrollo de políticas sociales regresivas, que implicaron el incremento de las diferencias sociales y el aumento de la pobreza en las

ciudades. Al mismo tiempo, las nuevas condiciones políticas se acompañaron de la iniciación de procesos de reforma y descentralización del Estado, que a veces trajeron aparejados la privatización de los servicios públicos y de las formas de producción del marco construido urbano, en general. Los movimientos sociales, que se multiplicaron en los años ochenta, tuvieron un papel destacado en los procesos de descentralización que se desarrollaron en la región; en particular en los países del sur permitieron la movilización contra las dictaduras de Uruguay, Argentina y Chile, aunque también cumplieron una función importante en la apertura política de países como México y Colombia.”

Por ello, este trabajo centra su atención en el estudio de los gobiernos locales, sus ciudades y *su gestión*, considerando a esta última como el eje que articula y da sentido a la relación entre el espacio –la ciudad- y la toma de decisiones que en torno a ella se dan. Elegí el municipio de Córdoba, en el estado de Veracruz, como un caso en el que encontramos a un gobierno municipal panista que ha mantenido durante dos trienios y un cuatrienio¹ consecutivos la *gestión* de la ciudad. La intención es analizar sus principales características, la forma en que se construye la toma de decisiones y la planeación urbana en un espacio determinado, pero de manera particular las formas que asume la relación entre gobernantes y gobernados en el proceso de toma de decisiones sobre el espacio urbano.

En este sentido tres aspectos resultan fundamentales para entender las transformaciones recientes en el contexto de los gobiernos municipales y de las decisiones políticas que en ellos se toman. El primer aspecto es *el espacio o territorio* en el que tienen lugar estos procesos; el segundo son *los ciudadanos* que lo habitan y el tercero, *la gestión urbana*, entendida en su acepción más compleja que involucra no sólo el aparato administrativo sino toda la estructura económica, social y política que la

¹ De manera única y excepcional, a fin de homogeneizar los periodos electorales y hacer coincidir los tiempos de las administraciones municipales y estatal, así como los periodos de los diputados locales, la LVII Legislatura del Estado de Veracruz-Llave aprobó el 20 de Marzo de 1997, el periodo de cuatro años, 2000-2004, en lugar del tradicional trienio, para los gobiernos municipales, y las diputaciones. Esta disposición se encuentra en los artículos transitorios de la Ley que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz- Llave, en particular el Tercero transitorio: III. “Por única vez, y en relación a lo dispuesto por el artículo 113 de esta Constitución, los Ayuntamientos cuyo periodo constitucional se inicia el día 1° de enero del año 2001 serán electos el domingo 3 de Septiembre del año 2000 y durarán en su encargo cuatro años, concluyendo su periodo el día 31 de diciembre del año 2004”. Gaceta Oficial Num. 34. 20 marzo, 1997.

soporta incluido el aparato político y la estructura de poder que rige y gobierna la ciudad.

Uno de los requisitos para la comprensión de las ciudades y de su gestión, es el reconocimiento de los modos en que los individuos se apropian del *espacio*; el vínculo que como individuos y grupos puedan formar en torno al espacio que ocupan y construyen, define los modos en que se vive (Constantino, 1999).

Los *ciudadanos*, en esta concepción contemporánea en la que son revalorados y tomados en cuenta como elementos fundamentales en todos los procesos políticos y sociales, pasan a formar parte importante de las políticas y acciones de gestión urbana; en particular en el Estado de Veracruz, una serie de reformas y adiciones a la Constitución han colocado a los ciudadanos en un lugar preponderante.²

La *gestión urbana* se entiende como el conjunto de acciones que involucran la toma de decisiones, la negociación, la concertación social, y donde el aparato político no sólo guía y administra recursos, sino también establece relaciones importantes con la sociedad que gobierna, es decir, actúa políticamente.

El paso indispensable hacia una redefinición de los instrumentos de gestión urbana es el análisis y comprensión de los procesos tecnológicos, económicos, culturales e institucionales que están en la base de la transformación de las ciudades. El punto medular de estos problemas estriba en conocer y analizar junto con la *dimensión espacial* de los procesos, el comportamiento de los ciudadanos. Por ello, es necesario renovar el papel específico de las ciudades y los ciudadanos -en un mundo de urbanización generalizada- y proponer la construcción de una relación dinámica y creativa entre las ciudades, sus gobiernos y los ciudadanos, en la búsqueda de espacios más habitables (Rodríguez, B., 2004: 120).

² En el sentido de que a partir de esas reformas y adiciones, los ciudadanos en Veracruz cuentan con un marco jurídico que les permite y facilita una serie de acciones que anteriormente no estaban contempladas y se convierten en instrumentos importantes (si el ciudadano las conoce) para actuar y participar más activamente. Estos aspectos son explicados ampliamente en el Capítulo III.

Antecedentes.

Los antecedentes de esta investigación surgen del análisis de la participación política de un grupo de mujeres de clase media en Córdoba, quienes a partir de 1994 asumieron una forma de participación poco común en el escenario de la acción femenina, llegando a conformar, al finalizar el trienio 1994-1997, el 50% del cabildo.³

Lo que ocurrió en Córdoba se repitió en muchos municipios a lo largo y ancho del territorio nacional. A partir de las elecciones federales de agosto de 1994, pero sobre todo en las municipales de noviembre del mismo año, se observó una actividad inusual entre los cordobeses, en particular de los sectores medios y altos, caracterizados generalmente por su indiferencia y apatía hacia las cuestiones políticas y electorales. Desde ese momento, se marca un hito en la participación política de estos grupos al incorporarse de lleno a actividades pre-electorales y de campaña, para asumir después de las elecciones municipales puestos de elección popular en la presidencia misma y al frente de regidurías y sindicaturas, así como a otros niveles de la gestión urbana municipal. En el siguiente periodo y en los procesos electorales subsecuentes, la movilización ciudadana apareció como un elemento importante en la sociedad cordobesa, manifestándose no sólo en las urnas, sino con un mayor interés en los asuntos locales, lo cual se tradujo en nuevas modalidades de participación.

Este trabajo se basa en los testimonios directos de los entrevistados⁴ (en una primera etapa, básicamente de los miembros del cabildo y posteriormente de miembros de la sociedad civil) quienes compartieron sus experiencias, sus vivencias y sus retos, como elementos fundamentales para la investigación. El hecho de haber tenido la oportunidad de hacer un seguimiento de la gestión municipal desde diciembre de 1994, comenzando con algunas entrevistas informales, continuando con entrevistas en profundidad y luego con

³ Los resultados de este análisis pueden consultarse en Rodríguez, B. 2000. "Mujeres y participación ciudadana en un ayuntamiento panista: Córdoba, Veracruz", en Barrera Bassols, Dalia (comp.) *Mujeres, ciudadanía y poder*. Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer. El Colegio de México.

⁴ Se utilizó como técnica metodológica para obtener información la realización de entrevistas individuales (historias de vida) y entrevistas con grupos focales desde 1994 hasta 2003. Ésta última como una forma no sólo de obtener información, sino además de involucrar directamente a los actores locales en la discusión de temas de interés común, en donde las reflexiones colectivas en torno a preguntas específicas aportaron datos relevantes para la investigación y complementaron la información obtenida de las entrevistas individuales.

grupos focales durante los siguientes nueve años, permitieron observar de cerca los cambios que se fueron operando en los actores sociales involucrados en la mencionada gestión local.

Hablar de participación ciudadana implica considerar la pluralidad de formas que se presentan en el ámbito del gobierno local mexicano (Merino, 1995). Dicha participación tiene evidentemente matices y particularidades que cada uno de los protagonistas va imprimiendo a su quehacer, pero en conjunto representa un vivo ejemplo del despertar de importantes sectores de la sociedad hacia una conciencia ciudadana y probablemente hacia una cultura política en un contexto de democratización y reformas estatales en nuestro país.

En términos de gobernabilidad, encontramos que la participación de un grupo importante de cordobeses de clase media y alta, en una nueva forma de acción política al frente del Ayuntamiento, confiere características particulares al proceso.

Las situaciones de cambio político se vinculan entonces a la incorporación de nuevos actores políticos, al establecimiento de reglas del juego diferentes a las del periodo anterior, y por tanto la acción del gobierno adquiere nuevos matices.

Han sido escasos los estudios que han dado cuenta de las diversas formas de participación social a nivel municipal y sobre todo pocos los que han buscado analizar la relación entre gobernantes y gobernados, con una aproximación que enriquezca el estudio de la gestión local.

Importancia del Tema. Marco conceptual.

La investigación urbana.

Es un hecho que la investigación urbana se ha modificado en las últimas décadas; las perspectivas de análisis, los enfoques y las tendencias han variado de manera considerable. Ello obedece evidentemente a los importantes cambios en las sociedades en general y en particular en las de los países latinoamericanos, y ha traído como consecuencia que las actividades y funciones de los investigadores urbanos también se hayan transformado.

Uno de los trabajos en torno a la investigación urbana, desarrollado por Martha Schteingart (2000:9), toma como base una serie de estudios realizados en la primera etapa del proyecto internacional Iniciativa Global para la Investigación Urbana⁵ (GURI por sus siglas en inglés) y hace un recuento del inicio y evolución de la investigación urbana en tres subregiones: México-Colombia y Centroamérica; Brasil y Venezuela; los países andinos y del Cono Sur. En él desarrolla aspectos como las perspectivas teóricas de la investigación urbana, los temas investigados, las disciplinas involucradas y las estructuras institucionales de apoyo a la investigación, poniendo énfasis, además, en el análisis comparativo de las subregiones y en la importancia de los aspectos político-institucionales en el desarrollo de la investigación. En la tercera y última etapa del citado proyecto GURI, uno de los trabajos coordinados por Martha Schteingart (2001) fue precisamente el que incluyó entre los estudios de caso al municipio de Córdoba.

Destaca Schteingart (2000:12) que el surgimiento en la región del campo de estudios urbanos está relacionado claramente no sólo con el grado de urbanización de los países involucrados y la importancia de la problemática urbana, con los procesos y cambios económicos y sociopolíticos particulares de cada entorno nacional, sino también con la evolución de las ciencias sociales y de las instituciones de investigación y de formación de especialistas en estas áreas. Para el caso de México, la investigación urbana comenzó de manera continua, sistemática e institucionalizada desde los años setenta. Y es en los años ochenta cuando podemos hablar de la existencia de una comunidad científica bastante consolidada. Es importante señalar que si bien el aumento de la urbanización, particularmente en los países del llamado Tercer Mundo, es una realidad indiscutible, resulta fundamental analizar los grandes cambios que tienen lugar en la economía y la sociedad urbana, ya que estos cambios requieren una reformulación de los temas a investigar y de la manera de abordarlos, planteándose la necesidad de lograr una perspectiva regional a partir de un análisis comparativo de los distintos

⁵ El proyecto GURI, financiado por la Fundación Ford y coordinado por la Universidad de Toronto, Canadá, comenzó en 1992, tuvo tres etapas de desarrollo hasta 1998 y cubrió un amplio grupo de países de América Latina, Asia y África. Durante la primera etapa se llevó a cabo un balance de la investigación urbana; en la segunda se trabajó sobre el tema de la gobernabilidad y pobreza, y la tercera etapa culminó con la presentación de análisis de casos referidos a cuestiones de la gobernabilidad y la gestión local en ciudades del Tercer Mundo.

países, lo que permitiría realizar un balance de la investigación urbana y establecer una agenda de investigación para el futuro próximo (Schteingart, 2000:10).

Así mismo, Rodríguez y Winchester (1997: 17-19), coordinadores del equipo del Cono Sur, destacan dos aspectos relevantes en torno a los estudios de ciencias sociales sobre problemas urbanos en América Latina; el primero es que la producción aumentó de manera impresionante durante los ochenta, en comparación con décadas anteriores y el segundo, es que ciertas disciplinas claramente han tenido una influencia predominante en las publicaciones, dentro de las cuales los sociólogos y los arquitectos encabezan la lista. Ello demuestra el interés en torno a la ciudad y al marco construido urbano, no sólo desde una perspectiva física y técnica, sino también desde la que involucra la estructura social de las ciudades, los movimientos sociales que en ella ocurren y la estructura y función de las redes sociales, temas prioritarios en la discusión de la problemática urbana.

Una de las líneas que actualmente ofrece un panorama por demás interesante para entender los fenómenos urbanos en el contexto de los procesos de cambio y transformación que viven las ciudades latinoamericanas, y en particular México, es la que se refiere al proceso de democratización. No podemos entender el contexto urbano sin estudiar lo que ocurre con quienes gobiernan las ciudades y las diversas formas en que lo han hecho en los años recientes. Por ello, la *gestión urbana* aparece como un tema fundamental para quienes nos interesamos en el proceso de hacer ciudades, de construir espacios con un enfoque que va más allá del marco construido, del aspecto físico, territorial y espacial.

El gobierno local se convierte así en un tema prioritario, dada la importancia que en muchos países ha adquirido la participación de diversos grupos de la sociedad civil en el proceso político y en el camino a una transición democrática. Al surgir nuevos actores emergen también nuevas formas de gobierno y nuevas propuestas.

México ofrece ahora un escenario donde la *participación social* en los procesos de toma de decisiones juega un papel central respecto de las cuestiones que afectan la vida cotidiana de la población. Los gobiernos locales, por otra parte, tienen un papel relevante no sólo porque diversifican su repertorio de instrumentos de intervención en las esferas tradicionales de la política pública local sino porque también construyen

redes de actores en torno a la acción pública y generan consensos al vigorizar el capital social local. (Cabrero, 2003:14) Con ello, logran la convergencia de diversos sectores de la sociedad, convocan y estimulan una participación ciudadana diferente a la que anteriormente se daba en los espacios locales.

Estas transformaciones son el resultado de una conjunción de factores entre los que destacan las reformas constitucionales de 1999, la ampliación de transferencias de recursos fiscales desde 1995, y la mayor atención que los gobiernos federal y estatales prestan al nivel municipal. Aunados a una mayor participación de la ciudadanía, a una pluralidad política, a nuevos estilos de liderazgo gubernamental y a una mayor profesionalización de los funcionarios locales, que contribuyeron a hacer posibles dichos cambios.

Como afirma Enrique Cabrero (2003:13), encontramos evidencia de que la consolidación de prácticas democráticas que la sociedad contemporánea exige y la construcción de una *gobernanza*⁶ estable radican fundamentalmente en los espacios locales.

El gobierno local y la participación ciudadana.

Analizar la gestión urbana local en México nos remite a una serie de consideraciones acerca de las relaciones entre el Estado y la sociedad y al mismo tiempo nos lleva a revisar las formas de participación ciudadana en los gobiernos locales y las respuestas de estos gobiernos a las demandas sociales.

El gobierno local es un elemento clave en todos los sistemas políticos ya que se encarga de brindar y gestionar una serie de servicios fundamentales para el bienestar de los ciudadanos, porque en países como México, que se encuentran en un proceso de transición democrática, los gobiernos locales juegan un papel estratégico en la construcción de la nueva legitimidad y en el desarrollo y reforzamiento de las nuevas estructuras y prácticas democráticas (Alba,1997). Otros autores (Rodríguez y Winchester, 1997; Pérez, 1994) ven en la institución municipal la instancia de gobierno de la ciudad con la capacidad de articular y conjugar las distintas demandas emergentes

⁶ Este concepto de “gobernanza” es la traducción del término “*Governance*” del inglés, aceptado oficialmente por la Unión Europea.

desde la sociedad civil, el mercado y el Estado, asignando al municipio un rol protagónico.

Los gobiernos locales habían sido por mucho tiempo los espacios residuales de la gestión urbana y ésta había dejado de lado la participación de los sectores sociales más directamente involucrados en los problemas, cuyas aportaciones deberían ser tomadas en consideración para incorporarlas a los procesos de planeación.

Recientemente, la relación entre el Estado y la sociedad está cambiando, de manera que el primero tiende a asumir el papel de facilitador y el segundo el de protagonista principal. Aunado a ello, la importancia creciente de la sociedad civil se traduce en el planteo de un amplio elenco de necesidades de desarrollo, que incluyen los aspectos sociales, políticos, económicos, ambientales y territoriales. Al interior de la sociedad civil y de las comunidades locales han surgido diversos actores interesados en propiciar y apoyar un desarrollo local diferente.

Consideramos que es indispensable reflexionar acerca de las condiciones en las que actualmente se presenta el papel más activo de la sociedad. La participación es un fenómeno al que se han dado diversas acepciones y que ha sido estudiado desde diversos ángulos, pero que expresa, en lo esencial, a una sociedad en movimiento (Álvarez, 1997).

En México, a partir de 1988 aparecieron en escena personajes y partidos políticos diferentes a los que históricamente gobernaban, lo cual abrió la posibilidad de que otros actores sociales, antes ajenos a la política institucional, se incorporaran a un trabajo político en los gobiernos municipales. Su gestión asumió formas que parecían diferentes a las anteriores, y el objetivo de estas nuevas administraciones locales, en particular las de oposición al PRI, ha sido tratar de integrar más a los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones (Rodríguez, B., 2001).

Esta nueva dinámica de las relaciones entre los gobiernos locales y sus ciudadanos, ha complejizado la tarea de gobernar. Sin embargo, la pluralidad que hoy caracteriza al Estado de Veracruz, ha propiciado que estos nuevos actores busquen formas innovadoras para ganarse a los ciudadanos que gobiernan. Entre estas nuevas formas se encuentran diversas convocatorias que, desde los gobiernos locales, se hacen a la participación ciudadana. Pero el fortalecimiento de la sociedad civil en el contexto

de una mayor apertura política no en todos los casos genera como consecuencia inmediata el aumento de la participación ciudadana en los espacios locales. Y esto tiene su explicación.

La participación ciudadana no vendrá por decreto o reglamentación, tampoco por simple convocatoria; se tiene que construir a partir de una convicción ciudadana, de un interés por involucrarse, por colaborar, por responsabilizarse. Los casos de las administraciones municipales estudiadas nos hablan precisamente de la diversidad de intentos para consultar, convocar y reunir a los ciudadanos y de las dificultades para lograrlo. (No sólo por parte de los ciudadanos sino también por los gobiernos)

Las actuales formas de participación, cuando las hay, se dan generalmente a partir de una iniciativa, convocatoria o invitación de la autoridad, a la que los ciudadanos responden en diferentes grados y matices. Pero no surge por una iniciativa propia, ya sea porque desconocen las posibilidades jurídicas que tienen como ciudadanos o porque están acostumbrados solamente a hacerlo cuando solicitan un servicio, cuando tienen que realizar un trámite o resolver algún problema, pero muy pocas veces se acercan para proponer.

A lo largo de la historia, han existido muchas formas en las que los gobiernos “consultan” a la población; sin embargo, lo novedoso ahora son tal vez las formas que el Estado adopta para articular los distintos intereses en la arena local y la participación de nuevos agentes sociales en estos procesos.

En este contexto, los gobiernos estatales y locales en nuestro país aparecen como la alternativa más viable para implementar medidas de política urbana y social que incidan exitosamente en los diversos grupos sociales. Es necesario que los planes y programas surgidos o consensados en las instancias de participación social establezcan las posibilidades de conformar localidades, municipios y conurbaciones que sirvan como ejes a los procesos de desarrollo socioeconómico. La planeación con base comunitaria es una herramienta fundamental para el desarrollo de los gobiernos locales; implica el reconocimiento del proceso de planeación participativa, como su fundamento (Valdiviezo, 1999: 377 –381).

La gestión ya no es más atributo exclusivo de los partidos políticos o incluso del propio gobierno; *hoy descansa en los ciudadanos*, quienes tendrían que estar

informados, organizados y capacitados para intervenir de forma mas consistente y permanente en la solución de algunos de los problemas prioritarios de la sociedad en la que viven.

La planeación del desarrollo obliga a reflexionar sobre las relaciones entre los ciudadanos y los gobiernos locales, y a buscar nuevas formas para resolver la ausencia de procesos de educación, formación e incorporación social a la toma de decisiones, para que los ciudadanos encuentren los espacios adecuados para colaborar y hacer propuestas y que las autoridades las escuchen, las respeten y las ejecuten.

Los gobiernos municipales en México suelen organizar sus líneas de acción y la definición de sus programas prioritarios, a través de las demandas recogidas durante la campaña electoral. Adicionalmente, enfrentados al manejo de un presupuesto, generalmente comprometido desde el principio en una proporción elevada en el pago de la nómina municipal y los gastos de operación y mantenimiento de las instalaciones y equipo, poseen un escaso margen de acción.

Pero aquí viene la parte interesante ya que por supuesto la acción de la administración municipal no se limita a las decisiones sobre la asignación de recursos públicos, sino también a otra serie de decisiones que tienen más que ver con una negociación política y con la conciliación de intereses al interior del espacio municipal.

Las discusiones teóricas sobre la crisis del Estado conciernen a las peculiaridades que éste asume, en particular cuando se trata de países que recientemente han vivido una transición política y que se encuentran inmersos en profundas transformaciones con respecto al papel de su Estado en el sistema político.

El interés sobre la gobernabilidad se encuentra relacionado con la aparición o agudización de situaciones de crisis en los sistemas políticos. Se trata de poner de relieve lo complejo de las relaciones que se establecen al interior de un sistema político y del juego de factores que influyen en su gobernabilidad. Los problemas de gobernabilidad involucran a grupos relevantes con cierto poder de acuerdo a una serie de reglas establecidas de manera formal o informal. De este modo, resulta fundamental el estudio de la manera en la que el gobierno se ocupa y desarrolla sus funciones, así como de su relación con la sociedad (Alcántara, 1995: 28-30).

Entender la relación entre los gobiernos y la sociedad civil, entre quienes gobiernan y ejercen la autoridad y quienes se convierten en destinatarios de esas acciones de gobierno, nos lleva a analizar por un lado las políticas y acciones del gobierno y por otro a los movimientos y a los sectores sociales involucrados. Las evidencias confirman que es alrededor del ámbito municipal donde los actores sociales se expresan, se socializan e interactúan políticamente y realizan múltiples actividades que vinculan la problemática de la vida cotidiana con demandas colectivas y asociaciones comunitarias (Massolo, 1992).

En el contexto del proceso democratizador, destacan de manera fundamental las decisiones de los gobiernos y las políticas públicas que tengan características de funcionalidad, legalidad, legitimidad, pluralidad, equidad y de participación social, capaces de estimular la modernización permanente de la gestión local (Guillén, 1997).

Contenido de la tesis.

Esta investigación se construyó a partir de una importante revisión hemerográfica y documental y de la organización de una base de datos que permitieron conformar un archivo de estos 10 años de estudio. La lectura y revisión de los diarios locales y estatales, así como la documentación generada por los propios ayuntamientos fueron un valioso apoyo para el análisis. Toda esta información fue cuidadosamente archivada y seleccionada posteriormente para su revisión.

Las entrevistas en profundidad, las historias de vida y las reuniones con grupos focales complementaron esta base de datos. Las entrevistas individuales se grabaron y transcribieron para analizarlas con detenimiento y discutir las con otros investigadores. Las sesiones con grupos focales fueron videograbadas y transcritas, lo que permitió volver varias veces sobre el material visual y gráfico que resultó de gran utilidad, sobre todo cuando se comparan sesiones grabadas en 1994 y las últimas del 2003, en muchas ocasiones con los mismos personajes y actores, aunque en diferentes cargos y funciones.

En la introducción se hace una presentación general del trabajo, sus objetivos, los antecedentes del mismo, la importancia y pertinencia del tema junto con un marco conceptual que ubica teóricamente los principales temas abordados en la investigación.

En el primer capítulo se lleva a cabo una caracterización de los principales aspectos históricos, económicos y sociodemográficos de Veracruz, y del municipio de Córdoba, así como de la influencia regional de las conurbaciones de Córdoba y Orizaba. Posteriormente se presenta un esbozo general de lo que ha sido la transición democrática en el Estado de Veracruz para ubicar en ese contexto los acontecimientos políticos a nivel regional y local, exponiendo la forma en que los partidos políticos, otrora de oposición, han ganado espacios en los gobiernos municipales. En ese contexto se aborda la trayectoria de los partidos y organizaciones políticas en el Estado de Veracruz y en el municipio de Córdoba, enfatizando de manera particular la historia y características del PAN en Córdoba. El capítulo culmina con una descripción del marco legal del Estado de Veracruz y sus reformas más recientes.

La Gestión Municipal es el tema central del segundo capítulo; para ello se analiza la estructura del gobierno municipal en los tres periodos estudiados de 1994 al 2004, tomando en cuenta las dimensiones del gobierno municipal como el organigrama, su complejidad y especialización; la conformación del gobierno municipal, la pertenencia partidista del presidente, síndicos y regidores así como el perfil profesional del personal administrativo; el papel de los cabildos, la frecuencia de sus sesiones y los procedimientos de decisión; las relaciones intergubernamentales en función de la pertenencia a diferentes partidos o grupos políticos; la agenda municipal y sus finanzas.

El tercer capítulo se centra en la participación ciudadana, conceptualizando sus diferentes modalidades (tanto las que consigna la literatura como las de la propia Constitución Política del Estado de Veracruz) analizando luego la participación ciudadana en la gestión panista de Córdoba. El esquema analítico incluye los mecanismos de participación, los interlocutores sociales y los procedimientos de participación, los Miércoles Ciudadanos, el Centro de Atención Ciudadana y la planeación participativa.

El capítulo cuatro está dedicado a las conclusiones, en las que se hace un balance de los gobiernos panistas, retomando las experiencias compartidas durante estos diez años tanto por los ciudadanos como por los gobernantes en torno a participación ciudadana en la gestión urbana local, así como algunas recomendaciones sugeridas por los participantes en las sesiones de grupos focales, sobre los elementos necesarios para consolidar el proceso de participación ciudadana.

CAPÍTULO I.
ESCENARIO ESTATAL Y MUNICIPAL.

1. Contexto Socioeconómico del Estado de Veracruz.

1.1. Características sociodemográficas.

Veracruz es la tercera entidad más poblada en el país, sólo superada por el Estado de México y el Distrito Federal. En su territorio, con una extensión de 72, 815 kilómetros cuadrados, se concentraba en el año 2000 el 7.1% de la población nacional. Es el décimo estado de la República Mexicana en extensión, y representa el 3.7% de la superficie total del país. ¹

CUADRO 1. 1.

ESTADO DE VERACRUZ. POBLACIÓN TOTAL POR SEXO, 1930-2000

Año	Población total			Hombres (%)	Mujeres (%)
	Total	Participación en el total nacional (%)	Lugar Nacional		
1930	1.377.293	8.3	1°	49.7	50.3
1940	1.619.338	8.2	2°	49.8	50.2
1950	2.040.231	7.9	2°	49.6	50.4
1960	2.727.899	7.8	2°	50.1	49.9
1970	3.815.422	7.9	3°	50.4	49.6
1980	5.387.680	8.1	3°	49.7	50.3
1990	6.228.239	7.7	3°	49.4	50.6
1995	6.737.324	7.4	3°	49.3	50.7
2000	6.908.975	7.1	3°	48.6	51.4

FUENTE: SIC e INEGI. *Censo General de Población y Vivienda. México. Varios Años.* INEGI. *Estados Unidos Mexicanos. Conteo de Población y Vivienda, 1995. Resultados Definitivos. México, 1996.* INEGI. *Tabulados Básicos. Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.* México, 2001.

¹Información Básica Municipal 2002. Subsecretaría de Desarrollo Político. Dirección General de Desarrollo Municipal. Gobierno del Estado de Veracruz.

Cabe destacar que, tal como lo muestra el Cuadro 1.1., el Estado de Veracruz ocupó en 1930 el primer lugar en términos demográficos y en las siguientes tres décadas conservó, hasta 1960, el segundo lugar como entidad más poblada. Entre otras razones, aunado a su crecimiento natural, el crecimiento social fue importante ya que Veracruz destacaba entonces como una de las entidades receptoras de población, situación que en su historia reciente se ha modificado, convirtiéndolo en un estado expulsor de población, principalmente hacia los Estados Unidos.

En los últimos años se ha observado que el crecimiento de la población total en el Estado de Veracruz, así como en el país, va disminuyendo su velocidad. En buena parte debido a la migración internacional. Las estimaciones del Consejo Estatal de Población (COESPO) indican que el 4% de los hogares veracruzanos tienen algún miembro en otro país, principalmente en Estados Unidos.

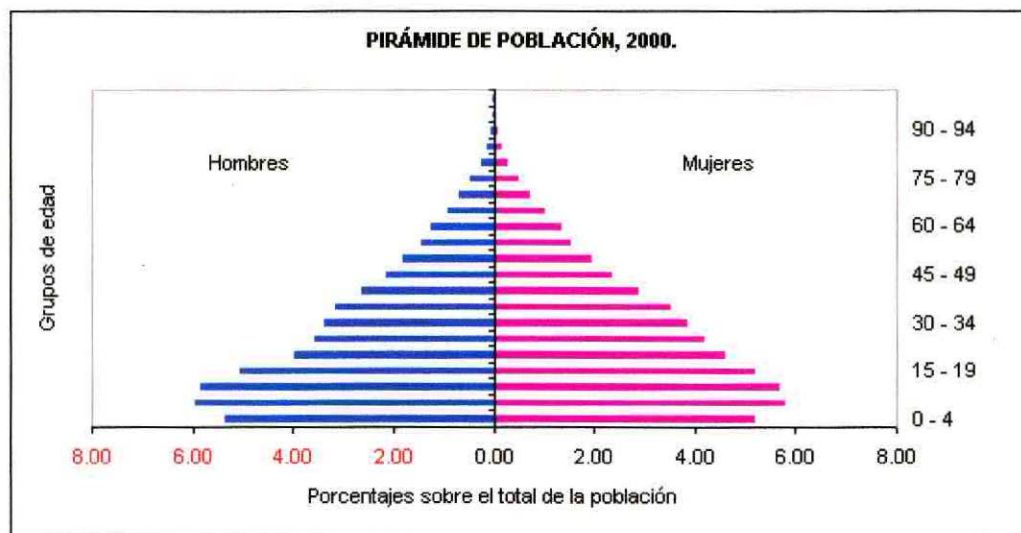
La población total pasó de 2.7 millones de habitantes en 1960 a 5,387,680 en 1980, a 6,228,239 en 1990 y en el año 2000 el Censo registró 6,908,975 habitantes. La población del estado ha modificado su composición: de ser mayoritariamente rural en 1960, de acuerdo al censo más reciente, más de la mitad de su población reside en zonas urbanas. La población rural constituía el 77% del total en 1960 y el 59.1% en el año 2000.²

Veracruz es un estado donde la mayoría de la población es joven. La tercera parte de sus habitantes son menores de 15 años y la mayor parte se concentra en las edades productivas jóvenes, lo que se puede observar en la parte más ensanchada de la pirámide de población.

Los adultos mayores de 65 años, por su parte, son el grupo menos numeroso, representan sólo el 5% de la población, sin embargo, éste se considera como el grupo que más rápidamente crecerá en los próximos años y se espera que represente el 10% de la población del estado en los siguientes 10 años.

² XII Censo General de Población y Vivienda 2000. INEGI. México. 2001.

GRÁFICA 1.1.



El grado de dispersión de la población veracruzana ha aumentado; mientras que en 1980 contaba con 9,101 localidades y en 1990 con 17,390, en el año 2000 se registró un total de 22, 032 localidades. El 63.8% de estas localidades contaba con una población que fluctúa entre 1 y 49 habitantes; en contraste, en el estado hay 10 ciudades medias con una población superior a los 50 mil habitantes: Boca del Río, Coatzacoalcos, Córdoba, Xalapa, Minatitlán, Orizaba, Poza Rica, San Andrés Tuxtla, Tuxpan y Veracruz . La conurbación Coatzacoalcos-Minatitlán se localiza al sur del estado, las áreas urbanas de Poza Rica - Papantla, Martínez de la Torre y Tuxpan se sitúan al norte, y los centros urbanos de Veracruz, Córdoba-Orizaba y Xalapa se encuentran en el centro.³

³ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Sistema Contar 2000. México 2001.

MAPA 1.1
SISTEMA DE CIUDADES EN EL ESTADO DE VERACRUZ



Fuente: Gobierno del Estado de Veracruz. Secretaría de Desarrollo Regional. 2004.

La distribución territorial de la población continúa siendo bipolar con una creciente concentración en los centros urbanos y una gran dispersión de la población rural en localidades pequeñas y aisladas.

Cerca de 1.2 millones de personas residen en localidades mixtas o de transición (entre 2,500 y 15,000 habitantes) y cerca de 2.9 millones (41.7%) se encuentran establecidos en los centros urbanos. Veracruz cuenta con 8 localidades de 100,000 o más habitantes que concentran alrededor del 24% de la población total: Poza Rica, Martínez de la Torre, Xalapa, Veracruz, Boca del Río, Córdoba, Orizaba, Minatitlán y Coatzacoalcos.

Hoy, 4 de cada 10 veracruzanos habitan en el medio rural, en localidades con menos de 2,500 habitantes. La dispersión de la población rural continúa siendo una

característica de la distribución territorial. En el 2000 1.4 millones de personas (el 19.8% de la población) habitaba en 20,197 localidades con menos de 500 habitantes. En la mayoría de los casos se trata de asentamientos de difícil acceso que representan un desafío para la dotación de infraestructura, servicios y equipamiento básico.

CUADRO 1.2.
DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN POR MUNICIPIO EN 1990, 1995 y 2000.

Municipio	1990		1995		2000	
	POBLACIÓN	%	POBLACIÓN	%	POBLACIÓN	%
VERACRUZ	6 228 239	100.00	6 737 324	100.00	6 908 975	100.00
1. Veracruz	328 607	5.28	425 140	6.31	457,377	6.62
2. Xalapa	288 454	4.63	336 632	5.00	390,590	5.65
3. Coatzacoalcos	233 155	3.74	259 096	3.85	267,212	3.43
4. Minatitlán	195 523	3.14	202 965	3.01	153,001	2.21
5. Papanla	158 003	2.54	171 167	2.54	170,304	2.46
6. Córdoba	150 454	2.42	168 760	2.51	177,288	2.56
7. Poza Rica de Hidalgo	151 739	2.44	154 586	2.29	152,838	2.21
8. San Andrés Tuxtla	124 634	2.00	137 435	2.04	142,343	2.06
9. Boca del Río	144 549	2.32	135 060	2.00	135,804	1.96
10. Tuxpan	118 520	1.90	127 622	1.89	126,616	1.83
11. Orizaba	114 216	1.83	114 425	1.70	118,593	1.71
Resto de los municipios	4 220 425	67.76	4 504 436	66.86	4 617 009	66.82

Fuente: XI Censo General de Población y Vivienda 1990. Censo de Población y Vivienda 1995.(INEGI) XII Censo 2000.

Como podemos observar en el mapa (1.1.) y en el cuadro 1.2., una de las características del Estado de Veracruz es que no tiene un centro urbano prominente como ocurre con otras entidades, sino que presenta un sistema de ciudades en el cual varios centros urbanos han tenido un desarrollo importante. El Puerto de Veracruz destaca desde 1990 como la ciudad más poblada del estado, lugar que conserva hasta la fecha con una población de 457,377 y representa el 6.62% de la población, este dato es importante si consideramos que junto con Boca del Río cuya población era de 135, 804 habitantes, dan lugar a una conurbación de cerca de 600, 000 habitantes. Le sigue Xalapa como la segunda ciudad con mayor población: 390, 590 habitantes; en tercer y cuarto lugar están Coatzacoalcos y Minatitlán que administraron la abundancia durante

el auge petrolero en los años ochenta y se beneficiaron de la gran actividad económica desarrollada en la región por casi dos décadas, sin embargo ahora la crisis económica se refleja en el descenso que observamos en la población de Minatitlán que pasa de 195,523 habitantes en 1990 a 153,001 en el 2000; Papantla, muy cercana geográficamente a otra ciudad petrolera como Poza Rica, ocupa el quinto lugar con el 2.54 % del total de la población en 1990 y 1995, pero también disminuye y si en 1995 registraba un total de 171,167 habitantes, pasa a 170,304 en el 2000. Este fenómeno se explica también por los flujos migratorios, principalmente hacia los Estados Unidos. Córdoba ocupa el sexto lugar, con aumentos consecutivos en el porcentaje de la población estatal que van del 2.42% en 1990 pasando al 2.51 por ciento hasta llegar al 2.56% en el año 2000, es decir de 150,454 habitantes que tenía en 1990 en el 2000 su población era de 17,288 personas. No debemos dejar de mencionar la conurbación que históricamente forma con Orizaba y los municipios que comprenden un corredor industrial y comercial importante, con una población cercana a los 500, 000 habitantes. Aún cuando las modificaciones a las zonas conurbadas consideradas oficialmente por distintos organismos federales, ubican ahora a Córdoba con Fortín, Amatlán de los Reyes y Yanga para efectos de planeación y ordenamiento del territorio.

1.2. Algunos datos de su estructura económica.

El Estado de Veracruz alberga zonas económicas desarrolladas durante el auge del modelo de sustitución de importaciones, tanto en el sector agrícola y extractivo, como en el sector industrial. La crisis de este modelo afectó severamente la actividad económica en diversas áreas y las perspectivas abiertas por el modelo de crecimiento orientado a la exportación no son muy claras aún en el estado.

La especialización económica da fe de esta geografía contrastante aunada a una importante herencia colonial. Durante los noventa, el sector agrícola combina el ganado y las grandes plantaciones (caña, café y cítricos) con la agricultura de subsistencia. La industria, concentrada en las áreas urbanas, aporta cerca de la quinta parte del producto y ocupa alrededor de un quinto de la PEA no agrícola. Los servicios y el comercio son, sin duda, las actividades más importantes desde el punto de vista del producto, del que aportan

casi la mitad, pero también el empleo, donde concentran casi un 60% de la PEA no agrícola (Salmerón, 1995).

En el norte del estado, la actividad económica depende de la industria petrolera en franco retroceso, y de las actividades agrícolas y ganaderas. En el sur, la actividad motora del crecimiento fue la industria petrolera y petroquímica. En esta zona, la reestructuración de la industria paraestatal y de las reglas de la petroquímica han trastocado de manera fundamental la organización del complejo petroquímico más importante del país.

En el centro se localiza el puerto de Veracruz, puerta de entrada y salida de más del 70% del comercio exterior del país, y las principales zonas de industria manufacturera (Córdoba-Orizaba) así como los servicios educativos y los administrativo-gubernamentales del estado (Xalapa).

La actividad económica del Estado de Veracruz sufrió reveses de importancia durante los años ochenta y noventa. Un claro indicador de la crisis que vivió el estado durante la década de los ochenta es la tasa de crecimiento del Producto Interno Bruto, que se redujo significativamente durante esa fase, comparada con los años setenta. El comportamiento de este indicador, similar al del agregado nacional, mostró durante estos años un estancamiento provocado por la crisis económica.

Es un estado que sobresale por su vocación agrícola, forestal y pesquera, pero también cuenta con una gran estructura productiva industrial que lo coloca como líder nacional en ramas como la petroquímica básica, que equivale al 93.2% del total nacional, y la generación de energía eléctrica.

Ocupa el sexto lugar en la economía nacional y en el 2000 el Producto Interno Bruto estatal fue de 197,237,788 miles de pesos (21,915 millones de dólares), que representa una aportación del 4.0% al PIB nacional; el 63.1% del PIB se genera en el sector servicios, le siguen en importancia el industrial y el manufacturero con el 29.0% y el sector primario que genera el 7.9%. Esta estructura es similar a la de la producción nacional, aunque en Veracruz es mayor la aportación del sector primario.

En el año 2000, la población económicamente activa de la entidad representaba el 34.4% del total de la población con 2.3 millones de personas, de las cuales el 98.8% estaba ocupada. El 31.7% de la población ocupada se encontraba laborando en el sector

primario, el 19.5% en el sector secundario, el 24.2% en servicios, 4.0% en comunicaciones y transportes, y 3.3% en el gobierno. Las principales actividades productivas de Veracruz son la agricultura, la ganadería, la industria metálica básica, los alimentos, bebidas, tabaco, petroquímica y electricidad (Gobierno del Estado de Veracruz, 2004).

CUADRO 1. 3.
ESTADO DE VERACRUZ. POBLACIÓN DE 12 Y MÁS AÑOS
CLASIFICADA POR SEXO Y TIPO DE ACTIVIDAD 2000

Población Sexo	Población de 12 años y más	Población Económicamente Activa			Población Económicamente Inactiva	No Especificado
		Total	Ocupada	Desocupada		
TOTAL	4,984,562	2,378,799	2,350,117	28,682	2,590,883	14,881
HOMBRES	2,377,839	1,706,154	1,683,023	23,131	663,352	8,333
MUJERES	2,606,723	672,645	667,094	5,551	1,927,530	6,548

FUENTE: INEGI XII Censo de Población. Tabulados en pantalla por entidad federativa. 2000.

En el 2003, de acuerdo a los datos de la Encuesta Nacional de Empleo, el total de la PEA en Veracruz ascendía a 2.5 millones de personas, sin embargo ha habido un incremento relativo en los niveles de desocupación que pasaron del 1.2 por ciento en el 2000 al 2 por ciento en el 2003. Esto significa que es una entidad con un alto índice de población dependiente y que las personas han dejado de buscar empleo e incluso de emplearse por su cuenta, con lo que la PEA decrece 11% en tanto que la Población Económicamente Inactiva presenta un incremento del 18%. Esta población está formada por estudiantes, personas dedicadas a las labores domésticas, pensionados y jubilados, este último sector es el que mayor crecimiento ha registrado, un 52% entre el 2000 y el 2003, (INEGI, 2003).

Al hablar de los sectores económicos encontramos que de la PEA veracruzana el 55% se dedica al sector terciario, el 27% al primario, el 16% al secundario y del 2% restante no se tiene información. Esto se explica por la tendencia del desarrollo económico y del empleo a concentrarse en las zonas urbanas, y específicamente en el sector de los servicios; sin embargo en Veracruz el sector agropecuario continúa siendo una fuente importante de ocupación productiva.

En relación al trabajo asalariado, de cada 100 personas ocupadas, 55 son trabajadores asalariados y otros 32 trabajan por su cuenta. El 80 por ciento del trabajo asalariado se encuentra en el sector urbano y el resto en la actividad agropecuaria; el 55 por ciento de los asalariados tienen ingresos inferiores a dos salarios mínimos.

El periodo comprendido entre el año 2000 y el 2003 ha sido crítico para la entidad, por una desaceleración económica de gran magnitud que ha impactado principalmente al sector agropecuario el cual ha perdido participación en la estructura ocupacional. Los niveles de ocupación han crecido más en los trabajos por cuenta propia o en los micro negocios, no obstante, los la pequeña, mediana y gran empresa han realizado esfuerzos importantes para promover el mejoramiento de los niveles de ingreso (Mendoza, 2004).

El peso relativo de las zonas metropolitanas de Veracruz y Orizaba⁴ es amplio y aporta información relevante de la actividad económica en la zona centro. Las tasas específicas de participación muestran una PEA relativamente estable para ambas ciudades, con movimientos cíclicos importantes y una tendencia al crecimiento en años recientes, principalmente en el puerto.

El Área Metropolitana de Orizaba-Córdoba es una zona compleja que incluye un sector industrial moderno muy importante, pero en el que el peso de la agro-industria tradicional (azúcar, café, arroz) y las industrias tradicionales de sustitución de importaciones (cerveza, papel, textiles) es significativo. Todas éstas han sufrido un choque frontal con las exigencias de la competencia internacional reciente y muchas de ellas arrastraban ya problemas agudos de obsolescencia (Salmerón, 1995).

2. Contexto Socioeconómico del Municipio de Córdoba.

2.1. Breves antecedentes históricos y características sociodemográficas.

Córdoba⁵ es una ciudad media del estado de Veracruz, y es cabecera del municipio del mismo nombre. Está situada en las estribaciones orientales del Citlaltépetl o Pico de

⁴La ENEU considera como una sola área metropolitana a Orizaba y Córdoba.

⁵Su nacimiento se remonta a principios del Siglo XVII cuando los “negros cimarrones”, antiguos esclavos que habían huido de las haciendas y los ingenios, asaltaban a menudo las diligencias que iban a México por Orizaba. Esta situación originó que el virrey Diego Fernández de Córdoba, de quien tomó el nombre la naciente villa, enviara a un grupo de encomenderos de San Antonio Huatusco, quienes fundaron la cabecera

Orizaba, en la parte central del estado. Por su ubicación en la ruta México-Veracruz es un importante centro comercial con actividades agropecuarias, comerciales y manufactureras.

En 1995 el municipio de Córdoba contaba con 168,593⁶ habitantes, concentrándose la mayoría de la población en la Ciudad de Córdoba; el resto se distribuía en 63 localidades, de las cuales 9 tenían menos de 2, 500 habitantes.

Actualmente su población es de 177,288 habitantes⁷ Su tasa de crecimiento medio anual es de 1.5%. La composición de su población es joven y la estructura por sexo nos indica un ligero promedio mayor de mujeres sobre los hombres: 52.42 y 47.58 % respectivamente. El municipio de Córdoba abarca el 0.19 % del territorio total del estado de Veracruz, con una superficie de 139.01 km². Dentro del sistema de ciudades del estado, Córdoba se caracteriza por su importancia agrícola, industrial, comercial y de servicios que la ubica en un lugar destacado dentro de la región.⁸

En 1950, la población del municipio que habitaba en el área urbana era de 66.2% del total; actualmente ésta constituye el 86.9% . Existe un importante contingente de población flotante que se traslada temporalmente a Córdoba procedente de las congregaciones y municipios más pequeños que la circundan. Los asentamientos urbanos forman 127 colonias y 46 congregaciones.

