

13  
2ef

000470

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES

PLANTEL ACATLAN

'99 FEB 25 PM 12 03

“LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LA  
MODERNIZACION MUNICIPAL  
(CASO DE NAUCALPAN DE JUAREZ,  
ESTADO DE MEXICO 1994-1996)”

T E S I S  
PARA OBTENER EL GRADO DE  
**Licenciado en Ciencias Políticas y  
Administración Pública**  
P R E S E N T A  
**RAUL VAZQUEZ MARTINEZ**

Asesor: Maestro Carlos Castaño Asmitia

Acatlán, Edo. de Méx.

Febrero 1999



TESIS CON  
LLA DE ORIGEN

27 1458



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
PLANTEL ACATLAN**

---

**“LA PARTICIPACION CIUDADANA Y LA MODERNIZACION  
MUNICIPAL (CASO DE NAUCALPAN DE JUAREZ, ESTADO DE  
MEXICO 1994-1996)”.**

**TESIS**

**Para obtener el grado de Licenciado en Ciencias Políticas  
y Administración Pública.**

**ASESOR: MAESTRO CARLOS CASTAÑO ASMITIA**

**AUTOR: RAUL VAZQUEZ MARTINEZ**

No. De cuenta 8207997-2

Generación 87-91.

4 de febrero de 1999

**CONTENIDO**

	PÁGS.
PRESENTACIÓN .....	3
INTRODUCCIÓN .....	5
<b>I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA MODERNIZACIÓN EN EL MUNICIPIO .....</b>	<b>8</b>
<b>1.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL .....</b>	<b>14</b>
<b>A) LA DEMANDA DE SERVICIOS PÚBLICOS .....</b>	<b>16</b>
<b>B) LA PARTICIPACIÓN EN INFRAESTRUCTURA URBANA .....</b>	<b>21</b>
<b>C) LA PARTICIPACIÓN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA .....</b>	<b>26</b>
<b>1.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LA MODERNIZACIÓN.....</b>	<b>27</b>
<b>A) LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA .....</b>	<b>27</b>
<b>B) LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL .....</b>	<b>36</b>
<b>C) LOS ENFOQUES DE LA MODERNIZACIÓN .....</b>	<b>40</b>
<b>1.3. SOLIDARIDAD Y LA ORGANIZACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>48</b>
<b>A) SOLIDARIDAD Y LA MODERNIZACIÓN .....</b>	<b>51</b>
<b>B) LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA .....</b>	<b>54</b>
<b>C) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD             PARA EL MUNICIPIO .....</b>	<b>57</b>

II. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NAUCALPAN ..... 61

2.1. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

DE NAUCALPAN ..... 61

A) PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN NAUCALPAN ..... 62

B) LOS CANALES INSTITUCIONALES. .... 65

C) LA FORMAS ALTERNATIVAS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. .... 69

2.2. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN NAUCALPAN ..... 72

A) DESARROLLO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO NAUCALPENSE ..... 72

B) EL EJERCICIO MODERNIZADOR PARA EL PERIODO 1994-1996 ..... 80

III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL

UNA PROPUESTA PARA NAUCALPA..... 102

A) DISEÑO DE UN MODELO ..... 102

B) APERTURA DE UNA NUEVA AGENDA ..... 108

CONCLUSIONES ..... 116

GLOSARIO..... 119

APÉNDICES ..... 126

BIBLIOGRAFÍA ..... 131

## PRESENTACIÓN.

El presente documento tiene como propósito el contribuir al estudio y análisis de la problemática social y gubernamental del municipio en México, en particular de Naucalpan de Juárez, los que se convierten en los ejes rectores de la investigación **“LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL: EL CASO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ; ESTADO DE MÉXICO 1994-1996”**

Para el caso del propio municipio, el proceso de modernización se comienza a dar al principio de la presente década de una forma muy paulatina, debemos de reconocer que este proceso en Naucalpan encontró suelo fértil debido fundamentalmente a su estructura organizacional y financiera la cual aportó la suficiente solidez para implantar el modelo, lo que hubiera sido sumamente difícil si se tratará de otro municipio del Estado de México, aunque no es el único caso que se llevo a cabo en la entidad.

En cuanto a la participación ciudadana, esta cuestión lleva más tiempo de aplicarse en este municipio y los casos que podemos encontrar son muy ricos y variados. la cuna del ciudadanía como es conocida por el alto nivel de organización de los organismos civiles hacen muy interesante desde cualquier punto de vista el desarrollo social del municipio naucalpense.

El periodo en el cual incursionaremos permea la investigación de manera sustancial, los datos y cifras aquí citados y algunos procedimientos tienen origen en documentos de primera mano y del material recolectado y publicado por el propio ayuntamiento sobre la experiencia de gobierno por parte de los directamente involucrados, la Presidencia Municipal, la Coordinación Técnica de la Presidencia, la Coordinación de Asesores y la Subdirección de Concertación en Solidaridad del H Ayuntamiento de Naucalpan.

Quisiera dejar constancia de mi agradecimiento al **LIC. ENRIQUE JACOB ROCHA**, por la disposición, interés y apoyo que mostró en el proyecto, por sus valiosos comentarios y acceso a la información requerida durante y después de su gestión como Presidente Municipal de Naucalpan, los cuales fueron moldeando el perfil de la investigación

En lo particular quisiera reconocer las valiosas aportaciones del **LIC. CARLOS ALFARO SÁNCHEZ** en las diversas etapas de la investigación y por su disposición para precisar los contenidos que aparecen en la misma

Por otra parte quiero dejar patente mi agradecimiento a todos mis compañeros y amigos de generación quienes con sus comentarios y ayuda documental forman parte también de este trabajo, los **LIC. DAVID AGUILAR RODRÍGUEZ, JOSE RENATO MAGAÑA RÍOS, NESTOR AVILA, LUCIANO MARTÍNEZ CASTULO, ALBERTO SAAVEDRA RAMÍREZ, JESÚS SANTOS AGUILAR, ARMANDO GUERRERO LECONA, SAÚL GUTIÉRREZ TORRES, FERNANDO ESPINZA OLMOS, GUILLERMO GARCÍA ALVAREZ, HUMBERTO GONZALEZ MONZALVO, GILBERTA CHAVEZ PEREZ, MARTHA VEGA CORTES, LILIA ANTONIETA REAL MAZARIEGOS Y RAÚL GERARDO GARCIA GARCIA.**

Quiero agradecer muy especialmente a mi asesor el Profesor **CARLOS CASTAÑO ASMITA** por las facilidades, conducción y apoyo brindado para poder llevar a cabo esta investigación, así como a **GABRIELA RESENDIZ ALDAPE** por su labor de captura y formato del trabajo, de manera muy especial por su tiempo y persona a **ROSALBA SARABIA PEREZ** a quien dedico este trabajo.

Debo mencionar la colaboración de la **Lic. Elsa Mireya Coria Ayala** por sus acertadas apreciaciones y corrección de estilo, mi gratitud y sincero agradecimiento

En fin a todos los que de alguna manera fueron a través de este tiempo interesándose por este trabajo y han contribuido al termino del mismo, A MIS PADRES **AGUSTÍN VÁZQUEZ Y MICAELA MARTINEZ**, A MIS HERMANOS **ILDEFONSO, FRANCISCO, AGUSTIN, BLANCA LETICIA Y MARIA DE LOURDES**, A MIS FAMILIARES, AMIGOS, MAESTROS, COMPAÑEROS DE ESCUELA DE LA E.N.E.P. ACATLAN Y DE TRABAJO TANTO DEL AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN COMO DE LA COORDINACIÓN GENERAL DE ASUNTOS METROPOLITANOS Y A USTED LECTOR A QUIEN VA DIRIGIDO ESTE ESTUDIO.

## INTRODUCCIÓN.

---

El estudio de la modernización y de la participación ciudadana no es privativo del saber de los economistas, sociólogos, administradores, politólogos, etc; han encontrado importantes vínculos y relaciones causales entre sus respectivas áreas y viceversa.

Hacer una revisión exhaustiva de lo que se ha escrito en estas materias rebasa con mucho las posibilidades e intenciones de este trabajo; sin embargo, considero conveniente ofrecer un breve recuento que nos permita tener una idea más clara de la forma en que se les define, en encontrar su conceptualización histórico-lingüística y el potencial que encierran, al igual que el sentido que adquieren al aplicarlos en la praxis gubernamental.

Y aunque Naucalpan de Juárez no llega al extremo de carecer de archivos y antecedentes, el acceso a la información documental del tema presenta algunas dificultades, sobre todo en lo referente a las cifras de programas específicos, financieros e informes oficiales. El cual se solventó de alguna manera con entrevistas impersonales con algunos ex funcionarios de la administración y con la recopilación de algunas publicaciones hechas del tema.

Es importante destacar que la percepción ciudadana de los actos de gobierno depende de la forma en que estos los afecten, por ello, una determinada acción se puede considerar un acierto por algún segmento y para otros, un desacierto. Este solo hecho nos dificulta emitir una conclusión irrefutable sobre el desempeño final de una administración determinada.

Por esta razón, a lo largo de esta investigación se mencionan algunas opiniones sobre mejoras parciales para el desempeño de la gestión municipal o de observaciones en las que consideramos pertinente corregir.

Para ubicar el estudio, mencionaremos el objetivo general, la hipótesis de este, el desarrollo de los capítulos y en las conclusiones comentamos la aportación del estudio de caso a esta.



El objetivo general de este proyecto es el de analizar las condiciones espacio-temporales del proceso de desarrollo de la participación ciudadana en la modernización de la administración pública en Naucalpan durante el periodo de 1994-1996.

Tratando de dar respuesta a la siguiente interrogante que refleja la tendencia política y administrativa del país, la modernización, no sólo como una definición sino como un paradigma que busca insertarse como realidad, es en este sentido que nos preguntamos si ¿Es la sociedad civil de Naucalpan la que moderniza a su gobierno o es el gobierno municipal el que impulsa su propia modernización y el de su sociedad civil? Para contestar esta pregunta planteamos la siguiente Hipótesis, LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN NAUCALPAN SE DERIVA DEL CAMBIO DE LA FRACCIÓN GOBERNANTE QUE IMPULSA COMO EJE FUNDAMENTAL EN SU PROGRAMA DE GOBIERNO A LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y ABRE AMPLIOS CANALES PARA QUE ÉSTA COADYUVE MAS AMPLIAMENTE EN LAS ACCIONES DE GOBIERNO Y EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES LEGITIMANDO CON ELLO EL EJERCICIO DEL PODER ATRAVÉS DE UN MODELO DE INNOVACIÓN EN LAS POLÍTICAS PUBLICAS COMO ELEMENTOS QUE CARACTERIZAN ESTE CAMBIO

En busca de su comprobación desarrollamos los siguientes apartados.

El capítulo I introduce al lector en un entorno en donde los impactos de las corrientes políticas y económicas del exterior han conducido a una nueva forma de relación del Estado mexicano con sus componentes; es decir, con un nuevo federalismo. Posteriormente se hace un análisis de las categorías de participación y de modernización a nivel general y su relación en las actividades más comunes del municipio, como lo son los servicios públicos, la infraestructura urbana y la seguridad pública. De igual manera, y del lado de la sociedad, se analiza su forma de organización social y forma de participación en el Programa Nacional de Solidaridad desde la perspectiva de su vinculación con el gobierno, que en este caso es el municipal

En el capítulo II se parte de la concepción de la modernización de la administración pública en Naucalpan y la participación de la ciudadanía en ésta, se analiza a manera sintética las principales características de la misma y su desarrollo histórico. De igual manera, los canales que se tienen por parte del municipio para captarla, cooptarla y las formas que surgen desde la propia sociedad organizada para participar defendiendo sus genuinos intereses. Asimismo, se hace un análisis histórico del municipio naucalpense y se termina con un recuento de las acciones por área más relevantes que se realizaron durante la gestión de 1994-1996 y el cómo la ciudadanía participó en estos cambios

El capítulo III presenta una propuesta de mejoramiento de la modernización en los procesos, procedimientos y actividades del aparato político-administrativo del gobierno naucalpense a través del modelo innovador, finalizando con una agenda de los temas más relevantes que pudieran ser retomados para nuevos estudios y que en el municipio son prioritarios atender.

En las conclusiones se pretende dar una explicación de los factores que a nuestro juicio han influido para hacer de Naucalpan de Juárez -según la opinión de algunos políticos- la "cuna del ciudadanismo" y una de las administraciones más modernas que en cuanto a este nivel de gobierno se refiere. Asimismo, se comenta la respuesta que el estudio de caso aporta a la hipótesis general.

Finalmente, se incluye un glosario de términos relacionados al tema municipal para que el lector encuentre en ello una herramienta más dúctil para la comprensión del estudio, así como un apéndice que complementa a la investigación.