2.2. Su integración regional y sus áreas de influencia como centro urbano.

Dentro de este sistema conurbado⁹ fue la ciudad de Córdoba la primera en fundarse. El

en las Lomas de Huilango, el 26 de abril de 1618. Como los fundadores fueron 30 españoles jefes de familia, se le llamó también “Ciudad de los Treinta Caballeros”, título que adquirieron en realidad cuando ya se habían asentado en el nuevo poblado. Su magnífica situación geográfica, punto de tránsito en el camino de Veracruz a México y la fertilidad de su suelo, hicieron que prosperara rápidamente, y que aumentara su vecindario con españoles de lugares cercanos.

⁶Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. INEGI. Veracruz, Resultados del Censo 1995.

⁷ Información Básica Municipal 2002. Subsecretaría de Desarrollo Político. Dirección General de Desarrollo Municipal. Gobierno del Estado de Veracruz. 2002.

⁸Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Veracruz. Resultados Definitivos. XI Censo General de Población y Vivienda, 1990. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000.

⁹ SEDERE. Actualización del Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada de los Municipios de Córdoba-Fortín-Amatlán de los Reyes-Yanga, Gaceta Oficial del Estado, Núm. 76, TOMO CLVIII, Xalapa-Enríquez, Ver. , Jueves 25 de Junio de 1998, pp. 86-88.

29 de noviembre de 1617 se liberó la orden de fundación, reconociendo como fecha oficial el 26 de abril de 1618, que es cuando se procedió a su traza y a la distribución de los solares entre los que avecindarían el lugar. Esta situación impuso a Córdoba la función de centro rector de actividades, tanto sociales como económicas y de administración gubernamental. Reconocido como municipio desde 1825, continuó siendo el eje de la ahora Zona Conurbada.

**CUADRO 1. 4.
CREACIÓN DE LOS MUNICIPIOS**

MUNICIPIO	FECHA	DECRETO	CABECERA MUNICIPAL	CATEGORIA POLÍTICA
CÓRDOBA	3/ Enero/ 1825 (Ayuntamiento)	Orden de la misma fecha	Córdoba	Villa
FORTÍN	15/ Julio/ 1930 (Municipio)	Decreto No. 307	Fortín	Pueblo
AMATLÁN DE LOS REYES	27/ Abril/ 1825 (Ayuntamiento)	Orden de la misma fecha	Amatlán	Pueblo
YANGA	28/ Marzo/ 1831 (Municipalidad de San Lorenzo Serralvo)	Estado de Veracruz: Informes de sus Gobernadores 1826–1986	San Lorenzo	Pueblo

Fuente: División Territorial del Estado de Veracruz–Llave de 1810 a 1995, INEGI, 1996, pp. 104, 106 y 109

La fundación de Córdoba en 1618 constituye un primer antecedente de planeación regional, pues surgió de una necesidad de control territorial, al haberse dado como función ser puesto de frontera entre la zona de asentamientos de españoles y de naturales, a fin de proteger la ruta comercial de México a Veracruz. Esta circunstancia le confirió su característica histórica de centro rector de su región y especialmente de ciudad–eje en las comunicaciones entre el Golfo de Veracruz y la Ciudad de México. Así, se convirtió en paso obligado de las mercaderías entre el puerto más importante y la principal ciudad del país en el Siglo XVII. Fortín es el municipio de más reciente creación dentro de la conurbación –decretado en 1930–.

2.3. Importancia económica de Córdoba en la zona conurbada.

El Centro de Población de la Conurbación Córdoba–Fortín–Amatlán de los Reyes–Yanga está conformado por una superficie total de 15,260 hectáreas; de éstas, 2,813.9 corresponden a la zonificación primaria que constituye el 18.4% de la superficie total. Se determinaron 2,253.1 hectáreas de reserva urbana para el crecimiento esperado hasta 2010, lo que representa un 14.8% del total; 209 hectáreas de áreas de vivienda rural, es decir 1.4% del total; y las restantes 9,984 hectáreas de preservación ecológica que conforman el 65.4% del total.

Esta Zona Conurbada se integra a la Región de las Grandes Montañas reconocida como una zona de trabajo apto para el emplazamiento de fábricas de los ramos agroindustrial y pesado, permitiendo asimismo el intercambio comercial y de servicios. Hablar de esta región involucra también a la vecina Zona Conurbada de Orizaba, la cual además de representar históricamente un frente de rivalidad industrial y comercial, ha generado siempre una competencia, y la convierte en una zona importante para quien desee invertir en la industria.

Así, la existencia de sendas áreas industriales en ambos asentamientos reviste gran trascendencia. A nivel regional, en las Grandes Montañas se ubican los parques industriales Ixtaczoquitlán en Orizaba y el de Córdoba–Amatlán. Cabe resaltar el hecho del proceso de crecimiento paralelo histórico que han tenido Orizaba y Córdoba junto con sus respectivos entornos.

Asimismo, la situación geográfica de Córdoba, ubicada en la medianía entre la Ciudad de México y el Puerto de Veracruz la convierte en centro de recepción de productos y en puerta de comercialización, considerando su cercanía con el aeropuerto “Heriberto Jara Corona” y con el puerto comercial–aduanero, ambos en la ciudad de Veracruz; esta circunstancia avala la calidad estratégica del corredor industrial Orizaba–Córdoba. Se puede observar que en la zona centro del Estado, el subsistema integrado por la ciudad de Xalapa, el binomio Córdoba-Orizaba y el Puerto de Veracruz, presenta un alto potencial económico–social, al enlazar uno de los principales puertos del país al centro político–administrativo–cultural de la entidad y los dos centros industriales más consolidados de la misma.

Al interior de esta Región, es posible encontrar algunos subcentros regionales: Huatusco, Amatlán de los Reyes, Coscomatepec y Fortín, que son capaces de ofrecer a las comunidades vecinas los servicios y productos básicos, logrando vincular a estas pequeñas localidades en espacio y tiempo con ambos Centros Rectores, en los que se alojan algunos servicios especializados de tipo medico y educativo principalmente.

En términos de sistema de ciudades, al interior de la Región de las Grandes Montañas, se distinguen los diversos rangos poblacionales que permiten la jerarquización de las comunidades distribuidas en la región.

CUADRO 1. 5.

SISTEMA JERÁRQUICO DE ASENTAMIENTOS HUMANOS EN LA REGIÓN DE LAS GRANDES MONTAÑAS

CLASIFICACIÓN (A)	ASENTAMIENTO URBANO (A)	SUBREGIÓN (A)	POBLACIÓN POR LOCALIDAD (B)	NÚMERO DE LOCALIDADES PERTENECIENTES AL MUNICIPIO (B)	RANGO MÍNIMO Y MÁXIMO DE POBLACIÓN DE ACUERDO AL TAMAÑO DE LAS LOCALIDADES. (B)
CD. MEDIA	Córdoba	Córdoba	132, 091	87	De 1 a 499 999
	Orizaba	Orizaba	114, 425	3	De 1 a 499 999
CD. INTERMEDIA	Huatusco	Huatusco	41, 008	65	De 1 a 49 999
	Maltrata	Maltrata	14, 100	31	De 1 a 9 999
	Zongolica	Zongolica	5, 268	137	De 1 a 9 999
	Tierra Blanca	Tierra Blanca	43,927	469	De 1 a 49 999
CD. BASICAS	Totutla	Huatusco	3, 213	30	De 1 a 4 999
	Coscomatepec	Huatusco	11, 757	59	De 1 a 14 999
	Aguila	Maltrata	723	4	De 100 a 999
	Tequila	Zongolica	2, 876	33	De 1 a 4 999
	Tehuipango	Zongolica	976	37	De 1 a 1 999
	Tres Valles	Tierra Blanca	18, 078	285	De 1 a 19 999

Fuente: (A) Programa de Desarrollo Regional de las Grandes Montañas, SEDERE 2000; (B) INEGI, Censo 1995 de Población y Vivienda. Resultados Definitivos. Tabulados Básicos. Veracruz Tomo III.

Como se observa en el cuadro anterior, la distribución de la población en las localidades es muy variada. Córdoba, Orizaba Huatusco y Tierra Blanca incluyen por lo

menos una localidad de hasta 499,999 habitantes. El rango máximo de habitantes por localidad se ubica en Tres Valles en donde es de 19,999. La población en los demás lugares es menor a los 15,000 habitantes. El municipio con más localidades es Tierra Blanca con 469, siendo Orizaba y Aquila los municipios con menor número de ellas, ya que sólo incluyen 3 y 4 respectivamente.

El fenómeno de dispersión poblacional no es ajeno a la Región de las Grandes Montañas; Zongolica es ejemplo de ello al poseer en su territorio 92 localidades de entre 100 y 499 habitantes; estas localidades dispersas con poblaciones pequeñas suelen tener vocación agropecuaria, por lo que se convierten en productoras de materia prima para las zonas industriales y de manufacturas. No obstante también pueden presentar una problemática migratoria de población que se moviliza hacia otras zonas en busca de fuentes alternativas de ingresos que pueda proveerles de una remuneración más estable y constante, ya que el trabajo del campo es cíclico, por lo que la retribución económica no es estable.

Lo presentado anteriormente es importante porque la ciudad de Córdoba es un centro integrador de las actividades socioeconómicas de la conurbación. Esto no significa que las demás localidades carezcan de un rol importante, puesto que cada una de ellas es complementaria en cuanto a actividades y a la oferta de servicios con respecto al centro integrador. Además de perfilarse se han consolidado como subcentros urbanos porque influyen en un buen número de comunidades aledañas.

En lo particular, tres de las localidades subsidiarias de la conurbación son a su vez cabeceras municipales; esta característica otorga cualidades definidas al área, especialmente de tipo administrativo. Además, cada una cuenta con servicios y equipamientos básicos en los rubros de Administración Pública, Educación, Cultura, Comercio, Abasto, Salud, Comunicaciones, Transporte y Servicios Urbanos. Esto también representa opciones bien definidas en cuanto al manejo compartido de algunos de estos equipamientos, especialmente en el caso de los Servicios Urbanos. Sin embargo no se ha logrado integrar las ventajas que ofrece la proximidad territorial para iniciar un programa que les permitiera organizar de manera compartida la dotación de dicha infraestructura y servicios.

3. Transición democrática regional.

3.1. Contexto político institucional.

México es desde finales de los ochenta, el escenario en donde la sociedad civil asume un rol protagónico que aunado al surgimiento de nuevas opciones electorales, lleva a los ciudadanos a involucrarse en actividades políticas y a participar de manera importante en los procesos de construcción del cambio¹⁰ democrático. Estos procesos se explican también a partir de las acciones que el propio sistema impulsa para legitimarse y abrir espacios con una mayor presencia de la oposición; para lo cual y como respuesta a las presiones internas y externas, diseñó diversos mecanismos para racionalizar su estructura normativa.

Durante más de 70 años, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) tuvo asegurados los triunfos en prácticamente todo el país, sin embargo, en las elecciones de 1988 se marcó un hito en el comportamiento de los votantes y surgieron nuevos actores que desplegaron una mayor participación ciudadana. Los partidos de oposición lograron ganar un número importante de gobiernos locales, de gobiernos estatales, hasta llegar al 2000 a la conquista de la presidencia de la República.

Los nuevos actores en la escena local, muchos de ellos sin antecedentes previos de participación política, cambiaron la forma tradicional de reclutamiento que ejercían los grupos en el poder; las credenciales para aspirar a un cargo de elección popular se modificaron y ahora ciudadanos de distinta extracción social y sin experiencia partidista o de actividad pública aparecen en la arena política. Por ello esta investigación se refiere a los actores que, bajo el cobijo del Partido Acción Nacional, han gobernado durante diez años el municipio de Córdoba.

¹⁰ Me refiero a los profundos cambios, que con distinta intensidad, han experimentado la mayoría de los países, en sus estructuras económicas y sociales, y en las funciones del Estado y de la sociedad, incluida la creciente importancia que en muchos países han adquirido grupos de la sociedad civil en el proceso político. Transición a la democracia que para muchos autores forma parte de la "tercera ola" de democratización que abarcó un amplio espectro de países. (Stren, 1999. Huntington, 1994).

El Estado de Veracruz era considerado como el venero de importantes hombres y mujeres del sistema, cuna de varios presidentes, asiento de una de las más experimentadas burocracias políticas; no obstante, en los años recientes el sistema de partidos en el estado se modificó y el tejido sociopolítico, conformado por corporaciones y votos cautivos, se desmembró.

Estamos ante la formación de una nueva cultura política y de una participación ciudadana de grupos diferentes que surgen como nuevos actores sociales; grupos empresariales que redefinen su posición política, grupos ciudadanos con exigencias y reclamos, y partidos políticos con intereses particulares en la región; un sector ciudadano que empieza a disputar presidencias municipales y diputaciones. La tradicional fuerza municipal de caciques y líderes priistas se relativizó y debe atenerse a las nuevas reglas de la participación política.

En este contexto, el sector empresarial y las clases medias y altas empezaron un proceso de cohesión y crecimiento político ascendente. Desde el gobierno de Agustín Acosta Lagunes (1980-1986), los empresarios de Córdoba y Orizaba expresaban una participación política más abierta, no con el partido oficial sino con el Partido Acción Nacional, dándose algunos casos de militancia en sus filas.

Pareciera que en Veracruz han existido dos poblaciones con comportamientos electorales muy distintos: una priista, altamente participativa, ante la cual los partidos de oposición no tenían peso; otra, para la cual la lucha electoral representaba espacios de influencia de los distintos partidos políticos, con un electorado que antes participaba medianamente, pero ahora lo hace de forma más constante y sistemática, y donde el partido oficial tiene problemas por mantener su hegemonía (Baéz, 1994).

3.2. Trayectorias de los partidos y organizaciones políticas en el Estado de Veracruz y en el municipio de Córdoba.

En el proceso para elegir presidentes municipales en octubre de 1988, acudió a las urnas menos de un millón de votantes, lo que representó el 31.4% (Baéz, 1994) del padrón electoral. De acuerdo con cifras de la Comisión Estatal Electoral, el partido oficial triunfó en 195 de los entonces 203 municipios veracruzanos. Posteriormente y como

resultado de negociaciones cupulares, se cambiaron triunfos en municipios importantes por otros de menor jerarquía o por regidurías y sindicaturas, lo cual satisfizo en su momento a algunos partidos de oposición. En esos procesos el PRI perdió 15 municipios, en su mayoría pequeños y con un peso económico-electoral muy bajo, negociados con el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Popular Socialista (PPS) a cambio de abandonar la lucha popular por la defensa del voto en municipios de evidente importancia estatal como San Andrés Tuxtla, Tierra Blanca y Tlacotalpan.¹¹

Rompiendo todas las tradiciones de la política veracruzana, la Cámara local erigida en Colegio Electoral, decidió aumentar el número de regidurías y sindicaturas en varios municipios, abriendo verdaderos premios de consolación, como microespacios de poder para ofrecer a cambio de alcaldías (Báez,1994). Esto despertó en muchos veracruzanos una inquietud que se reflejó en los procesos electorales posteriores (1991, 1994, 1997, 2000 y los más recientes del 2003).

En el Cuadro 1.6., se observa que entre los partidos de oposición que cobraron mayor vigor y presencia en la escena electoral nacional y en particular la estatal, el Partido Acción Nacional jugó un papel importante. Si bien en 1994, de 59 municipios ganados por la oposición 19, fueron panistas, en 1997, de 107 triunfos para la oposición en las elecciones municipales, el PAN obtuvo 39, y en el 2000 los panistas avanzaron y obtuvieron 44 de los 95 municipios en manos de la oposición.

Actualmente, el Partido Acción Nacional gobierna a una población de 1'961,640 veracruzanos, en ciudades como Veracruz y Boca del Río, (cuya conurbación registra una población superior a los 500, 000 habitantes), Córdoba, Tuxpan, Martínez de la Torre, con más de 120,000 cada una, Tantoyuca y Pánuco con más de 90,000 habitantes. (Ver cuadros en Anexo I.)

¹¹Comisión Estatal Electoral de Veracruz (CEE). Información básica municipal Veracruz, Centro De Estudios Políticos Económicos y Sociales (CEPES), PRI. Xalapa, 1989.

CUADRO 1. 6.

PARTIDOS POLÍTICOS Y NÚMERO DE MUNICIPIOS GANADOS EN LAS ELECCIONES MUNICIPALES. 1994, 1997 y 2000.

PARTIDO POLÍTICO	No. MUNICIPIOS GANADOS 1994*	No. MUNICIPIOS GANADOS 1997*	No. MUNICIPIOS GANADOS 2000**
PRD	27	59	28
PAN	19	39	44
PPS	5	1	-
PFCRN	4	0	-
PT	1	6	9
PDM	3	0	-
PVEM	0	2	6
PRI	148	103	115
CONVERGENCIA	-	-	7
PAS	-	-	1
PCD	-	-	-
PSN	-	-	-
PARM	-	-	-
DSPPN	-	-	-
TOTAL OPOSICIÓN	59	107	95
TOTAL	207	210	210

* Fuente: IFE. Resultados comparativos entre votación y asignación de ediles.1997.

**Elaboración propia a partir de: Información Básica Municipal 2002.

Gobierno del Estado de Veracruz. Subsecretaría de Desarrollo Político.

La jornada electoral de 1991 se produjo en medio de una verdadera crisis de la administración gubernamental y de la misma sociedad veracruzana, resultado en parte de la lucha por el control político de Veracruz y de las aspiraciones a la gobernatura y a la presidencia de la república de importantes personajes (Baéz y Pérez,1994).

En las elecciones municipales de 1994, la geografía política del estado sufrió una recomposición. Las fórmulas que contendieron por los partidos de oposición ganaron el 27% de los 207 municipios del estado. Varias de estas planillas estuvieron formadas por ex-priistas -como ha ocurrido en todo el país- quienes al luchar por la nominación en su

partido y no conseguirla, buscaron el apoyo de la oposición y ganaron; los casos más significativos fueron los municipios de Gutiérrez Zamora y Martínez de la Torre (Sam, 1997).

En este proceso, los avances del PRD y del PAN fueron significativos. Este último obtuvo un menor número de ayuntamientos, pero un mayor número de votos, y además ganó en ciudades importantes, como el puerto de Veracruz y las que forman el corredor industrial Córdoba-Orizaba. El triunfo del PRD se dio principalmente en municipios rurales.

Córdoba destaca junto con Orizaba, Río Blanco, Veracruz, Boca del Río y Jalapa como uno de los 21 municipios que concentraba el 45.57% de la población estatal, dentro de los 207 que tenía el estado. Lo significativo de este dato es que, junto con las más importantes poblaciones urbanas del norte y sur, integran una geografía de concentración del poder, actividades económicas, demandas sociales y electorado, así como de la capacidad de votación en las urnas, ya que son municipios que registran los mayores porcentajes de ciudadanos en el padrón electoral (Baez y Pérez, 1995).

Para el caso particular de la zona Córdoba-Orizaba¹², ubicada en la región centro del estado, fueron cuatro los ayuntamientos panistas después de las elecciones de 1994: Río Blanco, Fortín, Orizaba y Córdoba. El triunfo de Acción Nacional representó un golpe muy fuerte en términos políticos para el Partido Revolucionario Institucional.

Fueron múltiples las circunstancias que llevaron a un partido conservador de derecha a ganar las elecciones. Los antecedentes del PAN en el municipio nos hablaban de una participación incipiente, sólo presente en épocas pre-electorales y sin el gran despliegue de actividad que ha tenido en los años recientes, ahora con un candidato a la gobernatura del estado, que surge precisamente de las filas de Acción Nacional en la ciudad de Córdoba.

¹²La conurbación establecida en 1997 era: Córdoba-Orizaba que incluía los siguientes municipios: Amatlán de los Reyes, Camerino Z. Mendoza, Córdoba, Fortín, Huiloapan, Ixtaczoquitlán, Río Blanco, Nogales, Orizaba, Rafael Delgado y Mariano Escobedo. A partir de 1998 ésta se modificó y ahora la conurbación está integrada por Fortín, Córdoba, Amatlán de los Reyes y Yanga. Publicado en la Gaceta Oficial del Estado, TOMO CLVIII, Xalapa-Enríquez, Ver. , Jueves 25 de Junio de 1998, Núm. 76 "Actualización del programa de ordenamiento de la zona conurbada de los municipios de Córdoba-Fortín-Amatlán de los Reyes-Yanga, y declara los usos, destinos y reservas permitidos para el aprovechamiento del suelo." of. 827

Es decir, resultaría difícil hace apenas unos años imaginar que el PAN postulara a un candidato cordobés, surgido de los sectores medios, sin antecedentes previos de militancia o participación política.

La incorporación de nuevos individuos en las actividades del PAN fue en una primera instancia en mítines, manifestaciones, pinta de bardas, distribución de propaganda, observadores en casillas, domingos familiares, sábados culturales, limpieza de bulevares; y en un segundo momento ingresaron oficialmente a la militancia del partido blanquiazul.

Al preguntarnos acerca de la emergencia en el escenario político de un grupo de comerciantes, empresarios y ciudadanos de clase media que no tenían una participación activa en Córdoba, y ahora desarrollan un comportamiento de oposición electoral en apoyo al Partido Acción Nacional, coincido con Tarrés en que probablemente por muchos años este sector medio legitimó al régimen con un silencio que aparentemente se pagaba con movilidad social y altos niveles de consumo. “En efecto, la clase media, que durante muchos años dejó los asuntos públicos en manos de la llamada familia revolucionaria sin preocuparse demasiado por ejercer sus derechos políticos, aparece en la escena pública a partir de 1982.” En el caso mexicano la recesión coincide con un aumento de la participación política y electoral de la población (Tarrés, 1990).

Pareciera entonces que, al perder la capacidad de respuesta del sistema a las demandas de la población, al no haber redistribución de los beneficios, se pierde legitimidad y apoyo. “Esa imposibilidad de redistribuir y de incorporar a los diversos actores sociales del sistema político, y la incapacidad de la población para comprender que el apoyo a un sistema, partido u opción políticas no pueden resolverse a partir de transacciones que deriven en algún beneficio individual o colectivo, tiende a romper un código común y el carácter de una relación cuya dinámica obedeció a una red de complicidades que se plasmaban en acuerdos y en una relativa estabilidad social” (Tarrés, 1990).

Este argumento permite entender mejor cómo surgió este fenómeno de movilización de la ciudadanía cordobesa en favor de un partido que, en otros momentos de la vida local, de ninguna manera habría adquirido la fuerza que tuvo¹³. Su origen puede ser

¹³Se presenta la conjunción de varios fenómenos importantes en los inicios de una ciudadanía: desde la

múltiple; sin embargo, paralelamente a una votación, escasamente mayoritaria ¹⁴ a favor del PAN, el otro hecho que debe ser analizado es el de que cada vez eran más los “ex-militantes” priistas que estaban en las filas de Acción Nacional. Se pueden mencionar cuatro situaciones específicas:

1.- Aquellos que, sin dejar realmente sus nexos ideológicos e incluso personales con el PRI, se adhirieron oportunamente al PAN. 2.-Quienes simplemente por despecho, por disputas por el poder local ó por intereses familiares, cambiaron de partido. 3.- Quienes eran priistas sólo de nombre, sin una activa participación. 4.-Finalmente, los que a pesar de haber sido priistas activos, incluso con cargos dentro del partido, decidieron participar con el PAN, pero a diferencia de los primeros, abiertamente renunciaron y desconocieron sus nexos ideológicos y personales con el PRI.

Entre algunas de estas “rupturas” de priistas de clase media y media alta en Córdoba podemos citar el caso de quien fungió como presidente¹⁵ de la Delegación Municipal del PAN en Córdoba hasta marzo de 1997, e iba a ser postulado para la candidatura a la presidencia municipal por el PRI en las elecciones de 1994. De otra parte encontramos el caso de quien asumió la Secretaría del ayuntamiento durante el primer trienio panista, un abogado que fue el primer presidente del PRI en Córdoba, y en tres ocasiones Secretario del Ayuntamiento por ese partido (PRI); en esta cuarta ocasión es con el PAN. Su presencia obedece entre otras razones a que, a raíz de las disputas que tuvieron lugar a fines de 1995 (difamación, fallas administrativas, problemas inherentes a la gestión local, originaron la remoción del Secretario en funciones y se necesitó un sustituto), la imagen del ayuntamiento panista estaba deteriorada y se requería una figura honrada y de respeto en la comunidad. Sin embargo, no deja de tratarse de un destacado y antiguo priista que ejerció labores de secretario, no sólo en un cabildo panista, sino que se mantuvo durante los dos primeros trienios.

fragmentación de un régimen de partido casi único, pasando por el reconocimiento social de los métodos tradicionales de dedazo, caciquismo, hasta sus consecuencias de corrupción, abuso del poder, entre otros, que en un determinado momento se vuelven intolerables para una comunidad. (Aziz,1995,p.215)

¹⁴El triunfo del PAN se dió por una diferencia de 300 votos con el PRI. Instituto Federal Electoral, Córdoba, 1996.

¹⁵Dejó el cargo para iniciar la campaña como candidato por el PAN a la diputación federal. Los resultados de la contienda electoral le dieron el triunfo y fue diputado federal electo por el PAN para el periodo 1997-2000. Sus relaciones con la cúpula foxista lo llevaron a ocupar un cargo importante en la Secretaría de Economía y actualmente se desempeña como Director de Refinación en PEMEX.

En muchas regiones del país presenciamos la emergencia de grupos de ciudadanos que manifiestan su oposición política y electoral a través de un apoyo al Partido Acción Nacional¹⁶. En el caso de Córdoba, surgió un grupo de clase media básicamente como oposición al PRI, pero entre quienes existía una simpatía particular hacia el PAN que los llevó a aceptar la invitación para conformar una planilla. Estos personajes de clase media estaban en una abierta lucha contra la corrupción, la fallas administrativas y los malos manejos. Lo importante es que salieron de su inmovilidad cívica y participaron de una manera inusitada: desde la capacitación para ser cuidadores de casillas, en esa preocupación por “vigilar” el proceso electoral, hasta aceptar su postulación como candidatos en una planilla por Acción Nacional. Esta participación en la contienda electoral de 1994 llevó a que por primera vez en la historia de Córdoba un ayuntamiento estuviera regido por el PAN.¹⁷

Tal vez uno de los rasgos que caracterizó en sus inicios a estos personajes fue el de cierta fragilidad, en el sentido de una inmediatez en sus conductas y actitudes políticas, que se tradujo en una respuesta coyuntural, sin la fuerza ideológica o partidista que sustentara un apoyo a largo plazo. Intentaron no caer en el mismo juego de un sistema que históricamente había resuelto sus conflictos a través de reformas y discursos, pero sin una participación plural y democrática.

Diez años después, las conductas y actitudes políticas de estos primeros actores sociales que participaron con el PAN han variado y han sufrido transformaciones interesantes; desde quienes se han alejado prácticamente de la escena política, hasta los que, como el caso de Gerardo Buganza, dudaba en participar con la planilla de 1994, y solicitó un permiso temporal en la empresa donde laboraba, pero más adelante se involucró al grado de ser en el 2004, con licencia en el Senado, el *candidato de unidad* del PAN al gobierno del estado.

¹⁶Las situaciones de ruptura y de emergencia de la pluralidad en los gobiernos municipales presenta múltiples similitudes; donde no existía una oposición empieza a surgir o fortalecerse una postura diferente, hay un vínculo con un partido de oposición, que puede ser el PRD o el PAN, pero la novedad más importante es que son grupos de ciudadanos de la localidad que tienen una nueva oferta de gobierno para su comunidad. (Aziz, 1995)

¹⁷En la contienda electoral de 1973 el PAN postuló al Prof. Francisco Nieves Navarro, quien ganó las elecciones. Pero existe una controversia con respecto a si su triunfo realmente no le fue reconocido o hubo una negociación, y él aceptó la dirección de una Escuela secundaria de Córdoba a cambio de “ceder” su triunfo a favor del PRI.

Entonces aquello que se percibió como inmediatez y fragilidad, fue capitalizado por algunos de ellos que pasaron de los corredores del palacio municipal a las curules de las cámaras de diputados y senadores. Algunos lo hicieron con proyectos muy claros y definidos, con propuestas interesantes; otros, siguiendo el camino de la vieja escuela política priísta, solo cambiando de puestos y aprovechando la estancia del partido azul en el poder.

El avance y consolidación de los grupos panistas en el estado ha provocado evidentemente, divisiones al interior de los partidos locales, rupturas, deslindes, que caracterizan en estos momentos a los integrantes del Partido Acción Nacional en Veracruz.

Debemos estar atentos a los cambios que sufren sociedades como la cordobesa, en donde sus clases medias decidieron salir a tomar parte en el proceso de constitución de un nuevo quehacer ciudadano, y analizar hasta dónde estamos frente a una politización auténtica de estos sectores de la sociedad, que en algunos casos parecen haber rebasado el carácter meramente coyuntural. Pareciera entonces que no es solamente la emergencia fortuita de una derecha que capitalizó momentáneamente los votos de castigo, el rechazo al PRI, sino que conformó una plataforma que le permite canalizar ese potencial participativo de la ciudadanía hacia un partido político. Al iniciar un proceso de cambios en la conducta de los ciudadanos, en la percepción de sus responsabilidades y tareas políticas, logró sensibilizar a muchos sectores que se incorporaron de manera más consistente en tareas ciudadanas.

3.3. El PAN.

Estudios como los de Marby (1973) y Rodríguez y Ward, sostienen que el PAN se formó como una coalición de fuerzas unidas por el rechazo al régimen de Lázaro Cárdenas y al carácter reformista que éste le había impreso –en particular, por la expropiación petrolera-; unidad establecida igualmente por el temor al socialismo y al cambio radical que pudieran continuar estimulando los próximos presidentes. Al interior del PAN, sus militantes consideran que el partido surgió después de años de discusiones, reuniones y acuerdos entre personas que tenían como objetivo común

analizar los problemas del país y no solamente como una reacción a la política expropiatoria del presidente Lázaro Cárdenas.

Autores como Marby (1973), Krauze (1997) y Martínez (2002) afirman que, dentro de los grupos ideológicos que conforman al PAN desde sus orígenes, existen tres corrientes fundamentales:

- 1) La corriente católica, formada por individuos que provienen de las capas medias y altas de la población: “intelectuales y profesionales, estudiantes universitarios (principalmente de derecho) y diversos propietarios y gerentes de grandes, medianas y pequeñas empresas, motivados en parte por la sobrevivencia de los valores católicos que veían amenazados por un mundo crecientemente secular” (Krauze,1997:65). Dentro de esta corriente se destaca el grupo de activistas católicos, la mayoría pertenecientes a la Acción Católica de la Juventud Mexicana y a la Unión Nacional de Estudiantes Católicos, que siguieron a Gómez Morín en la lucha contra el anticlericalismo de la época y contra la educación socialista.
- 2) La corriente laica, que incorpora a profesionales, exfuncionarios e intelectuales, ligados a Gómez Morín a partir de su actuación como rector de la Universidad Nacional Autónoma de México e inconformes con la política de los gobiernos posrevolucionarios.
- 3) La corriente de los dirigentes empresariales y financieros, que buscan en el nuevo partido la defensa de sus intereses económicos y políticos amenazados, desde su óptica, por el régimen de Cárdenas.

En este mismo sentido, González Graf y Ramírez (1979) analizan la conformación de las fracciones que integran al PAN en sus orígenes, a partir de los fines que persiguen, como serían: el grupo que lucha por la reimplantación de valores y principios (corriente católica); aquellos que vieron afectados sus intereses económicos por la política cardenista (grupos empresariales); y los políticos rechazados por el sistema en la coyuntura del movimiento (exfuncionarios e intelectuales laicos).

En opinión de la mayoría de los estudiosos del PAN y sus orígenes, las fracciones más poderosas en el partido eran el catolicismo militante y la cúpula financiera. Actualmente, tanto en el centro como en el resto de los estados en donde el panismo ha repuntado, encontramos la lucha entre los panistas tradicionales (generalmente identificados por su pertenencia a los grupos católicos), por un lado, y los neopanistas (empresarios, no necesariamente católicos, aunque muchos lo son), por el otro. Entre estos neopanistas encontramos también a aquellos individuos sin militancia previa, que en la coyuntura electoral después de 1988 se acercaron al PAN o el partido los invitó. Ellos aceptan, se incorporan primero en algunas actividades del partido, llegando incluso a ocupar posiciones en las planillas para candidaturas a presidencias municipales, diputaciones y senadurías. Pero en muchos casos, sin tener antecedentes en el partido o incluso algunos provenientes de otros partidos políticos, se han sumado al PAN.

Aunque se ha debatido mucho en torno a la clase social que compone al partido, el PAN es un representante de los intereses de las clases medias y altas educadas en la tradición conservadora –laica o religiosa-. Y aún cuando el PAN está dominado numéricamente por las capas medias, sus decisiones y orientación están determinadas por una élite vinculada a los capitales comercial, industrial y financiero (Martínez, 2002).

En cuanto a su orientación ideológica, las asociaciones católicas jugaron en un primer momento un papel importante al ser las principales instituciones que promovieron la participación de sus agremiados en el PAN. Estas asociaciones consideraban como un apostolado político su participación en el PAN. Los propios militantes declaran que la fe con la que trabajan en el partido es como cumplir con su apostolado (Martínez, 2002:119).

En la historia del PAN se observa una lucha de poder entre dos fracciones, actualmente conocidas como panistas tradicionales y neopanistas. Las diferencias entre ambas corrientes se presentan con mayor claridad a partir de la nacionalización de la banca, en 1982, momento en el que se observa asimismo una participación activa de los empresarios en el partido y cuando éste se constituye en una opción real de poder. Al

parecer, como otros autores han señalado (Tarrés, 1990; Martínez, 2002), los empresarios excluidos del sistema volvieron a hacer un frente contra las políticas estatales que afectaban sus intereses económicos.

En el periodo de auge económico de México (1940–1980), los empresarios no tuvieron una participación activa en el partido, ya que sus intereses económicos no se veían amenazados. Durante este tiempo los militantes de la fracción católica tuvieron una gran presencia; tanto hombres como mujeres, en su mayoría, provenían de estas asociaciones. En este periodo el PAN no era atractivo para realizar una carrera política, ya que el poder Ejecutivo, a nivel federal, estatal y municipal, estaba en manos del partido oficial (PRI). La única posibilidad se encontraba en la participación en el poder Legislativo, aunque también era limitada.

En las estructuras internas del partido¹⁸ existe una mayor representación de panistas tradicionales, los cuales también son herederos de las familias fundadoras y en su mayoría son católicos. Por ello, los tradicionales tienen una gran representación en los puestos internos del partido y del Poder Legislativo. En cambio, los neopanistas provenientes de las cúpulas empresariales locales, como Coparmex (Confederación Patronal de la República Mexicana), Concamin (Confederación Nacional de Cámaras Industriales), Canacintra (Cámara Nacional de la Industria de la Transformación), etc., están accediendo a puestos de poder en las administraciones públicas estatales y municipales, de tal forma que el elemento central en el perfil de los candidatos a gobernadores y presidentes municipales es su actividad en organizaciones de la élite económica local y no su militancia partidista (Martínez, 2002:124).

Este mecanismo de reclutamiento político es diferencial por género; aunque se encuentran algunas similitudes, se podría decir que existen distintas fuentes de reclutamiento para hombres y para mujeres. El perfil del candidato panista a gobernador o presidente municipal es principalmente su arraigo en la comunidad; por ello buscan líderes sociales ó económicos: las mujeres pertenecen al sector social, mientras que los hombres al sector económico. La pertenencia a las familias fundadoras del partido tiene

¹⁸ De acuerdo a los Estatutos Generales del PAN, los órganos internos de decisión del partido son el Comité Ejecutivo Nacional (CEN) y el Consejo Nacional (CEN), los cuales constituyen la Asamblea Nacional. PAN, Estatutos Generales. 1992.

un peso determinante en su participación en las estructuras internas de poder y en los cargos de representación popular del poder Legislativo.

3.4. Situación y características del PAN en Córdoba.

3.4.1. Su fundación e historia.

No existen documentos oficiales que den cuenta del nacimiento del Partido Acción Nacional en Córdoba. Son escasos y difíciles de conseguir los datos que nos permitan ir reconstruyendo la historia del PAN en el municipio. La información aquí referida tiene como base fundamentalmente los testimonios de una tradición oral que ha conservado referencias importantes de los orígenes del partido en la región, misma que data de 1965-1966.¹⁹

Coinciden varios de los entrevistados - miembros fundadores del partido - en que un profesor de nombre Roberto Becerra, delegado del Comité Ejecutivo Nacional, jugó un papel importante en la creación del partido en la región y fungió como asesor del primer Comité Municipal. Empezaron a trabajar desde 1964, pero fue en 1966 cuando se asentó oficialmente el partido teniendo como fundadores a un grupo de cordobeses, de distinta extracción social, pero cuyo interés común en formar una fuerza opositora al PRI los unió en el trabajo partidista. Entre ellos estaban: Cecilia Vázquez, Leopoldo Martínez Durán, Abel González, Tomás Nieto, Miguel Corona, Ernesto Rivera Alarcón, Primitivo Flores, Esperanza Torres, Leoncio Zamora, entre otras personas.

Aún cuando hay un grupo, encabezado por los hijos de uno de los miembros fundadores, que afirma, a diferencia de la versión de la Sra. Cecilia Cárdenas, que los orígenes del PAN en la región datan de 1950, cuando el Sr. Leoncio Zamora se dedica a una labor proselitista y en esos momentos *clandestina* a favor del PAN.²⁰

En 1967 la Sra. Cecilia Vázquez fue nombrada Jefa Distrital. En 1972 ya había un grupo más numeroso que recibió en Córdoba al candidato panista Efraín González Morfin.

¹⁹ Entrevista con Sra. Cecilia Vázquez: "Doña Chila" fundadora del PAN en Córdoba; 1996, Entrevista y Datos proporcionados por el Sr. Miguel Corona sobre la "Historia del PAN en Córdoba", 1968.

²⁰ Entrevista con la hija del Sr. Leoncio Zamora, Lic. Zita Zamora, Oficial Mayor del Ayuntamiento de Córdoba 2000-2004, como suplente del titular, Mauricio Duck, quien pidió licencia para realizar la campaña para Diputado Local. Julio 2004.

En 1973, el PAN lanzó como candidato a la presidencia municipal al Profr. Francisco Nieves Navarro, quien pudo haber sido el primer alcalde panista en Veracruz, pero pese a las airadas protestas y movilizaciones, el triunfo nunca le fué reconocido. El propio Profr. Nieves Navarro considera que el hecho de tener por primera vez un partido de oposición en Veracruz marcaba desde el inicio las dificultades que se tendrían.

Desde entonces y hasta 1994, lo que había caracterizado a Acción Nacional era su efervescencia electoral, es decir, se reunían de manera consistente en épocas electorales, en campaña, pero fuera de estos periodos su actividad era reducida, si no es que en algunas ocasiones nula. El trabajo desarrollado de manera más consistente desde 1988 le permitió ganar diputaciones locales y regidurías en el ayuntamiento, pero nunca en la historia reciente obtuvo un triunfo como el de 1994.²¹

A partir de esa fecha, el partido local se ha modificado y durante los tres primeros años de gobierno panista se caracterizó por una mayor participación e interés en las actividades del partido, aunque no necesariamente se tradujo en un aumento en su militancia. Ello se debió probablemente a que no existía una organización interna bien definida y estructurada, y que para los funcionarios, el trabajo en el ayuntamiento –que en ese primer trienio panista era exhaustivo, con horarios en ocasiones de más de 12 horas– dejaba poco espacio para el trabajo partidista, y a que no había tampoco una convicción ideológica en torno al panismo. Por parte de los ciudadanos, la sorpresa del triunfo panista, dejaba poco espacio para un cambio en su cultura política, en su concepción de la acción ciudadana, que les impulsara a tener una participación más allá del voto.

En cuanto a la estructura del partido, en 1997 encontramos que algunos panistas de la vieja guardia se habían retirado; los cambios en el partido habían sido muchos en muy poco tiempo. A decir de algunos viejos militantes, se sintieron desplazados, no lograron sentir como suyo un triunfo que llevó a un grupo totalmente nuevo y desconocido en términos de militancia panista a gobernar a nombre del PAN, después de casi 30 años de haberse fundado éste en Córdoba. Estos “neopanistas” empezaron a conocer al PAN; muchos incluso recién incursionaban en la política; la composición de los nuevos integrantes del PAN a partir de 1994 se caracterizó por ser gente de clase media,

²¹ En las elecciones municipales realizadas a finales de 1994, el PAN llegó al poder con 23,300 votos a favor, ubicándose arriba del PRI por una ligera diferencia de 300 votos.

empresarios, comerciantes y profesionistas. Un grupo muy diferente de aquél que empezó con Doña Chila allá por 1968 y que se componía principalmente de sectores populares.

En el panorama político nacional y estatal que antecedió a las elecciones de 1994, encontramos diversos factores que contribuyeron a gestar la transición política en Córdoba: la existencia de un movimiento ciudadano a nivel estatal durante las elecciones presidenciales de 1988, en defensa del respeto al voto; el asesinato del candidato priísta a la presidencia de la República; la corrupción a nivel federal, estatal y municipal de Carlos Salinas de Gortari, Dante Delgado Rannauro y Enrique Bustos Berthau respectivamente, que a nivel local generaron inconformidad y enojo entre la población. Todo ello se conjugó con la creciente presencia del PAN a nivel nacional con triunfos municipales y estatales y el desempeño del candidato panista a la presidencia durante el debate con los candidatos del PRI y el PRD en 1994, televisado a nivel nacional.

Más allá de la coyuntura nacional y estatal que explica la simpatía de un importante sector del electorado hacia el Partido Acción Nacional, vale la pena detenernos en algunas características locales como son: la ausencia hasta antes de 1994 de una actividad importante que se reflejara en una imagen de un partido fuerte y consolidado en Córdoba; el partido existía pero no tenía presencia y había perdido adeptos; los panistas que había eran pocos.

Según datos proporcionados por el Secretario General de la Delegación Córdoba del PAN, antes de 1994 se tenía registrados a 22 militantes. A partir de 1994, el número se incrementó a 121, de los cuales 88 eran varones y sólo había 33 mujeres inscritas oficialmente en el partido. En 1996, el padrón de militantes registraba a 147 personas, con una composición mayoritaria formada por el grupo de 25 a 40 años. Sobre escolaridad y ocupación de los militantes no se tenían datos en esos tiempos.²²

En 1999 el número de militantes aumentó a 190; en el 2000 eran 231; de acuerdo al padrón, en el 2001 ya había inscritos 255; en el 2002 y 2003, 259 y 275 respectivamente, y en enero de 2004, de conformidad con los registros del Comité Directivo Municipal, Córdoba tenía 303 militantes, de los cuales 220 eran hombres y 83 mujeres; entre estas últimas se registraban 12 como profesionistas, 40 empleadas básicamente en el sector

²² Entrevista al Secretario General de la Delegación Córdoba. Partido Acción Nacional, 1996.

terciario y 31 amas de casa. De los varones, 90 estaban identificados como profesionistas en diferentes áreas y 34 como empresarios y micro empresarios.

El descontento que se vivía en Córdoba, así como el desgaste del grupo priista en el poder, entretejieron nuevas formas de organización social y política, reflejadas, entre otras cosas, en la participación de un pequeño grupo de ciudadanos encabezado por quien fuera el primer presidente municipal panista ²³, su esposa, así como amigos y conocidos que decidieron participar en la vida política.

Al proponer a un empresario cordobés, Tomás Ríos Bernal, como candidato a la presidencia municipal por Acción Nacional, se buscó involucrar a la clase empresarial y comercial de Córdoba. En esta misma línea se invitó al Lic. Juan Bueno Torio, conocido empresario de la región a hacerse cargo del partido.

Juan Bueno originalmente iba a postularse como candidato a la alcaldía por el PRI; incluso se dio a la tarea de elaborar un diagnóstico con “el propósito de enunciar parte de la problemática del municipio de Córdoba y proponer algunas acciones y tareas que deberán realizarse en el próximo trienio de gobierno 95-97, y de enriquecerlo con las propuestas que surjan de los diversos sectores de la población en general durante la campaña política”.²⁴ En este documento señalaba algunos de los problemas prioritarios que debían ser atendidos en el municipio: educación, empleos, seguridad pública, modernización y renovación de servicios públicos, protección al ambiente, entre otros, y hacía propuestas muy concretas de las acciones, obras e inversiones que el próximo ayuntamiento debería considerar.

Sin embargo, las vicisitudes de la lucha por el poder local no inclinaron la balanza a su favor y, por diversas circunstancias, no fue nominado por el partido oficial, cuando incluso la “vox populi” afirmaba que “Juan Bueno era el bueno”. Dió entonces un giro a su participación; de manera reservada en un principio y después abiertamente, decidió trabajar con el PAN. Más adelante, se postuló y ganó la diputación federal 1997-2000 y con el triunfo de Vicente Fox, se incorporó al gabinete y ocupó varias posiciones, entre las que destacaron la de Director del Programa de Pequeña y Mediana Empresa de la

²³ Quien posteriormente se postuló y ganó las elecciones como diputado federal para el período 2000 – 2003 y actualmente se desempeña como Delegado de BANOBRAS en el Estado de Veracruz.