## I. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA MODERNIZACIÓN EN EL MUNICIPIO

Es a finales de los años 80's cuando los grandes desequilibrios, excesos y falta de eficiencia del Estado interventor ponen de manifiesto la necesidad de cambiar el rumbo que se había aceptado como modelo casi único de desarrollo y a adoptar entonces una estrategia para encarar su crisis; impulsando transformaciones de fondo en el aparato público con la finalidad de corregir, mejorar y elevar sustancialmente la capacidad de gestión del Estado; lo que recompone entonces su relación con los sectores y actores que le componen, así como su forma de organización en todos sus niveles, lo que ha traído a cuenta una nueva forma de relación intergubernamental y una recomposición en su actuar con la sociedad y en particular con el ciudadano

Dentro de esta estrategia esta la del impulso de un nuevo federalismo que trata de romper las inercias de nuestra realidad económica y política dominada por una organización política centralizada, no obstante que el país se caracteriza formalmente por una estructura federal de gobierno.

Las demandas, junto con el agotamiento de las estructuras centralizadas de intermediación política, han forzado también al gobierno federal a reconocer la importancia de repensar al federalismo mexicano y encontrar una relación nueva no solamente entre gobiernos, sino también en la estructura formal de las facultades legales de los niveles nacionales, regionales y locales. Aunque la discusión sobre el federalismo mexicano se ha caracterizado por ser más un discurso que un verdadero intercambio de ideas y propuestas.

No obstante, ello habla de la existencia de un ánimo federalista inmerso en el proceso de Reforma del Estado que implica replantear las relaciones Estado-sociedad civil y las intergubernamentales (ENTRE ESFERAS DE GOBIERNO) Se prefiere entonces la existencia de instituciones diversas de decisión gubernamental que sean autónomas y



YOLANDA SENTÍES nos dice que la participación social "es la participación de las personas que integran las comunidades con el propósito de satisfacer sus necesidades o alcanzar objetivos comunes para lograr su propio desarrollo y mejorar sus condiciones de vida".<sup>2</sup>

Con la definición anteriormente vertida, que coincide en lo general con la planteada por CESAR CAMACHO QUIROZ y que apunta 'la participación ciudadana, es no sólo la colaboración de los vecinos en la ejecución de la obra pública, es mucho más; es asumir cabalmente el papel que todos tenemos en la búsqueda de mejores condiciones de vida, es cumplir nuestras obligaciones fiscales, cuidar el ambiente y acatar las normas de tránsito y quizás, muy especialmente, observar los llamados por la Constitución, reglamentos gubernativos y de policía que en los municipios preveen las obligaciones de los ciudadanos frente a sus iguales no obstruir la vía pública, pintar las fachadas de sus casas, no desperdiciar el agua, no romper la arquitectura urbana, hacer uso de la acción popular para denunciar a quienes atenten contra la ecología, etc.'<sup>3</sup>

El concepto de participación que proponemos es el siguiente: PARTICIPAR ES COMPARTIR ESFUERZOS, COMPROMISOS, ANHELOS, PROBLEMAS. ES EL TRABAJO COLECTIVO Y COORDINADO DE UN GRUPO DE INDIVIDUOS QUE COMPARTEN UN ESPACIO FÍSICO EN COMUN Y CON OBJETIVOS A FINES.

Dentro del ámbito y la vida local resulta importante el fomento y la promoción a la participación social en las tareas del municipio, toda vez que 'las posibilidades reales de participación ciudadana son menos amplias en los grandes conjuntos que en las comunidades pequeñas. Si bien es cierto que los medios de comunicación pueden ser un poderoso acicate para la formación de la conciencia nacional e internacional, el interés individual en la cosa pública está más cerca de los problemas y las aspiraciones del lugar donde vive cada quién que de los asuntos relacionados con la totalidad de un país o del

---

<sup>2</sup>SENTÍES E YOLANDA ORGANIZACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA MUNICIPAL. PAG 5

mundo entero porque el ciudadano los conoce de primera mano (...). En la medida en que cada comunidad se convierta en sujeto activo de su propio desarrollo, la unidad nacional es más fuerte por la semejanza de los propósitos compartidos en la suma de todas las pequeñas comunidades".<sup>4</sup>

La participación ciudadana refuerza los vínculos de convivencia entre la sociedad y el gobierno, ya que el trabajo conjunto entre los vecinos y las autoridades estrecha la confianza de la población que al informar respecto a sus necesidades, demandas y sugerencias a las instancias de gobierno correspondiente, permite que éstas actúen y den soluciones a sus peticiones con base a un conocimiento real del entorno social. "Con su colaboración, la comunidad se hace responsable de su propio desarrollo y se origina una nueva actitud ante las autoridades al no esperar a que éstas atiendan todos sus problemas, sino que la población mediante su participación colectiva procure resolver aquellos que están dentro de sus posibilidades, tratando en todo caso de asegurar el bienestar general."<sup>5</sup>

La posibilidad de ahorro en recursos financieros para la realización de obras y prestación de servicios públicos es posible si la comunidad participa con aportaciones de mano de obra voluntaria, recursos materiales o aportaciones económicas. Después de todo "La experiencia nos muestra que sin la participación popular se debilitan los vínculos de vecindad y la identificación entre gobierno y comunidad; se propicia la apatía y desinterés por parte de la ciudadanía con relación a su ingerencia directa en la solución de los problemas existentes, a nivel municipal, estatal y nacional; por si fuera poco, veríamos más alejado el trazo de metas paralelas en estrecha relación comunidad-autoridad (...) la dimisión de desarrollo de una entidad aumentaría considerablemente con la fusión de esfuerzos y la comunidad, canalizados al establecimiento de instituciones debidamente organizadas de participación popular, además se acabarían diversos

<sup>3</sup>CAMACHO QUIROZ, CÉSAR. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL DESARROLLO MUNICIPAL. PAG. 184

<sup>4</sup>GONZÁLEZ PEDRERO, ENRIQUE. UNA DEMOCRACIA DE CARNE Y HUESO, PAG. 17.

aspectos de urgente necesidad que, en algunos casos, con la sola contribución de las autoridades gubernamentales es imposible satisfacer.”<sup>6</sup>

Este tipo de participación representa un apoyo sustancial respecto a la colaboración ordenada y permanente de la sociedad hacia el gobierno municipal. De ahí que ésta promueva las asociaciones de colonos, los clubes de servicios, los partidos políticos, los comités de manzana, las juntas de vecinos, los consejos de colaboración municipal y el propio gobierno municipal para apoyar el cumplimiento de los planes y programas de gobierno, o bien realizar obras y acciones de beneficios colectivos. Tiene por objeto colaborar de manera ordenada y permanente en la solución de los problemas sentidos por los habitantes del municipio, así como apoyar a las autoridades a lograr un desarrollo comunitario. Lo que permite al ayuntamiento una mejor coordinación y eficiencia en las acciones que realiza.

La participación que ofrecen estas diversas organizaciones deben ser promovidas y reglamentadas por los ayuntamientos a efecto de asegurar su colaboración permanente en las acciones de gobierno.

La sociedad civil enfrenta el reto de adecuar sus esquemas de participación; de no hacerlo, estaría renunciando a la posibilidad de influir y beneficiarse de dichos cambios. Los municipios por ser su forma inmediata de participación no están al margen; por el contrario, son el espacio idóneo para ello.

Finalmente, las experiencias de procesos de desarrollo basados en la participación nos demandan prestar una especial atención a las mismas; pero, sobre todo, al futuro y evolución de dichos procesos. Transitar hacia el camino de los gobiernos actuando para el pueblo y en función del mismo es un reto que nos exige abrir canales, mecanismos e instituciones adecuadas, pero sobre todo eliminar manipulaciones, deformaciones y obstáculos.

<sup>5</sup>INAP, OP.CIT.PÁG.5

<sup>6</sup>SENTÍES E. YOLANDA.OP.CIT. PÁG. 27

La participación ciudadana, vinculada al poder público, requiere considerar al gobierno democrático, honesto y con capacidad de organización y dirección. Así, es menester que un gobierno sea reconocido como representativo y defensor de las libertades y valores de la sociedad; además, mostrando transparencia en el manejo de sus recursos con capacidad de diálogo y manejo de relaciones con los diferentes actores sociales.

Para lograr procesos de participación se requiere, además, contar con mecanismos institucionales que la permitan y, sobre todo, la estimulen. Por el lado de la sociedad civil, será necesario contar con interlocutores validados y con capacidad de interactuar en un contexto de interdependencia, concertación y negociación.

Sin embargo, muchas veces puede existir más retórica que realidad, devaluando el proceso de participación. De igual forma, la participación no puede ser un programa cuya aplicación dependa del voluntarismo de los gobernantes. La participación es una forma de gobierno. Indudablemente, la participación ciudadana ha encontrado su fundamento en la crisis de la eficacia del Estado, donde se postulaba el alto crecimiento del aparato estatal, redundando en un reforzamiento de dicha participación.

Estas ideas postulan la necesidad de orientar la actuación de un Estado autolimitado a opciones realistas cuya capacidad fundamental sea la comprensión de los intereses del grupo, de las organizaciones y de los distintos agentes sociales, originando una imperiosa necesidad de diálogo, concertación y manejo de procesos de inducción, cambiando el estilo de trabajo gubernamental. Desafortunadamente, en la mayor parte de los gobiernos, es normal considerar un diseño general de las políticas, dejando lo específico para las burocracias y otros niveles de decisión gubernamental, generando problemas de filtros, interpretación y acomodos diversos en el entramado burocrático.

Es importante observar que el Estado puede tener varias respuestas respecto de la participación. Puede, en primer lugar, suprimir todos los intentos de participación de la comunidad (MODALIDAD ANTI-PARTICIPATIVA) o, en segundo lugar, puede promover ampliamente la participación (MODALIDAD PARTICIPATIVA), buscando la movilización de toda la comunidad para el desarrollo social. En tercer lugar, puede utilizar la participación con



motivos posteriores y manipular programas para su propio fin (MODALIDAD MANIPULADORA).

Finalmente, -el Estado puede tener una política vagamente formulada o medianamente ejecutada de participación de la comunidad (MODALIDAD INCREMENTAL)

Se requiere, por consiguiente, una forma de trabajo con un gobierno y la sociedad civil vinculados en un constante diálogo y con instituciones adecuadas para fomentarlo y permitir a cada una de las instancias cumplir su rol y generar de manera conjunta un desarrollo más justo y equilibrado.

### 1.1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

El desarrollo de los municipios requiere hoy en día la convergencia de múltiples esfuerzos. De todos son conocidas las diversas limitantes de estos espacios de gobierno, pero también existen enormes potencialidades de desarrollo en ellos. Parte de este potencial se encuentra en las sociedades mismas de los municipios, pudiendo ser el eje mediante el cual nos acerquemos a la vieja aspiración del municipio libre.

En este sentido, es importante reconocer la relevancia de procesos de desarrollo basados en movimientos sociales donde conviven la solidaridad, la competencia y, sobre todo, procesos de concertación y negociación. Hoy en día se exige al gobierno municipal competir por los recursos, por definición escasos. Esto sólo es posible con una administración pública cuya orientación esté basada en el logro de objetivos de manera eficiente, y brindando satisfactores basados en demandas sociales. Parte de la exigencia demanda para su cumplimiento una interlocución entre gobierno y sociedad

Si observamos los niveles de pobreza existentes y persistentes, podemos subrayar la necesidad de acción gubernamental y social hacia la búsqueda de mínimos de bienestar, lo cual se ve constreñido por la carencia de recursos y la estrechez de sus posibilidades de actuación dada la envergadura del problema.

Dadas las múltiples limitantes de los gobiernos actuales y la exigencia de una actuación basada en procesos sociales, el reto principal se transforma en la búsqueda por la democratización de los gobiernos municipales mediante la cual pueda obtenerse el logro

de mayor participación ciudadana en la generación de beneficios y servicios colectivos.

Ligado a esto, y aunque parezca contradictorio, es necesario contar con una atinada participación gubernamental en un contexto donde las fuerzas del mercado condicionan la participación de los distintos agentes sociales. La experiencia económica reciente ha demostrado que, mas allá de la retórica, las fuerzas del mercado han requerido la continua expansión del Estado. Se trata de aliados, no de adversarios

La participación exige como principio lógico la reconstrucción funcional de roles y atribuciones en la praxis local. Para el gobierno local y su administración representa un ensanchamiento de los espacios de actuación incorporando elementos de carácter socio-político, apropiándose el ayuntamiento del liderazgo político y actuando como el agente direccionador y coordinador de los esfuerzos comunitarios

La vinculación de la comunidad al aparato gubernamental no se dirige única y exclusivamente a la toma de decisiones, puesto que, trastocando la mera formalidad jurídica, se incorpora la instrumentación de respuestas concretas a necesidades específicas. Creemos que éste será precisamente el reto de la administración municipal en las siguientes décadas: la integración de la sociedad al quehacer público; la búsqueda de formas innovadoras de corresponsabilizar a la población en la generación, formulación e implementación de sus propios satisfactores. Estos pueden oscilar entre la simple y llana consulta pública hasta la autogestión social.