²⁴ Bueno T., Juan. “Municipio de Córdoba. Trienio 95-97. Estado de Veracruz.” Agosto de 1994.

Secretaría de Economía, y actualmente se desempeña como Director General de Refinación en Petróleos Mexicanos.

Éste es un esquema que se observa de manera constante en muchos municipios; personas con capacidad, con ganas de trabajar, con entusiasmo, no encuentran ya eco a sus demandas ni satisfacción política en el PRI y buscan otras opciones y alternativas; aquí es donde el PAN interviene y ofrece el espacio que muchos anhelaban.

En su búsqueda por un cambio en la gestión municipal, a través de una administración transparente de los recursos y el combate a la corrupción, este pequeño grupo realizó alianzas con el PAN quien buscaba a un candidato externo. Con su lema “gobierno honesto”, la planilla panista logró despertar simpatías entre algunos sectores de la población, debido a que durante la última gestión priísta hubo acusaciones frecuentes de corrupción y críticas por el enriquecimiento ilícito de algunos de sus integrantes.

Esta situación ameritaría un análisis, que rebasa los alcances de esta investigación, pero permitiría identificar las constantes del comportamiento ciudadano y político de los actores sociales, los indicadores que nos dieran una pauta para entender mejor este proceso de transformaciones en las luchas por el poder local y en las decisiones de los ciudadanos por buscar nuevos cauces para definir sus preferencias partidarias. Una vez dentro del PAN, empezaron con una capacitación que recibieron básicamente quienes formaron parte de la comuna, ya que aún cuando integraron la planilla, no estaban inscritos en el PAN cuando participaron en la campaña. Hay otro contingente importante formado por un grupo de jóvenes que activamente buscaron trabajar con el partido.

Si en esos momentos el ingreso al partido y la militancia no eran una condición para participar como candidatos a puestos de elección popular, actualmente las reglas han cambiado. Ahora no sólo requieren tener capacitación, tomar cursos y ser militantes; también se debe además aprobar un examen de selección, en donde se les hacen preguntas de conocimientos generales, de los reglamentos y estatutos del partido, de la misión y vocación panista, de la ideología del partido, entre otros asuntos. Eso no ocurría en 1994.

Valdría la pena analizar las causas por las que muchos de los viejos panistas ya no continuaron con el partido, cuando pareciera que era el momento en el que el PAN requería reforzar sus cuadros y apoyarse en sus militantes. La estructura del PAN local no

se había modernizado; se mantenían las mismas estructuras y con poca participación. Acción Nacional ha vivido episodios contrastantes en el estado; por un lado, ha triunfado en los procesos electorales en varios municipios importantes, pero al mismo tiempo, su Comité Ejecutivo Nacional desconoció en 1995 a los cuadros en Veracruz. En esos momentos había muy poca gente que tuviera más de 2 años en el partido.

A finales del 2003, por las disputas en torno a las candidaturas para la renovación de las alcaldías de Veracruz Puerto y Boca del Río, y ante la imposibilidad de resolver el conflicto, el CEN desconoció a los delegados y suspendió temporalmente las delegaciones locales del partido en esas dos ciudades, hasta que finalmente se llegó a un acuerdo y se hicieron ciertos pactos en torno a los candidatos, generando evidentemente muchas inconformidades entre los panistas.

El perfil de los militantes siguió definiéndose, sobre todo para los municipios predominantemente urbanos, con personajes de la clase media, del sector empresarial y del ámbito comercial, que comenzaban a combinar su trabajo político con el empresarial.

Resulta interesante conocer la forma en que el PAN ha concebido la participación de los empresarios en la gestión municipal; se buscó identificar a ciertos líderes en la comunidad, y en particular aquellos que se han desarrollado en la iniciativa privada para continuar con las metas propuestas de dirigirse a las conciencias individuales de los ciudadanos y entender la política como la administración y la gestión del bien común.

Desde luego sin dejar de señalar que lo que interesaba al PAN era formar líderes, no solamente con conocimientos técnicos acerca de los estatutos, sino formándoles “el corazón y el alma”²⁵, para lo cual se instituyeron los denominados *psicopanes*, como cursos en los que se abordaba de manera integral la formación de los individuos.

Es decir, si bien en el discurso se afirmaba que había que darle espacio a todos, en el fondo no dejaba de tener matices que le ganaron a los panistas el calificativo de “elitistas”. Así encontramos alcaldes como el de Veracruz Puerto, actual presidente de la Asociación de Municipios de México (AMMAC), que mantiene ese rasgo elitista, y su gobierno no se conduce con la pluralidad democrática que pregona. Pero también hay municipios en donde la composición de su población ejerce un peso y presión importantes

²⁵ Entrevista con César Leal Angulo, Dirigente Estatal del PAN. Córdoba, Veracruz, Marzo 1996.

y se les incorpora en la toma de decisiones locales. Hay un tercer grupo de municipios en los que sus alcaldes, funcionarios y ciudadanos se han preocupado por buscar formas que traduzcan la planeación participativa en una realidad y han logrado instrumentar mecanismos para una toma de decisiones incluyente en los asuntos del gobierno de la ciudad.

En los primeros años de los gobiernos panistas, encontrábamos que, si bien reconocían que había errores en quienes sin experiencia previa se encontraban ejerciendo el gobierno municipal a nombre de Acción Nacional, los disculpaban. El PAN exoneraba a sus nuevos simpatizantes porque le habían dado un espacio en el poder local, ¿Qué era lo que realmente le interesaba al partido de sus nuevos miembros?. La novatez de los neopanistas que pudo tener costos sociales y electorales sumamente altos se minimizó, en el entendido de que se estaba en un proceso y que como tal, el cambio y la alternancia en el poder tendría sus costos.

Pasados ya diez años, la creciente presencia del PAN en la gestión de las ciudades mexicanas amerita una reflexión más profunda. En este sentido hace falta una definición más clara desde los gobiernos locales panistas, de cuál es su proyecto de ciudad y hasta dónde éste es distinto del tradicional. La experiencia de Córdoba arroja un saldo positivo en ciertos sentidos, porque se buscó hacer innovaciones en materia de gestión urbana, como fueron las acciones de planeación participativa que convocaron y lograron desarrollar proyectos de regeneración urbana con la incorporación de la ciudadanía en las decisiones municipales. Sin embargo, hubo otras áreas en las que definitivamente no fue posible avanzar ni llevar a cabo una planeación integral de las acciones sobre el territorio urbano.

Los obstáculos que encontraron fueron, entre otros, el iniciar sus gestiones con una estructura de poder local de rasgos corporativos, heredados del viejo sistema político; los constantes conflictos entre los poderes estatal y municipal; aunado a un contingente importante de militantes de nuevo ingreso que desconocían los principios de doctrina, y que unos cursos de capacitación inicial no resolvieron, porque la convicción partidista, la militancia, la cultura política, y la participación ciudadana, revisten una mayor complejidad.

3.4.2. La primera planilla.

La forma en que se constituyó la primera planilla, narra la historia detrás de una designación y la manera cómo se dio realmente la nominación de candidatos en Córdoba. Lo más interesante es que lo ocurrido en este caso se reprodujo en muchos municipios de nuestro país en la contienda electoral de 1994. La movilización ciudadana que se oponía “a más de lo mismo” y los argumentos de sobra conocidos: oposición abierta al partido oficial, votos de castigo, pero ante la falta de opciones reales, el PAN empezó a “jalar agua para su molino” y a capitalizar a su favor la coyuntura. Formar planillas con empresarios, “gente bien”, expresado así textualmente por los entrevistados, gente conocida de las ciudades medias del interior del país, fue toda una estrategia, que si bien no fue preconcebida, inclinó la balanza a favor de Acción Nacional.

¿Cómo se designó al candidato y cómo se conformó la planilla? ¿Con que personajes de la vida municipal? Para el caso de Córdoba la historia es rica e interesante, y es necesario descubrir los antecedentes de este grupo y conocer los nexos reales o aparentes que finalmente cristalizaron en una planilla blanquiazul que triunfó por primera vez en Córdoba.

El presidente estatal del PAN en Veracruz, Ing. César Leal Angulo, invitó al médico veterinario Tomás Ríos Bernal a participar con la candidatura por Córdoba; al aceptar el M.V.Z. Ríos empezó el proceso para conformar la planilla y al mismo tiempo revivir al partido en la ciudad. Se propuso a este empresario cordobés como candidato a la presidencia municipal por Acción Nacional, entre otras razones, porque representaba a la clase empresarial y comercial de Córdoba, tal vez no de manera preconcebida, pero el hecho es que en su persona concurría una serie de cualidades, entre las que destacaban: el trabajo y la honestidad, como características que para muchos cordobeses fueron determinantes, y una imagen que para Acción Nacional era importante manejar.

Los medios se encargaron de difundir la versión del “club de amigos” que decidió jugar a la política, como un pasatiempo más de juniors y gente bien. Sin embargo, la planilla no se constituyó a partir de lazos de amistad, si bien había intereses comunes por mejorar la ciudad, por acabar con la corrupción; en realidad no todos eran viejos amigos,

probablemente conocidos, pero la mayoría se fueron descubriendo y conociendo sobre la marcha. Por lo tanto, el quehacer en la gestión municipal generó posteriormente divisiones y diferencias al interior de lo que en un principio se presentó como un grupo compacto. Cambios y renunciaciones que se fueron documentando en un archivo hemerográfico que dio cuenta del acontecer cotidiano del ayuntamiento cordobés. Al preguntarles si el hecho de ser panistas no era el criterio para postularse, ¿por qué aceptaron contender por Acción Nacional? Las respuestas, en su mayoría, coincidieron en que participaron porque el partido les ofreció un espacio.

Evidentemente esto se dio así porque en ese momento se contemplaba el triunfo como una posibilidad muy remota; lo que les interesaba era cubrir los requisitos para ofrecer una alternativa, una oposición y no seguir votando por el PRI, no seguir dejándoles el camino libre.

Una vez conformada la planilla, ellos mismos buscaron asesoría para organizarse mejor. En un principio, la mayoría de los entrevistados coincidió en que no recibieron ninguna capacitación por parte de Acción Nacional, sino que ellos mismos lograron que algunos amigos y conocidos les impartieran cursos de liderazgo, de psicología, de fuerzas y debilidades, etc. Algunos relataron la forma tan interesante en que un grupo heterogéneo y hasta cierto punto formado por desconocidos (salvo las referencias generales que se tienen de las personas en una ciudad media) logró unificarse en torno a un objetivo común.

En relación a la capacitación pre-electoral, algunos afirmaron haber recibido una capacitación previa por parte del PAN, pero otros aseguraron que en un principio casi todo lo hicieron independientemente del partido. Ya cuando vieron que cobró fuerza la planilla, entonces sí llegó la asesoría, pero más que apoyo fue sólo el “encauzar” lo que entonces ya se había movilizándolo como una fuerza importante en Córdoba y representaba un potencial electoral.

Con respecto a los fondos para la campaña, la mayoría coincidió en que gran parte del financiamiento no vino del partido, sino de particulares, empresarios, comerciantes, de amigos; incluso, algunos señalaron que tuvieron apoyo económico anónimo, de personas que no deseaban ser identificadas abiertamente, pero que les ayudaron a subsidiar fondos para su campaña. Se manejaron también con cuotas y cooperación entre todos los que

participaron en la campaña. Cada uno aportó dentro de su ramo, lo que en ese momento le fue posible. La propaganda, los folletos y otros documentos de difusión los recibieron del partido. La campaña en esos momentos se caracterizó por ser un movimiento ciudadano en el que muchos cordobeses se adhirieron sobre la marcha, pero en donde no se tenía la certeza de un triunfo.

La información de las entrevistas, la búsqueda de testimonios y documentos, el seguimiento de la prensa local, así como el compartir la efervescencia de la vida cotidiana, que a partir del 94 pareció tomar un nuevo ritmo, brindaron elementos para analizar cómo lo que en un principio apareció como un grupo compacto, se fue dividiendo, por razones intrínsecas a las relaciones de poder que se polarizaron conforme avanzó el trienio. Y se agudizaron a raíz de la contienda electoral, primero por las diputaciones federales y posteriormente en vísperas de la elección de candidatos a la presidencia municipal.

Conforme avanzaron los trienios y ahora en el 2004, al final del cuatrienio, las fuerzas locales también han experimentado una recomposición; regidurías, direcciones, candidaturas a las diputaciones locales y federales, así como a las senadurías, han sido motivo de división y rupturas al interior del partido en Córdoba. Actualmente, podemos hablar de al menos dos grupos perfectamente identificados. Uno, vinculado al Senador y candidato al gobierno del estado, Gerardo Buganza Salmerón, el otro, encabezado por Juan Bueno Torio. Y en la arena política local juegan también otros grupos que a su vez postulan futuros candidatos para las alcaldías y diputaciones locales en las elecciones a celebrarse en septiembre del 2004.

Existe probablemente una mayor capacitación e información en términos de la ideología del partido, de sus estatutos, de la militancia; sin embargo, persiste, desde mi punto de vista esa fragilidad en estos personajes que ya con diez años de experiencia en el gobierno, mantienen una cultura política que es reflejo por una parte de su pertenencia a la clase media empresarial; pero también a una falta de interés por aprender y capacitarse para desempeñar mejor sus funciones.

Algunos estudios refieren que la experiencia colectiva facilita la formación de una conciencia de grupo, la cristalización de intereses y demandas políticas comunes; en otros se habla de conciencia y solidaridad de género, que bien pudo haberse dado cuando al

terminar el primer trienio más del 50 por ciento del cabildo estuvo conformado por mujeres; pero no fue así. En Córdoba, si bien constituyeron un grupo con ciertas características y objetivos comunes, no se formó una conciencia colectiva. Uno de los detonadores para la participación, como en otros lugares del país, fue el rechazo a seguir aceptando la corrupción, el fraude electoral; un deseo porque Córdoba ya no cayera "en manos de bandidos y ladrones" (Diario El Mundo. Diciembre, 1994) como el anterior ayuntamiento, la intención era buscar nuevas respuestas y contar con diferentes alternativas a la gestión municipal.

Sin embargo, conforme las fuerzas políticas se reacomodaron, surgieron también multitud de intereses, que ya no son aquellos que en 1994 los motivaron a luchar solamente por su ciudad. Ahora se perciben intereses personales muy específicos; los actores neopanistas descubrieron las enormes potencialidades que ofrece dedicarse a la vida política y hacer carrera en ella.

4. Marco legal del Estado de Veracruz y del Municipio de Córdoba; reformas recientes.

Para Veracruz, 1994 significó un año de recomposición política debido a la convergencia de dos procesos: los resultados del 6 de julio de 1988 y la reprivatización derivada de la reforma del Estado, en un marco político nacional que generó una gran movilización entre los actores políticos y sociales de la entidad. El gobierno estatal se vio obligado a modificar el Código Electoral de la entidad antes de los comicios municipales a fin de incorporar algunos elementos de la reforma electoral realizada a nivel federal (Sam, 1996).

Durante la Consulta Pública celebrada en el estado durante 1996, en los foros relativos a la reforma del Poder Legislativo, se presentaron varias propuestas que señalaron la necesidad de reformar el Art.130 de la Constitución local. En atención a lo anterior, el entonces gobernador Lic. Patricio Chirinos Calero, envió a la LVII Legislatura del Estado la iniciativa de reforma a los artículos 130 y 131 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.²⁶

²⁶ Gaceta Oficial del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. No.135.9 de noviembre de 1996.

Con ello se destruyó el monopolio injustificable que tenía el gobernador, ampliándose el derecho de iniciativa que ahora comparte con los diputados de la Legislatura estatal, con los diputados y senadores ante el Congreso de la Unión electos en la entidad, así como con el Tribunal Superior de Justicia y con los Ayuntamientos, en lo tocante a sus respectivos ramos. Se integró así un órgano reformador con la Legislatura y los Ayuntamientos de la entidad y, en consecuencia, se amplió la legitimación de la reforma, al requerir no sólo el voto aprobatorio de las dos terceras partes de la totalidad de los diputados, sino también la mayoría de los votos aprobatorios de los Ayuntamientos. Ambos órganos se integraron tanto por el principio de mayoría relativa como por el principio de representación proporcional (Álvarez, 1997: 2-15).

De esta manera, los Ayuntamientos del estado, participaron en el proceso para reformar la Constitución y Veracruz se integró a los 22 estados de la República Mexicana que regulan la participación de los Ayuntamientos en ese proceso. Esta incorporación de los Ayuntamientos, amplía la legitimación de cualquier cambio al texto de la Constitución y adquieren facultades legislativas, entendidas como la potestad de expedir normas jurídicas de carácter general, abstracto e impersonal, llámense leyes ó reglamentos.

Los Ayuntamientos derivaron así su participación en el proceso legislativo de las fracciones II, párrafo segundo y V del artículo 115 de la Constitución Federal; de las fracciones XII y XIII del artículo 114 de la Constitución Política del Estado de Veracruz, así como de la fracción XII del artículo 34 de su propia Ley Orgánica.

Tanto la integración democrática, como las facultades legislativas, justificaron la participación de los ayuntamientos en el proceso de reformas constitucionales que se manifiesta en dos formas, proponiendo iniciativas de reforma al texto de la Constitución del estado y emitiendo su voto sobre las propuestas de reforma. Para el ejercicio de la primera, basta que el Cabildo de un ayuntamiento acuerde por mayoría o por unanimidad, presentar por escrito la iniciativa, fundándola y motivándola ante la legislatura. La segunda se materializa cuando la Legislatura, por conducto de la Oficialía Mayor envía la iniciativa de reforma ya aprobada a los ayuntamientos para que sus integrantes, presidentes municipales, síndicos y regidores la conozcan, la analicen y estén en condiciones de argumentar y votar en la sesión de Cabildo respectiva, a favor o en contra (Álvarez, 1997).

Los cambios más relevantes (Castro, 1995) entre otros, fueron por ejemplo, la inclusión de la figura del observador electoral; los tiempos adicionales para los partidos políticos en los medios de comunicación; la distribución de recursos por partes iguales entre partidos que obtuvieron un mínimo de 1.5% de la votación final; la fijación de límites en los gastos de campaña; la creación del Consejo Estatal Electoral (CEE) con la participación de comisionados ciudadanos en él y en las comisiones electorales distritales y municipales; la redefinición del CEE como organismo autónomo e independiente, que junto con la creación del Tribunal Estatal de Elecciones y de mesas directivas de casillas mediante el mecanismo de la doble insaculación han permitido un avance importante en materia electoral. A ello ha contribuido también la utilización de urnas transparentes así como la colocación de mamparas el día de las elecciones y en términos de una mayor representación, el nuevo criterio de proporcionalidad para la asignación de las regidurías.

A las modificaciones constitucionales y legales mencionadas, siguieron en los años 2000 y 2001 otras; así en el mes de octubre del año 2000, con la expedición de un nuevo Código Electoral para el Estado de Veracruz, el Consejo Estatal Electoral (CEE) se transforma en el Instituto Electoral Veracruzano (IEV), que asume el carácter de “organismo autónomo de Estado” (Artículo 80 de la Ley Electoral) y se convierte en el depositario de la autoridad electoral en la entidad.

El tres de febrero del 2001 entró en vigor la reforma integral de la Constitución Política del Estado de Veracruz, en donde se incorpora al Instituto Electoral Veracruzano (IEV), junto con la Comisión Estatal de Derechos Humanos y el Órgano Superior de fiscalización, como uno de los tres organismos autónomos que existen actualmente. Su estructura y facultades se describen en el artículo 67 de la Constitución Reformada.

El 5 de enero del 2001 se expidió una nueva Ley Orgánica del Municipio Libre y las facultades de los Ayuntamientos quedaron descritas en el artículo 35 de ese ordenamiento; se crea en el Tribunal Superior de Justicia la Sala Electoral que se convierte en la instancia local definitiva para resolver los conflictos electorales, y aun cuando se mantiene la participación de los ayuntamientos en el proceso de reforma constitucional, se establece que la sesión de cabildo en que se conozca de la reforma planteada, deberá ser de carácter extraordinario.

4.1. Normatividad.

Es indiscutible que, a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999, el marco de acción de los ayuntamientos se ha visto sensiblemente ampliado, al aumentar su competencia en la elaboración de políticas públicas requeridas para hacer frente a una gama cada vez más extensa de problemas que afectan a los centros urbanos en un gran número de municipios.

También lo es que, aún cuando no en la misma medida, la tendencia normativa ha sido la de asegurar a los ayuntamientos mayores recursos fiscales y un grado mayor de autonomía para manejarlos, a partir de los cuales cuentan con mejores elementos para atender una problemática social y urbana sin duda compleja y diversificada.

En general, el artículo 115 constitucional establece las normas y principios básicos que las entidades federativas deben adoptar con carácter obligatorio para organizarse en su régimen interior, y señala también que la base de la división territorial de un estado, así como su organización política y administrativa, debe ser el municipio libre.

Bajo este principio debe entenderse que el municipio es la base de la organización de los estados y no de la federación, cuya integración se debe al pacto federal suscrito por las entidades federativas (Art. 40 de la Constitución General).

Dada la diversidad de modalidades vigentes en el país, debido a que cada entidad federativa se organiza en forma autónoma y a veces diferente, es conveniente aclarar que las leyes estatales otorgan al ayuntamiento la facultad de iniciar leyes en lo relativo a sus localidades y sobre los ramos que administre, lo cual no debe entenderse como facultad legislativa, sino exclusivamente para promover ante la Legislatura iniciativas de ley o decretos.²⁷

La forma, modalidades y principios que los estados deberán observar de manera obligatoria para legislar sobre la integración de los ayuntamientos, así como la suspensión o revocación del mandato de los miembros de aquellos, de las renunciaciones o faltas parciales o absolutas de sus integrantes y de la suspensión y declaración de desaparición de los mismos, están determinadas por el Art. 115 Constitucional.

²⁷ Para mayor información consultar los documentos del Centro Estatal de Desarrollo Municipal. Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. 1995.

Estas normas jurídicas están incorporadas a la Constitución del Estado, a la Ley Orgánica del Municipio Libre, al Código de Elecciones y Derechos de los Ciudadanos y las Organizaciones Políticas del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave y a la Ley Orgánica y Reglamento del Poder Legislativo del Estado.²⁸

Al igual que la Constitución Política de la República tiene leyes secundarias que reglamentan algunos artículos, las constituciones políticas de cada uno de los Estados cuentan con leyes secundarias que igualmente reglamentan algunas de sus partes. Las principales leyes estatales que forman parte del marco jurídico del municipio son las que a continuación se señalan: la Constitución Política que rige de manera general en el Estado de Veracruz; en términos administrativos y para regular la función pública están la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y la Ley Estatal del Servicio Civil; la Ley Orgánica del Poder Legislativo y la Ley Orgánica del Poder Judicial, que regulan a los otros dos órdenes de gobierno. En materia fiscal tenemos la Ley de Hacienda Municipal, la Ley de Egresos, la Ley de Ingresos de los Municipios, la Ley del Catastro y la Ley de Bienes. En materia de desarrollo urbano y planeación el estado cuenta con la Ley de Planeación; la de Obras Públicas y la Ley de Asentamientos Humanos. En materia de regulación de servicios están la Ley que crea el Instituto Veracruzano de la Vivienda; la Ley de Educación para el Estado de Veracruz y la Ley Estatal de Salud, entre otras.

Por su parte, la Constitución Política del Estado de Veracruz establece que el territorio del Estado se dividirá en municipios, sin perjuicio de las divisiones que, por razones de orden, establezcan las leyes orgánicas y reglamentarias de los distintos ramos de la administración. La Ley fijará el mínimo de población y los demás requisitos necesarios para elegir nuevos municipios.

En esta Constitución se contemplan los aspectos siguientes: De la soberanía y del territorio del Estado; de los derechos humanos; de la educación; de los veracruzanos, de los vecinos y de los ciudadanos; de la forma de gobierno; del Poder Legislativo; de las prerrogativas del Congreso; de las atribuciones del Congreso; del proceso legislativo; de la Diputación Permanente; del Poder Ejecutivo; De la administración pública; del Ministerio

²⁸ Centro Estatal de Desarrollo Municipal. "Principales Leyes, Reglamentos y Funciones del Municipio". 1995. Gobierno del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave.

Público; del Poder Judicial; del control constitucional; del control de la legalidad en materia electoral; de los organismos autónomos de Estado; del Municipio; de la Hacienda y crédito del Estado; del desarrollo económico, del fomento al trabajo y de la seguridad social del Estado; de las responsabilidades de los servidores públicos; de la supremacía de la Constitución; disposiciones generales; y de las reformas a la Constitución.

Es importante y necesario que los ayuntamientos conozcan la competencia y atribuciones de las dependencias y entidades estatales para hacerlas compatibles y congruentes con las del municipio. Es decir, para evitar que exista evasión, sustitución o duplicidad entre los dos niveles de gobierno, sobre todo en las materias hacendaria y fiscal, de desarrollo urbano y obras públicas y de prestación de los servicios públicos.

La Legislatura del Estado, consigna en la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado, las bases de su propia organización, los órganos que integran la Legislatura Estatal, los ámbitos de competencia y atribuciones, así como las normas y procedimientos legislativos. En ocasiones, de esta ley emanan reglamentos internos que describen con mayor especificación las atribuciones, las normas y los procedimientos. La relación entre las disposiciones de esta ley y la vida municipal, es de máxima importancia si se considera que la Constitución Política de la República, en su artículo 115, remite al Congreso Local la responsabilidad de legislar en todo lo relativo al municipio, al tiempo que le asigna el carácter de órgano supervisor de las diversas atribuciones de los ayuntamientos. Las principales atribuciones de la Legislatura en materia municipal incluidas en la Ley Orgánica son la calificación de la legalidad de las elecciones de los ayuntamientos; la designación de los Concejos Municipales y la declaración de desaparición de ayuntamientos.

Por su parte, la Ley Orgánica del Municipio Libre es la base de la división territorial y de la organización política y administrativa del Estado. En esta ley se contemplan los siguientes aspectos, entre otros: los Municipios que integran el estado de Veracruz; la creación, supresión y fusión de municipios, su territorio y vecindad; el funcionamiento de los ayuntamientos y atribuciones de los mismos, su patrimonio, los convenios, coordinación y asociación municipal, así como las atribuciones de los funcionarios municipales como son los Presidentes municipales, los síndicos y regidores,

sus comisiones, los agentes municipales, los jefes de manzana, los auxiliares administrativos, etc.

Las bases legales que sustentan y ordenan la participación del Municipio en la planeación, de acuerdo a la Legislatura estatal son por un lado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado de Veracruz-Llave. En términos de desarrollo urbano y regional así como de ordenamiento del territorio se encuentran la Ley Nacional de Planeación. (Reglamentaria del Art.26 Constitucional), la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley Estatal de Planeación. (Art.9, frac. V. inc.) que junto con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, pretenden regular las acciones en esas materias. Por último la Ley Orgánica del Municipio Libre, que regula la vida interna de los ayuntamientos, así como sus relaciones con los ciudadanos y con otras dependencias y administraciones municipales, estatales y federales.

La normatividad de un ayuntamiento puede ser un indicador de modernización y racionalidad administrativa. Para el caso de Veracruz, la Fracción Octava del Artículo Segundo de la Ley No.71, promulgada en febrero de 1985, establecía las bases normativas, pero la LIX legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, expidió la Ley Número 531, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el 23 de enero del 2003, que establece las bases generales conforme a las cuales los Ayuntamientos deberán expedir los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas de observancia general, dentro 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 vecinal. Y, aunque en su artículo 1º reitera que la ley tiene por objeto, entre otros, asegurar la participación ciudadana y vecinal en los asuntos municipales, en ninguno de los 12 artículos que la integran vuelve a hacer alusión de ninguna especie a dicha participación.

El Bando de Policía y Buen Gobierno establece que es el municipio el que con apego a las leyes federales y estatales relativas, ejercerá la formulación, aprobación y administración de la zonificación y plan de desarrollo municipal, el plan de desarrollo urbano y las zonificaciones correspondientes; participará en la creación y administración

de sus recursos territoriales y participará en la creación y administración de zonas de reserva ecológica.

Establece además, que el Ayuntamiento a través de las dependencias que determine, tendrá a su cargo la planeación, ejecución y administración de los servicios públicos que requiera la población del municipio, considerándose como tales, el agua potable y el alcantarillado; el alumbrado público; la limpia pública; los mercados y centrales de abasto; los panteones, el rastro, las calles, parques y jardines, así como la policía y el tránsito municipales.

Aclara que, para la prestación de los servicios enlistados anteriormente, el Ayuntamiento podrá coordinarse con el Estado o con los municipios para la eficacia de su prestación. Aún cuando queda por ley establecida una colaboración entre los diferentes niveles de gobierno, en la realidad ésta no ocurre y para el caso de Córdoba ha representado serios problemas.

El procedimiento que se sigue para la aprobación de los Reglamentos tiene varias etapas, en primer lugar se debe elaborar y presentar a los ediles para que lo revisen y hagan observaciones, posteriormente se presenta en sesión de cabildo para ser discutido y en su caso aprobado. Si esto ocurre es enviado a la Legislatura del estado para que sea sancionado. El departamento jurídico de la legislatura lo revisa y da el visto bueno y lo devuelve al edil que maneje la comisión de reglamentos. Finalmente se devuelve a la legislatura y se vuelve a sancionar y se expone a la vista del público durante 30 días.

CUADRO 1.7.
REGLAMENTOS VIGENTES AL CONCLUIR EL TRIENIO 1994 - 1997

En el Ayuntamiento de Córdoba los reglamentos vigentes al concluir el primer trienio eran:
1. Reglamento de Protección Civil. Aprobado en acuerdo de cabildo en abril de 1992.
2. Reglamento de Jefes de Manzana. Aprobado en acuerdo de cabildo en junio de 1992.
3. Reglamento de Rastro. Aprobado en acuerdo de cabildo en julio de 1992.
4. Reglamento de Mercados y ejercicio de la actividad comercial.. Aprobado en acuerdo de cabildo en junio de 1992.
5. Reglamento de la Junta Cordobesa de Limpia Pública.. Aprobado en acuerdo de cabildo en junio de 1992.
6. Reglamento de Seguridad Pública. Aprobado en acuerdo de cabildo en julio de 1992.
7. Reglamento de Bares y Cantinas. Mayo de 1996.

Fuente. Archivo de la Secretaría Municipal. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. 1994 –1997.

El Art.115, Fracc. II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el párrafo primero del artículo 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave y la Ley Orgánica del Municipio Libre en vigor, son los que conceden el marco normativo para la expedición de los reglamentos.

CUADRO 1.8.
REGLAMENTOS VIGENTES AL CONCLUIR EL CUATRIENIO 2001- 2004.

En febrero del 2004 y unos meses antes de concluir este cuatrienio, los Reglamentos vigentes eran:
1. Reglamento de Tránsito y Vialidad. Vigente a partir del 8 de junio de 2002.
2. Reglamento de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Aprobado en sesión de cabildo el 10 de Agosto de 1999 y vigente a partir del 10 de enero del 2000.
3. Reglamento de Anuncios en la Vía Pública.
4. Ley Orgánica del Municipio 2001.
5. Bando de Policía y Buen Gobierno. 22 de Diciembre de 1999.
6. Reglamento de Lotes Baldíos y Edificios Abandonados. Expedido y aprobado el 11 de Septiembre de 2002.
7. Reglamento para la instalación de reductores de velocidad en la vía pública. Expedido y aprobado el 11 de Septiembre de 2002.
8. Reglamento para la promoción de la Participación Ciudadana. Expedido y aprobado el 11 de Septiembre de 2002.
9. Reglamento para establecimientos dedicados a la Comercialización de Bebidas Alcohólicas. Expedido y aprobado el 11 de Septiembre de 2002.
10. Código hacendario municipal.

Fuente. Archivo de la Secretaría Municipal. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. 1994 –1997.

Al concluir esta investigación estaba en estudio el reglamento de Aseo Público. En lo tocante al régimen interno los manuales vigentes son el de Seguridad e Higiene y para el reclutamiento de policías.

4.2. Reglamentación general en cuanto a los aspectos fiscales.

Son autoridades fiscales en los municipios del Estado de Veracruz, el Ayuntamiento; el Presidente Municipal; la Comisión de Hacienda y el Tesorero Municipal. La Ley de Hacienda del Estado regula la aplicación de los impuestos por la percepción de ingresos que se obtengan por la prestación de servicios. La ley de Hacienda Municipal del Estado de Veracruz-Llave, establece la percepción de los ingresos necesarios para cubrir el gasto público, que establezca la Ley de Ingresos Municipales. Los ayuntamientos sólo podrán cobrar las contribuciones que autorice la Ley de Ingresos Municipales.

Se establece además que los impuestos se causarán a favor de los municipios conforme a los porcentajes señalados en sus respectivas secciones con base en las cuotas establecidas en la Ley de Hacienda del Estado. Excepto los impuestos Predial, sobre Traslación de Dominio y sobre Fraccionamientos, cuyo importe quedará íntegramente en favor de los municipios, los cuales estarán facultados en este caso excepcional, para celebrar con las autoridades fiscales del Estado, Convenios de Administración sobre tales impuestos, percibiendo en todo caso estas últimas un porcentaje por concepto de gastos administrativos y debiendo sancionarse los acuerdos con la H. Legislatura del Estado.

La Legislatura del Estado, en uso de las facultades que le concede el artículo 68, fracción I, de la Constitución Política Local, anualmente expide la aprobación del presupuesto de egresos para el Gobierno del Estado, y en la cual da a conocer los importes presupuestales para cada Secretaría, Dirección y Jefaturas.

A su vez, la Ley de Ingresos de los municipios es aprobada anualmente por la Legislatura local de conformidad con el artículo 115 constitucional. El cumplimiento de las funciones encomendadas al municipio requiere de la existencia de recursos y es posible gracias a la Ley de Ingresos, ya que en ella se expone una relación completa de los conceptos de ingresos municipales que deberán ser cobrados por la tesorería para sufragar los gastos del municipio.

Para el municipio, la Ley de Ingresos constituye un instrumento jurídico importante porque en ella se detallan los impuestos, derechos, contribuciones para mejoras, productos, aprovechamientos y participaciones que debe cobrar el ayuntamiento durante el ejercicio

señalan. La ley también determinará el concepto de participaciones que corresponden al municipio, ya sean federales o estatales y la forma de obtenerlos conforme a la materia o a los convenios respectivos.

Es importante que el ayuntamiento participe en la elaboración del proyecto de Ley de Ingresos antes de ser aprobado por la Legislatura, porque sólo de esa forma se logrará que las contribuciones de la población sean realistas; es decir, que por una parte se ajusten a la capacidad económica de los habitantes del municipio y, por la otra, que satisfagan las necesidades de gasto e inversión que tiene el ayuntamiento para cumplir con sus funciones de servicio público.

CAPÍTULO II.

LA GESTIÓN MUNICIPAL DE LOS GOBIERNOS PANISTAS 1994 - 2004.

1. Estructura.

Al iniciar su gestión, la primera administración panista se encontró con un fenómeno frecuente en los aparatos administrativos de la burocracia estatal: el personal sindicalizado del ayuntamiento.

De las tres asociaciones gremiales del PRI, la CROC (la Confederación Regional de Obreros y Campesinos) ostentaba la representación mayoritaria y su dirigencia había permanecido durante 40 años sin cambio. Una de las primeras tareas emprendidas en 1995 por la administración fue evaluar la eficiencia de su personal. Ello representó serios enfrentamientos con el líder de los trabajadores sindicalizados y se tradujo posteriormente en una huelga de estos empleados, quienes durante tres días tomaron el Palacio Municipal.

El nuevo gobierno encuentra en la estructura del ayuntamiento una mezcla de funciones que la hacía confusa y en donde las “líneas de mando” no eran claras. A partir de esa situación se dieron a la tarea de redefinir los puestos y las responsabilidades del personal, haciendo una reorganización general.

El equipamiento, servicios e infraestructura del edificio del Palacio Municipal estaban en total abandono, con sistemas de cómputo reducidos a su mínima expresión en la Tesorería, Secretaría y Obras Públicas y archivos incompletos y en desorden.¹ Los recursos físicos y materiales estaban asimismo en condiciones poco favorables para el inicio del trabajo; el edificio y los servicios requerían atención y mantenimiento.

Elaboraron un diagnóstico cuyos resultados revelaron un funcionamiento limitado y deficiente del ayuntamiento debido a una gran maquinaria burocrática y administrativa que fue complicado adelgazar. En cuanto a la calidad de operación no encontraron información oficialmente registrada y decidieron, basados en un compromiso de cambio, trabajar a través de la capacitación, el liderazgo de los directivos y jefes y el apoyo de la

¹ Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997.H.Córdoba,Ver.

ciudadanía con sus sugerencias y participación.

Con estos datos el gobierno panista se dió a la tarea de desarrollar un programa permanente de revisión y actualización de las planillas de trabajadores de base y de confianza, así como de los elementos de la policía municipal, logrando para finales de 1995 que las bases ocupadas por el personal sindicalizado correspondieran fielmente a las que figuran en el registro de la agrupación sindical al servicio del Ayuntamiento. Se redujo en 12.3% la nómina de empleados que no prestaban servicios al ayuntamiento pero que si devengaban un sueldo. Como consecuencia de la remoción de personal, el ayuntamiento enfrentó juicios laborales promovidos por trabajadores de base que fueron cesados. En diciembre de 1995 se contaba con 352 trabajadores de base y 116 de confianza, lo que representaba una disminución del 18.1 por ciento respecto de la administración anterior. Para 1996 estas cifras se mantuvieron aunque aumentó el total de empleados municipales a 762 y se distribuían de la siguiente forma: los mismos 352 empleados de base, (46% del total) y 116 empleados de confianza (15%) y 294 policías municipales (39%).² Para 1997 los policías municipales aumentaron a 308, haciendo un total de 876 trabajadores.

De los 352 empleados de base, 25 prestaban sus servicios en dependencias de los gobiernos federal y estatal. Esto equivalía al 7% del total sindicalizado. Las dependencias eran: Registro Federal de Electores, Reclusorio Regional, Oficina del Registro Civil, Dirección de Patrimonio del Estado, Junta Especial de Conciliación y Arbitraje, Juzgados. Los empleados sindicalizados del Ayuntamiento recibían un salario superior en 11% al salario mínimo regional. Se modificó el registro de nóminas para estar en completo orden con lo establecido por el catálogo de cuentas. La edad media de estos trabajadores era de 40 años y entre ellos había altos índices de analfabetismo, sobre todo en los niveles más bajos; presentaban poca motivación para el desempeño de sus actividades, eran trabajadores que no había recibido ningún tipo de adiestramiento en los últimos años.

Si comparamos estos datos con los del 2004 destaca el hecho que la edad media de los empleados municipales se ha mantenido (es de 38.7) pero el número de éstos se ha incrementado ligeramente, hoy existen 1057 empleados municipales, de los cuales 369 son

² Segundo Informe de Gobierno Municipal. H. Ayuntamiento Constitucional. Córdoba, Ver. 1995-1997. Diciembre de 1996.

sindicalizados (de base) y 279 de confianza, el aumento en el personal se ha dado por tres vías, la primera al incorporarse el Departamento de Limpia Pública como parte de la administración municipal con 80 trabajadores; la segunda a raíz de la municipalización de la Dirección de Tránsito con lo cual se agregan 114 agentes a la nómina del ayuntamiento; y la tercera es el incremento de 83 trabajadores como personal de confianza; más los 295 policías.³

En cada uno de los trienios se desarrollaron acciones tendientes a corregir muchos de estos vicios administrativos, con la intención de proporcionar al gobierno municipal los elementos necesarios que permitieran mejorar su eficiencia y su eficacia, para así cumplir con el objetivo que se habían propuesto de transformar y modernizar el factor humano que labora en el ayuntamiento, basados en el uso de sistemas y tecnología que se consideraron más apropiados para dicho fin.

Una vez realizada una depuración durante el primer trienio, se detectó que el número de trabajadores era el adecuado para cubrir el ejercicio diario de las funciones municipales, pero insuficientemente capacitado para cumplir sus tareas.

En el último cuatrienio se detectó que el gobierno municipal carecía de una normatividad actualizada que rigiera las relaciones laborales internas, tales como manuales administrativos de organización, normas laborales, evaluación de desempeño, valuación de puestos, programas de estímulos y recompensas, entre otros.

El primer paso en el 2001 fue realizar una consulta directa a cada trabajador del ayuntamiento a través de una encuesta, que arrojó información importante, de la cual derivó una serie de acciones. Entre ellas destaca un programa anual de capacitación, emanado de las propuestas de los trabajadores y acorde a las necesidades del gobierno municipal.

En el año 2003, la Oficialía Mayor tuvo la encomienda de finalizar el proceso normativo interno elaborando los manuales y procesos que rigen las relaciones entre los empleados municipales. Ninguna de las normas⁴ que a continuación se mencionan existían anteriormente:

³ Informe de la Oficialía Mayor. H. Ayuntamiento de Córdoba. Junio 2004.

⁴Estas normas están disponibles en la página de Internet del Municipio: <http://www.mpiocordoba.gob.mx/index.html>

a) El Reglamento Orgánico Interno y el Manual Específico de Funciones, conjuntamente con la Ley Orgánica del Municipio Libre, son documentos que establecen las facultades y obligaciones de todos los funcionarios públicos de la Administración Municipal, buscando con ello normar su actuación a efecto de que sea del conocimiento de la ciudadanía, con la finalidad de que ni se excedan ni omitan tales facultades y obligaciones, actuando cada funcionario en estricto apego a la legalidad y a su esfera de jurisdicción.

b) El Tabulador Salarial del Sindicato de Policía y Tránsito y de Empleados de Confianza, señala de manera precisa los montos y alcances salariales de todos los funcionarios públicos de cualquier nivel; ello con la finalidad de transparentar el gasto que se ejerce en salarios y prestaciones, estableciendo a su vez los niveles escalafonarios posibles para cada plaza.

c) El Perfil de Puestos establece los requisitos mínimos y deseados para poder ingresar y ocupar una plaza vacante en la Administración Municipal, buscando que el reclutamiento, selección y contratación sea con el personal más adecuado y con el perfil idóneo que necesite la plaza y el servicio público.

d) El Inventario de Personal consiste en un instrumento estadístico que permite conocer los parámetros básicos del personal del Ayuntamiento, tales como promedio de edad, de escolaridad, resistencia al cambio, antigüedad laboral, promedio estimado de jubilaciones y montos pecuniarios de erogación por ello, etc.; esta estadística permitirá con información actualizada, la toma de decisiones respecto del factor humano.

e) Las Recomendaciones Laborales son un documento que representa una guía para todo el personal de nuevo ingreso, clasificando en él las normas mínimas laborales que deben ser del conocimiento de todo empleado, buscando un mejor desempeño en sus actividades como funcionario municipal.

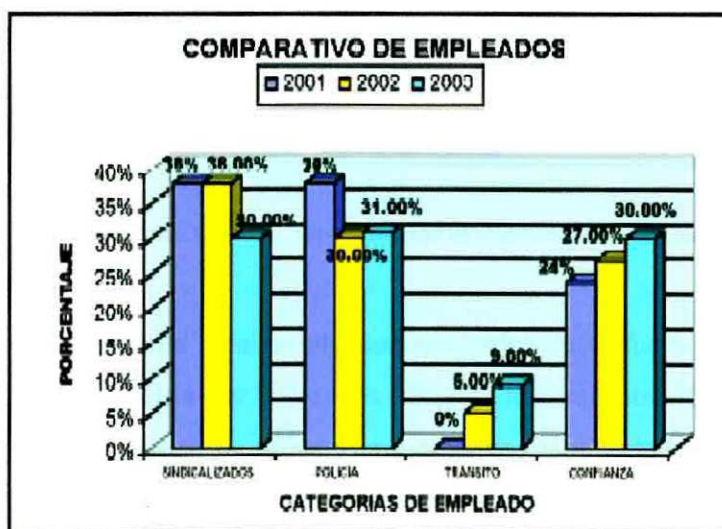
f) Las Condiciones Generales de Trabajo 2002-2004, en realidad es el Contrato Colectivo que rige la vida laboral interna, el cual no existía hasta antes de 1997 y desde esa fecha hasta julio de 2002 nunca se había revisado, principalmente por conflictos internos del sindicato mayoritario. Superado todo lo anterior, se llevó a cabo su revisión, acuerdo e inscripción ante el Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje del Estado, pero deberá llevarse a cabo una nueva revisión en el 2004.

g) Con el Manual de Seguridad e Higiene Interna, avalado por la normatividad legal que la regula, en el mes de octubre del 2003 se creó la Comisión Interna de Seguridad e Higiene, la cual llevará a cabo las funciones de primeros auxilios y reacción en caso de siniestros. A su vez, formará parte de la Unidad de Protección Civil del Ayuntamiento en los casos que se requiera.

h) El Manual de Reclutamiento y Selección de Cadetes para Policía y Tránsito Municipal, como su nombre lo indica establece de manera clara el proceso de reclutamiento y selección del personal que solicita ocupar una plaza en las áreas de Seguridad Pública y Vialidad.

i) Hasta mayo del 2004 se encontraban en proceso de revisión un Programa de Estímulos y Recompensas y un Manual de Evaluación de Desempeño, este último fijará la manera de evaluar la actuación y los resultados del trabajo de los funcionarios públicos.