La participación pasa a ser un elemento vital para el logro de los propósitos fundamentales de la administración municipal por su impacto en la disminución en la resistencia al cambio, en la suma de esfuerzos y recursos, en el enriquecimiento de tareas y logros en el desarrollo colectivo y en la conformación de un sistema integrado.

Ciertamente, los conflictos y las diferentes percepciones sobre las modalidades de actuación no pueden ser eliminadas; pero el espíritu de equipo, bajo el cuál se puede trabajar, y la identificación de un sentido claro de actuación común permitirán, en gran medida, encontrar puntos de influencia y de actuación favorable al fin último del gobierno

municipal: servir a la comunidad y conjuntarse con la sociedad para resolver los problemas comunes a la misma.

Es importante destacar que las áreas en donde se manifiesta una participación más activa de la ciudadanía dentro del ámbito municipal por su importancia, ya que la problemática que plantea afecta de manera inmediata a la población, son: Los Servicios Públicos, las Obras Públicas, la Seguridad y la Promoción Económica, ya que las acciones ejercidas son de afectación tangible para la ciudadanía

#### **A) LA DEMANDA DE SERVICIOS PÚBLICOS.**

Con base en lo anterior, entendemos que el municipio es un espacio que puede y debe ser su propio promotor de desarrollo, donde el ayuntamiento debe ser un coordinador que integre los distintos esfuerzos y establezca una dirección hacia el logro de objetivos que permitan no sólo un crecimiento económico, sino un desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad. El papel primordial del ayuntamiento es generar políticas acordes a las demandas y necesidades, constituyéndose en una bisagra entre las instancias gubernamentales y la sociedad civil.

El abanico de necesidades de respuestas es muy amplio, haciendo referencia a cuestiones muy diversas. En el municipio, los diversos actores que se articulan en torno a las necesidades y demandas pueden ser desde grupos de opinión, hasta el propio ayuntamiento como actor protagónico. A nivel municipal surgen conflictos y cuestiones que se problematizan socialmente debido a elementos incidentes de diversos tipos: socio-políticos, socio-económicos, administrativos, normativos, culturales, de interacción entre los gobiernos, etc. Referido sólo a la generación de políticas de desarrollo, en términos de prestación de servicios, debe sustentarse necesariamente en las características específicas confluente en la dinámica municipal. Por ende, es imperativo considerar los principales elementos determinantes de las formas de prestación de servicios, de la capacidad de los ayuntamientos para responder a las demandas sociales por mayores satisfactores públicos y, paralelamente, de la gestión administrativa y organizativa del municipio.

Gran parte de las posibilidades de mejorar los servicios públicos se ha derivado de la incorporación de agentes sociales en su prestación, no sólo bajo procesos de privatización, sino de concientización y generación de participación ciudadana espontánea para dar respuesta a necesidades importantes de la sociedad en conjunto.

Si bien es altamente valorada la participación ciudadana en la prestación de los servicios o determinación de políticas de bienestar, el gran reto consiste en recuperar procesos espontáneos y, sobre todo, inducir procesos de participación. En muchas ocasiones la gente misma no ve razón alguna para participar. Muchas personas no están seguras de que la participación pueda resultarles útil. De igual manera, existe desconocimiento por parte de los agentes sociales de ciertos apoyos de modalidades de servicios brindados por los gobiernos municipales. Así, la participación se encuentra restringida por falta de información. EL PROBLEMA MAYOR ES NO CONTAR CON SISTEMAS ADMINISTRATIVOS CENTRADOS EN LA GENTE.

De ahí, el reto de lograr procesos de organización social, de recoger modos de organización y participación novedosos, y de lograr un amplio sentido de colaboración donde la participación social sea más costumbre que exigencia. Esto podrá, en alguna medida, permitir mejoras en muchos aspectos de la vida social. Los efectos provocados por la participación ciudadana en las actividades públicas son de enorme envergadura.

Definimos a los servicios públicos municipales como "La actividad organizada que efectúan los ayuntamientos para satisfacer de forma continua, uniforme, regular y permanente las necesidades continuas de la población del municipio, fundamentada esa actividad en leyes, reglamentos y disposiciones administrativas que regulan su prestación."<sup>7</sup>

Cabe destacar que la fracción III del artículo 115 Constitucional enuncia los servicios públicos municipales, pero no los limita. En él se menciona que los municipios tendrán a su cargo:

---

<sup>7</sup> OROPEZA DAVID. CONTADURÍA Y ADMINISTRACIÓN DEL MUNICIPIO. PÁG 57

- "Agua y alcantarillado;
- Alumbrado público;
- Limpieza;
- Mercados y centrales de abasto;
- Panteones;
- Rastros,
- Calles, parques y jardines;
- Seguridad pública y jardines.

Los demás que las legislaturas locales determinan según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios, así como la capacidad administrativa y financiera"<sup>8</sup>

En Naucalpan, los servicios públicos son un área que se organiza como dirección general, en la cual encontramos:

- Alumbrado público;
- Limpieza;
- Mercados;
- Panteones;
- Rastro;
- Parques y jardines.

Esta dirección cuenta además con un sistema descentralizado regional para prestar algunos de estos servicios a la población naucalpense; tal es el caso de las Delegaciones de Servicios Públicos que existen y que se distribuyen de la siguiente manera: SATÉLITE, ECHEGARAY, TECAMACHALCO, IZCALLI CHAMAPA, SAN AGUSTÍN, SAN MATEO, EL MOLINITO, LOMAS VERDES Y EL SECTOR CENTRAL. Cuentan las también llamadas unidades administrativas con la prestación de los servicios de alumbrado público, limpia, así como parques y jardines, a los que nos abocaremos, porque siguen el patrón de participación ciudadana en el cual incursionamos.

#### □ EL ALUMBRADO PÚBLICO

Es el servicio de luz eléctrica instalado en calles, plazas, parques, jardines y en todo lugar público que permite a los pobladores de un municipio la visibilidad nocturna.

El alumbrado público da seguridad y comodidad a la ciudadanía, brinda una buena imagen al público y genera ingresos al municipio por el cobro de los derechos de alumbrado público.

Las tareas comunes aquí consisten en cambiar lámparas, focos y balastos, pintar postes, vigilar su conservación y adecuado uso; lo cual, le corresponde al ayuntamiento y a la propia población beneficiada.

Para el mantenimiento del servicio de alumbrado es fundamental la participación ciudadana. Ésta se puede dar reportando las fallas que se presentan en el alumbrado a través de sus organizaciones profesionales, canalizándolas a las instancias de la administración municipal, evitando la destrucción de postes, focos, cables, vidrios protectores y con aportaciones económicas y/o materiales que contribuyan con su mantenimiento.

---

<sup>8</sup>IBID. PÁG.58

□ **LIMPIA**

"Consiste en barrer las calles, avenidas, parques, plazas públicas, mercados, colectar la basura de las casas, darle una disposición final a la basura de acuerdo a las posibilidades de cada municipio."<sup>9</sup>

La basura puede disponerse de muy diversas maneras, por ejemplo en un relleno sanitario, que convierte un terreno inútil en un lugar aprovechable para campos deportivos, parque, hasta la industrialización de la basura

La participación ciudadana en este servicio se da de diversas maneras dentro del municipio. Para llevarse a cabo el ayuntamiento impulsa:

- 1.- Campañas de limpieza en las que se invita a la población a colaborar en el mejoramiento del servicio, reportando las deficiencias a las autoridades y participando en el barrido de banquetas, calles y avenidas a través de jornadas de limpieza, impulsados por las autoridades municipales o por los consejos de participación ciudadana. La experiencia de "tira tus tiliches" en Naucalpan, en 1994 y 1995, ilustran este caso y hoy en día, el gobierno de la Ciudad de México implementa operativos similares
- 2.- Un reglamento de servicio de limpia en donde se especifiquen las obligaciones y responsabilidades tanto de los que prestan el servicio como de la comunidad, así como de las sanciones a que se hagan acreedores si no se cumple con lo indicado.
- 3.- Diversos mecanismos para organizarse e instruir a los vecinos con el objeto de mantener limpia su colonia o fraccionamiento cuando el municipio no cuente con recursos suficientes para comprar unidades o para pagar empleados, etc.

<sup>9</sup>C.N.E.M./SECRETARIA DE GOBERNACION EL MUNICIPIO MEXICANO, PÁG.206.

□ **PARQUES Y JARDINES**

"Consiste en el mantenimiento de parques y jardines, incluyendo todas sus áreas verdes, paseos, ornatos y fuentes, así como la vigilancia para la conservación de los mismos y de los servicios que en ellos se presten".<sup>10</sup>

Como ya se mencionó, existe la prestación de otros servicios como agua potable, drenaje y alcantarillado, bacheo, educación, mercados, panteones y rastro; algunos de ellos los abordaremos en el siguiente rubro, pero otros servicios que presta la administración municipal tienen una participación ciudadana marginal debido a que ellos requieren de cierto conocimiento especializado en la materia.

**B) LA PARTICIPACIÓN EN INFRAESTRUCTURA URBANA.**

"La *infraestructura urbana* es el conjunto de obras de ingeniería que constituyen los soportes del funcionamiento de las ciudades y que hacen posible el uso urbano del suelo."<sup>11</sup>

Es el caso de caminos, drenajes, alcantarillado y otros, lo que permite el saneamiento del medio ambiente. Aquí sólo nos abocaremos al servicio del sistema de agua potable, drenaje y alcantarillado, caminos y al equipamiento urbano por lo que representa en importancia y contacto con la ciudadanía.

En Naucalpan se materializan a través de la Dirección General de Desarrollo Urbano y Ecología, en la Dirección General de Obras Públicas y en el Organismo de Agua Potable y Alcantarillado.

<sup>10</sup> **IBIDEM.** PÁG. 207.

<sup>11</sup> **IBID.** PÁG. 320







Las bibliotecas, museos, teatros, auditorios, centros sociales, casas de cultura, salas de lectura, etc. forman parte del equipamiento para la cultura. "La biblioteca es un local construido o acondicionado en que se encuentran libros y documentos en forma ordenada para la lectura, consulta y estudio."<sup>15</sup>

La participación es aquí compartida, en primer instancia puede darse a través del gobierno del Estado de México por medio de la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; la Secretaría de Educación, Cultura y Bienestar Social, y a nivel local por conducto de las asociaciones de padres de familia, quienes pueden apoyar con materiales y/o mano de obra en faenas de trabajo. Asimismo, los libros pueden adquirirse de padres de familia que realizan esta gestión ante la sociedad, escuelas, universidades, el gobierno del Estado, empresas privadas y donaciones de particulares por medio de campañas de recolección. En Naucalpan esta experiencia se tuvo en 1995 con una jornada de donación a bibliotecas por medio de la Dirección General de Desarrollo Social.

"Los museos son instalaciones que se emplean para exposiciones de objetos de arte, científicos e históricos que permiten el acceso a la población en actividades de recreación intelectual y superación cultural."<sup>16</sup>

"Las casas de cultura son instalaciones para promover y desarrollar actividades artísticas y culturales con la población o con el municipio, a fin de proporcionar la integración de la comunidad, preservar las costumbres y alentar las expresiones artísticas de la población en general."

Para la construcción e instalación de museos o de una casa de la cultura el ayuntamiento puede promover la colaboración de la comunidad por medio de diversas organizaciones sociales, políticas e incluso privadas del municipio aportando material o mano de obra

---

<sup>14</sup> **IBID.** PÁG. 237

<sup>15</sup> **IBID.** PÁG. 330

*El equipamiento para la salud* es otro renglón muy importante en el equipamiento urbano. Las obras, en este sentido, se pueden clasificar en medicina de primer nivel que comprende unidades móviles, consultorios y clínicas, y medicina de segundo nivel, clínicas y hospitales generales.

Esto está determinado por los reglamentos municipales que facultan a las autoridades a ejercer ciertas normas preventivas y curativas para conducir unidades de emergencia; medicina y hospitales de especialidades. Este tipo de instalaciones tienen como fin prevenir y controlar las enfermedades de los habitantes del municipio; la instalación más común es el *dispensario médico* que es "una construcción de una o dos habitaciones bien ventiladas en donde se proporciona consulta externa y que además cuenta con el equipo suficiente y permite la atención a partos".<sup>17</sup>

Para la construcción, conservación y mantenimiento de los dispensarios médicos, los apoyos pueden ser proporcionados por otras instituciones como Cruz Roja, La Secretaría de Salubridad y Clubes de Colaboración y Servicios, e Iglesias.