GRÁFICA 2.1.
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA. CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES.

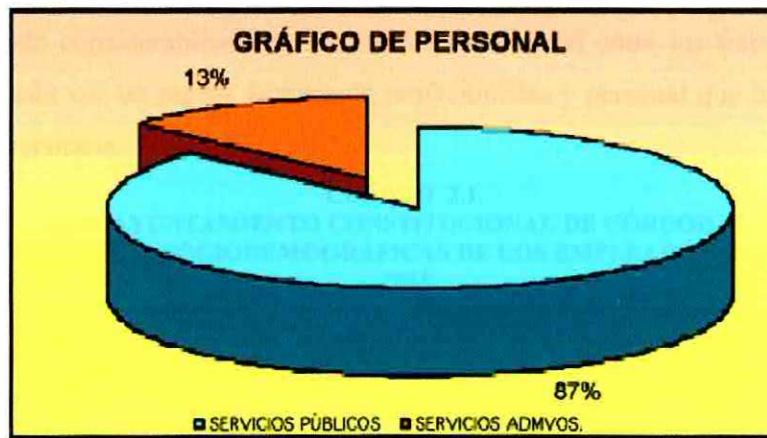


Nota: La plantilla de personal de confianza crece por la incorporación de Limpia Pública.

Desde el año 2000, en las contrataciones de personal, sin excepción alguna, se aplican exámenes psicométricos a cada uno de los aspirantes a ocupar un determinado puesto, aunado al requisito básico de contar con un nivel de estudios adecuado

dependiendo de la plaza a ocupar. Esto derivado del proceso denominado Inventario de Personal, que buscó tener una información más completa de todos los aspectos relacionados con cada uno de los empleados, tanto los personales, como los de escolaridad y los laborales, y a partir de ahí se definieron cursos de capacitación específicos y dirigidos a atacar algunos de los problemas detectados, con la intención de contar cada vez con personal mejor calificado.

GRÁFICA 2.2.
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA
DISTRIBUCIÓN DE FUNCIONES DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES
2004



Fuente: H. Ayuntamiento de Córdoba. Tercer Informe de Gobierno. Oficialía Mayor. 2003

Esta gráfica nos permite conocer algunos resultados del esfuerzo emprendido desde el primer gobierno panista por hacer más eficiente la administración municipal, hubo renglones que resultó difícil modificar; pero en otros casos se logró por ejemplo reducir el número de empleados administrativos y aumentar el de empleados que se ubican en el rubro de servicios públicos dentro de la estructura municipal. Esto significa que ahora hay un grupo mayor de trabajadores cuya tarea principal es atender la demanda de servicios de la ciudadanía en diversas áreas como son desarrollo social, obras públicas, desarrollo urbano y limpia pública, entre otras.

Ello se refleja también en un aumento en la nómina, de los 876 empleados con los que terminó el primer trienio en 1997, en la actualidad encontramos 1057

trabajadores municipales. Este aumento se explica en parte, como ya se dijo, por la contratación de un mayor número de policías y a la municipalización de la Dirección de Tránsito que impactó de manera importante la cantidad de trabajadores municipales.

Aunque debe reconocerse el hecho de que para ingresar se hace ahora una mejor selección de acuerdo al perfil del puesto que se va a desempeñar y ya dentro del ayuntamiento reciben capacitación constante, sin embargo, no deja de ser una carga importante para el erario. Se observa también en la composición por sexo de los empleados municipales una mayor contratación de personal del sexo masculino, no justificado en realidad por el tipo de actividad laboral que se desempeña.

Un cambio importante en las características de los empleados municipales es que ha aumentado considerablemente el nivel de escolaridad entre los trabajadores, y se encuentra cada vez un mayor número de profesionistas y personal que ha cursado una carrera universitaria.

CUADRO 2.1.
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA
CARACTERÍSTICAS SOCIODEMOGRÁFICAS DE LOS EMPLEADOS MUNICIPALES
2004

Planilla de trabajadores disponible:	978	
Trabajadores por sexo:	Masculino 764	Femenino 214
Promedio de edad actual:	38.83 años	
Promedio de edad por sexo:	Hombres: 38.67 años	Mujeres: 38.66 años
Escolaridad promedio entre los trabajadores:	1er. lugar: Secundaria (312 personas)	
	2º. Lugar: Universidad y preparatoria (162 personas cada categoría)	
Promedio de antigüedad laboral:	8.53 años	
Promedio de finiquitos por jubilación, 30 años de servicio, 30 años de antigüedad o 65 años de edad en los próximos 5 años:	26 cada año	

Fuente: H. Ayuntamiento de Córdoba. Tercer Informe de Gobierno. Oficialía Mayor. 2003

Desde el inicio de su gestión, el gobierno panista buscó el cambio a través de una administración transparente de los recursos y del combate a la corrupción. Explícitamente

desde el trabajo de campaña, las tres administraciones pusieron énfasis en lograr un “gobierno honesto” y establecer una clara distancia entre el político y el administrador, identificándose más bien como administradores que como políticos. Esto lo expresaba claramente uno de los asesores del ayuntamiento:

“La propuesta del PAN fue una planilla de cordobeses no metidos en la política, sino en la cuestión administrativa que es de lo que carecía una administración municipal...Estaba probadísimo que la solución a los problemas de un ayuntamiento no era de orden político sino administrativo”⁵

Las condiciones en las que los panistas recibieron el ayuntamiento no favorecían el trabajo que debían desempeñar; desde la falta de antecedentes y documentación sobre la organización y funcionamiento de algunas áreas, hasta la inexistencia de archivos e incluso de mobiliario en las oficinas. Esta situación se ha presentado en un buen número de gobiernos locales en otras regiones del país, en donde la oposición empezaba a ganar espacios.

En el segundo trienio, la reorganización emprendida desde 1995 permitió a esa administración avanzar en los objetivos de eficiencia y eficacia administrativa que siempre se propusieron como meta. Tal vez el hecho de que el tesorero en el trienio anterior se convirtiera en el nuevo alcalde contribuyó de manera importante para que la administración municipal fuera una prioridad del gobierno de Armando Croda de la Vequia.

En el último gobierno panista analizado, se ha instrumentado una serie de mecanismos y medidas soportadas con moderna tecnología administrativa, lo cual les permite tener un funcionamiento y operación mucho más ágiles y eficientes. Esto como resultado, en gran medida, de un trabajo que se inició casi nueve años atrás y ahora se consolida con una serie de logros que se han ido documentando en los diversos apartados de esta investigación.

⁵ Reporte del Primer grupo de discusión. Córdoba, Ver. Marzo 10 de 1997.

2. Organigrama, complejidad y especialización.

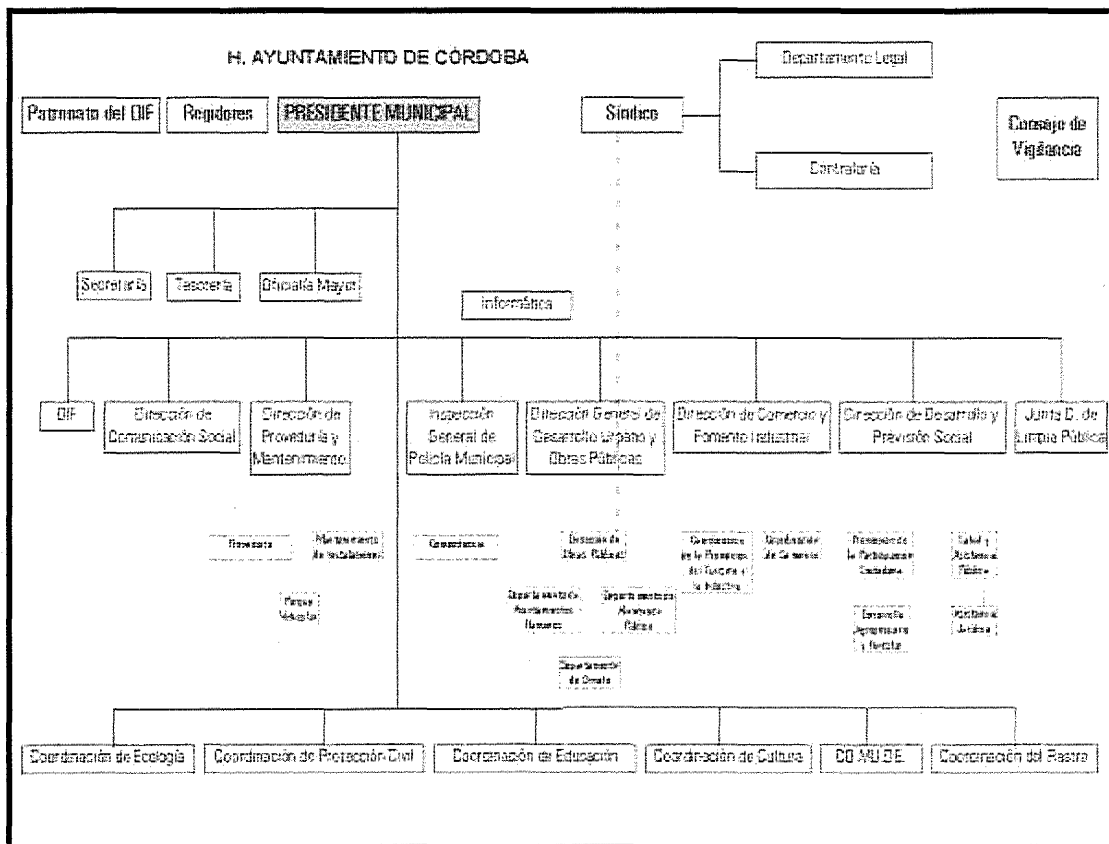
Analizando el organigrama del primer gobierno municipal de Córdoba encontramos lo siguiente: formalmente aparece una estructura jerárquica, en cuya cúspide está el presidente como la cabeza o figura principal. Dependiendo directamente de él se encuentran el Secretario del Ayuntamiento, el Oficial Mayor, el Tesorero y las diferentes direcciones. Esto se traduce en la práctica en que en el Síndico Primero recae parte importante de las acciones y decisiones del gobierno panista. De hecho, el binomio Presidente-Síndico Primero permeó la toma de decisiones durante la primera administración municipal. Esto evidentemente no aparece en el organigrama pero es parte de lo que los resultados de las encuestas y la investigación realizada nos aportaron.

Durante la segunda administración se hicieron algunas modificaciones sobre todo en la jerarquización de funciones, dando ahora más peso a las decisiones del Síndico y del Secretario. Es importante destacar el hecho que el Secretario en el segundo trienio fue el mismo que en el primero, lo que le permitió dar una continuidad a la labor realizada anteriormente, asumió esta responsabilidad cuando quien ejercía el cargo fue postulado como candidato a la Diputación local y ganó las elecciones. El Síndico del segundo trienio se continuó en el Secretario del cuatrienio 2000 – 2004, ello representó también la posibilidad de dar seguimiento al trabajo que había realizado desde la Secretaría y le permitió un mayor conocimiento de la estructura y funciones de la administración municipal. Con el apoyo de la Oficialía Mayor se realizó la encuesta ya mencionada, de la que se obtuvo información sobre las principales características de los empleados municipales tales como la edad, el lugar de nacimiento, la escolaridad (incluso se les pidieron comprobantes oficiales para tener un registro más apegado a la realidad), la composición de su familia, etc.

Sin embargo, no existe un organigrama formalmente reconocido para las dos primeras administraciones, a lo largo de esos seis años la jerarquía y la relación entre las dependencias se ajustó más a lo que ocurría en la práctica cotidiana que a un esquema predefinido.

Las dos administraciones siguientes se preocuparon por depurar y mejorar el esquema organizativo en la búsqueda de una mayor eficiencia y si bien no se hicieron cambios notables a nivel esquemático del organigrama, si lo hicieron en el nivel operativo. En la tercera administración se elaboró el organigrama que a continuación presentamos, a partir del análisis de puestos y funciones, basados en la experiencia de los seis años previos.

CUADRO 2.2.
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA. ORGANIGRAMA.



Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Secretaría. 2004.

Cabrero (1995) sugiere que se incorporen dentro de la estructura funcional de un ayuntamiento instancias de asesoría, de apoyo y de operación, como elementos que refuercen el buen funcionamiento de todas las partes. En el caso de Córdoba, las instancias de asesoría, sobre todo informal, no aparecían de manera explícita en la primera administración, pero tuvieron un grupo de asesores externos que les apoyaron desde el

sindicatura y regiduría buscó asesorarse de modo individual por personas que en su área, les pudieran brindar apoyo en el desarrollo de su trabajo.

Durante las tres administraciones se ha contado con asesoría externa e incluso, en muchos casos, en materia de proyectos urbanos de mayor magnitud se ha tenido la posibilidad de contratar consultores externos; ello ha sido factible también por el incremento que hubo en las partidas presupuestales y en un mayor flujo de recursos en las áreas de desarrollo urbano y desarrollo social.

Definitivamente por el tamaño y las dimensiones tanto del municipio como del propio ayuntamiento, su organigrama no refleja un alto grado de complejidad. En realidad, la relación que se establece entre las diferentes dependencias, si bien parte del respeto a lo que establece la nueva Ley Orgánica Municipal y a las jerarquías definidas por el propio organigrama, funciona también a partir de las relaciones personales que existen entre los funcionarios.

Debemos mencionar que, detrás de la concepción administrativa del primer ayuntamiento, subyacía una ideología fundamentada en una Misión Municipal ⁶ que definían como una gestión administrativa eficiente, “aquella que logra hacer con lo mismo más....hacer con menos lo mismo....hacer con menos más...”⁷ y contar con servicios y servidores de calidad, lo que significa que “los contribuyentes estén contentos con nuestro trabajo porque satisface y supera sus expectativas”.

Ha habido una especialización relativa de las funciones, en la medida en que se han asignado funciones específicas para cada una de las direcciones y se ha procurado, en la medida de lo posible, respetar dichas atribuciones. Esto se ha reflejado en un servicio más eficiente y en una mejor administración de los recursos materiales y humanos del ayuntamiento.⁸

No podría decirse lo mismo del funcionamiento del cabildo en cuanto a la distribución de las comisiones; esto, debido a que el ingrediente político ha obligado

⁶“La Misión Municipal es un deber moral que nos impone nuestra condición de servidores públicos; sólo podrá lograrse con el trabajo de todos” Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997. Córdoba, Veracruz. 1995.91.p.

⁷H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba, Ver. Plan Municipal de Desarrollo.1995-1997.

⁸Entrevistas a proveedores del Ayuntamiento, y ciudadanos que acuden a hacer trámites o solicitar alguna acción municipal, en su mayoría los entrevistados opinaron que mejoró la puntualidad y seriedad en los pagos, y la atención y respuesta a las demandas ciudadanas.

siempre a hacer ciertas negociaciones en donde las principales comisiones se “repartieron” en el primer trienio entre los panistas, aunque después, en los últimos seis años, se ha buscado una mayor equidad en la asignación de comisiones.

3. Conformación del gobierno y adscripción a partidos políticos.

La composición del Cabildo es uno de los indicadores más ricos e interesantes, cuando se analiza la conformación de un gobierno municipal, ya que permite identificar las relaciones que se establecen tanto entre los partidos políticos, como entre los diversos agentes sociales. Para el caso que nos ocupa, debemos señalar que si bien aparecen enumeradas las comisiones que a cada edil le correspondieron, algunas de ellas fueron modificadas en el transcurso de los trienios por diversas razones. Desde las de índole administrativo en función de una mayor eficiencia en la gestión pública, pasando por las que debieron hacerse cuando los funcionarios se vieron involucrados en manejos poco claros de los recursos, hasta las que obedecieron a ajustes, negociaciones y pactos más bien de carácter político.

La composición de la estructura del ayuntamiento de Córdoba se modificó a lo largo de las tres gestiones panistas analizadas; en un principio los caracterizó la reorganización administrativa que llevaron a cabo, posteriormente tomaron otra serie de medidas que les permitieron avanzar hacia una mejor prestación de los servicios y atención a la ciudadanía, mostraron también un interés en mejorar la infraestructura y las instalaciones del palacio municipal.

En cuanto a las relaciones entre los ediles, éstas se volvieron más ríspidas conforme avanzaron los trienios hasta llegar a un rompimiento abierto entre los regidores del PAN y los de oposición (PRI, Convergencia, PRD), en el último cuatrienio.

En los cuadros que a continuación se presentan podemos observar algunos datos interesantes de la composición del cabildo en relación a los cargos que desempeñaron, el partido político al que pertenecían, la escolaridad y las comisiones que tenían bajo su responsabilidad. Muestran cómo en el primer trienio existían tres síndicos, 8 regidores y el secretario; en el segundo, debido al cambio en la legislación para el Estado de Veracruz hay solamente un síndico, pero ahora diez regidores mas el secretario; para el

último cuatrienio, permanece la misma composición, el alcalde, el síndico único, diez regidores y un secretario.

CUADRO 2.3.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA. CONFORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES. DATOS GENERALES DE LOS INTEGRANTES DEL CABILDO PERIODO 1994 – 1997				
Nombre	Cargo	Partido Político	Escolaridad	Comisiones
1. M. V. Z. Tomás Ríos Bernal	Presidente Municipal.	PAN.	Médico Veterinario Zootecnista	Gobierno
2. Gerardo Buganza Salmerón	Síndico Primero	PAN	Ingeniero Industrial	Reglamentos y Circulares. Hacienda. Patrimonio Municipal. Obra Pública. Comercio. Central de Abastos. Mercados Ambulantes.
2. 1. Elizabeth Torio Ramos ⁹	Síndica Primera	PAN	Secretaria Ejecutiva Bilingüe.	
3. Arq. Velino González Lazaga	Síndico Segundo	PAN	Arquitecto.	Asentamientos Humanos. Fraccionamientos. Reservas Ecológicas. Reserva Territorial. Licencias. Regularización Tenencia.
4. Eloisa Vasconcelos Bueno	Síndica Tercera	PAN	Licenciada en Derecho.	Educación. Cultura. Recreación, Actos Cívicos.
5. Ing. Roberto del Río Becerra 5. I. C. María López ¹⁰	Regidor Primero Regidora Primera	PAN	Ingeniero Maestra nivel pre-escolar.	Jefes de Manzana. Agencias Municipales. Participación Ciudadana. Junta de Mejoramiento.
6. C. Ofelia Mancillas Ortiz	Regidora Segunda	PAN	Pasante de Ingeniería.	Hacienda. Patrimonio Municipal, Reglamentos, Limpia Pública, Comercio, Central de Abastos.
7. C. Jesús Rahme Salomón ¹¹	Regidor Tercero	PAN	Comerciante.	Tránsito y Vialidad. Policía y Prevención Social.
8. C. Virginia Rodríguez Villanueva	Regidora Cuarta	PRI	Vendedora.	Agua y alcantarillado, Ornato, Parques y jardines.
9. Ing. Minerva Salcedo Vaca	Regidora Quinta	PRI	Ingeniero Agrónomo.	Salud, Asistencia Pública, Turismo.
10. C. Bernardo Mondragón Garrido	Regidor Sexto	PRI	Preparatoria	Fomento Industrial, Panteones, Registro Civil, Alumbrado Público.
11. Pedro Carús García.	Regidor Séptimo	PAN	Preparatoria	Proveeduría, Fomento Deportivo, Espectáculos.
12. C. Leticia Rodríguez Romero.	Regidora Octava		Contadora Pública	Comunicaciones. Fomento Agropecuario. Vialidad, Rastro y Ganadería.
13. Lic. Javier Limón 14. Lic. Rubén Calatayud Balaguero	Secretario Secretario	PAN PRI	Licenciados en Derecho	

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de organigramas y entrevistas con funcionarios municipales 1994 – 20004.

⁹ Esposa y suplente del Síndico Primero, que se incorpora a la comuna cuando él se postula como candidato a la Diputación Federal y gana las elecciones en 1997.

¹⁰ Esta regidora era suplente en la planilla y llegó al cargo cuando a unos meses de iniciada la gestión, el regidor primero se postuló como diputado en las elecciones estatales y ganó, entonces ella quedó al frente de la regiduría

¹¹ El regidor séptimo por razones judiciales, no tuvo comisiones a unos meses de iniciado el trienio.

La distribución de las regidurías es proporcional al porcentaje obtenido en la votación por lo tanto en las tres administraciones la composición del cabildo fue mayoritariamente panista, con las tres sindicaturas y las tres primeras y la séptima regidurías en el trienio 1994 -1997, dejando las regidurías quinta y sexta en manos del PRI y la octava con el PFCRN; la sindicatura y las cinco primeras regidurías en el segundo periodo fueron también para el PAN, manteniendo el PRI de la séptima a la novena y el PFCRN la décima.

Para el último cuatrienio, a partir de la votación obtenida, el PAN conserva la Sindicatura y las cinco primeras regidurías, el PRI pierde una en relación al periodo anterior y tiene de la sexta a la octava, Convergencia por la Democracia (CD) la novena y el PRD la décima.

Durante el primer trienio, cuando el Síndico Primero pidió licencia para iniciar su campaña para Diputado Federal, su suplente se incorporó a la Comuna, y Córdoba se convirtió –aún cuando fue de manera coyuntural- en uno de los ayuntamientos a nivel nacional, con más mujeres (7 de 11 ediles), en cargos de elección popular, ocupando 2 de las 3 sindicaturas y 5 de las 8 regidurías.¹²

En relación a las direcciones del Ayuntamiento, encontramos que la de Promoción Social, la de Turismo, la de Difusión Cultural y la Biblioteca Municipal estaban encabezadas por panistas y en los tres casos eran mujeres. También eran panistas quienes estaban al frente de la Contraloría Social, la Dirección de Servicios Municipales, Obras Públicas, Fomento Industrial y Comercial, así como Seguridad Pública y Comunicación Social.

La Comuna del Segundo Trienio panista (Cuadro 2.4.) estaba integrada por:

¹²Estos son sólo algunos de los cargos ocupados por mujeres, había además un número considerable de mujeres trabajando en otros niveles de la gestión municipal.

CUADRO 2.4.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA. CONFORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES. DATOS GENERALES DE LOS INTEGRANTES DEL CABILDO PERIODO 1998 – 2000				
Nombre	Cargo	Partido Político	Escolaridad	Comisiones
1. C.P. Armando Croda de la Vequia ¹³	Presidente Municipal	PAN	Contador Público	Gobierno
2. Profr. Rodolfo de Gasperin Gasperin.	Sindico Único	PAN	Lic. Filosofía/ Seminario Xalapa.	Hacienda, Agua y Alcantarillado, Gobernación, Reglamentos y Circulares.
3. Arq. Fernando Francisco Serna Solis	Regidor Primero	PAN	Arquitecto	Comunicaciones, Obras Públicas, Catastro y lotes baldíos, Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, licencias, regularización de tierra, Patrimonio Histórico.
4. Ing. Ernesto Rivera Pernia	Regidor Segundo	PAN	Ingeniero Agrónomo	Fomento Agropecuario, Limpia Pública, Fomento Industrial.
5. C. Sergio Ortiz Solis	Regidor Tercero	PAN	Preparatoria	Participación Ciudadana, Junta de Mejoramiento.
6. C. Laila Teresa Abdalá Larios	Regidora Cuarta	PAN	Preparatoria	Hacienda, Patrimonio Municipal, Comercio, Central de Abastos, Mercados y ambulantes Espectáculos.
7. C. Luz del Carmen Fanjul Garcia	Regidora Quinta	PAN	Preparatoria	Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos, Turismo.
8. Lic. Blanca Margarita Merino Kelly	Regidora Sexta	PRI	Licenciada en Derecho	Policia y prevención social Tránsito y Vialidad, Transporte Público.
9. Dra. Esperanza Torre Arellano	Regidora Séptima	PRI	Médico Cirujano	Salud, Asistencia Pública, Ecología.
10. Ing. Pergentino Cortés Girón	Regidor Octavo	PRI	Ingeniero Agrónomo	Fomento Deportivo, Fomento a la Vivienda, Protección Civil.
11. C. Gustavo Colina Aguilar	Regidor Noveno	PRI	-	Alumbrado Público, Ornato, parques y jardines.
12. C.P. Antonio Luna Andrade	Regidor Décimo		Contador Público	Rastro y ganadería, Registro Civil, Panteones, Reclutamiento.
13. Lic. Sergio Penagos García ¹⁴ 14. Lic. Rubén Calatayud Balaguero.	Secretario	PAN PRI	Licenciado en Derecho Licenciado en Derecho	01/01/98 al 02/05/2000 03/05/2000 al 31/12/00

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de organigramas y entrevistas con funcionarios municipales 1994 – 20004.

¹³ Antes de postularse a la presidencia, fungió como Tesorero en la administración anterior 1994-1997.

¹⁴ Se separó de su cargo al participar como candidato a la Diputación local y ganar las elecciones del 2000.

La Comuna del Tercer Gobierno Municipal panista, en este caso un cuatrienio, estaba integrada por:

CUADRO 2.5.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA. CONFORMACIÓN DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES. DATOS GENERALES DE LOS INTEGRANTES DEL CABILDO PERIODO 2000 – 2004				
Nombre	Cargo	Partido Político	Escolaridad	Comisiones
1. Arq. Edgar Hugo Fernández Bernal.	Presidente Municipal	PAN	Arquitecto	Gobierno
2. José Antonio Dominguez Martinez	Sindico Único	PAN	Médico Veterinario Zootecnista	Hacienda, Gobernación, Reglamentos y Circulares, Fomento Agropecuario.
3. Agustín Martín García López	Regidor Primero	PAN	Arquitecto	Comunicaciones, Obras Públicas, Catastro y lotes baldíos, Asentamientos Humanos, Fraccionamientos, licencias, regularización de tierra, Tenencia de la Tierra, Patrimonio Histórico.
4. Emilio Gorbeña Marengo	Regidor Segundo	PAN	Preparatoria	Comercio, Policía y prevención social, Mercados y ambulantes, Desarrollo Económico.
5. Juan Carlos López Castro	Regidor Tercero	PAN	Preparatoria	Participación Ciudadana, Junta de Mejoramiento, Tránsito, Protección Civil.
6. María de Lourdes Postlethwaite Sánchez	Regidora Cuarta	PAN	Maestra Inglés	Educación, Recreación, Cultura, Actos Cívicos.
7. Gelasio Aguilar Castro.	Regidor Quinto	PAN	Preparatoria	Rastro y ganadería, Vialidad, Central de Abastos.
8. Rodolfo de la Llave Pecero	Regidor Sexto	PRI	Médico Cirujano Dentista	Fomento deportivo, Registro Civil, Panteones, Reclutamiento.
9. Mario Héctor Espinoza Lagunes	Regidor Séptimo	PRI	Médico Cirujano	Limpia Pública, Ecología.
10. Celerino Pérez del Ángel	Regidor Octavo	PRI	Ingeniero	Agua y Alcantarillado.
11. María Elisa Calatayud Carvajal	Regidora Novena		Contadora Pública	Alumbrado Público, Ornato, parques y jardines.
12. Benjamin Ledesma Aldecoa	Regidor Décimo		Ingeniero	Salud, Asistencia Pública.
13. Profr. Rodolfo de Gasperín Gasperín.	Secretario	PAN	Lic. Filosofía	

Fuente: Elaboración propia a partir de revisión de organigramas y entrevistas con funcionarios municipales 1994 – 2004.

Si hacemos un seguimiento de algunos de los funcionarios municipales de estas tres administraciones panistas podemos observar la diversidad de cargos que han ocupado desde que se iniciaron en la actividad política. Sólo para citar unos ejemplos: el primer presidente municipal después de dejar el cargo fungió como Consejero Nacional del partido de 1998 al 2000; posteriormente se postuló como candidato a la Diputación Federal para el periodo 2000-2003 y ganó las elecciones, actualmente es delegado del Banco Nacional de Obras y Servicios (BANOBRAS), milita en el PAN desde 1995; quien fuera alcalde para el periodo 1998-2000 se desempeñó como tesorero del primer ayuntamiento panista, al dejar la presidencia fue nombrado delegado de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en el estado, y actualmente desempeña un cargo administrativo en PEMEX Refinación en la ciudad de México, milita también desde 1995; el actual presidente municipal fue director de obras públicas en los dos trienios anteriores, es militante panista desde 1988; el actual candidato al gobierno del estado por el PAN, fue Síndico Primero en la gestión municipal 1994 –1997, posteriormente fue diputado plurinominal, Consejero Nacional del PAN por Veracruz, y fue electo Senador por Mayoría para el periodo 2000 –2006 ahora con licencia para dedicarse a su campaña electoral, es militante desde 1995; quien fuera presidente local del PAN en Córdoba en 1995, fue diputado federal en el periodo 1998 – 2000 y coordinador estatal del grupo “Amigos de Fox”, posteriormente fue nombrado Subsecretario de la Pequeña y Mediana Empresa encargado del programa “Changarros”, fue precandidato al gobierno del estado, y actualmente se desempeña como Director General de PEMEX Refinación.¹⁵

4. El papel del Cabildo.

A través de la representación proporcional¹⁶ la comuna¹⁷ durante los dos trienios y el cuatrienio estuvo integrada por militantes de diversos partidos (PRI, PFCRN, CD,

¹⁵ Información recabada durante la investigación y en base a las entrevistas a profundidad con estos actores políticos 1994-2004.

¹⁶ En la elección de los ayuntamientos, el partido político que alcance el mayor número de votos obtendrá la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido, incluyendo a aquél que obtuvo la mayor votación, de acuerdo al principio de representación proporcional, en los términos que señale la legislación del Estado. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave. Artículo 68, Título Tercero, Capítulo I. Xalapa –Enríquez, Veracruz. Febrero 2002.

PRD), sin embargo la mayoría blanquiazul volvió mucho más difíciles y tensas las relaciones internas.

En el primer trienio, el cabildo estuvo conformado pluralmente con representantes del PFCRN, del PRI y del PAN; estos últimos como mayoría, enfrentaron dificultades en la toma de decisiones, sobre todo cuando no lograba el consenso. Los ediles sesionaban regularmente conforme a lo establecido por la ley, teniendo en promedio una reunión mensual en sesiones ordinarias, o cuando lo ameritaba en juntas extraordinarias. Durante el primer año se aprobó en sesión de cabildo la integración de 13 Consejos, Comités y Patronatos para atender las acciones de participación ciudadana relacionadas con salud, ecología, y preservación del acervo cultural. Destacó la integración del Consejo de Desarrollo Municipal y del Comité Municipal de Salud. Se aprobó también el Reglamento de Agentes Municipales y se revisó y discutió el Reglamento de Mercados y el de Expendios de Bebidas Alcohólicas.

Las sesiones se realizaban bajo un estricto orden del día y eliminaron el rubro de Asuntos Generales por considerar que alargaba las sesiones innecesariamente. Durante el segundo año de gobierno se celebraron 31 sesiones ordinarias y 5 extraordinarias, con la modalidad de que todas fueron públicas. Se aprobaron los Reglamentos de Seguridad Pública y Rastro.

Al analizar la conformación partidista encontramos que durante las sesiones de cabildo de un gobierno municipal que por primera vez se constituye bajo la presidencia de Acción Nacional, hubo enfrentamientos abiertos con los ediles de la ahora oposición, de las entrevistas y declaraciones de síndicos y regidores se desprende que había “cabildeos”. Es decir, con frecuencia los panistas llegaban a la reunión con los acuerdos tomados previamente, situación que los ediles de los otros partidos ya no podían revertir. Esto complicó muchas veces la toma de decisiones sobre temas cruciales para la vida municipal y se presentaron casos en los cuales los ediles de oposición no firmaron las actas, lo que prolongaba el proceso deliberativo y dificultaba la tarea de la comuna.

¹⁷ El término comuna se utiliza como sinónimo de cabildo o cuerpo edilicio y alude a los integrantes del gobierno municipal que ocupan cargos de elección popular (alcalde, síndicos y regidores). El Artículo 18 de la Ley del Municipio Libre del Estado de Veracruz establece que el Ayuntamiento se integrará por los siguientes Ediles: el Presidente Municipal, el Síndico y los Regidores. Publicada en el alcance a la Gaceta Oficial No. 5 de fecha 5 de enero de 2001.

Por otro lado, en términos de las relaciones de género al interior del cabildo, a partir de las declaraciones de las síndicas y regidoras panistas, sobre todo en el primer trienio, su propio partido las marginaba e incluso en ocasiones ignoraba sus propuestas y opiniones, no las consultaban y las decisiones las tomaban sólo entre los varones panistas.

Desde 1996 se han realizado cabildos abiertos; sin embargo, la mayoría de la población desconoce tanto sus mecanismos de operación como el hecho de que sean públicos.

Enrique Cabrero sugiere que el número de sesiones de cabildo, su duración y los acuerdos que de ellas deriven son un indicador importante de la capacidad de gestión interna de una administración. Para el caso que estudiamos, durante el periodo 1994 – 1997 se realizaron 91 sesiones; de 1998 al 2000, 123, y en lo que va de este cuatrienio (del 2001 hasta el 2003) 82. No necesariamente aquellos ayuntamientos que realizan un mayor número de sesiones son más eficientes, se ha demostrado que lo fundamental no radica en la frecuencia como en los resultados de las reuniones. En Córdoba en el año 2001 empezaron con 31 sesiones, es decir un poco más de dos sesiones por mes; en el año 2002, disminuyeron a 28 y la tendencia a la baja continuó en el 2003 pues se realizaron 24 sesiones.¹⁸

Habría que considerar las relaciones que se dieron durante los dos trienios y el cuatrienio entre los ediles panistas y los de oposición. Esta última relación marcó de manera importante las acciones y trabajos desarrollados por las comunas en función de su pertenencia partidaria.

Las diferencias y desacuerdos fueron constantes, sobre todo en el primer trienio; no obstante, conforme avanzó el último cuatrienio, muchos de los acuerdos se tomaron no tanto por consenso, sino por votación, lo cual generalmente inclinaba las decisiones a favor del grupo mayoritario, el de los panistas.

¹⁸ Entrevista al Profr. Rodolfo de Gasperín Gasperín, Secretario del Ayuntamiento 2000 – 2004. Enero 2004.

5. Relación con el gobierno estatal.

En lo que respecta a las relaciones con el gobierno estatal, la mayoría de los trámites y gestiones que tenían que hacerse ante dicha instancia de gobierno, se vieron permanentemente obstaculizadas desde el inicio de la primera administración hasta el presente. La estructura política y administrativa sobre la que giraba la gestión municipal, había sido históricamente de carácter corporativo y servía de sustento a las políticas estatales priistas. Al haber en el Estado de Veracruz un componente importante de alcaldías pertenecientes a partidos diferentes al que encabeza el ejecutivo estatal, tuvieron que modificarse algunas de esas prácticas, o se renegociaron los términos en los que se establecía la relación con el gobierno del estado.

Lo que caracterizó a las tres administraciones municipales panistas fue su enfrentamiento constante y sistemático con los gobernadores estatales priistas; cuando estos alcaldes buscaban hacer cambios e introducir innovaciones, la relación se volvía ríspida y surgieron infinidad de choques y fricciones, aunados a los conflictos derivados de la lucha contra el centralismo político.

En este sentido, varios integrantes del ayuntamiento reconocieron que el centralismo de parte de la federación hacia los estados y de éstos hacia los municipios, representó una limitación económica significativa para reactivar la economía local y crear fuentes de empleo, en la medida en que la mayoría de los ingresos se empleaban para resolver “necesidades básicas” como la dotación de agua, drenaje y luz en colonias marginadas y la zona rural.

En relación al problema del centralismo se argumentó:

“Hay un programa de cien ciudades del cual Córdoba participa. Aparentemente la Federación destinó para todo Veracruz veintidós millones de pesos, de los cuales se van a quedar en Xalapa dieciocho millones para la creación de un bulevar y para Córdoba dos millones y los otros dos se los van peleando otros ayuntamientos. Entonces eso es lo triste, que se concentra la inversión en determinadas ciudades y dejan carentes a las ciudades medias, que son las que se debería empujar”

(Director de Desarrollo Urbano y Obras Públicas)

Respecto a la centralización de los recursos económicos por parte de la federación y del gobierno estatal, en 1997 Gerardo Buganza, en ese momento Síndico Primero del ayuntamiento cordobés y coordinador de campañas del Comité Directivo

Estatad del PAN en Veracruz, aseguró que el gobierno estatal veracruzano en su afán de obstaculizar el desempeño de los principales ayuntamientos del centro del estado, no ocultaba su desesperación y angustia, utilizando el programa del Ramo 026, “Superación de la Pobreza”, para discriminar inequitativamente a las comunas que amenazan con hacerle imposible conseguir triunfos electorales para las diputaciones federales del 6 de julio, restringiendo los recursos para obra pública.¹⁹

Los funcionarios panistas afirmaban que existía una correlación entre las acciones del gobierno estatal y una labor de proselitismo en favor del partido “oficial” y en contra de los ayuntamientos panistas. Afirmaban que el “PRI-gobierno” temía no sólo volver a perder los municipios ya gobernados por el PAN, sino que además, en el área de influencia cercana los panistas ganaran las presidencias municipales en los comicios de octubre de 1997, como de hecho ocurrió con Orizaba y Córdoba.²⁰

Los ediles panistas enfrentaron cotidianamente la centralización de recursos al menos durante las dos primeras administraciones municipales y la percibían como una cuestión de militancia partidista; habría que considerar hasta dónde ese apoyo discrecional de los recursos por parte del gobierno estatal tenía su origen en un esquema centralista que el estado reproducía desde la federación y no solamente en los obstáculos del PRI hacia los gobiernos panistas:

“En el caso de Veracruz, el centralismo es un problema más dramático porque hay 15 poblaciones metropolitanas con más de 100,000 habitantes. Solamente Tamaulipas y Veracruz tienen ese caso...Eso hace que exista una demanda agresiva de los servicios por parte de 15 ciudades....Quisiera precisar que lo que han referido como desprecio de priistas contra panistas en realidad es una actitud centralista del estado. A los locales priistas les va en la economía más mal porque ni siquiera pueden decirlo si no les llega completo. Por lo menos el ser de oposición les da la certeza de que la cantidad presupuestada les va a llegar y que además si no les llega lo pueden reclamar...”
(Militante priista)²¹

¹⁹Buganza, 1997. “La fórmula desesperada” en La Nación. Órgano Oficial del Partido Acción Nacional. Año LV/23 de mayo de 1997.No.1987.pp.23.

²⁰Los recursos del Ramo 026 para el distrito fueron de \$30,229,000.00 con 194,082 electores. La Nación. Mayo,1997. Tomando como base la información de la votación para diputados locales en 1995 y reagrupando a los municipios de los nuevos distritos electorales para la diputación federal de 1997, concluye que donde el PRI cuenta con mayoría, los fondos del Ramo 026 por elector son superiores al promedio de \$300.00 y donde la votación por el PAN o el PRD significa un riesgo -porque constituían en ese momento la primera o segunda fuerza política- los fondos del Ramo 026 disminuyeron considerablemente. En el caso del Distrito XVI con cabecera en Córdoba, la cifra disminuyó resultando un total de \$155.00 por elector, en donde al Municipio de Córdoba se le otorgaron \$66.00 por elector, cifra que representa el 22% del promedio estatal.

²¹Entrevista grupo focal. Marzo de 1997.

Es importante destacar que evidentemente, el hecho que desde el año 2000 la administración federal esté encabezada por panistas ha contribuido a agilizar, facilitar y dinamizar muchas de las relaciones entre la federación y el municipio que antes eran más difíciles, ayudando incluso, en ocasiones, a establecer acciones directamente entre ambas entidades, desde luego con la necesaria negociación con el gobierno estatal.

La activa y decidida iniciativa de muchos gobernadores, que aprovechando la alternancia en el ejecutivo federal han puesto sobre la mesa una serie de propuestas para renegociar la relación con los gobiernos estatales y locales, ha permitido también el acceso a nuevos y mayores recursos, ha facilitado las gestiones que antes resultaban desgastantes y con pocos resultados en beneficio de los ayuntamientos.

6. Agenda Municipal.

De acuerdo a lo que establece la Ley Estatal de Planeación,²² (Artículo 8o, fracción II, incisos a-e del cap. II) se elaboraron cada uno de los dos Planes Municipales de Desarrollo (PMD) 1995/1997 1998/2000 y, en cumplimiento con lo establecido por los artículos 34 y 35 fracción IV, de la Ley Orgánica del Municipio Libre²³ y por la Ley No. 56 de Planeación del Estado de Veracruz, se elaboró el Plan de Desarrollo Municipal 2001/2004, que rige las acciones de las distintas entidades y dependencias del gobierno municipal. Su normatividad la establecían a su vez los Planes Nacionales de Desarrollo y los Planes Estatales de Desarrollo correspondientes.

El hecho de que la administración federal sea panista ha contribuido a reforzar este concepto de misión y a redefinir la agenda municipal para hacerla acorde a los lineamientos que se establecen desde el gobierno federal para los gobiernos locales, sobre todo en materia de planes y programas.

El concepto de la Misión Municipal que permeaba el primer Plan y sus acciones permanece. La *misión* entendida como el “deber moral que le impone a cada hombre y a cada mujer su condición o estado civil” y la *misión* municipal como el “deber moral que nos impone nuestra condición de servidores públicos; sólo podrá lograrse con el trabajo de

²² Ley Estatal de Planeación. Gobierno del Estado de Veracruz – Llave. 7 de enero de 1987.

²³ Ley Orgánica del Municipio Libre. Gobierno del Estado de Veracruz – Llave. 5 de enero de 2001.

todos”.²⁴ Y se conciben los PMD como el instrumento democrático de organización que constituye “nuestra Misión de ser y nuestra Visión de actuar; el compromiso mínimo y el rumbo planteado”.²⁵

El procedimiento que siguieron para el primer PMD fue levantar un inventario y realizar un diagnóstico preliminar de la situación del municipio identificando las áreas críticas y/o problemáticas al momento de tomar la administración municipal. A partir de ahí establecieron las propuestas, objetivos, estrategias y líneas de acción. Se definieron para todas las áreas seis estrategias básicas. Las áreas o sectores definidos por el PMD fueron en primer lugar, la administración municipal; en segundo lugar se propusieron dirigir sus esfuerzos para mejorar la vida de la comunidad urbana y rural; en tercer lugar destaca la ecología y la protección al medio ambiente, seguida de una evaluación del Sistema de Protección Civil y de Seguridad Pública. Los Servicios Públicos, la Salud, la Educación y la Cultura, el Turismo y el Deporte, constituían el otro renglón de interés, y por último el Desarrollo Urbano, las obras públicas, así como la industria, el comercio y abasto.

Al entrevistar a los funcionarios municipales de la primera gestión panista (1994-1997) y preguntarles la relación entre estas áreas o sectores y las acciones prioritarias definidas por su administración, respondieron que no necesariamente el orden en el que aparecen las áreas del PMD establece una jerarquía entre las mismas, pero que definitivamente sí había un interés centrado en mejorar la administración.

Esto se refuerza con los resultados de las discusiones con grupos focales, en donde se concluyó que el proceso seguido por el ayuntamiento panista para establecer las prioridades de su gestión fue:

1. Lograr una administración eficiente, a través de cambios en el personal que había permanecido muchos años con las administraciones priístas.
2. Lograr un buen manejo de los recursos.
3. Captar dinero para llevar a cabo los planes de trabajo.
4. Reducir el gasto operativo del ayuntamiento y mejorar la calidad de los servicios.

²⁴ Plan Municipal de Desarrollo 1995 - 1997.

²⁵ Plan de Desarrollo Municipal 2001 – 2004.

Durante el primer trienio se buscó revertir el gasto operativo respecto del gasto en obras públicas, estableciendo como meta destinar el 35% a gastos operativos de las diversas áreas del municipio y 65% a la realización de obras públicas y programas sociales. En la administración priísta anterior (1992 – 1994) el gasto corriente representó el 87% y el gasto de inversión 13%. Afirmaban que “el gasto corriente permite mantener el aparato burocrático en el servicio público, pero no le da nada al ciudadano en términos de obra o servicio, mientras que el gasto de inversión es el que da mayores beneficios hacia la ciudadanía” (Buganza, 1997).

Las prioridades de la gestión eran definidas por los gobiernos federal y estatal; por tanto, les quedaba poco margen para destinar recursos a otras áreas que los ayuntamientos consideraran importantes. Sin embargo, en la coyuntura de un gobierno federal panista, se dieron una serie de apoyos que coincidieron con un aumento de recursos de la federación y estados hacia los municipios, que dieron como resultado la realización de obras y proyectos en el municipio, que en otros momentos no habían sido posibles.

En la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal 2001- 2004, se consideró de manera importante la incorporación de las propuestas vertidas en los Foros de Consulta Ciudadana, en los que participaron asociaciones civiles, fundaciones, cámaras empresariales, colegios de profesionales, clubes de servicio, clubes deportivos y sociales, agrupaciones juveniles y organizaciones ciudadanas. Con estos elementos se integró un documento que sirvió de base para su análisis, discusión y aprobación, lo cual por disposición legal correspondió al cabildo del ayuntamiento.

La ejecución de las metas y actividades programadas en el Plan, estableció en gran medida las prioridades de la Agenda Municipal. La gestión municipal, independientemente de las dimensiones del municipio, enfrenta la necesidad de entablar negociaciones con la ciudadanía (con los diferentes sectores de la sociedad), con los grupos de poder que conforman el mosaico local y cuyos intereses particulares son en ocasiones totalmente opuestos. La toma de decisiones es un elemento clave para el ejercicio de la gobernabilidad. En el caso de Córdoba, el proceso seguido por el ayuntamiento panista para establecer las prioridades de su gestión partió, en primer lugar, de lograr una administración eficiente y a partir de ella, realizar en mejores condiciones el resto de las actividades y la toma de decisiones.

7. Aspectos financieros de la gestión.

Uno de los principales problemas a los que se enfrentan los ayuntamientos en México es la escasez de recursos económicos para desarrollar sus funciones. Esto se traduce en que la principal preocupación de muchos ayuntamientos es realizar obras que se vean y queden para la posteridad en la historia del municipio. Lo anterior se suma a la dificultad de que el periodo trienal es relativamente breve y muchas veces impide que se realicen proyectos a más largo plazo.

Las entrevistas con funcionarios y con la población que participó en los grupos focales permitieron un primer acercamiento a la forma en que se integran las propuestas y necesidades ciudadanas en un programa de gobierno. Posteriormente a partir del análisis de los Planes Municipales de Desarrollo 1995-1997, el de 1998 – 2000, y por último el correspondiente al periodo 2001-2004, así como de la revisión de los nueve Informes de Gobierno, conocimos las prioridades planteadas en esos documentos y podemos afirmar que las finanzas públicas de un ayuntamiento permiten conocer con mayor precisión las prioridades y la asignación y aplicación de recursos en el territorio municipal.

Las finanzas públicas son un área fundamental del ayuntamiento porque registran de manera pormenorizada los recursos disponibles, su procedencia, los rubros en que se gastaron, y por ello se convierten en foco de atención de la ciudadanía, ya que entre otras cosas el buen manejo de las arcas municipales contribuye a la credibilidad de un ayuntamiento (Sam,1997). En particular ayuntamientos panistas como los de Córdoba que han proclamado la honradez y la transparencia en el manejo de los recursos como su bandera de lucha hacia el cambio.

En la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz se establecen los lineamientos que debe seguir un ayuntamiento para la elaboración del Plan de Arbitrios y el Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal de cada año. El procedimiento es el siguiente:²⁶ a partir de las propuestas de los Agentes Municipales y de los Jefes de Manzana, las comisiones elaboran un proyecto de presupuesto de egresos en lo referente a su ramo para presentarlo a la Comisión de Hacienda; estos servidores con base en los

²⁶Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave. Arts. 82-85. Xalapa,Ver. 2001.

presupuestos de ingresos y egresos que tengan autorizados y los proyectos de las comisiones, formulan el Plan de Arbitrios y el presupuesto de Egresos; éstos se presentan al ayuntamiento en sesión de cabildo para su discusión; una vez aprobados, se envían a la Legislatura para su revisión y con la aprobación de la Legislatura se publica en la “Gaceta Oficial” y en la tabla de avisos del ayuntamiento. El ayuntamiento deberá dar publicidad al presupuesto de egresos cuando éste haya sido aprobado en forma definitiva.

En el período de enero a octubre de 1995, el ingreso total fue superior en un 29.6% al mismo periodo de 1994. Los conceptos que reflejaron mayores índices de crecimiento fueron la captación de impuestos con un incremento del 21%, los aprovechamientos con 16% y el rubro de otros ingresos que crecieron 8 veces con respecto a 1994, debido fundamentalmente al manejo de fondos en el banco logrando mejores tasas de interés. Derivado de una reducción en la captación de pagos por licencias de construcción, hubo una disminución del 13.8% en Ingresos por Derechos.

Los impuestos son el ingreso más importante del municipio. En este renglón hubo un incremento sustancial del 11.56% de 1995 a 1996, destacando el rubro del Impuesto Predial, con el cual se cubrió cerca del 87% de la recaudación. Hubo un incremento de 9.53% en la captación del impuesto predial entre 1995 y 1996, mientras que el concepto de Derechos muestra una disminución de 8.82%. Las contribuciones fueron el concepto que registró un mayor crecimiento, llegando a 86.52% de incremento con relación a 1995.

Al hacer un balance del ejercicio fiscal hasta diciembre del 2003, encontramos que la Tesorería Municipal realizó sus actividades de acuerdo al Plan de Desarrollo Municipal (2001-2004), en el cual se establecieron las políticas fiscales relacionadas con la obtención de recursos a través de la aplicación estricta de los Códigos Hacendario para el estado de Veracruz y Hacendario para el Municipio de Córdoba.

Durante el ejercicio fiscal 2001-2003, la Tesorería Municipal participó activamente con el Consejo de Mejora Regulatoria, en lo relativo a la implementación de los formatos de registro municipal y Cédula de Inscripción de Contribuyentes con Actividades Empresariales; asimismo con los correspondientes a la Inscripción de Contribuyentes obligados al pago de los Derechos por Anuncios Comerciales, y de los Impuestos sobre Espectáculos Públicos y Sobre Loterías, Rifas, Sorteos y Concursos.

En relación a los ingresos, es importante destacar que la propuesta de un código

propio para este Municipio fructificó al haberse autorizado por el H. Congreso del Estado de Veracruz, el Código número 542 Hacendario para el Municipio de Córdoba, el cual fue publicado en la Gaceta Oficial, Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz, el viernes 21 de Marzo del 2003. En ese mismo año fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado, en el número 161 del 13 de Agosto, el Acuerdo Económico emitido por el H. Congreso del Estado para suscribir el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal, celebrado entre el Gobierno del Estado de Veracruz y el H. Ayuntamiento, a fin de que se recauden y administren los Ingresos por concepto de multas impuestas por autoridades administrativas federales no fiscales; dicho convenio fue firmado el 12 de Septiembre de ese mismo año.

Otra acción importante en materia fiscal lo constituyó el hecho de que a partir del día 1° de Septiembre del 2003, se puso en funcionamiento el Módulo de Recepción y Orientación Fiscal, en el que se reciben todas las altas, modificaciones y bajas de los contribuyentes, de las personas físicas o morales con actividades empresariales; en el primer mes de operaciones se habían tramitado 192 altas.

El cuadro (2.6.) muestra el incremento que desde 1994 se observó en los ingresos del ayuntamiento. Si en 1995 iniciaron su gestión con un presupuesto que no rebasaba los 27,000,000, manejaban para el 2003 cerca de 130 millones de pesos, es decir, hay un incremento considerable (poco más de 400%) en los últimos diez años. Ello se reflejó desde luego, en una serie de beneficios para las finanzas municipales derivados de las modificaciones al Art. 115 Constitucional y de programas como Solidaridad, Supera, y en esta última gestión de los programas para la Superación de la Pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social.

Esto se advierte muy claramente en el rubro correspondiente a las participaciones. Si analizamos comparativamente el renglón de Impuestos, podemos ver que para el año 2003 aumentó casi tres veces en relación a 1997, lo mismo pasó con los Derechos que aumentaron más de 4 veces.

CUADRO 2.6.

**H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA
COMPARATIVO DE INGRESOS 1997 –2003**

CONCEPTOS	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Oct/2003
IMPUESTOS	5,870,354	6,548,917	8,076,614	7,973,949	10,735,707	11,577,335	11,463,095	19,889,425	23,175,007
DERECHOS	1,120,883	1,021,972	2,109,368	2,092,230	2,761,436	2,610,432	3,307,233	3,887,320	9,512,397
CONTRIBUCIONES	1,040,249	1,957,040	2,668,467	2,142,419	2,382,334	4,062,166	4,134,143	6,357,199	449,863
PRODUCTOS	297,312	337,943	353,295	311,807	382,495	462,515	577,639	621,409	2,872
APROVECHA MIENTOS	1,107,097	1,415,723	1,717,668	2,207,740	3,011,485	4,490,166	4,343,022	4,627,156	3,311,924
PARTICIPACIONES*	15,868,143	23,244,494	36,314,716	46,321,241	55,987,991	69,996,956	75,007,335	76,278,218	85,824,376
OTROS INGRESOS	1,645,449	1,426,482	700,531	1,430,652	1,370,927	1,846,732	1,694,291	3,755,324	3,890,434
TOTAL	26,958,486	35,952,571	51,940,622	62,480,043	76,632,379	95,046,306	100,526,760	115,416,054	126,168,875

Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Informes de la Tesorería. Informes de Gobierno 1994-2003.
(*) Participaciones según presupuesto.

En cuanto al Impuesto Predial 2003, la base de datos para el cobro ascendió a la cantidad de \$23,175,007.10, al mes de diciembre del 2003 se habían captado \$17,227,080.86 de los cuales \$12,909,207.14 correspondieron al Impuesto Predial y representaban un 75%. La Contribución Adicional sobre Ingresos Municipales fue de \$953,082.13 que equivale a 6% y los Subsidios Otorgados por pago anual y a pensionados y jubilados fueron de: \$3,364791.59 que equivalen el 19 %.

En el impuesto que corresponde a las operaciones traslativas de dominio de

bienes inmuebles dentro del Municipio, hasta el mes de diciembre de 2003, se había logrado una recaudación de \$3,620,019.78. Este impuesto no está sujeto al padrón, por lo que se liquida de acuerdo a las declaraciones presentadas por los Contribuyentes y Notarios Públicos, tomando como base el valor mayor resultante del de operación o el catastral.

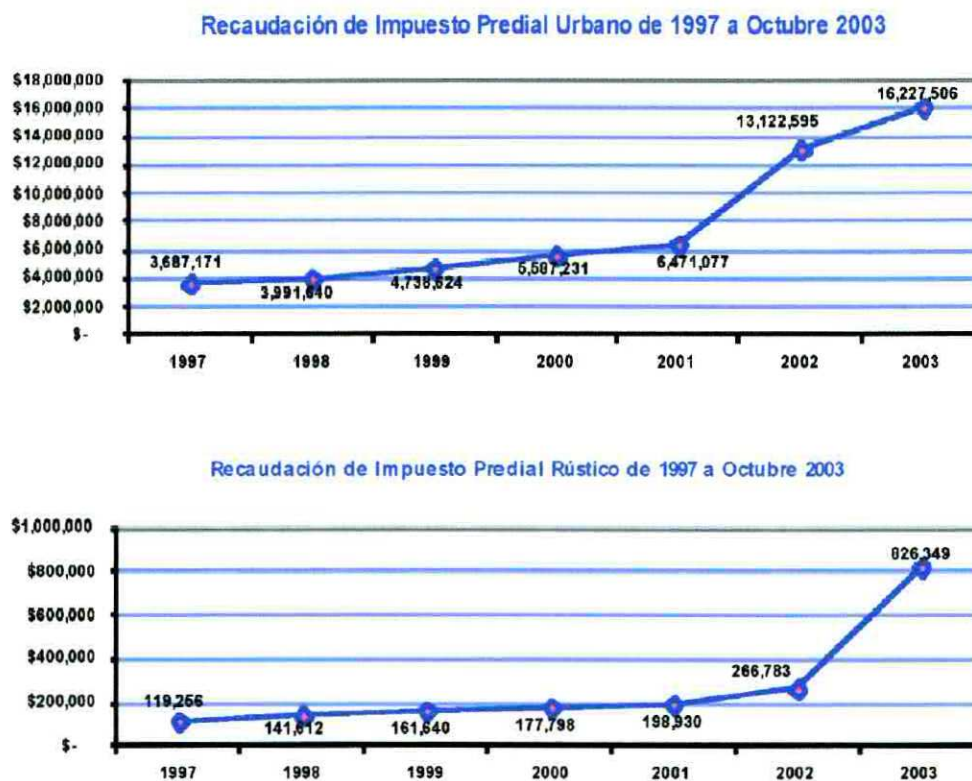
En la reciente propuesta del Código Hacendario para el Municipio de Córdoba, Ver., se incluyó el rubro de Derechos por Servicios de Recolección, Transporte y Disposición de Desechos Sólidos, el cual al ser autorizado se convirtió en una de las tres contribuciones que más ingresos genera al Municipio, recaudación que al mes de Septiembre de 2003 ascendía a la cantidad de \$2 644,264.80.

En términos de la Ejecución Fiscal, esta área depende del Departamento de Ingresos de la Tesorería Municipal y tiene como objetivo planear, organizar y controlar las acciones encaminadas hacia la recuperación de créditos fiscales con estricto apego a la ley de ordenamientos jurídicos supletorios. Se aplica el procedimiento administrativo de ejecución que establecen el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz Llave y el Código Fiscal de la Federación permanente en el ámbito de contribuyentes incumplidos, apoyando con actividades que permitan al contribuyente cumplir con sus obligaciones fiscales correctamente.

El Departamento de Ingresos presentó ante la H. Legislatura del Estado la Cuenta Pública que todo ayuntamiento emite mensualmente. De igual forma se continuó, como se hizo desde la primera administración panista, con el pago oportuno a proveedores y prestadores de servicios y se cumplió con las disposiciones fiscales de las cuales es sujeto el H. Ayuntamiento, presentando ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público las declaraciones como retenedores del Impuesto Sobre la Renta; el Impuesto del 2% sobre Nóminas, ante la Secretaría de Finanzas del Estado, y las aportaciones de las Cuotas Obreros Patronales ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.

GRÁFICA 2.3.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA. RECAUDACIÓN E IMPUESTO PREDIAL URBANO Y RÚSTICO 1997 – 2003.



Fuente. H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Informes de Gobierno 1997-2003.

En la aplicación de los egresos, el ayuntamiento procuró que los recursos se aplicaran en beneficio de la ciudadanía, a través de los diferentes servicios que se prestan a la comunidad como son: alumbrado público, seguridad pública, registro civil, PROFECO, limpia pública, obras públicas, turismo, relaciones exteriores, así como obras y mantenimientos diversos en: calles, guarniciones, banquetas, mercados, unidades deportivas, parques, jardines, edificios públicos, edificios escolares, panteones, etc.

Los fondos de Aportaciones Federales a entidades federativas y a municipios, es una asignación directa de recursos que está prevista en el Presupuesto de Egresos de la

Federación y que se transfiere a las haciendas de los Municipios para que se utilice en la consecución de los objetivos que fija la Ley de Coordinación Fiscal. Dicha Ley de Coordinación Fiscal establece el institucionalizar el apoyo de la Federación a los Municipios consolidando el proceso de descentralización, dando permanencia a los recursos descentralizados, beneficiando a la población en *pobreza extrema* y consolidando el Fortalecimiento y Desarrollo Municipal, motivo por el cual la mayoría de la obra pública se ejecutó en las zonas sub urbanas y rurales del municipio, y no tanto en la zona urbana.

El Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento Municipal (FAFM), destinado principalmente al pago de obligaciones financieras (deuda pública) y a necesidades de seguridad pública, adquisiciones bienes muebles e inmuebles que permitan el fortalecimiento del municipio, también podrá ser utilizado en materia de obra pública. En octubre del 2003 era de \$10, 578,795.97, representando un 30% de los recursos recibidos. El Fondo para la Infraestructura Social Municipal (FISM), destinado a Obra Pública exclusivamente en los rubros de: agua potable, drenaje y alcantarillado, urbanización municipal, electrificación rural, infraestructura básica educativa y de salud, mejoramiento de vivienda, caminos rurales e infraestructura productiva rural, durante el 2003 fue de \$15,942,491.59, mismo que representó el 52% y teniendo pendiente por ejercer en obras y acciones, el 70% del FAFM y el 48% del FISM respectivamente.

Un elemento central en las finanzas de cualquier administración municipal es el Catastro, ya que constituye un censo descriptivo de los bienes inmuebles ubicados en cada municipio del estado, así como el conjunto de operaciones técnicas que determinan las dimensiones, calidad y valores de los predios y de las construcciones. La información catastral con la que cuenta el municipio se conforma por registros gráficos y alfanuméricos que contienen la información cartográfica, administrativa, legal, estadística y técnica de la propiedad y/o posesión de bienes inmuebles. Esta información se clasifica en predios urbanos catastrados, urbanos no catastrados y rurales. Dentro de las funciones del departamento de Catastro Municipal destacan la atención a los usuarios del catastro, atención a los Notarios Públicos, dependencias oficiales,

expediciones de certificados de valor catastral, expedición de cédulas catastrales, actualización y mantenimiento del padrón catastral.

En Córdoba, a partir del año 2000, se inició una reestructuración en la oficina de catastro a efecto de mejorar aun mas las prestaciones de servicios catastrales a los diversos usuarios. Se capacitó al personal el cual ha asistido a diversos cursos, entre los que destacaron el de métodos de mantenimiento catastral SIG (Sistema de Información Geográfica), SIDIPRE (Sistema Digital Predial), el funcionamiento del Centro de Información Municipal (CIM), Ingresos Municipales y Catastro, e Impuesto Predial, Catastro y Contribuciones Alternativas para el Financiamiento Urbano. También se puso en operación un programa de actualización catastral para detectar modificaciones físicas por nuevas construcciones, ampliaciones o remodelaciones en las 16 regiones catastrales que conforman la zona catastrada; se revisaron 1964 manzanas con un universo de 34,269 predios, incorporación de localidades y zonas no catastradas de aproximadamente 9013 predios para el 2004.

En términos generales la administración 2000–2004, se distinguió por una estabilidad en las finanzas municipales, más que nada en lo referente a las Participaciones Federales, ya que la federación cumplió cabalmente con los importes presupuestados. Respecto a los Ingresos Propios, el correspondiente al Impuesto Predial fue el más importante y la captación del mismo respondió a las expectativas del presupuesto. Gracias a ello, en el 2003 se culminaron dos importantes obras que fueron la remodelación del Estadio Manuel Vela Vélez y la ampliación de la Biblioteca de San Román; por el manejo de las Finanzas Municipales, al final del ejercicio quedó un importante remanente que se destinó a obras de beneficio social.

Un logro importante en términos del manejo de las finanzas municipales fue que en los años 2003 y 2004 la compañía calificadora internacional FITCH RATINGS otorgó al Ayuntamiento de Córdoba una calificación de A- que equivale a una ALTA CALIDAD CREDITICIA, calificación que se mantuvo y a la que en el 2003 se le agregó la *PERSPECTIVA CREDITICIA POSITIVA* (PCP), la cual indica que la calificación podría modificarse al alza en un periodo de uno o dos años.

Este reconocimiento internacional fue recibido con beneplácito por la ciudadanía, y generó una percepción positiva de la imagen del Ayuntamiento en

términos de transparencia y manejo eficiente de los recursos, ya que esta instancia evaluadora externa califica las administraciones de gobiernos en municipios, estados y países en todo el mundo.

Transcribo un fragmento del documento:

"El motivo del cambio de perspectiva a positiva obedece fundamentalmente a: a) Un crecimiento sobresaliente de los ingresos propios respecto al ejercicio 2001; b) Una consolidación del control de gasto operativo del Municipio en términos de sus ingresos disponibles, o no etiquetados. Adicionalmente, entre los principales factores que apoyan la calificación asignada, destacan: 1º Evolución satisfactoria de las finanzas públicas, reflejada en balances primarios generalmente positivos; 2º Muy buena generación de ahorro interno (flujo libre para servir la deuda y/o realizar inversión) en términos de los ingresos disponibles o no etiquetados; y 3º Capacidad Administrativa y calidad en la información financiera."

Tanto para las autoridades, como para los funcionarios, ciudadanos y observadores, este reconocimiento demostró la intención por mantener unas finanzas sanas y una inversión constante en obras y servicios, con un gasto operativo razonable. Respecto al Impuesto Predial, el Cabildo autorizó que los valores de los predios no tuvieran aumento para el año 2004, último año de gobierno, y también recientemente autorizaron la Ley de Ingresos, en la cual tampoco se prevé un incremento a las tasas para el cobro de este impuesto e inclusive la correspondiente a los terrenos rústicos se bajó al 50%. Todo esto hace que el impuesto predial que pagaron los cordobeses en el año 2004 fuera prácticamente el mismo que pagaron en el 2003. El porcentaje que recauda por este impuesto el Ayuntamiento está debajo de la media de los municipios del país.

El Órgano de Fiscalización Superior (ORFIS), que es la instancia de la H. Legislatura del Estado encargada de supervisar y evaluar las finanzas municipales, nuevamente y por 5ª ocasión consecutiva y 2ª para el gobierno municipal 2000-2004, reconoció el buen manejo de los fondos públicos por parte del H. Ayuntamiento de Córdoba.

Cabe destacar que, desde que se instituyó este tipo de incentivos, Córdoba se convirtió en el único Ayuntamiento en el estado que obtuvo durante cinco años consecutivos este reconocimiento. Con el fin de soportar con evidencias el manejo

eficiente, claro y transparente de los recursos y en términos de fiscalización, se solicitaron cada año dictámenes avalados por la H. Legislatura del Estado a un despacho de auditores externos, quienes permanentemente evaluaron el Control Interno y dictaminaron los estados financieros para su presentación y validación ante el ORFIS.

Estos datos permitieron tener un panorama más claro de la forma en que se transformó el manejo de los recursos y las finanzas en las administraciones panistas; cómo la falta de preparación y de capacitación, pero sobre todo de experiencia, hizo más difícil ese manejo en los primeros años. Debemos considerar también que el monto de los recursos disponibles en 1994 difiere considerablemente de los que operan en el 2004. Pero este análisis general de las finanzas municipales nos permite afirmar que diez años de administrar los recursos de un ayuntamiento ha proporcionado a los actores sociales involucrados en la tarea de gobernar, mecanismos para hacer más operativa su labor y nos ofrece elementos adicionales para evaluar su gestión.

La asignación de recursos sufrió modificaciones no sólo en sus montos, sino también en la aplicación de los mismos. Si bien durante los primeros tres años el gobierno centró su atención en “sanear” las finanzas y volver más operativo el aparato administrativo, dedicó un parte importante de los recursos a atender las necesidades de las comunidades rurales y de las áreas urbanas más precarias. Como el propio alcalde lo refiere en su primer informe de gobierno: “la obra pública realizada durante el transcurso de este año, más valiosa y significativa por cuanto es el resultado del trabajo de todos, ha sido distribuida con un criterio muy amplio y equilibrado, atendiendo siempre a la visión elemental de proporcionarles algo de lo poco a quienes menos tienen, o a quienes nunca han recibido los beneficios de la acción gubernamental”. (Ríos Bernal, 1995:2)

Es decir, se atendió prioritariamente a grupos de ciudadanos de zonas rurales y urbanas que de acuerdo al diagnóstico realizado no habían recibido apoyo del ayuntamiento en los últimos años. Uno de los esquemas bajo el que se trabajó para la obra pública fue el que marcaban los lineamientos del Fondo de Solidaridad Municipal: se solicitaba de los ciudadanos su cooperación y su trabajo voluntario para la realización de las obras, el ayuntamiento ponía el recurso y los ciudadanos la mano de obra y su tiempo.

En el transcurso del primer año de gobierno se dedicaron principalmente al acopio de datos de la situación municipal, al diagnóstico de la misma, para con esa información y la ya recabada para el Plan Municipal de Desarrollo, definir las acciones y obras a realizar. Los siguientes dos años sirvieron para materializar los proyectos, fundamentalmente en obra pública; el mayor porcentaje de los recursos se utilizó en vialidades y en la apertura de calles y caminos, sobre todo rurales. El segundo rubro lo constituyeron las acciones destinadas a la construcción de aulas y rehabilitación de escuelas y edificios públicos, la rehabilitación y construcción de canchas y edificios deportivos, apertura de calles y caminos, sobre todo rurales. La tercer área de atención fue la introducción de agua potable, drenajes y canalizaciones (Tercer Informe de Gobierno, 1997).

Durante la segunda gestión panista, si bien mantuvieron ese interés en apoyar a las comunidades pobres, empezaron a diversificar los recursos y se generaron obras que beneficiaron también a otros grupos sociales. Se realizaron importantes obras de mayor magnitud en la zona urbana como fueron: el proyecto de rescate del Centro Histórico de la Ciudad, una de las obras más importantes que se haya realizado en los últimos tiempos en Córdoba, la conclusión de una glorieta y la construcción de un gimnasio municipal. El alcalde del segundo trienio panista había sido el tesorero en la primera administración, lo que marcó de manera importante su gestión que se caracterizó por un número considerable de acciones en materia administrativa y de reorganización de la estructura interna del ayuntamiento.

El tercer gobierno panista, al estar presidido por quien durante seis años se desempeñó como director de obras públicas, puso énfasis en una cantidad importante de obras en materia de desarrollo urbano, entre las que destacan la reubicación de los vendedores ambulantes de las calles del centro a un edificio antiguo que se remodeló expresamente para dicho fin. Una biblioteca municipal más, con lo que Córdoba cuenta ya con tres bibliotecas municipales, una ubicada en el centro histórico y dos más en zonas muy pobladas que se vieron beneficiadas con estos espacios para la lectura así como la primera pista recreativa de patinetas para jóvenes en el estado. En es cuatrienio que nos ocupa se realizaron algunas obras de repavimentación y banquetas que fueron consideradas por una parte importante de los sectores populares como innecesarias, ya

que se realizaron en colonias de clases medias y altas, en donde ya se contaba con una pavimentación que estaba en buen estado, mientras que otras colonias de la periferia carecen totalmente de ellas.

Esto no significó que se dejaran de hacer obras en las zonas rurales o en colonias populares; el análisis del presupuesto en cada trienio nos permitió comprobar que hubo un aumento importante en las partidas que manejaron los gobiernos municipales, lo que se tradujo en la posibilidad de diversificar las obras para que incluso los sectores medios y altos se vieran beneficiados. Sin embargo, ello no justifica el hecho de que aún existen zonas en el municipio que requieren de una mayor atención y probablemente de un uso más discrecional de los recursos. Para ello se requiere contar con diagnósticos más certeros sobre las condiciones en las que vive la población cordobesa. Desafortunadamente fue hasta finales de la tercera administración que se autorizó, a través del programa Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social, una cantidad importante de recursos para elaborar un diagnóstico sobre la Pobreza Urbana en Córdoba.

En estos diez años se han dado una serie de cambios que hacen posible analizar las acciones de los gobiernos municipales con una mayor transparencia; permiten hacer una evaluación más precisa porque se dispone de información detallada de aspectos que anteriormente resultaba difícil conocer; y la apertura del juicio ciudadano (*accountability*) aporta elementos fundamentales al estudio de la gestión municipal.

El análisis de un periodo tan largo bajo el poder del PAN ofrece elementos para hacer un balance de muy diversos aspectos; las acciones aquí documentadas pretenden contribuir al conocimiento de las condiciones en las que los gobiernos locales desempeñan su labor, así como de los factores que empiezan a modificarse en los espacios municipales cuando su gestión está en manos de un partido diferente al que tradicionalmente los había gobernado.

CAPÍTULO III. GOBIERNO LOCAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

1. Formas de participación ciudadana.

Resulta imprescindible identificar por un lado, algunos conceptos en torno a las diversas formas de participación que pueden darse en una sociedad y, por otro lado, conocer las leyes y reglamentos estatales o municipales que para los casos de Veracruz y Córdoba dan soporte jurídico a esas acciones.

Si bien hay consenso acerca de que los ciudadanos deben tener una participación informada y activa en el sistema de gobierno, hay un gran desacuerdo acerca de las formas y de la medida en que debe realizarse la participación ciudadana. En uno de los extremos prevalece el punto de vista de que a los ciudadanos les corresponde elaborar directamente las leyes y desempeñar cargos públicos, dedicando a ello parte de su tiempo.

En el extremo opuesto se limita el papel de los ciudadanos básicamente a la elección periódica de funcionarios públicos. Este modelo se refleja en el requisito de las audiencias públicas sobre las acciones gubernamentales, en el entendido que la retroalimentación de los ciudadanos puede provocar que los funcionarios electos las modifiquen antes de su realización. Sin embargo, la *responsabilidad de la toma de decisiones* permanece en manos de los funcionarios (Zimmerman, 1992).

La amplia diversidad que exhiben los proyectos y programas gubernamentales, en lo que concierne a su importancia y a su impacto en la ciudadanía, indica que la participación ciudadana es más necesaria y tiene mayores alcances en algunos proyectos que en otros.

Partimos de la consideración que la participación activa y amplia de los ciudadanos es esencial para el mejor funcionamiento de los diferentes órdenes de gobierno, en particular el local, pero también estamos conscientes de que existen siempre costos en la participación ciudadana.

Tal vez una de las grandes discusiones se refiere a la necesidad de precisar los alcances de la participación ciudadana y su incorporación en la toma de decisiones en los espacios locales; para lograrlo, es menester definir: ¿Qué es la participación?, ¿qué es la

ciudadanía y, por ende, qué es la participación ciudadana?

Si acudimos a las definiciones conceptuales (Olmedo, 2000) encontramos que es factible hablar básicamente de dos formas de participación, la social o comunitaria y la política. En el primer caso se trata de la organización de los habitantes de un municipio con el propósito de proponer las iniciativas que satisfagan sus necesidades; definir intereses y valores comunes; colaborar en la realización de obras y prestación de servicios públicos; conocer sus responsabilidades como miembros del municipio e influir en la toma de decisiones del ayuntamiento.

En el segundo caso, se hace referencia a toda una serie de actividades relacionadas con el ejercicio de la voluntad soberana de la población que interviene en los procesos de renovación de los gobiernos y de sus gobernantes.

“En la actualidad el término participación es utilizado para explicar la incidencia de individuos y grupos sociales en las diferentes etapas en las que se resuelven asuntos de interés público, es decir, en la consulta, discusiones, planteo de propuestas, en algunos casos, la gestión de recursos” (Bolos, 2001).

La participación es un componente esencial de la democracia que permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones, en particular las propuestas por Marshall (1998):

1. La ciudadanía civil, que se refiere a los derechos propios de la libertad individual: igualdad ante la ley, libertad de expresión, de pensamiento, de religión, de propiedad.
2. La ciudadanía política, que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho a participar como elector y ser electo, a través del sufragio universal.
3. La ciudadanía social, que se refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social y a la vivienda, que el Estado debe garantizar al conjunto de la ciudadanía.

La ciudadanía participa y ejerce esos derechos a través de diferentes organizaciones sociales y civiles, en partidos y asociaciones políticas, vecinales o territoriales (Ziccardi, 1999).

Si entendemos la planeación participativa en su correcta dimensión, entenderemos entonces los enormes beneficios que la opinión y la voz de los ciudadanos pueden aportar, así como el proceso de retroalimentación que con ello se genera. En este sentido, en la medida en que los ciudadanos se incorporen de manera consistente, sistematizada y constante en los procesos de gestión, planeación y toma de decisiones locales, dichas acciones tendrán un valioso ingrediente adicional: el consenso.

Los ciudadanos deben cobrar conciencia de que *ser ciudadano* tiene dimensiones que es preciso conocer y ejercer. En otros países existe una tradición participativa, en el sentido de que los ciudadanos, organizados en barrios, colonias, vecindarios, ejercen efectivamente sus derechos y participan de diferentes formas. Es una participación que va más allá del voto, “es un ciudadano que exige participando, que defiende sus intereses organizándose, que propone alternativas para construir vías democratizadoras” (Bolos, 2000:32).

En el marco de un esquema renovado del federalismo, en el que la soberanía de los estados y la libertad de los municipios se expresan en una mayor capacidad de respuesta a las demandas de los ciudadanos, éstos cuentan con canales de participación y espacios de representación cada vez más amplios para supervisar y vigilar la gestión pública.¹

Los propios participantes en los grupos focales y talleres lo discutieron y confirmaron. La tolerancia y el respeto son valores de la democracia; son un conjunto de valores reconocidos por la colectividad, que permiten y facilitan la vida en común. Pero la fragilidad de la vida municipal se pone en evidencia cuando intentamos esclarecer y llegar a acuerdos en un tema como la participación ciudadana.

Éste nos lleva inevitablemente a cuestionar otros conceptos de la vida democrática como son: la cultura política, la responsabilidad, la tolerancia, los liderazgos y la continuidad en las acciones. Toda comunidad que se precie de serlo debe buscar las formas de demostrar que trabaja en común, que logra colectivamente organizarse para la consecución de fines y metas colectivos.

Para ello es necesario que se establezcan claramente los límites, los acuerdos en los

¹ Véase Cárdenas 1996. pp.2-3, quien propone un conjunto de condiciones para la consolidación del sistema democrático en México, que parten de la reforma de las instituciones.

que se basa la relación entre la ciudadanía y el gobierno municipal, entre los habitantes y el ayuntamiento, de cara a trabajar juntos, a desarrollar proyectos, a tomar la iniciativa, a convocar y a ser convocados.

En nuestro país el marco jurídico define y acota los límites del pacto entre el Estado y la sociedad, es un pacto que no puede considerarse acabado, y que requiere su actualización, su operatividad y su puesta en marcha. No se necesita un acuerdo adicional; desde que se le da forma jurídica se establecen por común acuerdo los límites de lo que corresponde al Estado y al ciudadano. Lo que se demanda son los *mecanismos operativos* para hacerlo funcionar; el acuerdo quedó establecido en la constitución general y en la de cada estado, pero por una serie de factores, no se hace operativo, no se lleva realmente a la práctica. Ello ocurre en parte porque los ciudadanos son más bien observadores de los procesos y tienen una actitud y posición pasivas.

Por ello las acciones deben partir de las condiciones jurídicas y legales establecidas tanto para los ciudadanos como para las autoridades. En ese sentido:

a) El ciudadano establece una relación que en primera instancia está justificada por el marco jurídico (los derechos políticos). El "tomar parte" en los asuntos públicos es una de las maneras de ejercer la ciudadanía y es un derecho reconocido nacional e internacionalmente; además, hace referencia a prácticas tan diversas como: informarse, analizar, opinar, participar, actuar y organizarse. Cada una de estas opciones tiene algún soporte jurídico o se encuentra entre las posibilidades reconocidas por la cultura democrática. Pero existen distintas maneras de ejercer ese derecho.²

b) El gobierno local, basado también en el marco jurídico, inicia su encuentro con los ciudadanos, en una primera instancia a través de los procesos electorales. Por ello, una de las formas en las que habitualmente se hace referencia a la participación ciudadana es la del ejercicio de sus derechos políticos. La competencia electoral puede así ser presentada como el mecanismo principal para la *expresión* y para la *integración* de la voluntad

² Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos. IGLOM. "La participación ciudadana en la gestión pública municipal". en UGLOM, *Los eslabones de la democracia*. <http://www.iglom.iteso.mx/>

ciudadana, convirtiéndose ésta en institución gubernamental a través de los representantes ciudadanos electos y a través de los órganos que la configuran. La voluntad ciudadana no desaparece al momento de elegir a quienes ocupen los cargos públicos. Los cargos públicos de elección y los propios órganos gubernamentales pueden así ser definidos como un derivado y expresión de la representación ciudadana y, más explícitamente, de su voluntad política. Al elegir no solamente se decide sobre la asignación de una persona para ocupar un puesto; en el mismo acto se "encarna" la voluntad ciudadana en las instituciones. En suma, entre la ciudadanía y el gobierno nunca se rompe o interrumpe la relación. La idea de "accountability" o "vigilancia" ciudadana sobre el gobierno, desde el escenario descrito, no es una relación que se establezca entre instancias ajenas. Es el derivado de una relación permanente, entre el ciudadano y sus representantes; es uno de los mecanismos privilegiados a través de los cuales se concretiza la relación entre sociedad y gobierno. Tiene el propósito de asegurar que la voluntad ciudadana es la que efectivamente se traduce en la acción de gobernar.³

En México, a partir del impulso democratizador de 1988, han surgido diversas leyes y disposiciones tanto a nivel federal como estatal, en torno a la participación ciudadana; ellas manifiestan tener por objeto fomentar, promover, regular y establecer los instrumentos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana y su relación con los diversos órganos de gobierno de la entidad de que se trate. La participación ciudadana descansa en los principios de: democracia, corresponsabilidad, inclusión, solidaridad, legalidad, respeto, tolerancia, sustentabilidad y pervivencia.

Sin embargo, ¿cuántos alcaldes o funcionarios municipales las conocen? ¿cuántos ciudadanos saben de su existencia y operación? ¿En cuántos municipios de la región se han puesto en marcha alguna o algunas de estas formas de participación?

³ Ibidem.

Pasaremos brevemente a enumerar las diversas formas de participación aceptadas y reguladas en nuestro país, que han sido aprobadas a través de diferentes ordenamientos jurídicos que aparecen en la Constitución General de la República, así como en algunas constituciones de las entidades federativas, leyes secundarias y reglamentos municipales.

1. El derecho de petición.
 1. Los consejos de participación ciudadana.
 2. La organización ciudadana autónoma.
 3. La contraloría social.
 4. Las formas de democracia directa.⁴
 - 5.1. El Plebiscito.
 - 5.2. El Referéndum.
 - 5.3 La Iniciativa Popular.

1. El derecho de petición.

Es una forma elemental de comunicación entre el ciudadano y la autoridad. Es un recurso que individual o colectivamente cada ciudadano puede ejercer para comunicarse con los gobiernos y expresar sus necesidades, quejas u opiniones sobre acciones de gobierno, en donde se incluye la función de vigilancia.

Adicionalmente, tanto la Constitución Federal como las de la mayoría de los estados, establecen como obligación a los funcionarios dar una respuesta escrita a los ciudadanos; sin embargo esta prescripción aún no se encuentra reglamentada en todos los municipios.

Una variante de este derecho de petición lo constituyen las sesiones que algunas administraciones municipales realizan una vez por semana -como es el caso de los *miércoles ciudadanos* en las administraciones panistas-, a las que la ciudadanía acude a

⁴ Así denominadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz y en Ley Orgánica del Municipio Libre.

formalizar su demanda y las autoridades procuran dar trámite a la misma. Pero debe tenerse mucho cuidado en no confundir estas acciones con “la participación ciudadana”, ni tampoco con el derecho de petición, que son situaciones muy distintas.

2. Los consejos de participación ciudadana.

Una alternativa para tomar parte en los asuntos públicos e intervenir en el proceso de gobierno, es la incorporación ciudadana a las formas de organización social previstas por los reglamentos municipales. Casi todas se encuentran relacionadas con la gestión comunitaria de la obra pública municipal: caminos, introducción de servicios, pavimentación, pequeña infraestructura comunitaria, entre otras.

3. La organización ciudadana autónoma.

Se refiere a las formas espontáneas que de manera natural surgen en los espacios locales; por ello, es también diversa y variada, con intereses muy específicos y, en muchos casos coyunturales, por lo que suelen ser asociaciones temporales que sirven para un fin en un momento determinado y al cumplirse su objetivo se diluyen. Suele ocurrir también que la consecución de su meta refuerce su estructura interna y se vuelva estable.

Es amplia la gama de organizaciones que pueden surgir y manifestarse en un municipio. Lo importante es promover el reconocimiento y aceptación de esas organizaciones sociales autónomas por parte de las autoridades y de la ciudadanía, lo que implica valorarlas y aprender a establecer canales de comunicación para buscar objetivos comunes y soluciones compartidas. De modo que al integrarse dichas organizaciones, se conviertan en un recurso positivo en beneficio de la población y de las autoridades, en el entendido que tanto la organización inducida desde el ayuntamiento, como la autónoma, son formas complementarias para estimular la participación ciudadana y deben establecerse condiciones equitativas para ambos tipos de asociación.

Un aspecto interesante de la relación entre estas formas de organización ciudadana y los gobiernos locales, es la posibilidad de que al trabajar coordinadamente, la capacidad

y legitimidad del ayuntamiento para representar los intereses de la sociedad local ante el estado o la federación, se ve fortalecida al tener a dichas organizaciones como soporte.

4. La contraloría social.

El concepto de vigilancia ciudadana sobre el gobierno supone tanto la capacidad legal como la disponibilidad de los instrumentos apropiados para hacerlo. El primer objetivo es vigilar la legalidad en la actuación de las autoridades locales con apego a derecho. El segundo objetivo es reivindicar el derecho ciudadano a exigir que su relación con la autoridad también se apegue a la legalidad y paralelamente reivindicar el derecho ciudadano a presentar queja ante la autoridad competente o denuncia formal en caso de su violación. Lo más importante es que cualquier demanda ciudadana sea atendida.

5. Las formas de democracia directa.

Como un intento por enfrentar las dificultades que plantean las transiciones a la democracia, se pretende ahora lograr una mayor “participación” de los ciudadanos en la definición de los problemas y en la resolución de los mismos, lo cual se implementa a través de los denominados *mecanismos de la democracia directa*, los que, a diferencia del tradicional modelo de la democracia representativa vigente, llevan a consultar a los votantes sobre diversos temas. Se encuentran entre éstos:

5.1. El Plebiscito.

Es una votación que lleva a cabo el pueblo en general para pronunciarse directamente sobre la adopción de decisiones especialmente relevantes o para respaldar a una determinada persona. En muchos casos, con el pretexto de eliminar intermediarios entre gobernantes y gobernados, se pretende en realidad legitimar una situación irregular o reforzar un liderazgo personal. Debido a su tendencial excepcionalidad, se utiliza con más frecuencia el término plebiscito para indicar ya sea pronunciamientos populares no precedidos por actos estatales, o ya sea sucesos que debido a su excepcionalidad no encuentren una disciplina constitucional (Bobbio, 1997).

5.2. El Referéndum

Puede ser considerado, normalmente, como una votación popular que se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad, y por lo tanto por ser objeto de disciplina constitucional. Es considerado como el principal instrumento de la democracia directa, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente, el cuerpo electoral participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso decisonal.

5.3. La Iniciativa Popular.

Es un mecanismo mediante el cual los ciudadanos pueden presentar a los ayuntamientos proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de los reglamentos municipales.

5.4. La Revocación de Mandato.

Es la facultad que concede acción popular para denunciar ante el Congreso del Estado o la Diputación permanente, para suspender o revocar el mandato de alguno o algunos de los Ediles (Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz-Llave. 2000).

La intención al presentar estos procedimientos y mecanismos de participación ciudadana, es señalar la importancia que tienen en el sentido de crear alternativas, no sólo para interactuar con el gobierno, sino para vigilar, controlar y evitar, en la medida de lo posible, que surjan iniciativas carentes de consenso social.

La reforma de 1999 al párrafo II del artículo 115 constitucional, pretendió impulsar la participación ciudadana y vecinal, en la solución de los problemas de planeación urbana en los espacios municipales. Su propósito era buscar una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones en el ámbito municipal, propiciada por un marco legal favorable que incluye mecanismos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum. Lo cierto es que el tema aún constituye una asignatura pendiente en el ámbito municipal. Dicha participación adopta, en la legislación municipal⁵, diferentes denominaciones, que van desde la consulta vecinal, los consejos

⁵Como organismos auxiliares de participación ciudadana todos ellos tienen el objetivo de coadyuvar al

de colaboración municipal, los concejos, las juntas, asociaciones u organizaciones de ciudadanos y vecinos, los consejos consultivos y los comités, entre otras (Martí, 2003).

En el ámbito municipal se considera como *representaciones ciudadanas* y organismos auxiliares a los Agentes y Sub Agentes Municipales, a los Jefes de Manzana, las Juntas Vecinales, los Comités de Obra, los Patronatos, las Juntas Comunitarias, los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal y los Consejos Consultivos⁶. Y como *instrumentos* de participación ciudadana y vecinal los ya citados Plebiscito, Referéndum, las Asambleas, la Consulta Ciudadana, los Foros de Consulta, la Difusión Pública y la Planeación Participativa. En Veracruz se expide en octubre del 2000, la *Ley de referendo, plebiscito e iniciativa popular*; en enero del año 2001, la Ley Orgánica del Municipio Libre⁷ que en su Capítulo V, De la Participación Social, Artículo 16 establece que “Los Ayuntamientos promoverán la participación de los ciudadanos para el desarrollo comunitario en el municipio”. Y en enero del 2003 entra

gobierno municipal en el mejoramiento continuo de la comunidad y la conservación de espacios públicos, así como gestionar la realización de alguna obra de beneficio colectivo, proponer medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y para la preservación del medio ambiente. La *consulta vecinal* es el mecanismo previsto por la ley a través del cual el Ayuntamiento consulta a la población cuando se requiera tomar decisiones que por su naturaleza afecten el interés público del municipio. *Los consejos de colaboración municipal*, constituyen la forma en que los ciudadanos se organizan para colaborar con el Ayuntamiento en acciones como: participar organizadamente en comités municipales de naturaleza consultiva, proponer medidas para la preservación y restauración del ambiente; proponer medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y la realización de obra pública y coadyuvar en la ejecución de dicha obra. Con respecto a los *concejos*, en caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento, si conforme a la Ley no procede que entrasen en funciones los suplentes, el Congreso del Estado designará de entre los vecinos a un *Concejo Municipal* que concluirá el periodo de gobierno respectivo. *Las juntas, asociaciones u organizaciones de ciudadanos y vecinos*, se constituirán por los habitantes o residentes en una colonia, unidad habitacional o congregación con el fin de tratar, discutir y resolver, en su caso, cuestiones de interés común. Considerando que los jefes de manzana son representantes de los vecinos de una manzana, del conjunto de jefes de manzana de una colonia se integrará la Junta Vecinal. *Los consejos consultivos y los comités*, surgen de una convocatoria del Presidente Municipal y con la participación del Regidor encargado de la Comisión, para que la ciudadanía participe en la conformación de estos consejos y comités. En el caso de los Comités de Obras, éstos son grupos de ciudadanos ya sean de una colonia, comunidad o de instituciones, organismos, fundaciones, escuelas o similares conformados para llevar a cabo alguna obra de carácter público con recursos que administra el Ayuntamiento. Reglamento para la Promoción de la Participación Ciudadana. Para el Municipio de Córdoba, Ver. 2002.