"Los *Hospitales Generales* son instalaciones en que se resguarda la salud y que previenen y combaten las enfermedades".<sup>18</sup> Un hospital debe contar con más de 10 consultorios y un espacio para 50 camas, sala de partos, sala de operaciones, de rayos X, farmacia, etc. Es importante destacar que existe como apoyo a los antes mencionados el equipamiento para la asistencia pública, la cual consiste en equipamiento de guardería, casas de cuna, centros de integración juvenil, hospicios y asilos de ancianos, destinados para el alojamiento nutricional, salud y recreación de niños, jóvenes, ancianos y futuras madres de escasos recursos; lo que ayuda al individuo a respetar los derechos de los demás y contribuir a un mayor bienestar social.

---

<sup>16</sup>IBID.P 330

<sup>17</sup>IBID.PÁG.331

<sup>18</sup>IBID.PÁG.331

Para el caso de Naucalpan, en este rubro, la participación ciudadana se dio en conjunto con la Secretaría de Salud del Estado de México a través de la formación del Comité Municipal de Salud; el cual estaba formado, además de este sector, por diversas autoridades municipales como Protección Civil, Seguridad Pública y Tránsito, el departamento de Bienestar y Salud, organizaciones civiles como los Clubes de Rotarios y Leones.

Este ejercicio se implementó en 1996 como plan piloto en veinte comunidades de escasos recursos naucalpenses. Cada una de estas colonias contó con un Comité Local de Salud formado por cinco miembros, los cuales recibían adiestramiento en sus Centros de Salud en materia de primeros auxilios, asistencia en casos de desastre, pláticas sobre prevención de enfermedades y adicciones con el fin de poder difundir y aplicar estos conocimientos en sus propias colonias.

Esta experiencia permitió un acercamiento entre los miembros que forman el sector salud, las comunidades y el propio ayuntamiento, y permitió una mejor coordinación en las 4 semanas anuales de vacunación.

Otra experiencia que debemos resaltar son las jornadas asistenciales que implementaba el DIF cada fin de semana en las diversas colonias del municipio, otorgando servicios como consulta médica, consulta dental, asesoría jurídica, corte de pelo, trabajos manuales, clases de cocina popular, aeróbicos y talleres de manualidades.

### **C) LA PARTICIPACIÓN EN LA SEGURIDAD PÚBLICA.**

"La Seguridad Pública es la garantía que otorga el municipio a sus habitantes para evitar o prevenir los delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública."<sup>19</sup>

<sup>19</sup>IBID.PÁG.337

Para ejercer las acciones de vigilancia en el municipio, el ayuntamiento cuenta con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito Municipal que tiene como función prevenir la comisión de delitos y mantener el orden, la paz y la tranquilidad pública.

El personal que se encarga de la vigilancia también debe intervenir en los casos de desastre, tanto para conservar el orden y cuidar el respeto a los bienes como para prestar auxilio a la población.

La seguridad pública proporciona protección a los habitantes del municipio sobre los bienes particulares y públicos, se conserva el orden público, se asegura el respeto a las garantías individuales y a los interventores de la sociedad.

La comunidad puede formar comités de vigilancia, cuya función pueda ser la de instruir al resto de la población sobre algunos aspectos relacionados con la organización vecinal para la protección de calles, caminos y carreteras, cuidando de las señales y, en general, de todas las instituciones de utilidad pública, como son: alumbrado, bancas, coladeras, vegetación de los parques. Asimismo, estos comités pueden ayudar a la población para afrontar emergencias urbanas. La experiencia en Naucalpan la señalaremos más adelante por la importancia y atención que este renglón tuvo para la gestión gubernamental de 1994-1996.

## **1.2. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LA MODERNIZACIÓN.**

### **A) LAS ORGANIZACIONES SOCIALES Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

La sociedad está actualmente conformada por organizaciones, la dimensión en que ésta se da es total. La vida social es una vida en relación con las organizaciones, tanto dentro como fuera de ellas. Podemos ver que la organización puede ser natural, consciente o dirigida e incluso degenerar en la desorganización. Asimismo, se sitúa como un vehículo intermedio entre la sociedad y el individuo, en lo económico y en lo político, aprovechando los espacios que se dan en la sociedad. Este espacio nos lleva a la intención de cooperar

individual y socialmente, dándose ésto en la organización para seguir reproduciendo el esquema de acumulación de capital.

" La Teoría de la Organización ha resurgido con gran fuerza la necesidad de ahondar en los procesos que hacen cambiar y adecuarse a una organización ante patrones de alta movilidad. Esto debido a que las variables del cambio contextual, la complicación de las relaciones humanas en el interior de la organización, así como el avance tecnológico e instrumental de intervención han creado un constructo de elementos inseparables sobre los que cualquier institución tiene que hacer algo, pero sobre los que difícilmente se puede pensar en tener un control real "20 La Administración es así una disciplina generada para alcanzar la homogenización de la racionalidad haciéndola realidad en espacios sociales y organizacionales.

La organización al ser un elemento que constituye a la administración, en su sentido teórico como en la realidad, puede ser estudiada como sustantivo y como adjetivo.

LA ORGANIZACIÓN COMO VERBO o en un sentido operativo es la coordinación racional de actividades de un cierto número de personas que intentan conseguir una finalidad u objetivo común explícito mediante la división de las funciones y del trabajo, a través de una jerarquización de la autoridad y de la responsabilidad.

COMO ADJETIVO o en un sentido genérico es el patrón de formas en que grandes cantidades de personas, demasiadas para tener un contacto estrecho unas con otras y dedicadas a un complejo de labores y relacionándose unas con otras, establecen y llevan a cabo sistemáticamente aquellos fines que todos han convenido.

Es importante resaltar el uso del término en sus acepciones operativas y genéricas. EN LA PRIMERA, FUNCIONA COMO LA ACCIÓN DE ESTABLECER UN ORDEN; EN LA SEGUNDA, COMO UN OBJETO ÚNICO PREEXISTENTE, COMO UN SUSTANTIVO.

20 ARELLANO GAULT DAVID TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN Y ANÁLISIS ORGANIZACIONAL: HACIA NUEVOS PARADIGMAS. PÁG.7.