⁶ Utilizo mayúsculas cuando las referencias a las representaciones ciudadanas, organismos auxiliares e instrumentos de participación ciudadana y vecinal aluden directamente a alguna de las Constituciones, Leyes o Reglamentos y así aparecen en ellos; en el resto del texto se presentan con minúscula.

⁷ Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre. Gaceta Oficial. Órgano del gobierno del Estado de Veracruz-Llave. Xalapa-Enríquez, Ver., viernes 5 de enero de 2001.

en vigor la ley número 531, en la que se establecen las *Bases Generales para la Expedición de los Bandos de Policía y Buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y disposiciones administrativas de observancia general*.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz, las bases generales para la participación ciudadana son:

- I. El Ayuntamiento podrá celebrar consultas populares cuando se requiera tomar decisiones que por su naturaleza afecten el interés público del municipio;
- II. Los ciudadanos podrán solicitar al Ayuntamiento la realización de consultas populares con fines específicos que atiendan el interés público, siempre que lo soliciten al menos el 0.5% de los ciudadanos del municipio de que se trate, aplicando en lo conducente las disposiciones legales relativas a la Iniciativa Popular y en los términos que señale el reglamento municipal de la materia;
- III. Los ciudadanos podrán organizarse para colaborar con el Ayuntamiento a través de las siguientes acciones:
 - a) Participar organizadamente en comités municipales de naturaleza consultiva;
 - b) Proponer medidas para la preservación y restauración del ambiente;
 - c) Proponer medidas para mejorar la prestación de los servicios públicos y la realización de obra pública; y
 - d) Coadyuvar en la ejecución de obra pública.

De estas disposiciones generales los ayuntamientos derivan sus propuestas particulares, por lo que la reglamentación municipal resulta variada y heterogénea, en ciertos casos con la intención de atender a las características particulares de su población, pero desafortunadamente en otros, no las toman en cuenta. Sin embargo, a pesar de la expedición de leyes y reglamentos en los diferentes niveles de gobierno, su eficacia es limitada y encontramos aún rezagos importantes que impiden que los ciudadanos se

involucren efectivamente con su ciudad, en algo más que consultas o comités para obras y servicios públicos.

En realidad la existencia de leyes secundarias y reglamentos que intentan garantizar la participación ciudadana en el diseño y formulación de políticas locales, sólo ha servido para legitimar las acciones del gobierno local y federal y de ninguna manera asegura dicha participación. Aunque la participación ciudadana y vecinal ha sido reglamentada en algunos casos por los gobiernos locales, inclusive con esquemas de democracia directa, en la práctica no lo ha sido con la profundidad necesaria para que implique una participación efectiva en la toma de decisiones (Martí, 2003).

La generación de marcos legales a nivel municipal es una herramienta muy importante para promover la participación ciudadana, sin embargo si éstos no van respaldados por otro tipo de acciones surgidas no sólo de la autoridad, sino promovidas por los propios ciudadanos, será muy difícil que su mera existencia formal y legislativa incite y promueva la participación.

2. La participación ciudadana en la gestión panista de Córdoba.

2.1. Mecanismos de participación.

Desde la época colonial un mecanismo de participación instituido por los virreyes fueron las *Audiencias* en donde los gobernantes, en ese caso representantes del rey, escuchaban las demandas y peticiones de los ciudadanos. Esa figura ha tenido diferentes representaciones a lo largo de la historia en nuestro país.

Al igual que en el resto de los estados, en Veracruz, cada gobernador establece diferentes canales de comunicación con la población definiendo así su estilo personal de gobernar. Lo mismo ocurre con los alcaldes, imprimen un sello particular a su gestión, en gran medida a través de la forma en que atienden y canalizan las demandas ciudadanas.

Es precisamente en el nivel local donde se ejercen los derechos ciudadanos, donde la gestión de bienes y servicios implica una relación directa entre la burocracia local y los usuarios, donde se pone a prueba la democracia territorial, donde la participación social

puede incidir en el diseño e implementación de las políticas públicas. La eficiencia administrativa y la capacidad de generar consenso y legitimidad son dos dimensiones fundamentales en la tarea de gobernar (Ziccardi, 1995:14-35).

Si partimos de la consideración de que el gobierno local es un intermediario entre la ciudadanía y otros niveles de gobierno (Ziccardi,1995; Cabrero,1993; Merino,1993), analizar las relaciones que establece el gobierno municipal con los ciudadanos resulta fundamental. Los mecanismos son tan variados como los propios gobiernos; cada gestión define e identifica formas de participación diferente, establecidos en gran medida a partir de la concepción que se tenga de la forma de gobernar y del sentido que se dé a la relación; es decir si se establece de la autoridad hacia el ciudadano o de éste hacia la autoridad. En un espacio más democrático y con un sentido bidireccional, se establece una interrelación de ciudadano a gobernante y de gobernante a ciudadano.

Podemos distinguir, por un lado, aquellos mecanismos en los que el gobernante, en el caso de los gobiernos locales, el ayuntamiento, es el que marca la pauta y establece las reglas de la participación de los ciudadanos. Este sería un esquema más vertical y autoritario en el que de forma unidireccional, a través de leyes y reglamentos se norma la participación. Por otro lado, tenemos aquellos en donde son los ciudadanos los que buscan acercarse a los gobernantes y se incorporan a algunas actividades del ayuntamiento, ya sea con demandas y peticiones o como apoyo a labores y acciones que benefician a la ciudad y a su entorno más inmediato: su colonia, su barrio, su calle o su propia vivienda. Esta pudiera pensarse como una instancia más plural, en la medida en que el espacio para su participación surge de la iniciativa de los ciudadanos. Aquí nos referimos a organizaciones sociales que se manejan con cierta autonomía, en la que participan diferentes sectores que vuelven al gobierno local su principal interlocutor ante las demandas de servicios y necesidades.

Los mecanismos de participación, ya sean impuestos por el ayuntamiento, propuestos por la ciudadanía o definidos conjuntamente, se traducen en formas de participación diferentes que es necesario conocer. Podemos distinguir básicamente formas de participación institucional y aquellas que se generan de manera más independiente y espontánea.

Las formas institucionales quedaban reguladas para el Estado de Veracruz y el municipio de Córdoba, en particular, en la Ley Orgánica Municipal y el Bando de Policía y Buen Gobierno,⁸ que operaban hasta antes de la aparición de la nueva Ley Orgánica Municipal de enero del 2001⁹, y establecían los lineamientos generales para la participación ciudadana.

Se contemplaba que las autoridades municipales procuraran la mayor participación ciudadana en la solución de los problemas de la comunidad y para tal fin el Ayuntamiento promovería la creación del Consejo de Colaboración Municipal.¹⁰ Éste se integraría con el fin de promover, impulsar y canalizar la participación de los vecinos y lograr el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos y materiales que aportaran para el cumplimiento de los fines del municipio

Esta es la única referencia que había hasta antes del 2001 a la “participación de la comunidad”, que en realidad se constituye en Consejo de Colaboración Municipal, el cual tenía atribuciones para promover planes y programas para satisfacer las necesidades de los centros de población, implementar los mecanismos de participación comunitaria para la realización de obras y la efectiva participación de los servicios públicos municipales, promover la consulta pública para establecer las bases o modificaciones de los planes municipales de desarrollo urbano y prestar auxilio en caso de emergencias.

Sin embargo, para el caso de Córdoba esta figura no funcionó como tal, dadas las características que imprimió a su gestión el primer ayuntamiento panista, que buscó romper con los mecanismos tradicionales de relación con los ciudadanos. Además debido a que se trataba de un gobierno de “oposición” dentro de un estado priísta, encontraron obstáculos y dificultades para romper esos esquemas de participación heredados de gobiernos anteriores, pero a los que una parte importante de la ciudadanía estaba habituada.

⁸“El Bando de Policía y Buen Gobierno es un instrumento jurídico de larga tradición municipal; en él se establecen y regulan la organización política, las obligaciones y derechos de los ciudadanos y vecinos, y la competencia de la autoridad municipal en el mantenimiento de la armonía y la seguridad pública.” Bando de Policía y Buen Gobierno. Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. Centro Estatal de Desarrollo Municipal.1995.

⁹ Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz – Llave. Gaceta Oficial. Xalapa – Enríquez, Veracruz. 5 de Enero de 2001.

¹⁰Bando de Policía y Buen Gobierno. Cap.XIII,Art.51.

Dentro de los mecanismos informales gestados de manera independiente en Córdoba surgió un interés particular de la población, que despertó probablemente a partir del proceso electoral de 1994, pero que rebasó el marco meramente electoral y se transformó en formas de participación más activa en espacios ya sea de crítica, reclamo o colaboración con el ayuntamiento.

Los espacios críticos fueron ocupados por organizaciones como la Unión de Colonos de Córdoba A.C., creada en 1995, la cual se presentaba como una instancia alternativa para la participación de los ciudadanos, pero en realidad nació de sectores descontentos con la gestión panista que buscaron canalizar su inconformidad reuniendo a colonias que no estaban de acuerdo con la primera administración. Esta asociación funcionó como un instrumento para contrarrestar las acciones panistas, ya que los integrantes de las colonias eran en su mayoría priistas y perredistas.

Por otro lado, es importante mencionar que aún cuando el Estado de Veracruz es conocido por una importante participación ciudadana en diversos asuntos, desde los movimientos urbanos por la reivindicación y demanda de servicios a través de la Unión de Colonos Inquilinos y Solicitantes de Vivienda en Veracruz (UCISVER), hasta los movimientos ecologistas, en Córdoba ésta no se ha dado, salvo el Movimiento Antinuclear Córdoba; no se han identificado este tipo de movilizaciones y solamente existe una Organización no Gubernamental (ONG) registrada. Han surgido recientemente diversas Asociaciones Civiles¹¹, formadas por ciudadanos con un objetivo e interés social y comunitario. Esto es un indicador importante de lo que encontramos en Córdoba en términos de participación espontánea o no institucional, que en el transcurso de estos diez años tiende a modificarse.

La alternancia del gobierno municipal vivida por los cordobeses ha provocado un cambio importante en el comportamiento de los ciudadanos; ahora se les percibe más

¹¹ Sólo se tiene registrada una ONG que es la Escuela de Ciegos Fundación Roma, A.C. y cinco Asociaciones Civiles incluida la propia ONG; la primera pertenece a un colegio de profesionistas (Asociación Mexicana de Contadores Públicos Veracruz-Centro, A.C.); dos a asociaciones ecológicas (PRONATURA VERACRUZ y Ecología Industrial); y una asociación de asistencia, de acuerdo a la información proporcionada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos Veracruz. Directorio de Organismos de la Sociedad Civil en el Estado de Veracruz. Directorio de Organismos No Gubernamentales en Veracruz. 2004.

interesados, mas informados, y ello se traduce en una participación diferente a la que conocían anteriormente.

En términos de participación ciudadana, la primera gestión panista en Córdoba se encontró con una estructura y mecanismos de participación anquilosados en formas corporativas y partidistas. Su primera tarea fue romper este esquema y buscar una forma diferente de canalizar demandas, peticiones y necesidades de la población.

Basándose en la Ley Orgánica Municipal vigente en 1995, revisaron las formas de participación previstas por la ley e implementaron, a través de la Regiduría 1a., el trabajo con los Jefes de Manzana y con los Agentes Municipales. Lo concebían como un esquema muy sencillo: el trabajo con las comunidades rurales y el trabajo con las áreas urbanas. En el caso de las primeras hablamos de 44 comunidades, es decir de 44 agentes municipales, y en el caso de las 200 colonias de Córdoba, se tenían 1,300 jefes de manzana registrados.

En un principio la Regiduría Primera era la encargada de realizar este trabajo debido a que tenía las comisiones de jefes de manzana, agencias municipales, participación ciudadana y juntas de mejoramiento. Sin embargo conforme avanzó el primer trienio, los problemas con los colonos que habían trabajado en el viejo esquema se agudizaron, y la Coordinación de Promoción Social, junto con la Contraloría Social, aparecieron como los órganos que apoyaban ejecutivamente a la Regiduría en estas tareas. La Contraloría Social llevaba la parte administrativa, y era la encargada de manejar los fondos de participación municipal, y de vigilar la integración y el seguimiento de los Comités.

Debido al esquema anquilosado con el que se toparon fue necesario innovar mecanismos diferentes para la designación de los Jefes de Manzana y de los Agentes Municipales. Tal vez el primer caso fue el más conflictivo.

Los Jefes de Manzana, a pesar de lo que señala la Ley Orgánica, funcionaban dentro del esquema corporativo del PRI como instancias meramente formales que servían para entregar constancias, para organizar a los vecinos en eventos proselitistas, mítines, visitas del gobernador y funcionarios, etc. “El jefe de manzana era un gestor de las necesidades de los colonos ante el ayuntamiento, fijando generalmente una “cuota” por sus servicios. Era un *modus vivendi* de esta gente que hacía hasta asambleas en la colonia, cuando en la Ley

Orgánica no existía la figura de presidente de colonia, pero los elegían”¹². “Y este esquema se reproducía en la mayoría de las colonias, por lo que “había un cierto desgaste en la participación de la gente, estaba apática, indiferente, ya que siempre era el mismo líder y en realidad no se les tomaba en cuenta para las decisiones, servían fundamentalmente a los intereses del partido (PRI)”¹³.

La Coordinación de Desarrollo Municipal dentro del ayuntamiento, era la encargada de la organización del programa de desarrollo comunitario, que incluía las actividades y acciones que se llevaban a cabo en las colonias a fin de organizar los Comités Comunitarios para la realización de obras.

Esta Coordinación fue creada a finales de 1995, un poco “improvisada” porque no había un plan estructurado para el desarrollo de la ciudad o trabajos de desarrollo social establecido, sino el conocimiento de las necesidades de la ciudad, de las comunidades de la zona, y a partir de esa información decidían cómo priorizar, cómo invertir el dinero a partir de las necesidades de la comunidad. El equipo estaba integrado por el Presidente Municipal, el responsable de la Comisión de Obras Públicas del Cabildo, el Director de Obras Pública y el Coordinador de Desarrollo Municipal

En el trienio anterior (priista, 1992 – 1994) sólo se tenía la participación de los Comités de Solidaridad, pero la labor de los jefes de manzana estaba más bien vinculada a SEDESOL; su función era entregar reconocimientos del Programa de Solidaridad, entregaba a los vecinos constancias de residencia, de buena conducta y era más una relación con el partido (PRI) que con el ayuntamiento.

Al iniciar su gestión, desde 1994 a la fecha, los diferentes gobiernos panistas han buscado involucrar más a dichos jefes en el trabajo comunitario de una manera diferente, integrándolos en actividades con el ayuntamiento e involucrándolos con los problemas reales de la ciudad más que con el partido, como se hacía anteriormente.

Anteriormente la estructura de las jefaturas de manzana era utilizada por el PRI para tener un método de control de toda su estructura territorial en el municipio y eran al mismo tiempo parte de la estructura del partido en el poder en ese momento.

¹²Entrevista Coordinador de Promotoría Social. Junio, 1997.

¹³Entrevista Coordinador Promotoría Social. Junio, 1997.

En 1992 la toma de protesta de los jefes de manzana fue en un club social de Córdoba ante la directiva del PRI; no se consideraba a todos los habitantes de una manzana para hacer una designación y la gente por tanto estaba apática y no participaba. De esta forma el PRI tenía un equipo de 900 o 1,000 personas a su disposición para fines proselitistas. Se utilizaba esa estructura para eventos partidistas, registrando por ejemplo a todos los jefes de manzana como promotores del voto del PRI.¹⁴

De 900 jefes de manzana que existían en 1994 para 1997 había 1300, de los cuales un 95% eran nuevos porque los fueron substituyendo. La regiduría primera tenía quejas de que éstos no trabajaban pero hacían labor de “gestores” de las necesidades de la población ante el ayuntamiento; eso les representaba una generación importante de ingresos personales. La incipiente administración panista rompió con ese esquema, y trajo muchas inconformidades; en un principio no entendían porque el cambiar ese esquema generaba tantos problemas o por qué antes se aferraban tanto a no renunciar cuando éste era en realidad un cargo honorario. Ello obedecía a que muchas personas habían convertido dichas jefaturas en una fuente de ingresos y vivían de esa actividad.

Con los 1,300 se cubrió cerca del 95% de las colonias. Podía haber algunos relacionados con el PAN, pero en 1995 el PAN no tenía tantos militantes como para iniciar un cambio total de jefes de manzana que fueran panistas.

El esquema del que se partió fue preguntar en las colonias quienes querían que fueran los jefes de manzana, en muchos casos quedaron las mismas personas del PRI, dado que eran a quienes conocían los colonos. En otros casos si hubo cambios, incluso de personas que no se identificaban con ningún partido. El PRI, para mantener su esquema partidista, y cuidar sus bases territoriales, hacía asambleas en la colonia y acudían los simpatizantes del PRI, y de esa forma elegían a los jefes de manzana.

Pero el primer ayuntamiento panista decidió designarlos directamente porque es una atribución que por ley tiene el Presidente Municipal, y designó a aquellas personas que reunían las características establecidas por la ley. El personal de la Regiduría Primera

¹⁴ Entrevista Coordinador Promotoría Social. Junio, 1997.

realizó la labor de encuestar a los colonos y preguntarles por quién votarían para que fuera su jefe de manzana.

Este procedimiento generó en un principio una serie de problemas por lo que a finales de 1995 se incorporó la Promotoría Social a este trabajo diseñando un esquema en donde se pidió a la población que propusiera una terna de personas dentro de su manzana y que ellos lo decidieran. Fue un proceso más laborioso y más lento, pero les permitió “(...) ir amarrando que la gente no dijera después es que no me preguntaron”¹⁵.

Se conformó un grupo con 10 personas que aplicaron encuestas casa por casa y manzana por manzana; una vez que detectaron 100 jefes nuevos ya elegidos y con toda su documentación, se les tomó protesta, se les dió un curso de capacitación con base en el Reglamento de Jefes de Manzana, el Bando de Policía y Buen Gobierno y la Ley Orgánica Municipal (vigentes en ese momento) para que estuvieran más informados de lo que sería su función. No se limitaba nada más a expedir constancias, sino que se les capacitó con cursos de 3 horas los sábados durante varios meses. De esta forma se eligieron 400 jefes de manzana; se invitó a los 1300 a los cursos de capacitación, pero no todos asistieron; los capacitados fueron cerca de 900.

El ayuntamiento enfrentó una serie de problemas ante esta nueva forma de designación, sin embargo aseguraron “No podíamos arriesgarnos a estar haciendo asambleas porque eran pleitos y jalneos...tampoco podíamos hacer reuniones o asambleas en cada colonia porque son más de 200, era muy desgastante”.¹⁶ Intentaron incluir en el esquema a un Coordinador de Jefes de Manzana, pero bien reglamentado y la primera administración lo dejó como una propuesta para que la siguiente involucrara más a dichos jefes en las actividades y tomas de decisión del gobierno municipal.

Otra propuesta interesante dentro de los mecanismo de participación que promovió la primera administración panista fue la creación de instancias autónomas e independientes, fuera del esquema de los jefes de manzana. Se trata de espacios normados por la ley, que prevén la asociación libre de colonos o vecinos que tengan una estructura de representación que legalmente les posibilite gestionar y negociar con las autoridades en

¹⁵Coordinador de Promoción Social. Junio 1997.

¹⁶Entrevista Coordinador de Promotoría Social. 1997.

todo lo concerniente a su colonia o fraccionamiento. Este esquema lo desarrollaron en algunas colonias de nueva creación, en donde promovieron la formación de asociaciones civiles oficialmente reconocidas en las que los vecinos pudieran elegir a los representantes de su colonia sin que necesariamente formaran parte de la estructura del ayuntamiento.

Algunas de estas experiencias y acciones son el antecedente que preparó el camino para promover, años más tarde, con fundamento en el artículo 34 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del año 2002, el Reglamento para la Promoción de la Participación Ciudadana para el Municipio de Córdoba¹⁷, que a la vez deroga los reglamentos anteriores de Jefes de Manzana y de Agentes Municipales¹⁸.

En la zona rural existía una estructura partidista (PRI) que controlaba la designación y elección de los Agentes Municipales. El Agente Municipal junto con el Comisariado Ejidal eran parte de la estructura del Comité Regional Campesino del PRI, y se convertían en promotores del voto y llevaban a la gente a todas las actividades del partido, desde mítines hasta elecciones, cubriendo con ello las necesidades políticas partidistas. Había también una relación corporativa importante a través de dichos Agentes.

Este caso llama la atención porque la costumbre dicta que las decisiones se toman en asambleas comunitarias por elección, en donde funciona el esquema de participación para el beneficio de todos y la realización de faenas una vez a la semana ha inculcado una

¹⁷Aprobado y expedido en sesión de cabildo el 11 Septiembre de 2002. Las disposiciones de dicho Reglamento son de orden público y de observancia general y tendrán aplicación en todo el municipio de Córdoba, como el instrumento jurídico para promover y organizar la participación ciudadana, social y vecinal con la autoridad municipal dentro del marco del gobierno.

¹⁸Los Jefes de Manzana son auxiliares de la Autoridad Municipal, encargados de procurar que se cumplan en su entorno el bando de policía y gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general en el municipio al que pertenezcan. Los Jefes de Manzana dependerán jerárquicamente en lo político y en lo administrativo del Presidente Municipal y serán designados por el Ayuntamiento a propuesta del Presidente Municipal. Los Agentes y Subagentes Municipales son servidores públicos que funcionan en sus respectivas demarcaciones como auxiliares de los Ayuntamientos. Son los encargados de cuidar la observancia de las leyes y reglamentos aplicables en el lugar de su residencia y tomar las medidas que se requieran para mantener la tranquilidad y seguridad de los habitantes de las congregaciones y rancherías, según el caso. Ley Número 9 Orgánica del Municipio Libre. Gaceta Oficial. Órgano del gobierno del Estado de Veracruz-Llave. Xalapa-Enríquez, Ver., Viernes 5 de enero de 2001. Reglamento para la Promoción de la Participación Ciudadana. Para el Municipio de Córdoba, Ver. 2002.

conciencia de labor colectiva. No obstante el trabajo con las Agencias Municipales se enfrentó con los mismos problemas que tuvieron los Jefes de Manzana en la zona urbana durante el primer trienio.

Durante los tres trienios se realizaron en la zona rural una cantidad importante de obras; sobre todo en el primer trienio la inversión fue destinada en un porcentaje considerable en beneficio de las comunidades rurales. Aún cuando afirman que no fue con fines electorales, pareciera haber una relación directa entre el trabajo desarrollado en la zona rural, tanto por el ayuntamiento como por el DIF, y el aumento de la votación a favor del PAN en los últimos diez años. En las elecciones para la diputación federal de 1997, el PAN aumentó en más del 50% la votación a su favor.

Otras direcciones que durante el primer trienio tuvieron una relación estrecha con la ciudadanía y con los diferentes interlocutores del ayuntamiento fueron: la Dirección de Difusión Cultural, la Dirección de Turismo Municipal, la Dirección de Servicios Municipales a través del programa de Atención al Ciudadano.

2.2. Interlocutores sociales y procedimientos de participación.

Los principales interlocutores del gobierno fueron múltiples y se modificaron conforme avanzó la gestión y los gobiernos panistas cambiaron la forma de relacionarse con la ciudadanía; sin embargo, durante los primeros años, ante la expectación y sorpresa que generó el triunfo, la relación con los diferentes sectores de la sociedad fue en ocasiones tensa y difícil. El reacomodo de fuerzas entre los diferentes agentes locales pareció agudizarse de cara a las elecciones para diputados celebradas en julio de 2000 y se complejizó aún más para los comicios municipales de octubre del mismo año. No obstante, para finales del 2003 había ya una larga lista de acciones emprendidas bajo la consigna de la planeación participativa y dentro de un contexto de importantes sectores sociales involucrados en la acción gubernamental que colaboraban en la toma de decisiones del gobierno local.

Tal vez las organizaciones tradicionales de vecinos y colonos fueron en un principio el contacto cotidiano del gobierno. Después en 1996 cuando se iniciaron las audiencias a través de los *Miércoles ciudadanos*, la población reconoció este foro y acudió,

así durante el siguiente trienio la reacción de la población fue positiva al ver una respuesta más efectiva a muchas de sus demandas. En la última administración, se iniciaron los Miércoles Ciudadanos itinerantes, de modo que una vez al mes la cita es en el Palacio de Gobierno pero los otros se realizan en los barrios, colonias, comunidades y empresas que así lo requieran, en función de las demandas y solicitudes de atención que presentan al Ayuntamiento. Se implementó el Módulo de Atención Ciudadana cuya función explicaremos más adelante.

El gobierno del periodo 1994-1997 definió de esta manera la vida de la comunidad: “La ciudadanía tendrá una idea clara de la parte que le corresponde en la responsabilidad para que en Córdoba haya un cambio integral en el Gobierno Municipal; es decir, hay que devolver a los ciudadanos su papel y responsabilidad en la vida del Municipio”¹⁹

El PAN desarrolló durante el primer trienio una serie de acciones con las que pretendió romper el esquema tradicional de la relación clientelar con sus gobernados; explícitamente buscó desplegar una actividad que le permitiera trabajar a partir de lo que fue su lema de campaña y de lo que ha permanecido como el objetivo de su programa de gobierno : “Un Córdoba Mejor para Todos”. A pesar de ello encontramos ciertas acciones que parecieron ir en otro sentido y trajeron como resultado que muchas organizaciones vecinales tanto urbanas como rurales, se vieran confundidas y desconcertadas ante una forma de relación diferente con las autoridades.

Pareció existir una constante durante el primer trienio, rompiendo con un esquema tradicional de clientelismo y corporativismo. Así, en una primera instancia parece que dejaron de darse los arreglos individuales o la cooptación de líderes y que se trabajó con una intención más plural y democrática en la búsqueda de una mayor participación ciudadana.

El acercamiento a la aplicación y desarrollo de programas sociales específicos dirigidos a los sectores pobres de la sociedad cordobesa, nos permite afirmar que aquí también se dió un cambio en la orientación de los mismos. Siguiendo otros estudios (Bassols, 1994a) sobre los gobiernos panistas, esto pareciera obedecer a una estrategia

¹⁹H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba, Ver. Plan Municipal de Desarrollo.1995-1997.

panista a nivel nacional y estatal, que se refleja en una forma particular de trabajar a nivel municipal.

Otros interlocutores que a lo largo de las administraciones panistas han tenido relación con ciertas acciones de gobierno (ya sea para colaborar o haciendo algunas críticas, en ocasiones severas a la gestión municipal) son la Cámara Nacional de Comercio (CANACO), la Cámara Nacional de Comercio en Pequeño (CANACOPE) y la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), “grupos empresariales y comerciales que están muy politizados y cuya postura ha sido más de ataque político”²⁰. Durante el primer trienio fueron sobre todo muy críticos y poco propositivos en el sentido que reproducían esquemas priistas y la mayoría de sus miembros pertenecían a dicho partido (PRI); esto dió un carácter partidista más que empresarial a sus peticiones y demandas, pero sobre todo a las críticas que hacían a la labor del gobierno panista. No hubo en un principio apoyo de ellos hacia el ayuntamiento; la relación fue más bien “fría y distante”²¹ y su respuesta fue más de confrontación política que de búsqueda real de soluciones a los problemas de la ciudad.

Conforme avanzaron los trienios esta actitud se fue modificando, llegando incluso desde principios del 2001, a una relación bastante más amable, estrecha y de colaboración. Ello obedece entre otras razones a que muchos empresarios se fueron incorporando a actividades políticas y su percepción del quehacer de los servidores públicos en algunos casos pareció haber cambiado. Esto se tradujo en apoyos, propuestas y una participación e ingerencia directa en los asuntos públicos de la ciudad.

En cuanto a los clubes sociales y de servicio (Club Rotario de Córdoba, A.C., Club de Leones, Club Azucareros, etc.), la relación con el gobierno se limitó a solicitarle a éste apoyo para eventos, la participación de los presidentes municipales en inauguraciones y entrega de reconocimientos, pero tampoco existió ninguna propuesta ni apoyo de ellos hacia el ayuntamiento. Posteriormente hubo un mayor acercamiento con estos grupos y presentaron propuestas muy concretas en los foros de participación ciudadana.

²⁰Entrevista con Coordinador de Promotoría Social. Junio, 1997.

²¹Entrevista con Coordinador de Promotoría Social. Junio, 1997.

Tanto los grupos empresariales como las diversas organizaciones civiles se incorporaron en la conformación del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)²² la Agencia de Desarrollo Hábitat²³, y el Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano de la Conurbación²⁴, entre otras instancias de participación ciudadana.

Algunos sindicatos, a pesar de estar afiliados a la CTM, se acercaron al ayuntamiento solicitando su apoyo para cursos de capacitación y para que se coordinaran con las empresas a fin de que donaran terrenos, por ejemplo para 2 maquiladoras que se instalaron en 1997 y generaron cerca de 750 empleos.²⁵

²² En el Título Quinto del Reglamento para la Promoción de la Participación Ciudadana en Córdoba encontramos que en el Capítulo III, artículo 107, se estipula que el ayuntamiento integrará un Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEM) que deberá constituirse dentro de los setenta días naturales siguientes a la fecha de su instalación y será un organismo técnico y consultivo, auxiliar del ayuntamiento en materia de planeación del desarrollo ante los gobiernos federal, estatal y municipal. Forma parte de la estructura de participación ciudadana por lo que se integrará con la participación mayoritaria de representantes de la sociedad organizada del municipio. Y tiene como atribuciones además de fungir como órgano de consulta, elaborar la propuesta del Plan de Desarrollo Municipal, y asesorar en la evaluación y actualización del mismo, así como del Plan de Gobierno y de los programas que de él deriven.

²³ Las Agencias de Desarrollo Hábitat surgen a instancia de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en aquellas ciudades en las que ya opera el Programa Hábitat. Se constituyen como organizaciones sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propios, preferentemente bajo la figura jurídica de asociación civil. En la Asamblea y en el Consejo Directivo de la Agencia participan alrededor de 20 ciudadanos, representantes de los sectores público, privado y social, ninguno de los cuales constituye mayoría absoluta, los cuales deben protocolizar ante notario público su Acta Constitutiva y los Estatutos de su asociación; instrumentos que definen las responsabilidades de los asociados y de su Consejo Directivo. Son instancias dedicadas a apoyar e impulsar las tareas de planificación, administración y gestión del desarrollo social y urbano; para lo cual fomentarán y apoyarán la elaboración de estudios o proyectos que permitan hacer de la ciudad y de sus barrios espacios incluyentes, ordenados, seguros y habitables. Buscan promover asociaciones de carácter público-privado-social para impulsar la ejecución de proyectos estratégicos de ciudad; no buscan competir o ejercer atribuciones que por ley le corresponden a la autoridad municipal. SEDESOL. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Planeación del Territorio. Programa Hábitat. Lineamientos Específicos 2004.

²⁴ Dentro de los órganos de planeación participativa, los Consejos Consultivos son grupos de ciudadanos organizados para colaborar con el ayuntamiento y cuyos objetivos son el estudio de la problemática municipal en el área respectiva, la elaboración de propuestas de solución de la problemática, la propuesta de medidas para mejorar la prestación de servicios públicos y el desarrollo de acciones que favorezcan la obtención de fines de interés colectivo y desarrollo municipal. En ese marco nace el Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano de la Conurbación Fortín, Córdoba, Amatlán de los Reyes y Yanga, cuya finalidad, de acuerdo a lo establecido en el artículo 2 fracción II de la Ley número 26 de Desarrollo Regional y Urbano del Estado, es ser un órgano de consulta y de participación ciudadana, estatal, de zona conurbada o municipal, para definir, jerarquizar, seguir y evaluar los programas y acciones de desarrollo urbano. Ley de Desarrollo Regional y Urbano del Estado de Veracruz.

²⁵ VERAPAC y RAFITEC, son 2 empresas maquiladoras una de sacos para azúcar y otra de envases plásticos.

Otro grupo de interlocutores importantes durante esta gestión fue el de los pensionados y jubilados que a través de sus diversas agrupaciones apoyaron de manera importante la labor del ayuntamiento; entre algunas de sus actividades destacaron su participación en la Banda Municipal, que gracias a la Asociación de Jubilados y Pensionados de Córdoba se re-organizó e inauguró los Jueves de Danzón en el parque central de la ciudad, actividad que lleva ya más de nueve años consecutivos. También ha sido importante su labor en algunos patronatos, en particular en el Patronato del Parque Ecológico de Paso Coyol, ya que a través de su trabajo voluntario en diversas actividades se concretó el mejoramiento de dicho parque.

Entre los colegios de profesionistas encontramos a la Barra de Abogados, al Colegio de Abogados, al Colegio de Arquitectos, etc., quienes se han acercado solicitando su apoyo básicamente para eventos sociales, tomas de protesta, etc. Tal vez el único que ha hecho aportes al ayuntamiento ha sido el Colegio Médico que ha apoyado de manera importante la labor del DIF.

2.3. Los Miércoles Ciudadanos.

Esta forma de atención a los ciudadanos se inició en agosto de 1996 y en el primer trimestre se habían atendido 1,864 asuntos, de los cuales 67.7% recibieron una respuesta inmediata, 8.2% una respuesta inmediata negativa y 24.2% quedaron en proceso. A la fecha se calculan un promedio de 500 a 600 peticiones cada miércoles de las cuales un 80% se distribuyen entre la Presidencia y Obras Públicas.

Los panistas están convencidos de que ésta es una forma de “participación ciudadana” en donde tanto la población urbana como rural tiene libertad de acercarse a los servidores públicos y éstos le brindan un servicio personalizado para oír en forma directa las peticiones, quejas, inconformidades y reclamos. Afirman que ha significado un enriquecimiento para quienes sirven a la comunidad porque han comprobado que el postulado de la Misión Municipal que exige “una administración eficiente con servidores públicos de calidad” se cumple mejor a través del contacto directo con las personas.

Analizados con mayor detenimiento, los Miércoles Ciudadanos son más bien un

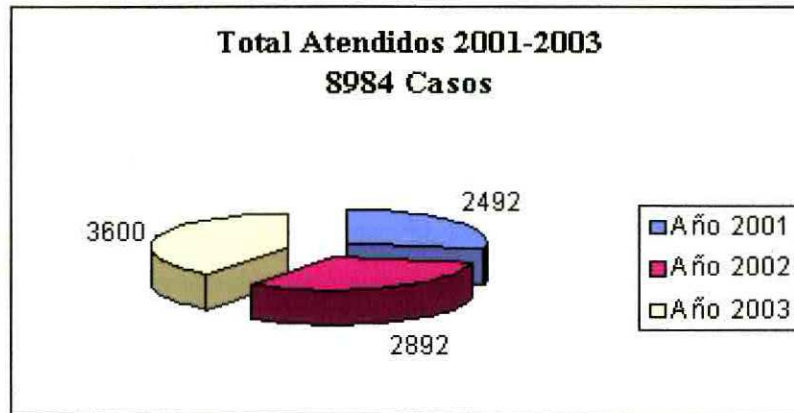
mecanismo a través del cual se organiza y se hace más eficiente la canalización de las demandas de los ciudadanos, pero no representan una instancia novedosa o un espacio real de participación ciudadana.

Cuando iniciaron este programa el procedimiento era el siguiente: el “usuario” – en ese entonces no lo denominaban ciudadano- era recibido en el módulo de orientación donde daba sus datos e informaba del trámite que deseaba realizar o la petición que quería hacer y era canalizado al módulo de servicio que le correspondía de acuerdo a la información proporcionada. En el módulo era atendido por el funcionario quien le brindaba una respuesta inmediata, fuera ésta afirmativa o negativa con respecto a su petición, o en su defecto le daban una fecha de compromiso mientras se tramitaba su asunto. Toda la información recibida pasaba a un sistema de cómputo que permitía un seguimiento de los asuntos en proceso.

En la tercera administración panista se decidió continuar con el Programa Miércoles Ciudadano pero en su modalidad *itinerante*, buscando con ello fortalecer más los vínculos de participación entre la ciudadanía y el Gobierno Municipal, a través de estrategias que acercasen a los habitantes con el servidor público. De esta forma, desde el 2001 opera de la siguiente manera: el primer miércoles de cada mes en el Salón Central de Palacio Municipal y los subsecuentes en una colonia urbana, empresa y/o comunidad rural.

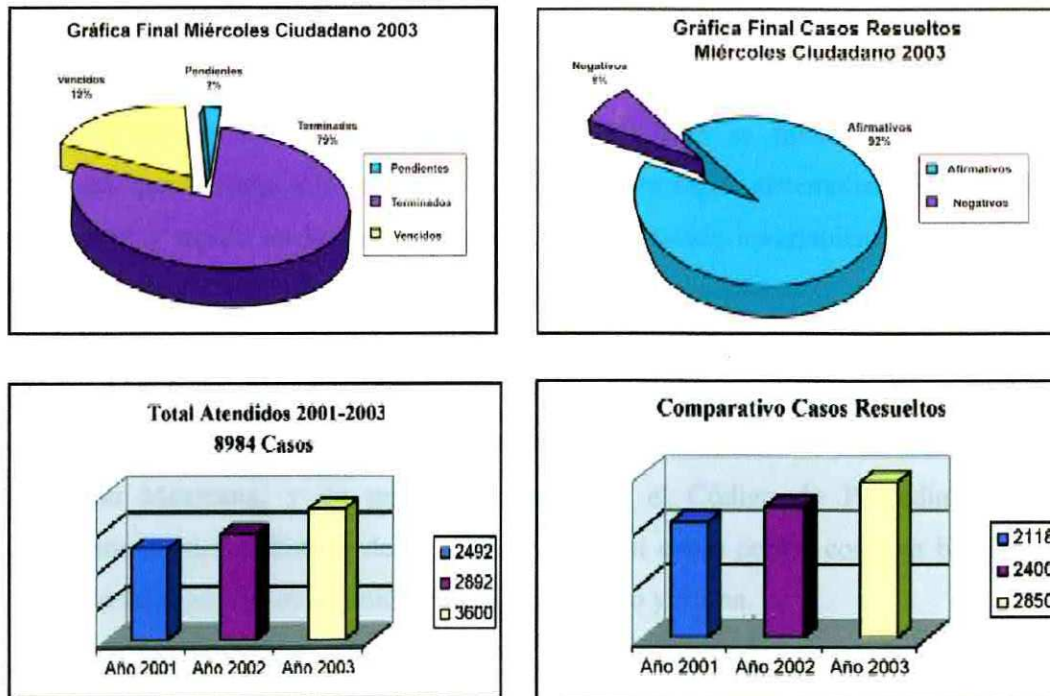
Aunado a ello, y teniendo como prioridad el contacto directo con la ciudadanía, se realizan recorridos por las colonias y comunidades, lo que permite un diagnóstico más objetivo de la situación de cada lugar, además de facilitar el contacto directo entre los habitantes y los servidores públicos. Para brindar un servicio más eficiente a la ciudadanía se sistematizó informáticamente este programa, lo que permite dar un estricto seguimiento a cada caso.

GRÁFICA 3.1.
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA. COMPARATIVO
NÚMERO DE PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA
MIÉRCOLES CIUDADANO.



Fuente: H. Ayuntamiento de Córdoba. Informes de Gobierno 2001 – 2003.

GRÁFICA 3.2.
H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA.
PROGRAMA MIÉRCOLES CIUDADANO.



Fuente: H. Ayuntamiento de Córdoba. Informes de Gobierno 2001 – 2003.

Si comparamos los 1,864 casos atendidos en 1996 con los 3,600 del 2003 (aún cuando el incremento no haya sido significativo) podemos explicarlo en dos sentidos: uno que hace alusión a la percepción que la ciudadanía tiene de los resultados de sus gestiones ante este órgano municipal; y el otro que obedece a un contexto más general de mayor información por parte de los ciudadanos de las instancias a las que deben dirigir sus peticiones para la resolución de sus problemas y demandas. También esto se podría explicar por un incremento real de demandas no satisfechas o atendidas en gestiones anteriores. En un análisis cruzado de información, los datos arrojan que se han realizado más obras, acciones y se ha ejercido un mayor presupuesto que se traduce en una mejor atención a las demandas ciudadanas; sin embargo también habría que considerar que el incremento demográfico, aunado a la crisis económica en la región, han llevado a la conformación de nuevos asentamientos que requieren servicios y atención por parte del gobierno local.

2.4. El Centro de Atención Ciudadana.

Desde el inicio del último cuatrienio, se trabajó en la búsqueda de un sistema que permitiera mejorar la atención que se brinda a los ciudadanos, tomando en cuenta las experiencias de los trienios anteriores. Así en el 2003 se presentó una nueva herramienta, que se sumó a la estructura municipal, para lograr sistematizar y crear un flujo práctico y rápido en la actividad que ha sido señalada invariablemente por los propios funcionarios como la más importante: la atención ciudadana.

Este proyecto surgió del compromiso establecido por la tercera administración de mantener una estrecha comunicación con los ciudadanos, y en cumplimiento de los derechos de petición y audiencia que señalan los artículos octavo y noveno de la Constitución Mexicana, y de responsabilidades en el Código de Procedimientos Administrativos para el Estado de Veracruz-Llave, así como contar con una base de datos con la información de atención y apoyo en tiempo y forma.

En este contexto nació el Centro de Atención Ciudadana, una instancia de atención directa a la ciudadanía, para orientarla y canalizar sus sugerencias, solicitudes

de apoyo o servicios a los distintos departamentos de la administración municipal, que por sus atribuciones y funciones atiendan y den contestación a los planteamientos recibidos. Para lograr un control total integra los programas ya existentes de Miércoles Ciudadano y del Departamento de Quejas de Contraloría, que incluye Focotel, Basutel y Bachetel, al mismo sistema informático.²⁶

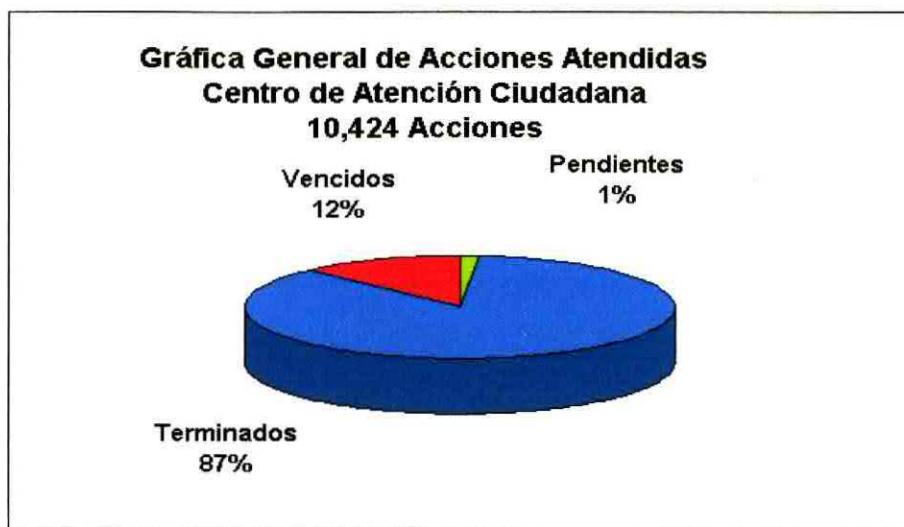
De esta manera cuando se recibe una petición, sugerencia o queja, se captura en el sistema, se asigna un número de folio único y se turna al funcionario responsable para su atención a través de la red interna, a la que están conectados los funcionarios responsables quienes retroalimentan el sistema con la información; así en la coordinación se monitorea la ruta de cada acción, desde que se recibe hasta que se contesta al ciudadano, mejorando la calidad en el servicio y la productividad, y evitando que el ciudadano tenga que entregar copias de su oficio en diferentes oficinas.

La estructura del Centro de Atención Ciudadana se apoya en diversas áreas dentro del ayuntamiento que van desde la Presidencia Municipal, las sindicatura, las distintas regidurías, hasta las direcciones y coordinaciones. Durante su primer año de funciones se atendieron 10,424 quejas de manera global, integrándose a través de tres canales de captación: el Módulo de Atención directa del Centro de Atención Ciudadana, el programa de los Miércoles Ciudadanos y la Contraloría.

²⁶ Focotel es la línea telefónica que atiende todas las quejas y peticiones relacionadas con alumbrado público; Basutel es la que lo hace con respecto a todas las denuncias y quejas del servicio de limpia y Bachetel es el servicio que atiende telefónicamente a los ciudadanos que reporten problemas como baches y deterioro en el pavimento.

GRÁFICA 3.3.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA.
GRÁFICA GENERAL DE ACCIONES ATENDIDAS. CENTRO DE ATENCIÓN CIUDADANA.

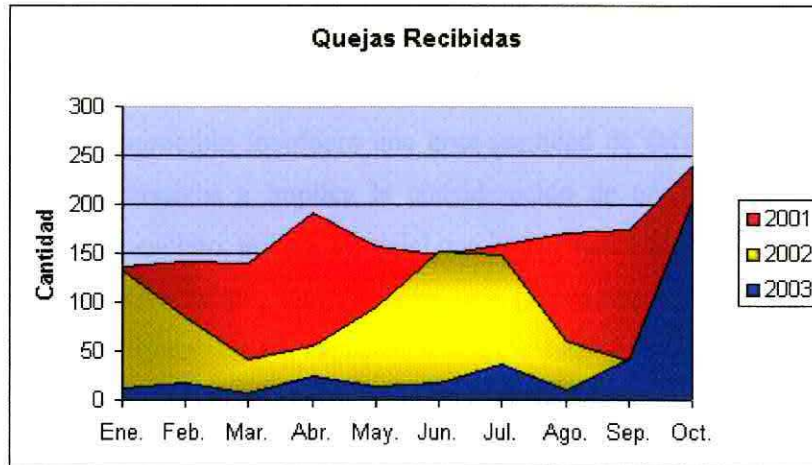


Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Tercer Informe de Gobierno. Diciembre de 2003.

Para medir la efectividad de los servicios proporcionados a la ciudadanía, desarrollaron un sistema que les permitió contar con datos estadísticos acerca de las quejas recibidas; atendiendo a la gráfica 3.4. podemos apreciar que el número de quejas registrado en el 2003 en comparación con el 2001 tiene una tendencia a la baja. Pero también se observa que entre septiembre y octubre del 2003 aumentan, ello debido al cambio en los horarios y rutas de recolección de basura, antes diurna y ahora nocturna, lo cual elevó las quejas de 1 a 28 diarias, pero se logró controlar esta situación tomando una serie de medidas que contrarrestaran los inconvenientes de esos cambios de modo que a principios de noviembre ya sólo se estaban recibiendo tres quejas diarias. Se espera que una vez estabilizado el cambio de recolección diurna a nocturna se llegará a niveles menores de una quejas diaria. Esta sistematización electrónica que está siendo implantada busca ser una herramienta para lograr una mejor atención hacia los ciudadanos en algunas áreas.

GRÁFICA 3.4.

H. AYUNTAMIENTO CONSTITUCIONAL DE CÓRDOBA.
QUEJAS RECIBIDAS 2001 –2003.



Fuente: H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba. Tercer Informe de Gobierno. Diciembre de 2003.

No obstante, sería necesario hacer un seguimiento hasta el final del cuatrienio para conocer la forma en que este sistema de recepción, identificación y jerarquización de quejas permite brindar un servicio más eficiente y hasta qué punto puede ser un indicador de que se está brindando una atención más eficiente al ciudadano.

3. La planeación participativa en Veracruz.

La participación en los asuntos públicos locales es la mejor escuela de democracia y el mejor medio para construir ciudadanía porque, a través de ella el individuo comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático y cultiva así el respeto a las instituciones que él ha contribuido a crear.

Alexis de Tocqueville. (1835)

La gestión de un municipio involucra una gran cantidad de factores, más allá de los meramente administrativos e implica la consideración de una serie de aspectos de carácter jurídico, financiero, político y social que la facilitan u obstaculizan. En los años recientes el énfasis se ha puesto en buscar una planeación a través de la cual las acciones gubernamentales en los espacios federal, estatal y municipal, respondan con mayor rigor a las necesidades reales de su población. Por ello me interesa destacar algunos de los principales aspectos de la gestión municipal en los que debería estar presente la ciudadanía.

En nuestro país existen formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas en las legislaciones federal, estatal y municipal, sin embargo su eficacia aún es limitada y las prácticas burocráticas y autoritarias obstaculizan su plena operación. Por ello los espacios institucionales de participación se convierten más en instancias de colaboración, de corresponsabilidad en la gestión, que en escenarios para la toma de decisiones en donde los ciudadanos tengan una participación destacada.

En el artículo 26 de la Constitución Federal se estipula que el Estado debe organizar el sistema de planeación democrática, constituida por un conjunto de programas que se establecen entre diversas dependencias y niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad; dichas relaciones se conforman según los principios básicos que establece la Ley de Planeación.²⁷ Desde 1983, el Capítulo Tercero de dicha Ley habla de la *participación social* en la planeación y en su artículo

²⁷ Publicada el 5 de enero de 1983, que señala las normas y principios para llevar a efecto la planeación del desarrollo.

20 prevé la participación y consulta a los diversos grupos sociales en la elaboración, actualización y ejecución del plan y los programas.

A partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999 los ayuntamientos han ampliado su campo de acción, tienen ahora una mayor competencia en la elaboración de políticas públicas que les permitan hacer frente a la gama cada vez más extensa de problemas que les afectan.

En la reforma constitucional de 1999 se contempla de manera importante un impulso a la participación ciudadana y vecinal, con la intención de que ésta se convierta en una participación que coadyuve a asegurar tanto la legitimidad de las decisiones como la gobernabilidad en los espacios municipales. Se buscó con ello que sean los gobiernos locales los que creen las condiciones para la existencia de espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan hacerla más efectiva, considerando que la participación ciudadana es “un componente esencial de la democracia, como forma de organización social y de gobierno” (Gadsden,2002:176).

Se modificó asimismo la fracción V del artículo 115 constitucional, ampliando las facultades del municipio en relación a las materias de desarrollo urbano, ecología y planeación regional. En el inciso c) de dicha fracción se le otorgó la facultad de formular planes de desarrollo regional; en el inciso d) se le permitió manejar y controlar el uso del suelo y en el inciso g) se estableció que el municipio podría participar no sólo en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, sino también en la elaboración y aplicación de programa de ordenamiento en la materia (Martí, 2003; Valencia, 2001).

La creación de procedimientos de participación ciudadana y vecinal, en particular los incluidos en la reforma de 1999, se considera importante en el desarrollo democrático de la sociedad mexicana, puesto que las leyes locales en materia municipal pueden fijar un marco referencial para que los municipios determinen reglas que atiendan a sus peculiares características.²⁸

²⁸ De acuerdo a lo que señalan juristas como Fernández Ruíz, Pérez López, Núñez Mercado y Valencia Carmona (1999), sólo de esa manera se pueden hacer efectivas las fórmulas de democracia participativa

Pero estas reformas y modificaciones en el marco legislativo no son suficientes; aunado a ellas es urgente establecer una serie de medidas y acciones que, en el corto plazo, permitan tener una ciudadanía más informada y consciente de la importancia de su participación, así como gobiernos verdaderamente comprometidos con esta postura, dispuestos a establecer en la realidad los elementos que la faciliten y a ser evaluados de manera consistente y periódica por la ciudadanía.

La planeación, en el contexto del proceso de cambios que vive México, pretende ser democrática; sin embargo, ¿cómo lograr una planeación democrática que no sea por decreto sino que tenga una real presencia en la vida cotidiana de los espacios locales y sus ciudadanos?.

La *planeación urbana* no debe verse sólo como un conjunto de instrumentos neutros, diseñados para resolver técnicamente problemas específicos de una sociedad en un momento determinado; sino que debe expresar la forma en la cual una sociedad está dispuesta a enfrentar los problemas y a actuar para resolverlos. El punto medular estriba en conocerlos, analizarlos y proponer soluciones específicas surgidas del compromiso ciudadano por asumir una responsabilidad compartida con el gobierno local, con la construcción de su territorio y con las relaciones que en él se desarrollan.

Debemos reconocer que las decisiones políticas han contribuido en gran medida a una desordenada distribución espacial de las actividades económicas y de la población en el territorio que nos lleva a cuestionar la forma como se abordan desde la planeación urbana, los fenómenos del crecimiento de las ciudades y de su población. Las exigencias crecientes de los diversos sectores de la ciudadanía, ejercen demandas que dificultan la *tarea de gobernar y de tomar decisiones*.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en el Artículo 26, la *planeación democrática* de la acción gubernamental, como el fundamento legal que vincula a los ciudadanos con el gobierno. De esta forma, el marco legal establece una línea de continuidad entre el ejercicio de gobierno y los ciudadanos.

(directas, semidirectas o representativas), siempre dentro del esquema democrático que impone la ley fundamental (artículos 39-41 y 115).

Las disposiciones de este artículo han sido replicadas por las constituciones de los estados, las cuales lo han hecho extensivo a los ayuntamientos. Así, la planeación del desarrollo, que es una de las funciones obligatorias de los ayuntamientos (por lo menos establecida jurídicamente), es también uno de los momentos más relevantes de su interacción con los ciudadanos; sus instrumentos y sus tiempos, pueden ser el eje para ejemplificar o promover el encuentro del ciudadano con la gestión pública.

A través de la planeación democrática se definen los objetivos, metas y prioridades sociales de la gestión pública. El espíritu de la planeación es que la acción de gobierno quede plenamente ordenada y programada; debe establecer una consistencia entre objetivos y recursos, y además retomar las prioridades reconocidas por la sociedad. En este sentido, la planeación es una expresión decisiva de la voluntad ciudadana traducida a instituciones y a las actividades de éstas, nominalmente por lo menos.²⁹

La normatividad relativa a la participación ciudadana queda asentada en la Ley General de Asentamientos Humanos, que en su Artículo 48 establece que la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios “promoverán acciones concertadas entre los sectores público, social y privado, que propicien la participación social en la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.”

La Ley de Desarrollo Regional y Urbano del Estado de Veracruz-Llave, en su artículo 8º, señala que la participación ciudadana se concibe como una forma *coadyuvante* de la Administración Pública que deberá promoverse de manera esencial para la consulta, propuestas, elaboración de programas, aportaciones de mano de obra, de recursos materiales y económicos, en la ejecución y vigilancia de las acciones de desarrollo regional y urbano previstas en dicha ley. Si bien menciona como forma de participación ciudadana únicamente a los Consejos Consultivos en la materia, en su artículo 9º también brinda la posibilidad de participación a través de la creación de comités u organizaciones análogas, abriendo el abanico de posibilidades para participar como ciudadano.

²⁹ IFE. <http://www.iglom.iteso.mx/html/lectura/eslabones/eslabon4n.htm>

Asimismo, la creación del Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano del Estado de Veracruz – Llave del 30 de agosto de 2002, como el órgano auxiliar de asesoría, consulta y participación ciudadana, a nivel estatal, de zona conurbada o municipal, trata de definir, jerarquizar y evaluar los programas y acciones de desarrollo urbano y regional, como un mecanismo que coadyuve a la búsqueda de soluciones que aseguren un adecuado desarrollo. Para ello se requiere una participación más activa y directa de la sociedad, así como de las organizaciones civiles, para que actúen como consultores calificados en la asesoría de los programas y políticas gubernamentales. Una de sus principales funciones será la de *promover la participación ciudadana en el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de la entidad*, en los términos que establezca la Ley de Desarrollo Regional y Urbano.³⁰

Los instrumentos de planeación son los planes de desarrollo en sus diferentes niveles: municipales, estatales y sectoriales, aunados a los mecanismos de consulta pública. Los órganos responsables de realizar el plan de desarrollo en el caso estatal son los COPLADE (Comités de Planeación del Desarrollo) y en el municipal los COPLADEM o COPLADEMUN (Comités de Planeación del Desarrollo Municipal)³¹. La integración de los ciudadanos o de sus representaciones en dichos órganos les permite, además de participar en la elaboración del plan, vigilar su ejecución y evaluación. Esto nominalmente está contemplado en la legislación; sin embargo, de acuerdo a la información vertida en las reuniones de grupos focales, son pocos los ciudadanos que conocen la existencia de los COPLADE Y COPLADEMUN; al desconocerlos resulta difícil que puedan involucrarse o integrarse a ellos y quienes son convocados, no siempre tienen los conocimientos o información para elaborar propuestas y presentarlas. Por lo tanto, resulta difícil que intervengan en su elaboración y menos aún en su seguimiento y evaluación.

³⁰ Gaceta Oficial. Órgano del Gobierno del Estado de Veracruz-Llave. Xalapa –Enríquez, Ver, 30 de Agosto de 2002.

³¹ Con la firma de un Convenio de Desarrollo entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, con vigencia de un ejercicio fiscal renovable anualmente, se instituye el Comité de Planeación para el Desarrollo de los Estados (COPLADE) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) que están previstos como los órganos fundamentales para la operación y el desarrollo del Fondo para la infraestructura social municipal previsto en el artículo 35 de la *Ley de Coordinación Fiscal*.

Estas son, entre otras, algunas de las causas que explican por qué diversos intentos por establecer mecanismos de planeación participativa no hayan cristalizado. En todo caso, debemos reconocer que el marco constitucional, su ampliación y especificación en las leyes locales y sectoriales es favorable a su impulso y por lo menos su vigencia jurídica permite informar a los ciudadanos de esta posibilidad de *colaborar* con la administración municipal.

4. La planeación participativa en Córdoba.

Aún cuando desde el primer trienio 1994 – 1997 las reformas y modificaciones al marco legislativo en materia de planeación participativa ya estaban vigentes, no es sino hasta el último cuatrienio cuando éstas realmente se traducen en la creación de un Reglamento para la Promoción de la Participación Ciudadana.³²

Ello obedece a varias razones; en primer lugar a que al iniciar la gestión, había entre la gran mayoría³³ de los funcionarios municipales un desconocimiento de las funciones y responsabilidades de un síndico, las labores de un regidor o las atribuciones de un cabildo.³⁴ Tampoco tenían información ni conocimiento de las más elementales disposiciones legales o del marco jurídico en el que se desempeñarían. Ello se tradujo en acciones que fundamentalmente iban dirigidas a trabajar con los jefes de manzana, a buscar primero identificar a los grupos sociales en las distintas colonias y congregaciones y a reorganizar la estructura vecinal. Su relación fue básicamente con las colonias populares y con las congregaciones y comunidades rurales.

³² Reglamento para la Promoción de la Participación Ciudadana, para el Municipio de Córdoba, Veracruz. H. Ayuntamiento de Córdoba. Aprobado y expedido en sesión ordinaria de Cabildo el 11 de Septiembre de 2002.

³³ Aquí me refiero principalmente a la clase media, empresarios y comerciantes, que incursionaban por primera vez en estas tareas. Quienes ahora constituyen la “oposición”, en general ya habían tenido alguna participación política previa.

³⁴ Esta afirmación no implica que quienes han accedido antes a estos mismos puestos y que pertenecen a otras clases sociales o partidos, necesariamente conocían sus funciones. También entre ellos se daba algún grado de desconocimiento, pero comparativamente, en el grupo que participó con el PAN durante el primer trienio, había un mayor desconocimiento de las funciones municipales y edilicias, respecto de los otros miembros de la comuna.

En el segundo trienio (1998-2000) de gestión panista, las autoridades fueron modificando la forma en que se relacionaban con los ciudadanos; los primeros tres años de experiencia les permitieron identificar algunos escollos y obstáculos a la participación ciudadana y a la incorporación de sus propuestas en la tarea de gobernar. Aquí empezamos a encontrar una participación también de los sectores medios en algunas acciones conjuntas con el ayuntamiento, en particular cuando un grupo de empresarios y comerciantes da los primeros pasos para constituir el Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano de la Conurbación (CCDU) encabezados por un empresario local, vinculado al sector cañero.

Durante el último cuatrienio analizado (2000 – 2004) ciertas innovaciones marcaron un cambio importante en el gobierno de la ciudad; entre otros, se aprobó el polémico³⁵ Reglamento para la Promoción de la Participación Ciudadana, pero todas ellas en su conjunto nos hablan de una movilización importante de la sociedad civil, que antes no era tan visible ni manifiesta en Córdoba. Aquí ya hay una más amplia participación de ciudadanos de diversos sectores sociales que se suman en un principio a los foros de participación ciudadana desde la campaña; más adelante se integran a los trabajos de los Comités de Planeación del Desarrollo Municipal y a otras instancias como los Consejos Ciudadanos y más recientemente a la Agencia de Desarrollo Hábitat, A.C.

El Reglamento para la Promoción de la Participación Ciudadana se expide,³⁶ de acuerdo a lo que señala en su texto el propio reglamento, “para adecuar en beneficio de la comunidad, las disposiciones reglamentarias que guían y facultan el Gobierno y la Administración del Ayuntamiento del Municipio de Córdoba”. Nace de una serie de consideraciones, entre las que destacan “la necesidad de que el municipio de Córdoba sea

³⁵ Este reglamento fue polémico, entre otras razones por el hecho de que la participación debe ser espontánea y surgir de manera independiente *desde* la ciudadanía, no del gobierno en turno. Además porque desde el punto de vista de una democracia representativa, la participación debe ser libre y no puede reglamentarse o regularse autoritariamente. Este reglamento ha sido cuestionado por la propia ciudadanía, pero debo aclarar, por aquella que ha tenido acceso al reglamento, ya que aún cuando fue exhibido públicamente durante tres días en la tabla de avisos del H. Ayuntamiento y en el exterior del Palacio Municipal, de acuerdo a lo que establece el artículo 34 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, no todos los ciudadanos lo conocen o saben de su existencia.

³⁶ De conformidad con el artículo 115 Constitucional; del artículo 71 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz; artículo 35, fracciones XIV y XXXIV de la Ley Orgánica del Municipio Libre y el artículo 2 de la Ley 71 para el estado de Veracruz.

gobernado con apego a la legalidad y al derecho, actualizando su marco jurídico en busca del bien común y la dignidad de la persona humana, todo con la Participación Ciudadana de sus habitantes, respetando a cada grupo social en su autonomía y factor de decisión”. Por último se justifica señalando que es obligación del Ayuntamiento velar por el progreso y la convivencia armónica de los habitantes, con el fin de lograr una administración pública ágil y vigorosa. (Reglamento, 2002:1)

A partir de ahí reproduce las mismas disposiciones generales y particulares asentadas en la Constitución general de la República y en la del Estado de Veracruz, pero con algunas particularidades. Llama la atención la forma en que se conciben las representaciones ciudadanas, sean éstas agentes y subagentes municipales, jefes de manzana, órganos auxiliares como las juntas vecinales, los comités de obras, los patronatos y las juntas comunitarias; todas ellas figuras que soportan los instrumentos de participación ciudadana ya mencionados en el apartado 3.1. (las formas de participación ciudadana). Siempre parten de una iniciativa, invitación o convocatoria hecha necesariamente desde la autoridad municipal, siempre deben contar con la presencia y participación de un funcionario del ayuntamiento, y sólo tendrán validez cuando en su formación esté presente un representante del ayuntamiento designado por el Presidente Municipal.

Entonces, un reglamento que se pudiera pensar fue expedido para promover y motivar la participación ciudadana, en realidad la regula y limita; sería deseable que si se busca una planeación participativa, se revisara con cuidado si no es que desde el propio ayuntamiento se la está coartando con regulaciones de esta naturaleza. Lo que los ciudadanos piden son espacios para manifestarse, para movilizarse, para exigir y demandar, y en los últimos tiempos para colaborar y participar, pero debe dejárseles en una mayor libertad para la toma de estas decisiones, no siempre bajo la vigilancia y potestad de los funcionarios municipales. Se requiere entender que además de una nueva perspectiva en las relaciones intergubernamentales y en la redistribución de funciones, facultades y recursos, es menester también *descentralizar* la relación entre el gobierno municipal y los ciudadanos, como el primer paso para una democratización en los espacios locales.

No obstante, ha habido otros renglones en los que se ha avanzado de manera importante logrando innovaciones y planteamientos interesantes en torno a la planeación

participativa. Durante la última administración se decidió crear la Coordinación de Planeación, que no existía, dentro de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, partiendo del concepto de que la Planeación es un proceso continuo y permanente de análisis de la situación actual y de previsión de los escenarios futuros en el desarrollo de un área urbana. Así se realizaron proyectos que se reflejaron en un desarrollo más ordenado de la ciudad en algunas zonas, aunque persiste la tendencia a un crecimiento caótico y conflictivo en otras áreas en las que hasta el momento, y durante los diez años de gestión panista, no se ha logrado incidir; estas son la zona del mercado y una sección importante del centro de la ciudad, complicada por vialidades estrechas y mal diseñadas, así como por rutas de transporte público saturadas por su antigüedad y obsolescencia.

Dentro de los proyectos innovadores podemos citar el Programa de Regeneración Urbana de Manzanas, que en su etapa inicial comprendió 12 manzanas y está basado en el diseño participativo. La metodología utilizada permitió a los ciudadanos tomar parte directamente en la identificación de las prioridades en su calle y manzana a través de el uso de una simbología sencilla que les facilitó la comprensión del proyecto, a la vez que contribuyó a que tuvieran confianza para intervenir en la generación de propuestas de mejoramiento del espacio público de sus barrios. A través de mesas de trabajo y con la coordinación de académicos y estudiantes universitarios, los ciudadanos participaron en la toma de decisiones sobre qué hacer en su calle y manzana. Para lograr este objetivo fueron necesarios diferentes talleres de planeación participativa, en los cuales los ciudadanos decidieron incluso el sector, dentro de las 12 manzanas, en donde se iniciarían los trabajos de mejoramiento.

De esa forma el Programa de Regeneración Urbana de Manzanas permitió ver en el corto plazo y de manera concreta, los resultados positivos e innovadores del diseño participativo en aspectos tan importantes como el decidir sobre el espacio en el que se desenvuelve su vida cotidiana: su ciudad.

Observamos que la participación ciudadana, si bien no aumentó de manera considerable, si modificó sus formas y prácticas. Empezó a darse una mayor preocupación por parte de los grupos ciudadanos por estar informados, por pedir una rendición de

cuentas más detallada del quehacer municipal y con ello empezaron a vincularse en varias actividades del ayuntamiento, hasta aceptar en muchos casos la invitación a unirse a los consejos consultivos ciudadanos.

Los planteamientos ciudadanos evidentemente se han modificado, tanto en su forma como en su contenido. Si bien sigue habiendo importantes sectores sociales con carencias básicas, a quienes por sus propias circunstancias les resulta más difícil disponer de tiempo para asistir a reuniones o consejos ciudadanos, tiende a crecer el número de personas preocupadas por el futuro de su ciudad. Temas como el uso del suelo, la vialidad, el transporte, el equipamiento urbano, el patrimonio histórico, artístico y cultural, congregan cada vez más a sectores plurales de la población como colegios de profesionistas, clubes de servicio, asociaciones civiles, asociaciones y cámaras de comerciantes y empresarios, grupos ecologistas, académicos, entre otros, que ahora se suman a la toma de decisiones.

CAPÍTULO IV. CONCLUSIONES.

1. Balance de los gobiernos panistas.

Hacer un recuento de diez años de gestión panista, representa un reto por la diversidad de aproximaciones que su análisis ofrece. Sin embargo, me centraré en los aspectos relacionados con la gestión local y la participación ciudadana que caracterizaron a cada una de las tres administraciones estudiadas. Esta recapitulación es importante porque en el Estado de Veracruz habrá contiendas electorales para elegir gobernador, alcaldes y diputados locales en septiembre del 2004, lo que significará que a su vez los ciudadanos, como votantes, tomarán una decisión que confirme o modifique su apoyo al panismo.

El balance que hagan puede basarse en aspectos visibles del espacio urbano o bien en aquellos que constituyan un indicador de cambio en la gestión panista, o una diferencia en la forma de gobernar que resulte beneficiosa para los ciudadanos.

Las próximas elecciones de septiembre del 2004, tienen quizás una doble lectura: si el PAN vuelve a ganarlas, estaríamos ante la presencia de un periodo muy largo de 13 años de gobiernos panistas, sin alternancia de partidos; no obstante, ese resultado hablaría de una evaluación positiva que la ciudadanía hace de dichas administraciones.

Lo que en un principio se percibía como un frágil proyecto panista de formación de ciudadanías, que tendía a fomentar la vida cívica local y a romper con las bases de un clientelismo político, pareció fortalecido. Su fragilidad derivaba, por un lado, de la corta estancia del PAN en el poder municipal y de las limitaciones que él mismo le imponía (por temor e inexperiencia, entre otros factores) a la participación ciudadana en los asuntos del gobierno local. Después de diez años de un trabajo más consistente, pareciera que se da paso, en el mediano plazo, a un proceso de mayor inclusión, apertura y diálogo entre el Estado y la sociedad civil. Ello no significa que de manera mecánica se hayan abierto los canales de comunicación y tampoco que estos diez años de una administración panista sean la causa de esa mayor participación. Este cambio tiene que ver con un proceso general

que más bien compete a la sociedad civil, que ha aprendido a manifestarse de otra forma y ha encontrado otros canales para expresar sus inquietudes, su descontento o sus propuestas.

Sin embargo, hay que ser cuidadosos al analizar las características y alcances de la participación ciudadana y la forma en que cada una de estas administraciones la concibió. Aunque se pudo avanzar en algunos aspectos y se evidenció un mayor diálogo y acercamiento con ciertos sectores, es aún largo el camino para que se pueda afirmar la existencia de una participación ciudadana real, efectiva y consolidada.

A lo largo de estos diez años, si bien se aprecia un proceso de modificaciones interesantes en la gestión municipal, no se produjo finalmente una consolidación de esa experiencia ni un aprendizaje del ejercicio del poder y la gestión pública.

Son varios los factores que debemos analizar para entender las causas que llevaron a que diez años de gobierno de un partido de oposición no “cristalizaran” finalmente en un proyecto sólido de gobierno que realmente dejara sentadas las bases, y concretara acciones tendientes a un cambio. No se logró consolidar en la acción todo aquello que en la propuesta original se había planteado.

Señalaré algunos de los aspectos que resumen los principales obstáculos que contribuyeron a la falta de consolidación del proyecto panista en el gobierno local y además dejan ver que las expectativas de cambio que la alternancia en el gobierno local generó, no se reflejaron en acciones que respaldaran y reforzaran dicho cambio. Si bien hubo innovaciones y cierta tendencia (generalizada entre los gobiernos panistas) a hacer reformas administrativas para aumentar la eficacia y la eficiencia basadas en la transparencia y honestidad en el manejo de los recursos, muchas de estas acciones se diluyeron con el paso de los años ya que al final se cayó en muchos de los mismos “vicios” que se criticaron en la ahora oposición, cuando ésta gobernaba.

Durante el primer trienio los ediles, el alcalde, los directores y todos los funcionarios, desempeñaron su trabajo con responsabilidad y entusiasmo. Tal vez en sus inicios, con un gran desconocimiento de las atribuciones y funciones municipales, pero extendiendo su jornada de trabajo más allá de las horas oficialmente estipuladas y requeridas formalmente, e intentando no sólo cumplir con sus obligaciones, sino aportando una buena dosis de trabajo adicional y un compromiso por “servir a Córdoba”, como ellos mismos llegaron a afirmar en más de una ocasión. Esta disposición probablemente

obedecía al impulso inicial que les dio el triunfo, el cual no esperaban, pero que les permitió acceder al gobierno municipal.

En el segundo trienio algunos funcionarios permanecieron en el gobierno municipal con la intención, en un principio, de lograr una continuidad; aunque más adelante este factor contribuyó a generar, como se menciona, los mismos hábitos, vicios y prácticas contra las que en un principio se luchó, éstas continuaron en el tercer periodo (esta vez cuatrienio), pues volvimos a encontrar a funcionarios que cambiando de puesto, permanecieron como integrantes de la administración municipal.

Por ejemplo, quien fuera regidor y encargado del rastro municipal en el periodo priista 1992-1994 pasó a ser durante el primer trienio panista 1994-1997, regidor por el PAN y de 1997 a 2000 Presidente del Comité Directivo Municipal del PAN; desde el 2000 funge como Síndico del Ayuntamiento. Su esposa pasó de ser Directora del DIF durante la gestión de 1997 - 2000 a coordinar una serie de actividades de promoción social y a ser precandidata a la diputación federal en el 2004; actualmente se desempeña también como funcionaria en el municipio panista de Yanga. Como éstos podríamos citar varios ejemplos, que sólo confirman la dificultad que han enfrentado para formar sus cuadros y para que los cargos tanto de elección popular como en las direcciones de ciertas áreas de la administración las ocupen las personas que realmente estén capacitadas y preparadas para ejercer dicha función.

Se puede afirmar que la forma de reclutamiento de los cuadros que siempre criticaron del PRI, esa trayectoria “política” que les permitía desempeñar los más diversos y dispares cargos, constituye uno de los vicios que ahora repiten los panistas.

La experiencia vivida a partir de las elecciones locales de 1994 a la fecha, nos deja una serie de lecciones para la reflexión, existe una mayor participación, antes inusual, de diferentes sectores de la sociedad que tradicionalmente no se habían manifestado políticamente, sobre todo en ciudades medias como Córdoba. Por ejemplo, ha aumentado de manera considerable la participación femenina en la vida ciudadana, en particular de clases medias y altas. También encontramos una mayor pluralidad política con un notorio avance del PAN en Veracruz, estado históricamente priista; una participación de grupos de comerciantes y empresarios que ya no sólo apoyan, sino que intervienen en la arena política, así como la presencia de un número considerable de

actores de clase media que antes no se manifestaban políticamente y ahora se integran en puestos de representación popular, al frente de sindicaturas, regidurías y presidencias municipales.

La presencia de Acción Nacional en Córdoba debe entenderse, como bien señala Bassols (1994), a partir de un parámetro nacional de ascenso de ese partido en un conjunto cada vez más numeroso de ayuntamientos mexicanos, en particular de ciudades medias desde 1991.

Después de diez años parece haberse dado un cambio entre esos sectores empresariales locales; antes constituían grupos de ciudadanos de buena voluntad, con un desconocimiento enorme del sistema político, de la gobernabilidad y de las tareas de estado; actualmente algunos miembros de esos grupos han pasado por un proceso de aprendizaje, están más informados y buscan cumplir de manera responsable con la tarea de gobernar. Sin embargo, no puede aplicarse a todos los panistas que han accedido a cargos en el ayuntamiento de Córdoba, ni pueden presentarse como un grupo que ha sabido aprovechar estos diez años en el poder.

Es necesario entonces considerar con sumo cuidado algunas de las implicaciones de esta participación plural, que abre espacios a sectores diversos de nuestra sociedad local, incluso aquellos sin ninguna ideología política y que sin embargo ahora se encuentran al frente de los ayuntamientos y partidos políticos. La apertura de los espacios públicos y de los asuntos de gobierno que caracterizan la transición democrática del país, permite descubrir para la sociedad temas que hasta hace poco eran materia exclusiva de la élite política y de su cuerpo de funcionarios (Guillén, 1996).

El estudio que hemos realizado de los diversos aspectos de la gestión municipal en Córdoba, nos muestra que se han operado ciertos cambios en el gobierno local. Éstos pueden observarse a través de algunos indicadores que nos hablan de una mayor preparación y profesionalización de los servidores públicos municipales, así como de un conocimiento más preciso de las leyes, normas y reglamentos que rigen la vida municipal.

Las expectativas de cambio que generó el primer ayuntamiento fueron muy grandes, y al no haber antecedentes de un gobierno panista en ningún municipio del estado de Veracruz, se crearon falsas expectativas que posteriormente afectaron su desempeño. Si bien la intención en todo momento fue desarrollar un programa y generar proyectos

diferentes a los realizados por administraciones anteriores, se enfrentaron a una estructura de intereses y relaciones locales, regionales, estatales e incluso nacionales, cuya dinámica fue difícil romper y transformar en diez años.

No obstante, algunos representantes de la sociedad civil y de los diferentes sectores entrevistados coincidieron en afirmar que en 1994 se empezó a generar un cambio, que para muchos ha sido un “cambio histórico”¹ en la gestión. Después de 2 trienios y casi al concluir el cuatrienio, existen algunos indicadores que permiten afirmar que se hicieron modificaciones administrativas y organizacionales, que en algunos casos se tradujeron en una mayor eficiencia en la forma de hacer funcionar las instituciones y de administrar los recursos municipales.

A ello contribuyó sin duda el aumento generalizado que hubo a nivel nacional de los recursos asignados a los gobiernos municipales: por ejemplo, el incremento del Ramo 033, también las modalidades tripartitas (federal, estatal y municipal) en los porcentajes de asignación de recursos, así como los diversos programas en los que el ayuntamiento aporta el recurso económico y el ciudadano su trabajo y mano de obra, entre otros ejemplos de formas de incrementar los fondos municipales, que no son privativas de los gobiernos panistas.

Sin embargo, el manejo y la administración de los recursos que se realizó en los dos trienios y el último cuatrienio, debió cuestionar e impugnar desde dentro, como partido de oposición en el estado, los mecanismos de asignación presupuestal y las políticas de obras públicas del gobierno priista de Veracruz. Frente a lo que los panistas calificaron como bloqueos, obstáculos y dificultades interpuestos por el gobierno estatal, se buscó la forma de poner en práctica mecanismos diferentes de gestión urbana.

2. Gobierno local y participación ciudadana.

En torno a la relación entre la gestión urbana y la participación ciudadana podemos concluir que, en estos momentos y en el contexto de un proceso democratizador, ha cobrado especial relevancia impulsar y propiciar diversas formas de participación de los

¹Entrevista grupo focal. Testimonio ciudadano de cuatro de los participantes. Córdoba, Ver. Marzo de 1997.

ciudadanos. Se pretende teóricamente que se participe tanto en la definición de los planes que deben ser llevados a cabo por las autoridades municipales, como en la determinación de los programas y, eventualmente, hasta en la toma de decisiones de los ayuntamientos, con el propósito de acercar dicha gestión a las necesidades que demanda y plantea la ciudadanía a través de diferentes mecanismos.

Se ha avanzado de manera importante en las formas y modalidades como las administraciones panistas analizadas interactúan con la sociedad civil. Sin embargo, persiste una fuerte tendencia a “convocar” y a “incluir”, pero aún con una visión vertical, desde arriba, desde la autoridad que invita y convoca. No se recoge el sentir de la ciudadanía ni se está más atento a escuchar sus voces para conocer cuál sería la forma en la que ellos quisieran participar.

Por ello, la mayoría de las veces el esfuerzo se diluye y queda sólo en discursos, inauguraciones, instalaciones de Consejos Municipales de todo tipo, denominados Consejos de planeación, de población, de vialidad, de hermanamientos, entre muchos otros. Pero pocas veces mantienen un seguimiento o se les da continuidad.

Ello obedece a que, por un lado, estas convocatorias ciudadanas promovidas desde el gobierno local, generalmente no se acompañan ni están respaldadas por los recursos financieros que se requiere para ponerlas en marcha. Implican también programas impulsados por la autoridad en turno, sin el consenso e incluso conocimiento de la población; se nombra a las autoridades municipales como presidentes, secretarios y se incluye a algunos ciudadanos destacados. Por otro lado, las autoridades nombradas tienen otras comisiones, otras obligaciones y, al añadirse una responsabilidad más, resulta difícil que le den seguimiento y se comprometan de manera más responsable. Esto ocurrió por ejemplo con el Consejo de Vialidad y Transporte conformado en el cuatrienio 2000 – 2004, que enfrentó varios problemas desde un inicio, principalmente por la ausencia en las reuniones de quienes habían sido nombrados como representantes por parte del ayuntamiento, lo que retrasaba y en ocasiones obstaculizaba la toma de decisiones.

Encontramos también, en los Consejos Ciudadanos conformados durante estos trienios, que los ciudadanos aceptan el nombramiento, pero no adquieren un compromiso mayor, por lo que a la vuelta del primer año se han olvidado del programa.

Adicionalmente, al provenir de una instancia federal o estatal, no siempre responde a las prioridades del gobierno local, ni a las necesidades de la población, por lo que no se siente como un programa propio y con el tiempo queda sólo en un documento. A ello hay que añadir que muchas veces los programas obedecen a prioridades administrativas sexenales o trienales, que no coinciden con los tiempos municipales ni con sus intereses. Este fue el caso de los Consejos Municipales de Población (COMUPO) que se instalaron con bombo y platillo en 1995, en los entonces 210 municipios del estado, pero no hubo nunca seguimiento ni apoyo a las tareas que debían emprender. En Córdoba, siguiendo el esquema propuesto por el propio Consejo Estatal de Población de Veracruz (COESPO), se nombró como presidente del Consejo al Alcalde, y como Secretario al Secretario del Ayuntamiento y a un grupo de ciudadanos que fungieron como vocales, pero una vez instalado nunca más se le volvió a convocar.

En el último cuatrienio surgieron otros dos ejemplos de Consejos Ciudadanizados: el Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano de la Conurbación Fortín, Córdoba, Amatlán y Yanga (CCDU) y el Consejo Consultivo de Hermanamientos. El primero ha actuado como una instancia importante que reúne a académicos, profesionistas, empresarios, comerciantes y funcionarios municipales con la intención de hacer diagnósticos, definir proyectos y decidir conjuntamente sobre el desarrollo urbano de la ciudad. En sus cuatro años de existencia ha logrado realizar algunos estudios y diagnósticos y ha elaborado propuestas en proyectos urbanos muy concretos, pero han enfrentado la dificultad de conseguir recursos financieros para la ejecución de dichas obras. Por su parte, el Consejo de Hermanamientos convoca a un grupo de ciudadanos con antecedentes y experiencia en la relación con otros países para intentar promover el intercambio comercial, industrial, cultural, educativo y académico, debido entre otras razones al interés que existe en ese sentido por parte de las comunidades de italianos y de españoles asentados en la ciudad de Córdoba. En ambos casos, la intención era involucrar a los ciudadanos en acciones relacionadas con la toma de decisiones en el nivel municipal.

Se ha visto entonces, que un requisito indispensable es que los programas de participación surjan con el conocimiento y apoyo de los ciudadanos; si parte sólo de las autoridades locales estará destinado al fracaso y estos diez años así lo evidencian.

Otro problema detectado en Córdoba a lo largo de estas administraciones, es que muchas veces las autoridades y los ciudadanos identifican las audiencias y peticiones con la participación. Por ejemplo, el caso de los Miércoles Ciudadanos, no implica participación; el hecho de que el ciudadano acuda al ayuntamiento a manifestar sus necesidades, no significa que se comprometa a actuar en consecuencia y a colaborar para resolverlas; tampoco acudir y formalizar las peticiones de obras y servicios es participar. Para ello se requiere establecer otro tipo de comunicación entre el gobierno y el ciudadano, para que éste empiece a tomar conciencia de que no basta con “pedir” a la autoridad, con esa concepción heredada históricamente de un gobierno paternalista que todo lo provee. Ello no significa que se resten compromisos y obligaciones al gobierno, pero es necesario que el ciudadano conozca las atribuciones del gobierno local y sepa identificar las responsabilidades que él tiene como habitante de esa comunidad.

Durante la gestión de estas administraciones llegaron a confundirse niveles y modos de participación; resulta por tanto fundamental definir, sobre todo en relación a ciertos temas de la gestión urbana, ¿para que se buscó la “consulta”?, que en ocasiones se vuelve una entelequia, aunque sea esencial para la vida de la ciudad. Es evidente que algunas decisiones son eminentemente técnicas, como las dimensiones del alcantarillado, el sistema de abastecimiento de agua, la definición de usos del suelo, etc. Otras de carácter normativo, con regulaciones y especificaciones que por lo general la población desconoce. Entonces este desconocimiento llegó a limitar considerablemente la injerencia que pudieron tener los ciudadanos en ciertos aspectos del quehacer urbano. Se les conminó a participar, pero las peticiones que hacían en ocasiones denotaban la necesidad de informar y capacitar al ciudadano si se le quiere involucrar en ciertas tomas de decisiones.

Basados en la experiencia que se tuvo durante estas tres administraciones, resulta fundamental precisar en qué aspectos y hasta qué punto es posible la participación ciudadana, considerando que en cualquier proyecto intervienen además una buena cantidad de elementos técnicos y en estas decisiones no toda la población puede tener la información y el conocimiento adecuados para dar una opinión profesional y evitar así los efectos negativos de una participación ciudadana mal entendida, que en la práctica resulte contraproducente.

También pudimos identificar tanto por parte de los funcionarios municipales, como de los ciudadanos, que es necesario informarse, conocer y analizar la legislación vigente, ya que define normativamente a la participación ciudadana, e identificar para el caso de cada municipio si la falta de participación es por ausencia de un marco legal que la acoja o porque falta incorporar a la población en los problemas y sus soluciones.

Aún cuando a nivel estatal existe un marco legal; para el caso de las tres administraciones municipales estudiadas, la situación fue heterogénea y se modificó desde 1994. En el primer trienio, la reglamentación y normatividad en torno a la participación ciudadana era escasa y atendía más bien a los lineamientos generales establecidos a nivel federal y estatal. Durante el segundo trienio se revisó y se propusieron algunas acciones tendientes a establecer acciones más específicas a nivel municipal y hacia finales del 2002 se diseñó y aprobó un Reglamento para la participación ciudadana. Sin embargo, se ha comprobado que la reglamentación o normatividad nunca serán suficientes si faltan la voluntad y el compromiso ciudadano de organizarse y participar. En el caso del Reglamento para Córdoba, se comentó ampliamente en dos de las sesiones de grupos focales que no era posible “regular” ni controlar la participación ciudadana. Un indicador del impacto que tuvo este reglamento es el escaso conocimiento que de él tiene la población en general. Ha servido más bien para legitimar y dar un marco jurídico a una serie de acciones emprendidas por una de las regidurías (la Regiduría Tercera que tiene la comisión de participación ciudadana) en la conformación de Comités de Obras, de Juntas Vecinales, de los Foros de Consulta y de los Consejos Consultivos, entre otros.

Una veta interesante explorada ya por muchos gobiernos locales, implica la posibilidad de apoyos mixtos, en donde a la par de la participación ciudadana se buscan aportaciones privadas para desarrollar los proyectos propuestos conjuntamente, de tal suerte que la combinación de las ideas y propuestas ciudadanas, soportadas por programas públicos y realizadas con una parte de fondos privados, en algunos casos han tenido buenos resultados.

Debemos ser muy cuidadosos al analizar la forma en que operan estos espacios de participación e inclusión ciudadana. Citaré el caso de un programa en el que interviene un organismo internacional con la posibilidad de brindar un apoyo externo: el

Programa Hábitat de Naciones Unidas, el cual tiene ya una vertiente a través de Agencias de Desarrollo Hábitat, para financiar la puesta en marcha de proyectos locales cuando estos tienen como componente esencial la participación ciudadana real y efectiva. Sin embargo, este programa es operado a nivel nacional por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual establece las modalidades, las formas y las reglas de operación del Programa en general y de dichas Agencias, en particular. Encontramos que para el caso de Córdoba, que la Agencia y los ciudadanos que fueron convocados a participar han servido en algunos momentos solamente para legitimar la toma de decisiones de las autoridades municipales. Es difícil aún, que en nuestro país se den estos órganos ciudadanizados con la eficiencia que sería deseable tuvieran al incluir a la sociedad civil. La experiencia en Córdoba así lo demuestra, y en gran medida el problema se generó desde su gestación, ya que son programas que se originan desde el gobierno federal, el cual impone una serie de condiciones que, en la mayoría de los casos, surgen con un desconocimiento absoluto de la realidad local.

Encontramos también una serie de problemas asociados a la falta de servidores públicos calificados para el desempeño de su función. Las personas que han estado durante estas tres administraciones al frente de las áreas estratégicas de planeación y gestión urbana, carecen de los conocimientos elementales en materia urbana y de planificación. Son individuos que desempeñan un cargo público, pero no son “expertos” y éste es un factor que influye de manera importante en la toma de decisiones y en el rumbo de la política urbana a nivel local. Entonces, si se carece de servidores públicos preparados y calificados para la función que desempeñan, es necesario educar, capacitar y formar tanto a los ciudadanos como a los funcionarios encargados de la gestión municipal.

3. Propuestas para una participación ciudadana en la gestión local.

El trabajo realizado durante estos casi diez años con ciudadanos y autoridades locales arroja una serie de propuestas específicas para una participación ciudadana efectiva. Todos ellos coincidieron en que uno de los principios fundamentales de la participación

ciudadana es que cualquier acción debe ser reconocida, avalada y aceptada por el ciudadano en consenso con las autoridades locales.

Otro de los factores centrales identificado por los entrevistados, para poder contar con una participación adecuada, es que la ciudadanía esté informada, es decir, que tenga los elementos suficientes para conocer lo que sucede en su localidad, en su municipio, a la vez que conozca las bases y argumentos a partir de los cuales se toman las decisiones, sobre todo aquellas en las que no participa directamente con su voz, su voto o su opinión, y que en su mayoría son resueltas en sesiones de cabildo.

Afirmaron que la gestión urbana local debe contar con un *espacio-foro* en donde exponer sus problemas, a fin de que las propuestas de solución a las necesidades y demandas ciudadanas y las decisiones en torno a ellas, se tomen de manera *conjunta* con los diversos grupos involucrados, en particular con la *sociedad civil*. Muchas veces su no participación obedece a la falta de espacios adecuados para manifestar sus propuestas, para dar a conocer sus ideas.

A partir de las experiencias que se compartieron a lo largo de estos años de trabajo y dada la problemática identificada por los propios funcionarios municipales y detectada a través de la investigación, podemos concluir lo siguiente:

3.1. Los Gobiernos.

Reconocieron que existe una necesidad *técnica* de dotar al gobierno local de los instrumentos y herramientas necesarias para identificar, medir y evaluar las características de la participación de los ciudadanos y algunos grupos sociales específicos en su territorio, para buscar las formas de ofrecer y garantizar espacios más plurales y participativos.

Aceptaron que las propias autoridades (apoyadas por las Universidades y otras instancias de investigación) deben contar con mecanismos que les permitan cubrir la ausencia de estadísticas confiables y datos que proporcionen un conocimiento y seguimiento más puntuales de los nuevos procesos de participación ciudadana en sus propios municipios. En este sentido, expresaron que es importante que los ayuntamientos conozcan la historia reciente de movilización ciudadana en cada municipio y los motivos que los llevaron a esa movilización, a esa participación más

espontánea, y de ahí derivar algunas estrategias para seguirla fomentando y articularla de manera más efectiva en beneficio de la sociedad. Con esto los ayuntamientos podrían estar en mejores posibilidades para desarrollar *estrategias* de acción muy concretas para fomentar, propiciar y apoyar la participación ciudadana.

Durante estos diez años, manifestaron que en aquellas colonias en donde pudieron trabajar de manera más activa, se debió a que lograron identificar a los actores clave, que les ayudaron a detonar y fomentar formas diversas de participación al tiempo que les apoyaron para motivar, promover, coordinar y organizar dicha participación.

Al inicio de cada trienio se elaboran los Planes de Desarrollo Municipal, basados en un diagnóstico y estadísticas de la población, de sus recursos naturales, económicos y financieros. Pero en la mayoría de las ocasiones quedan sólo en una descripción del municipio y de la región sin involucrar a la población, y los planes y programas difícilmente se llevan a cabo. Por ello, es preciso conocer mejor a la población, mas allá de la estadística y las cifras, saber no sólo cuántos son, sino quiénes son, cómo son, qué piensan, qué necesitan, a qué aspiran como ciudadanos, qué esperan de la autoridad y qué desean para su ciudad. Sólo de esa manera se podrán encontrar los elementos para lograr una continuidad en las acciones, si están apoyadas, soportadas y avaladas por los ciudadanos, por la comunidad, que las sienta como suyas, no como una obra más de determinado partido, o del ayuntamiento en turno, sino de la ciudad, de su ciudad, de su barrio, de su colonia.

3.2. *Los ciudadanos.*

Éstos reconocieron, por su parte, la necesidad de involucrarse, de informarse, de ser más activos y acercarse tanto a otros ciudadanos como a la autoridad. La mayoría coincidió en la importancia de conocer e identificar su propia participación, saber qué tipo de participación desarrollan o cuál estarían dispuestos a desarrollar. Los ciudadanos coincidieron también en el hecho de que resulta fundamental conocer las causas tanto de su movilización como de los obstáculos y motivos para no hacerlo, y la mayoría de los participantes estuvieron de acuerdo en que a veces no basta la convocatoria o la invitación de las autoridades, es indispensable la propia convicción de querer participar y saber por qué y para qué se participa.

Aceptaron por otro lado, que identificar los temas prioritarios para los ciudadanos, derivados de sus necesidades más apremiantes, fue el primer paso para contar con incentivos y motivaciones para participar y posteriormente definir los proyectos en los que les interesaría tomar parte y de esa forma proponer acciones concretas en espacios específicos.

Consideraron asimismo que resulta imprescindible establecer claramente los términos de su compromiso; saber qué tipo de participación están dispuestos a desarrollar, en qué tiempos (incluso definir días y horarios que se ajusten a las actividades de los ciudadanos), y hasta dónde se comprometen, así como precisar las responsabilidades que deben asumir al decidirse a participar.

Encontramos que existe un desconocimiento absoluto en relación a quién deben dirigirse las peticiones, y de las diversas instancias ante las cuales se puede y se debe acudir; muchas veces se ignora que el gobierno municipal no es la única entidad administrativa o de gestión para resolver conflictos cotidianos entre vecinos o para atender demandas derivadas de los múltiples servicios que deben prestarse en una ciudad.

Si no se parte de una actitud más responsable, de asumir primero ante sí mismos como ciudadanos ese deber y obligación de estar informados, de conocer las leyes, normas y reglamentos que rigen su municipio, será muy difícil respetar y mejorar el entorno más inmediato en el que viven y en el que se desarrolla su vida cotidiana.

Esto tiene que ver además con otros factores: uno de ellos es que el ciudadano no sabe hacer las peticiones, y el otro tiene que ver con el concepto que existe de autoridad, cómo concibe la autoridad, o qué piensa de la misma. Ello no quiere decir, desde luego, que se exime al gobierno de la ciudad de sus responsabilidades y obligaciones, pero sí debe haber una mayor intervención, injerencia y compromiso por parte de los ciudadanos.

Para que pueda efectivamente iniciarse un cambio, se requiere romper con el esquema paternalista, modificar esa actitud de la población de esperar, de extender la mano para que el gobierno le dé. Es necesario que se adopte otra actitud y el ciudadano aprenda no sólo a construir su demanda, sino a estructurar su participación de modo que contribuya positivamente en la construcción de su entorno, de su ciudad.

Se deben aprender formas diferentes para establecer relaciones, primero entre los propios ciudadanos y, después entre ellos con la autoridad, en términos más propositivos de apoyo y colaboración, que acompañen la demanda, la exigencia y la petición.

4. Reflexiones finales.

A partir de los resultados de esta investigación, podemos concluir que entre los elementos propuestos por los propios ciudadanos, funcionarios y autoridades que participaron en el estudio, para consolidar el proceso de participación ciudadana destaca en primer lugar la educación como un elemento fundamental, tanto del ciudadano como de las autoridades. Se propuso una serie de acciones tendientes a formar una Escuela de Participación Ciudadana Municipal o Local. Se habló de la necesidad de un trabajo conjunto y coordinado entre los funcionarios, los académicos y los ciudadanos, y de la importancia de organizar diferentes cursos, de acuerdo con las necesidades, proyectos y programas a desarrollar, para que todos los interesados cuenten con la información y capacitación mínima para opinar e intervenir en un proceso de planeación participativa, para que ésta deje de ser sólo un discurso y puedan incorporar de manera real y efectiva a los diversos sectores sociales. Al mismo tiempo, los alcaldes se manifestaron por trabajar con los municipios vecinos, colindantes, territorial y organizativamente, de modo que los programas tengan también un impacto regional. Dentro de las acciones específicas estarían: difundir, explicar y discutir las principales leyes, normas y reglamentos que regulan la vida municipal.

Se destacó como un renglón importante el apoyo de los académicos y de profesionistas de las diferentes disciplinas, para elaborar, por ejemplo, un glosario de términos que permitiera una mejor comunicación de los aspectos más técnicos de la gestión. También se sugirió conseguir el apoyo de las universidades e instituciones educativas para dar a conocer, difundir y explicar de manera accesible, tanto por escrito como en pláticas y cursos, los planes y programas nacionales, estatales y locales, que afectan y repercuten en el espacio municipal, de modo que se cuente con una capacitación, tanto para los funcionarios como para la ciudadanía. Asimismo, se

consideró necesario contar con espacios neutrales ² y efectivos de comunicación, tanto al interior del ayuntamiento, entre sus integrantes, como con la ciudadanía, para conseguir una comunicación fluida, veraz, constante e inmediata que facilitaría la toma de decisiones.

Se habló también de la necesidad de contar con mecanismos de cooperación, apoyo y ayuda intermunicipal. Es evidente que, desde hace tiempo y en muchas regiones del país, se ha pugnado porque las relaciones entre los ayuntamientos contribuyan a un mayor y más eficiente desarrollo, no sólo de los municipios sino de la región en la que se ubican. Sin embargo, hasta el momento prevalece la mira estrecha de buscar sólo los recursos, participaciones y aportaciones que favorezcan a su municipio y su administración; se olvida que si se actúa de forma colectiva y organizada, los beneficios pueden ser mayores y distribuirse más equitativamente en términos regionales.

En un marco de respeto y colaboración entre los alcaldes, se planteó la necesidad de contar con los conocimientos, habilidades y recursos que les permitan tener una mayor articulación de decisiones y la concertación de esfuerzos en beneficio de una ciudadanía cada vez más amplia. Existen obras como la construcción de infraestructura para la producción, como serían comunicaciones, carreteras, puertos, aeropuertos y obras hidráulicas, así como la infraestructura para el desarrollo social, escuelas, hospitales, centros culturales, deportivos y obras urbanas, que si se planean y proyectan con la mira de un impacto regional, tendrían mayores oportunidades de realización, y con ello otros municipios colindantes se beneficiarían de los programas que hayan resultado exitosos.

Ello desde luego implica que se deben aprender nuevas modalidades de interacción entre ciudadanos y autoridades y, de manera fundamental, entre los actores políticos del proceso, en una vinculación que desde luego no es ajena al conflicto y a los intereses particulares, pero en donde dichos actores se comprometan con un desarrollo diferente, compartido, participativo, en el que juntos autoridades y ciudadanos de municipios vecinos se ayuden y colaboren en ese crecimiento colectivo.

² En el sentido de no privilegiar o favorecer a tendencia partidista alguna.

BIBLIOGRAFÍA.

Alba Tercedor, Carlos (1997), "Gobierno local y ciencia política: una aproximación", en Carlos R. Alba, y Francisco J. Vanaclocha (eds.), *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Universidad Carlos III de Madrid, Boletín Oficial del Estado, Madrid.

_____(1994), *Políticos y burócratas: una aproximación a la literatura*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid.

Alcántara Sáez, Manuel (1995), *Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Elementos para el estudio de la gobernabilidad de los sistemas políticos en épocas de crisis y cambios*, Fondo de Cultura Económica, 1a. reimpresión, México.

Alonso, Jorge y Jaime Tamayo (coordinadores) (1994), *Elecciones con Alternativas. Algunas experiencias en la República Mexicana*, Colección: La Democracia en México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM. Desarrollo de Medios, S. A. de C.V., La Jornada Ediciones, 1a. edición, México.

Álvarez Montero, José Lorenzo (1997), "Consulta Pública y reforma constitucional" en *Confluencias*, Órgano de difusión de la Reforma Democrática, No.6, Vol.II, Febrero de 1997, Xalapa, Veracruz.

Amezcuca Cardiel, Héctor (1994), "Veracruz" en Pablo González Casanova y Jorge Cadena (coordinadores), *La República Mexicana. Modernización y Democracia de Aguascalientes a Zacatecas*, Vol.III, Colección: La Democracia en México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., La Jornada Ediciones, México.

Aziz Nassif, Alberto (1995), "Municipio y Transición Política: una pareja en formación" en Mauricio Merino (coordinador), *En busca de la Democracia Municipal, La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, México.

Baéz L. Mariano y Luis Pérez González (1994), "Veracruz: La Modernización Truncada. Elecciones locales en Veracruz 1988-1992", en Jorge Alonso y Jaime Tamayo (coordinadores), *Elecciones con Alternativas. Algunas experiencias en la República Mexicana*, Colección: La Democracia en México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM, Desarrollo de Medios, S.A. de C.V., La Jornada Ediciones, 1a. edición, México.

- Bassols Ricárdez, Mario (1994), "Ayuntamientos panistas en ciudades mexicanas. De la oposición leal al gobierno local", ponencia inédita presentada en la XV Reunión Nacional de Investigación Urbana (RNIU), *Poder, Cultura Política y Pobreza*, realizado en El Colegio de Michoacán, Zamora, Michoacán, en el mes de noviembre de 1994.
- _____ (1994b), "Para entender a Saltillo: la gestión panista de Rosendo Villarreal (1991-1993)", en Alicia Ziccardi (coord.), *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.
- Barrera Bassols, Dalia (1994), "Ser panista: Mujeres de las colonias populares de Ciudad Juárez, Chihuahua." en Alejandra Massolo (comp.), *Los Medios y los Modos. Participación Política y Acción Colectiva de las Mujeres*, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, 1a. edición, México.
- Barrera Bassols, Dalia (1995), "Aquí somos familia panista: las mujeres de las colonias populares en el panismo en Ciudad Juárez", en Anna M. Fernández Poncela (comp.), *Participación política de las Mujeres en México al final del Milenio*, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, México.
- Buganza, Gerardo(1997), "La fórmula desesperada" en *La Nación*, Año LV, Num.1987-1997, Órgano oficial del Partido Acción Nacional, 23 de mayo de 1997.
- Cabrero Mendoza, Enrique (1995), *Del administrador al gerente público*, INAP, México.
- _____ (1999), "Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en el gobierno municipal" en E. Cabrero y G. Nava (coords.), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, Miguel Ángel Porrúa – CIDE, México.
- Cárdenas Escobosa, Emilio (1996), "Institucionalidad y Política" en *Confluencias*, Órgano de difusión de la Reforma Democrática, No.3, Vol.I, Noviembre de 1996, Xalapa, Veracruz.
- Centro de Servicios Municipales "Heriberto Jara" (CESEM), (1995), *Memoria del Seminario Internacional. El Municipio y sus retos en la transición democrática*, Cuernavaca, Morelos, 10 y 11 de enero de 1995, Serie Memorias, Seminario Internacional, CESEM, Federation of Canadian Municipalities.

- Constantino, Mario T.(1999), “Espacio y experiencia: la acción colectiva de cara a la complejidad urbana” en *El Cotidiano*, Universidad Autónoma Metropolitana, Azcapotzalco, México.
- Cuéllar, Mireya (2003), *Los panistas. Quienes son. Dónde están. Qué representan*, La Jornada Ediciones, México.
- De Tocqueville, Alexis, (1996), *La Democracia en América*, Fondo de Cultura Económica, México.
- García, Brígida (1988), *Desarrollo Económico y Absorción de la fuerza de trabajo en México*, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, CEDDU, México.
- Garza, Gustavo (1999), *Cincuenta años de investigación urbana y regional en México, 1940 – 1991*, Con la colaboración de Araceli Damián, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, México.
- González Graf, Jaime. Alicia Ramírez (1979), “Partido Acción Nacional” en Antonio Delhumeau (director), *México, realidad política de sus partidos*, IMEP, México.
- Guillén López, Tonatiuh (1995), “Gobiernos municipales, actores sociales y cambio político. Una perspectiva desde la frontera norte de México”, en Mauricio Merino, (Coordinador), *En Busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. reimpresión, México.
- _____ (1996^a), *Gobiernos Municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, Miguel Ángel Porrúa/ El Colegio de la Frontera Norte, México.
- _____ (et. al.) (1996b), *La otra frontera norte de México. Sociedades y gobiernos de pequeñas dimensiones*, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Representación en México, 1a. edición, México.
- _____ (1996), *Nexos* 222, Junio 1996, p.19. México.
- _____ (1997), *Taller de Análisis “Gobernabilidad y Gestión local en Tijuana”*, Abril de 1997, Mimeo.
- Huntington, Samuel P. (1994), *La tercera ola de la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, Argentina.

- Krauze, Enrique (1997), *La presidencia imperial. Ascenso y caída del sistema político mexicano (1940-1996)*, Tusquets editores, México.
- López Monjardín, Adriana (1986), *La lucha por los ayuntamientos, una utopía viable*, Instituto de Investigaciones Sociales, Siglo XXI Editores, 1a. edición, México.
- Marby, Donald J.(1973), *Mexico's Acción Nacional, a catholic alternative to Revolution*, Syracuse University Press, New York.
- Martínez Vázquez, Griselda (2002), "La conformación de la élite panista. Relaciones diferenciales de poder entre los géneros", en Dalia Barrera Bassols (comp.), *Participación Política de las Mujeres y Gobiernos Locales en México*, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C., México.
- Massolo, Alejandra (1992^a), *Por Amor y Coraje. Mujeres en movimientos urbanos en la Ciudad de México*, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, México.
- _____ (comp.) (1992b), *Mujeres y Ciudades. Participación social, vivienda y vida cotidiana*, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, 1a. edición, México.
- _____ (Comp.), (1994), *Los Medios y los Modos. Participación Política y Acción Colectiva de las Mujeres*, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, 1a. edición, México.
- Mendoza Parissi, Martha. María Esther Anaya Pérez (2004), "El empleo: de su medición y de políticas públicas para fomentarlo" en Fundación Colosio, Veracruz, *Los grandes temas de los veracruzanos*, Xalapa, Veracruz, México, Pp.384 – 394.
- Merino, Mauricio (Coordinador), (1995), *En Busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1a. reimpresión, México.
- Nuncio, Abraham (1986), *El PAN. Alternativa de poder o instrumento de la oligarquía empresarial*, Editorial Nueva Imagen, México.
- Rodríguez, Alfredo y Lucy Winchester (eds.), (1997), *Ciudades y gobernabilidad en América Latina*, Ediciones Sur, Santiago.
- Rodríguez E. Victoria y Peter M. Ward, *Opposition government in Mexico*, University of New Mexico Press, Albuquerque.

Rodríguez Villafuerte, Beatriz y Castro Barrón, Laura (1994), "Mujer y Vida Familiar, un estudio de caso: Córdoba, Veracruz", en *Investigaciones Sociodemográficas en algunas regiones de México*, Asociación Mexicana de Población, Fondo de Población de Naciones Unidas, México.

_____(2000), "Mujeres y participación ciudadana en un ayuntamiento panista: Córdoba, Veracruz", en Barrera Bassols, Dalia (comp.), *Mujeres, ciudadanía y poder*, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, El Colegio de México, México.

____y Dulce Ma. Cinta Loaiza (2003), "Una aproximación a la participación política femenina en los municipios del estado de Veracruz", en Barrera Bassols, Dalia y Alejandra Massolo (comp.), *El municipio. Un reto para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres*, Instituto Nacional de las Mujeres, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, A.C., México.

_____(2003), *El Gobierno local y la gestión urbana. Guía para la participación ciudadana*, Sistema de Investigación del Golfo de México, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, Universidad Veracruzana, Xalapa, Ver., México.

_____(2004), "Gobiernos municipales, decisiones políticas y habitabilidad de las ciudades", en Ruth Lacomba (comp.), *La ciudad sustentable. Creación y rehabilitación de ciudades sustentables*, Editorial Trillas, México.

Salado Álvarez, Ana (1975), "Lo que vi en Acción Nacional", en *Imagen y Realidad de la Mujer*, Ma. Antonieta Rascón, Sepsetentas, México.

Salmerón Castro, Fernando (1995), "El trabajo en Veracruz: ¿Qué hay de nuevo?", CIESAS Golfo, Mimeo.

Sam Bautista, Magdalena (1996), "Mujeres Gobernando Municipios en Veracruz. Los casos de Banderilla, Coatepec y Gutiérrez Zamora.", Colectivo de Investigación, Desarrollo y Educación entre Mujeres, A.C., Xalapa, Ver., México.

Schteingart, Martha (1995), "Urban Research in Mexico, Colombia and Central America an Agenda for the 90", en R. Stren, *Latin America, Urban Research in the Developing World*, Universidad de Toronto, Canadá.

Schteingart, Martha (2000), "La investigación urbana en América Latina" en *Revista Papeles de Población*, UAEM, Año 6, No.23, enero-marzo, (Págs. 9-25) México.

- Schteingart, Martha. Emilio Duhau (coord.) (2001), *Transición Política y Democracia Municipal en México y Colombia*, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Global Urban Research Initiative, México.
- _____ (2003), "Políticas Sociales y Gestión municipal en México", en *Memoria del Primer Encuentro Nacional de Presidentas Municipales*, Instituto Nacional de las Mujeres, México.
- Stren, Richard. Patricia Mc Carney (1992), "Urban Research in the Developing World: Towards an Agenda for the 1990's.", *Major Report 26*, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto.
- Stren, Richard (editor) (1995), *Urban Research in the Developing World. Vol. III., Latin America*, Toronto, U of Toronto, Centre for Urban & Community Studies.
- Stren, Richard (1999), *Urban Governance and Politics in a Global Context: The Growing Importance of the Local.* Washington: The World Bank, Background paper for World Development Report.
- Tarrés, Ma. Luisa (1989), "Más allá de lo público y lo privado. Reflexiones sobre la participación social y política de las mujeres de clase media en Ciudad Satélite", en Orlandina de Oliveira (coord.), *Trabajo, Poder y Sexualidad*, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, 1a. edición, México.
- _____ (1990), "La oposición política y la idea de democracia entre las clases medias en la coyuntura actual", en Soledad Loaeza y Claudio Stern (coords.), *Las clases medias en la coyuntura actual*, El Colegio de México, Cuadernos del CES, 33., México.
- _____ (1991), "Campos de acción social y política de la mujer de clase media", en Vania Salles y Elsie McPhail (coord.), *Textos y Pre-textos. Once estudios sobre la mujer*, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, 1a. edición, México.
- Tomassini, Luciano (1993), *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, Washington, Banco Interamericano de Desarrollo, Serie Monografías 9.
- Venegas Aguilera, Lilia (1994), "Mujeres en la militancia blanquiazul", en Alejandra Massolo, (comp.), *Los Medios y los Modos. Participación Política y Acción Colectiva de las Mujeres*, El Colegio de México, Programa Interdisciplinario de Estudios de la Mujer, 1a. edición, México.

Ziccardi, Alicia (coordinadora) (1995), *La Tarea de Gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1a. edición, México.

Documentos.

Arias Hernández, Rafael (1992), *Información Básica Municipal de Veracruz*, Cambio XXI, Fundación Veracruz, Artes Gráficas, Xalapa, Ver.

Arriola Molina, Rafael (1994), *Córdoba. Jardín de cultura e historia*, Editora de Gobierno, Xalapa, Ver.

Bueno T., Juan, (1994), "Municipio de Córdoba. Trienio 95-97. Estado de Veracruz", Diagnóstico y propuestas de precampaña, Agosto de 1994.

Centro Estatal de Desarrollo Municipal (1995), "*Principales Leyes, Reglamentos y Funciones del Municipio*", Gobierno del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave, Veracruz, México.

Centro Estatal de Desarrollo Municipal (1998), *Presidentes Municipales 1998-2000*, Editora de Gobierno. Xalapa, Ver., México.

Centro Estatal de Desarrollo Municipal (1999), *Cuestionario base para la Enciclopedia "Los municipios de Veracruz"*, H. Ayuntamiento de Córdoba, Xalapa, Ver.

Centro Estatal de Estudios Municipales (1988), *Los municipios de Veracruz*, Colección Enciclopedia de los Municipios de México, Secretaría de Gobernación y Gobierno del Estado de Veracruz-Llave, Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F.

Comisión Estatal Electoral de Veracruz (CEE), 1989, *Información básica municipal Veracruz*, Centro De Estudios Políticos Económicos y Sociales (CEPES), PRI. Xalapa, Veracruz, México.

Gobierno del Estado de Veracruz-Llave (1996), *Gaceta Oficial del Estado Libre y Soberano de Veracruz-Llave*, No.135, 9 de noviembre de 1996.

Gobierno del Estado de Veracruz – Llave (2002), *Información Básica Municipal 2002*, Subsecretaría de Desarrollo Político, Dirección General de Desarrollo Municipal, Xalapa –Enríquez, Veracruz, México.

H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba, Archivo, Informes Anuales de Gobierno Municipal de 1994 a 2003, Veracruz, México.

- H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba, Informes Anuales de Gobierno Municipal Digitalizados, 2002 y 2003, Veracruz, México.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba (2002), *Reglamento para la promoción de la participación ciudadana. Para el Municipio de Córdoba, Ver.* Córdoba, Veracruz, México.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba (1995), *Plan Municipal de Desarrollo 1995-1997*, Córdoba, Veracruz, México.
- H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba (2001), *Plan de Desarrollo Municipal 2001-2004*, Córdoba, Veracruz, México.
- Instituto de Investigaciones Históricas-Sociales de la Universidad Veracruzana (1998), *El Estado de Veracruz*, Reproducción Fotomecánicas, S.A. de C.V. México, D.F., 7ª. reimpresión.
- IFE (1996), *Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establece la demarcación territorial de los trescientos distritos electorales federales uninominales en que se divide el país*, Diario Oficial 12 de agosto de 1996.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1995), *CD Veracruz, Conteo de Población y Vivienda, Resultados definitivos*, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1990) *Veracruz, Resultados Definitivos, XI Censo General de Población y Vivienda, 1990*, Veracruz, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2000), *XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1997), *XIV Censo Industrial, XI Censo Comercial y XI Censo de Servicios, Censos Económicos 1994*, Veracruz. Aguascalientes, Ags. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1997), *Anuario Estadístico del Estado de Veracruz*, INEGI, Aguascalientes, Ags., Gobierno del Estado de Veracruz.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1999), *Cuaderno Estadístico Municipal*. INEGI. Gobierno del Estado de Veracruz, H. Ayuntamiento Constitucional de Córdoba, Aguascalientes, Ags., México.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*, Sistema Contar 2000, México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2001), *Mujeres y Hombres en México*, Aguascalientes, Ags., México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2002), *Mujeres y Hombres 2002*. Aguascalientes, Ags. México.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2003), *Indicadores Estratégicos de la Encuesta Nacional de Empleo Trimestral*. INEGI Veracruz, Agosto 2003, México.
- Partido Revolucionario Institucional (1998), *Información básica estatal de los distritos electorales locales*, Comité Directivo Estatal del PRI., Xalapa, Ver., Gobierno del Estado de Veracruz.
- Musacchio, Humberto (1987), *Las capitales del Estado de Veracruz*, Universidad Veracruzana, Edit. Eón Editores, México.
- Universidad Veracruzana (1993), *Diccionario Enciclopédico de Veracruz*, Universidad Veracruzana, Edit. Futura Servicios de Comunicación Gráfica, Xalapa, Ver., México.
- Poder Legislativo del Estado de Veracruz (1992), *Compilación de ordenamientos municipales 1824-1992*, Editora de Gobierno, Xalapa, Ver., México.
- Sánchez Durán, Aurelio, et. al.(1978), *Breviario Municipal*. Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales del PRI. Editora de Gobierno, Xalapa, Ver., México.
- SEDERE (Secretaría de Desarrollo Regional) (1998), *Actualización del Programa de Ordenamiento de la Zona Conurbada de los Municipios de Córdoba-Fortín-Amatlán de los Reyes-Yanga*, Gaceta Oficial del Estado, Núm. 76, TOMO CLVIII, Xalapa-Enríquez, Ver., Jueves 25 de Junio de 1998, pp. 86-88.
- Transcripciones de las entrevistas individuales y de las reuniones de grupos focales. 1994-2004, Córdoba, Veracruz, México.
- Reportes de los grupos de discusión 1994 -2004.
- Consultas en Internet: Enciclopedia de los Municipios de México. <http://www.e-local.gob.mx/enciclo/veracruz/index.html>

ANEXOS.

ANEXO I. METODOLOGÍA.

Ante la ausencia de estadísticas confiables y datos que proporcionen un seguimiento más puntual de los nuevos procesos de participación ciudadana en los espacios locales, surgen en los últimos años múltiples estudios que utilizan la encuesta y las entrevistas con grupos focales como una herramienta fundamental para cuantificar los acontecimientos y a los actores, sus preocupaciones y motivaciones.

Partiendo de los objetivos planteados, el universo de estudio para esta investigación estuvo conformado por las autoridades, funcionarios y diversos actores sociales del Municipio de Córdoba, en el Estado de Veracruz de 1994 al 2004.

De ellos obtuvimos información importante acerca de:

1. Las percepciones de la población sobre la actuación de los gobiernos locales.
2. Las percepciones de las autoridades sobre la población y la forma en que estructuran actualmente sus demandas.
3. La valoración que hace la población de los gobiernos locales.
4. La valoración de las autoridades en torno a la participación ciudadana.
5. La opinión del trabajo conjunto y participativo que desarrollaron a lo largo de la investigación.
6. Las características de la participación de los ciudadanos y otros grupos sociales en espacios más plurales y participativos.
7. Algunos datos de las acciones gubernamentales o de las recientes iniciativas ciudadanas de movilización y de participación.
8. Las propuestas de algunas estrategias para fomentar y articular la participación de manera más efectiva.

A la población elegida se le aplicaron encuestas y algunos sujetos fueron seleccionados al azar para integrar los equipos para las reuniones con grupos focales. Las propuestas de participación ciudadana en la toma de decisiones para la gestión local, se hicieron básicamente a partir de la siguiente información:

1. Entrevistas individuales a informantes clave, tanto de la sociedad civil como a funcionarios de los Ayuntamientos e integrantes del Consejo Consultivo para el Desarrollo Urbano de la Conurbación Fortín, Córdoba, Amatlán y Yanga (CCDU) y del grupo Desarrollo Integral para la Región Orizaba-Córdoba.
2. Reuniones de Grupos Focales. Videos de las Entrevistas y transcripción de las mismas.
3. Evaluación y Análisis de las entrevistas y los videos.
4. Cursos y Talleres. En particular los Cursos: “Gestión Urbana Local y Participación Ciudadana” y “Ciudad, Recursos Naturales y Vulnerabilidad”.
5. Evaluación y análisis de los cursos. Notas de las sugerencias, comentarios y opiniones de los participantes.
6. Reuniones para la discusión del material con los participantes de los cursos, talleres y grupos focales.
7. Materiales y documentos preparados para los Cursos y Talleres o derivados de ellos, para mantener informada a la población y a los funcionarios municipales, del trabajo realizado, y recibir una retroalimentación a través de sus opiniones y sugerencias.

A partir de la información aportada por nuestros sujetos de estudio, identificamos ciertos *indicadores* que nos permitieron conocer las percepciones y la valoración que la población tiene de la actuación de los gobiernos locales, así como la que los gobiernos locales tienen de la población que gobiernan. Estos se pueden agrupar en torno a cuatro temas básicos:

- I. Las formas particulares que asume la gestión local en el municipio estudiado durante tres administraciones panistas.
- II. La participación en general y los tipos de participación identificados en cada gestión municipal. La concepción que los ciudadanos y las autoridades tienen de la participación ciudadana.
- III. Las acciones (toma de decisiones) de los gobiernos locales en torno a la participación ciudadana. La forma en que cada administración municipal ha interpretado dicha participación, y los mecanismos que han implementado para incentivarla, modificarla e incluso más recientemente, reglamentarla.
- IV. Las prácticas de los ciudadanos en torno a la participación ciudadana. Las causas por las cuales participan o no en las decisiones que se toman en su municipio.

Los principales actores en los grupos focales fueron los ciudadanos y los gobernantes quienes, a través de sus experiencias en el ejercicio de la función pública, explicaron los mecanismos que emplearon en sus respectivas gestiones para incorporar a la ciudadanía y así promover su participación en la toma de decisiones, o en la elaboración de programas, elementos que nos permitieron conocer y comparar los distintos procesos de acercamiento a la ciudadanía desarrollados en cada trienio y en el cuatrienio. Lo interesante fue que la investigación se inició a la par que las administraciones panistas en Córdoba empezaron su gestión y por lo tanto, estaban en el proceso de integración de sus programas y de sus planes de gobierno; de esta manera se logró un seguimiento e interacción con ellos desde los primeros años de sus respectivas gestiones.

Esta investigación concluye con una serie de propuestas para la *participación ciudadana*, como una contribución para avanzar en el estudio y el conocimiento de las características que ésta asume en los espacios locales. Su intención es que el *proceso* mismo de la investigación y sus resultados, se transformen en *insumos* para la *toma de decisiones* en los gobiernos locales, para de esta manera apoyar una gestión urbana local participativa, que contenga elementos para una toma de decisiones incluyente.

La participación ciudadana en la gestión local se configura a través de la actividad cotidiana de alcaldes, regidores y de funcionarios municipales, interesados en construir un diálogo con la sociedad civil. En la investigación buscamos que durante las distintas fases y en cada una de las sesiones de grupos focales, los participantes se sintieran con la confianza de exponer sus problemas, sus ideas, en un ambiente plural, con la intención permanente de apoyarlos en la construcción de un puente que vincule propuestas con acciones, deseos y aspiraciones con realidades, es decir, problemas con soluciones.

ANEXO II. CUADROS. CAPÍTULO I

En el siguiente cuadro se resumen los cambios que han ocurrido en la denominación jurídica de los territorios municipales que forman parte de la zona conurbada.

**CUADRO 1.
HISTORIA MUNICIPAL**

MUNICIPIO	FECHA	DECRETO	DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO
AMATLÁN DE LOS REYES	27/ abril/ 1825	Orden de la misma fecha	Amatlán se alude como ayuntamiento para esta fecha
	28/ marzo/ 1831	Estado de Veracruz: Informes de sus Gobernadores 1826-1986	Amatlán de los Reyes es municipalidad del cantón de Córdoba
	30/ junio/ 1893	Decreto N° 38	Se eleva a Villa el Pueblo de Amatlán del Cantón de Córdoba
	15/ enero/ 1918	Ley Orgánica del Municipio Libre	Amatlán de los Reyes es Municipio libre del territorio veracruzano.
	1º/ abril/ 1989	Decreto No. 434 que reforma los párrafos primero y segundo del artículo dos de la Ley Orgánica del Municipio Libre	Amatlán de los Reyes es Municipio del estado libre y soberano de Veracruz-Llave.
CÓRDOBA	3/ enero/ 1825	Orden de la misma fecha	Córdoba se alude como ayuntamiento para esta fecha
	26/ mayo/ 1825	Ley No. 46 expedida par al organización, policía y gobierno interior del estado; su división, establecimiento de autoridades políticas y sus dotaciones	Córdoba es cantón del departamento de Orizaba, del estado de Veracruz.
	3/ junio/ 1825	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz	Córdoba es uno de los antiguos partidos que conforman el territorio del estado.
	12/ diciembre/ 1830	Decreto No. 187	Se concede el título de ciudad a la villa de Córdoba
	10/ octubre/ 1855	Estatuto Orgánico	Córdoba es departamento del Estado de Veracruz
	18/ noviembre/ 1857	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz	Córdoba es uno de los 18 cantones en los que se divide el estado.
	3/ diciembre/ 1916	Decreto No. 53	Se declara capital del estado a la ciudad de Córdoba en forma provisional
	15/ enero/ 1918	Ley Orgánica del Municipio Libre	Córdoba es municipio libre del territorio veracruzano
	15/ julio/ 1930	Decreto No. 307	Se segregan del municipio de Córdoba las congregaciones de Fortín, Monte Blanco, Zapoapita y Tlacotengo para formar el municipio de Fortín, la cabecera se establece en el pueblo de este nombre
	1º/ abril/ 1989	Decreto No. 434 que reforma los párrafos primero y segundo del artículo dos de la Ley Orgánica del Municipio Libre	Córdoba es Municipio del estado libre y soberano de Veracruz-Llave.
FORTÍN	15/ julio/ 1930	Decreto No. 307	Se crea el municipio de Fortín. La cabecera se establece en el pueblo del mismo nombre
	7/ agosto/ 1948	Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz	Fortín es municipio libre del territorio veracruzano
	6/ agosto/ 1955	Decreto No. 114	Se eleva a la categoría de Villa el Pueblo de Fortín
	14/ noviembre/ 1959	Decreto No. 91	Se eleva a la categoría de ciudad la Villa de Fortín de las Flores
	1º/ abril/ 1989	Decreto No. 434 que reforma los párrafos primero y segundo del artículo dos de la Ley Orgánica del Municipio Libre	Fortín es Municipio del estado libre y soberano de Veracruz-Llave.
YANGA	28/ marzo/ 1831	Estado de Veracruz: Informes de sus Gobernadores 1826-1986	San Lorenzo Serralvo es municipalidad del cantón de Córdoba
	15/ enero/ 1918	Ley Orgánica del Municipio Libre	San Lorenzo es municipio libre del territorio veracruzano
	29/ noviembre/ 1932	Decreto del Ejecutivo del Estado	Se cambia denominación al municipio y cabecera de San Lorenzo de Serralvo por el de Yanga.
	11/ diciembre/ 1956	Decreto No. 57	Se eleva a la categoría política de Villa al pueblo de Yanga
	1º/ abril/ 1989	Decreto No. 434 que reforma los párrafos primero y segundo del artículo dos de la Ley Orgánica del Municipio Libre	Yanga es Municipio del estado libre y soberano de Veracruz-Llave.
MUNICIPIO	FECHA	DECRETO	DESCRIPCIÓN DEL CAMBIO

Fuente: División Territorial del Estado de Veracruz-Llave de 1810 a 1995, INEGI, 1996, pp. 104, 106 y 109

CUADRO 2.
MUNICIPIOS Y POBLACIÓN QUE GOBIERNA EL PAN EN VERACRUZ
2000-2004

MUNICIPIO		POBLACIÓN TOTAL
CLAVE	NOMBRE	
30	VERACRUZ-LLAVE	6,908,975
001	ACAJETE	7,514
003	ACAYUCAN	78,243
004	ACTOPAN	39,354
013	NARANJOS- AMATLÁN	26,377
018	AQUILA	1,776
021	Atoyac	22,619
028	BOCA DEL RÍO	135,804
034	CERRO AZUL	24,729
038	COATEPEC	73,536
041	COETZALA	1,834
043	COMAPA	17,094
044	CÓRDOBA	177,288
045	COSAMALOAPAN DE CARPIO	54,185
070	HIDALGOTITLÁN	18,205
071	HUATUSCO	46,477
076	ILAMATLÁN	12,956
077	ISLA	38,847
090	JAMAPA	9,969
100	MANLIO FABIO ALTAMIRANO	20,580
102	MARTINEZ DE LA TORRE	119,166
103	MECATLÁN	10,345
112	NAOLINCO	18,097
116	OLUTA	13,282
121	OZULUAMA DE MASCAREÑAS	24,394
123	PANUCO	90,657
125	PASO DEL MACHO	26,567
135	RAFAEL DELGADO	14,730
140	SAN ANDRÉS TENEJAPAN	2,214
145	SOCONUSCO	11,467
146	SOCHIAPA	3,105
154	TANTIMA	13,455
155	TANTOYUCA	94,829
156	TATATILA	4,881
159	TEHUIPANGO	17,640
165	TEPATLAXCO	7,844
179	TLACOTEPEC DE MEJÍA	3,624
188	TOTUTLA	14,952
189	TUXPAN	126,616
190	TUXTILLA	2,210
193	VERACRUZ	457,377
194	VILLA ALDAMA	7,991
196	YANGA	16,389
201	ZONGOLICA	39,814
203	ZOZOCOLCO DE HIDALGO	12,607
	POBLACIÓN TOTAL MUNICIPIOS PANISTAS	1'961,640

Fuente: Elaboración propia a partir de COESPO, Veracruz Demográfico, Breviario Estadístico 2001.

CUADRO 3.

**RELACIÓN DE MUNICIPIOS GANADOS POR EL PAN EN LAS ELECCIONES 2000.
DISTRITO, LOCALIDAD, PADRÓN ELECTORAL Y CONFORMACIÓN DE SUS CABILDOS.**

Distrito	Municipio	Localidades	Presidente Municipal	Población		Padrón Electoral		Regidores:
				H	M	H	M	Por partido político
I	1. Ozulama	1070	Oscar Pulido Ramírez	12,587	11,807	8,134	7,157	I y III PAN II PRI
I	2. Pánuco	686	Eddie Guzmán de Paz	45,106	45,551	29,799	29,314	I-IV y X PAN V-VIII PRI IX PRD
II	3. Tantima	146	Aristides Clemente V.	7,243	6,862	3,984	3,899	I - PRI
II	4. Tantoyuca	517	Héctor Lara Argüelles	47,468	47,361	25,026	25,726	I - IV y VIII PAN V - VII PRI
III	5. Ilimatlán	30	Fernando Barrios Zaleta	6,155	6,801	3,340	3,689	I - PRI
V	6. Cerro Azul	48	Ariel Viniegra Mógica	11,719	13,010	7,727	8,926	I - II PAN III y V PRI IV - DSPP
V *	7. Naranjos Amatlán	92	Eleuteria Soni Trinidad	12,444	13,933	7,756	8,924	I Y II PAN III Y IV PRI V PRD VI CD
V	8. Tuxpan	433	Oscar Octavio Greer Becerra	61,156	65,460	41,349	44,402	I, II y VIII PAN III y IV PRI V y VI PT VII - CD / IX-PRD
VII	9. Mecatlán	14	Dario de Jesús Salvador	5,145	5,200	2,398	2,575	I - PT
VII	10. Zozocolco de Hidalgo	27	Antonio Grande Gutiérrez	6,243	6,364	3,345	3,500	I - PRI
VIII	11. Martínez de la Torre	322	Jesús de la Torre Sánchez	57,782	61,384	37,299	39,781	I - V PAN VI - VIII PRI IX y XI CD X - PRD
IX	12. Naolinco	42	Héctor Sostenes Merino García	8,980	9,117	5,493	5,581	I - PRI
X	13. Acajete	46	Humberto Hernández G.	3,921	3,593	2,114	1,894	I - PRI
X	14. Tatatila	45	Césareo Martín Vázquez Bandala	2,541	2,340	1,327	1,188	I - PRI
X	15. Villa Aldama	8	Mario Soto García	3,955	4,036	2,128	2,222	I - PAN II - PRI
XII	16. Actopan	229	Pablo García Barradas	19,360	19,994	14,292	13,858	I - PAN II- CD III - PRI IV - PVEM V - PRD
XII	17. Coatepec	116	Miguel Ángel Cervantes Sánchez	35,577	37,959	23,156	25,632	I - III PAN IV y V PRI VI y VIII CD VII PRD

XIII	18. Atoyac	75	Isaias Pérez Luna	11,031	11,588	7,303	7,661	I y III II - IV -	PAN PRI PRD
*XIII	19. Comapa	72	Aurora Cantón Croda	8,776	8,318	5,115	4,484	I -	PRI
XIII	20. Huatusco	70	Alberto Urcino Méndez Gálvez	22,548	23,929	13,347	14,656	I - III	PAN
XIII	21. Paso del Macho	146	Rafael Pacheco Molina	13,265	13,302	8,407	8,266	I - II- III y IV-	PRD PRI
XIII	22. Sochiapa	11	Alfredo González Palestino	1,585	1,520	875	868	I -	PRI
XIII	23. Tepatlaxco	12	José Agustín Sampieri Reyes	4,105	3,739	2,389	2,078	I -	PRI
XIII	24. Tlacotepec de Mejía	7	Marcos Almanza Caiceros	1,814	1,810	1,097	1,064	I -	PRI
XIII	25. Totutla	33	Noé Rey López Martínez	7,493	7,459	4,562	4,441	I -	PRI
XIV	26. Aquila	5	Juan Merino Vázquez	848	928	493	512	I -	PT
XIV	27. Rafael Delgado	18	Pedro Enriquez Hernández	7,272	7,458	3,785	3,818	I -	PRI
XIV	28. Coetzala	5	Crispín García Galindo	885	949	538	550	I -	PRI
XIV	29. Córdoba	92	Edgar Hugo Fernández Bernal	82,983	94,305	56,297	64,891	I - V - VI - VIII- IX - CD X- PRD	PAN PRI PRD
XV	30. Yanga	44	Sara Ma. López Gómez	7,602	8,787	5,711	6,480	I -	PRI
XVI	31. San Andrés Tenejapan	9	Manuel López Flores	1,077	1,137	539	575	I -	PRI
XVI	32. Tehuipango	37	Francisco Chipahua T.	8,653	8,987	3,981	4,492	I -	PRI
XVI	33. Zongolica	144	Crispín Hernández Romero	20,043	19,771	11,165	10,733	I - II - III - IV -	PAN PRD PRI PAN
XVII	34. Veracruz	93	José R. Gutiérrez De Velasco Hoyos	215,863	241,514	145,241	168,732	I - VIII - IX, X, XI, XIII - PRI XII -	PAN PRI PRD
XVIII	35. Boca del Río	14	Adrián Sigifrido Ávila Estrada	63,528	72,276	46,658	54,166	I - VII y XI - PAN VIII - X - XII -	PRI PRI PT
XVIII	36. Jamapa	43	Victor Eneidino Morales Castro	4,981	4,988	3,201	3,274	I - II -	PAN PRI
XVIII	37. Manlio Fabio Altamirano	100	Martín Lagunes Heredia	10,284	10,296	6,901	6,877	I -	PRI
XIX	38. Cosamaloapan	129	Juan René Chiunti Hernández	26,059	28,126	18,554	20,425	I - V - VI - VII y IX - PRI VIII -	PAN PRI PRD
XIX	39. Tuxtilla	5	Severiano Flores Ordoñez	1,089	1,121	827	866	I -	PRI

XX	40. Isla	363	Antonio Huerta Martínez	19,136	19,711	10,968	11,584	I y II - PAN III - PT IV - PRI
XXI	41. Acayucan	328	Joel Alarcón Huesca	37,807	40,436	24,841	26,753	I - III y VIII - PAN IV a VI y IX - PRI VII - PRD
XXI	42. Oluta	77	Mauricio Gómez Delgado	6,337	6,945	3,849	4,255	I - PRI
XXI	43. Soconusco	62	Tomás Carmona Fonseca	5,588	5,879	3,007	3,200	I - PRD
XXII	44. Hidalgotitlán	155	Victor Juárez Bedolla	9,191	9,014	5,170	4,725	I - PAN II - PRI

Fuente: Elaboración propia a partir de: INFORMACIÓN BÁSICA MUNICIPAL 2002. Gobierno del Estado de Veracruz. Subsecretaría de Desarrollo Político. Dirección General de Desarrollo Municipal. Xalapa-Enriquez, Veracruz. México. Mayo 2002.

CUADRO 4.

CRONOLOGÍA DE LOS PRESIDENTES MUNICIPALES DE CÓRDOBA

1955 - 2004

Presidente	Período	Partido
León Sánchez Arévalo	1955-1958	PRI
Pablo de la Llave Krauss	1958-1961	PRI
Rafael Espinosa Flores	1961-1964	PRI
Silvestre Aguilar Morás	1964-1967	PRI
Guillermo García Rivera	1967-1970	PRI
Héctor Salmerón Roiz	1970-1973	PRI
Julio Zapata Castro	1973-1976	PRI
Silvestre Aguilar Morás	1976-1979	PRI
Juan Herrera Marín	1979-1982	PRI
Jorge Neri Morales	1982-1985	PRI
Carlos Manuel Mendoza Zavala	1985-1988	PRI
Bernardo Cessa Camacho	1988-1991	PRI
Enrique Bustos Bertheau	1992-1994	PRI
Jaime Tomás Ríos Bernal	1995-1997	PAN
Armando Croda de la Vequia	1998-2000	PAN
Edgar Hugo Fernández Bernal	2001-2004	PAN