Adhiriéndose a la concepción genérica ERNESTO GORE Y DIANE DUNLAP la define en términos más simples "... son grupos humanos estables al punto de generar sus propias reglas."<sup>21</sup>

Esta descripción simple la desglosan partiendo de una explicación sobre la importancia del uso de las metáforas en la comprensión de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, que vale la pena revisar.

Para estudiar a las organizaciones estos autores proponen el uso de tres conjuntos de metáforas:

- A. ORGANIZACIONES COMO INSTRUMENTOS.
- B. ORGANIZACIONES COMO ESCENARIOS PARA LA INTERACCIÓN HUMANA.
- C. ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS VIVIENTES.

Estas metáforas corresponden a la concepción genérica de la organización como sustantivo.

A. LA ORGANIZACIÓN COMPRENDIDA COMO UN INSTRUMENTO.

Se percibe como "Objetos diseñados para cumplir ciertas funciones, orientadas a lograr ciertos objetivos y gobernadas por reglas predeterminadas, implícitas o explícitas en el diseño. Son características de una perspectiva instrumental: una estructura formalizada con división vertical de la autoridad, objetivos escritos y un futuro que es previsible en términos de una causa única o de un conjunto limitado de causa."<sup>22</sup> Aquí, la organización es racional en cuanto consigue la adhesión a reglas y objetivos predeterminados más que a sentimientos y deseos.

GORE nos presenta un símil a una maquinaria donde nos ilustra que el centro del movimiento en una organización está en cómo hacer a los individuos seguir los objetivos. Se tiene la idea del líder o del individuo sobresaliente que arma la organización con personas adecuadas para cumplir con los patrones propuestos por la acción mecánica,

<sup>21</sup> GORE ERNESTO Y DIANE DUNLAP APRENDIZAJE Y ORGANIZACIÓN. PÁG.5

<sup>22</sup> IBIDEM PÁG.21.



donde el ejecutante no se toma en cuenta para el planteamiento de los objetivos y el individuo trabaja bajo patrones ya establecidos a través de la homogenización.

LA ORGANIZACIÓN SE CONVIERTE EN LA POSIBILIDAD DE SER UN INSTRUMENTO DONDE EL INDIVIDUO SIGUE OBJETIVOS PREDEFINIDOS, GENERANDO LA COOPERACIÓN LÓGICA, DEVENIDO DE LA FORMA EN QUE SE OBSERVA A LA ORGANIZACIÓN Y EL CONTROL HACIA EL ÉXITO.

Partimos del supuesto, para hacer funcional esta visión, de que tenemos una sociedad de individuos con fines propios, donde existe un espacio global instrumental que se diseña para conseguir objetivos generales y como tal, estos deben de ir más allá de los particulares; es decir, deben permitir la reconfiguración de la acción social, aceptando las reglas que la organización le impone como medio para alcanzar sus objetivos. La estructura se impone, el individuo se reestructura en sus relaciones.

El individuo cambia su comportamiento social dentro de la organización y acepta las normas en la interrelación organizacional con otros actores para alcanzar los objetivos, fuera de ellas redefinen su comportamiento cotidianamente.

El individuo estructura sus instrumentos de decisión dentro de la frontera de las organizaciones; la racionalidad es la de la lógica de la cooperación como instrumento del individuo, quien delega su voluntad para alcanzar los objetivos y decide redefinir su comportamiento.

El líder es capaz técnica y moralmente de definir racionalmente un objetivo dentro de la organización delegado por la voluntad del subordinado; el objetivo no es discutible al igual que la estructura, ya que es abstracta y definida técnicamente y sólo a través de ella se alcanza de manera racional los objetivos, por ello el grado de conciencia no es importante, no es necesario saber el proceso técnico para alcanzar los objetivos sólo basta alcanzarlos en forma racional en lo que a su tarea respecta.

#### B. LA ORGANIZACIÓN COMO ESCENARIOS DE LA INTERACCIÓN SOCIAL.

Concibe a las organizaciones como campos sociales, arenas de interacción donde conviven los individuos y la institución. "Las organizaciones no son tanto el producto de un diseño de las interacciones que se producen en su seno. Son descritas como

escenarios o arenas para la interacción social, lugares donde los individuos y los grupos se modifican unos a otros. Las organizaciones desde esta perspectiva, no pueden ser explicadas a partir de sus objetivos. Son más bien sus objetivos los que deben ser explicados en términos de las interacciones humanas. Las leyes que rigen las organizaciones no deben o no surgen de la racionalidad del diseño sino de las pautas que norman las interacciones internas."<sup>23</sup>

El enfoque es de suyo complejo, ya que aquí la motivación y la interacción del actor en la arena supone el logro de los objetivos, ya que éste es el único medio para lograrlo; así, la vida social forma parte de la organización y ella a su vez forma parte también del individuo. Suponemos al individuo heterogéneo con identidad que vive en organizaciones concretas, que aprende en las organizaciones y ellas a su vez permean la educación del individuo

Los objetivos como categoría son distintos, ya que hay un proceso no instrumental; por lo tanto, no hay quien defina un camino. Las relaciones nadie las controla del todo, lo único que se puede dominar son los espacios.

En la práctica, en las organizaciones se integran valorativamente. Su motivación es implícita, es eficiente, sin que sea necesariamente instrumental, son exitosas, lógicas y llegan a resultados.

La racionalidad no es universal y se llega a objetivos cuando el individuo participa en la organización de manera informal, siendo un agregado de la organización

Las organizaciones son parte de la vida social y de las relaciones individuales. Estas pueden estar prediseñadas con un espacio simbólico, valorativo; hay vinculaciones entre el subordinado y el jefe.

### C. LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS VIVIENTES

Identifican tres grupos:

- Aquellos que tratan a LAS ORGANIZACIONES COMO ORGANISMOS que intentan adaptarse a un entorno dado y están gobernados por normas impuestas por el esfuerzo adaptativo.

<sup>23</sup> *IBID.* PÁG.45.

- Aquellas que se consideran distintas clases de organizaciones como ESPECIES SELECCIONADAS POR EL AMBIENTE que crecen o declinan de acuerdo a leyes ecológicas. Se usan leyes y terminología biológica para describir y explicar los procesos organizacionales.
- Aquellas que consideran LAS ORGANIZACIONES COMO SISTEMAS DE RELACIONES que comparten características similares con los sistemas de relaciones. Esta perspectiva está basada en un grupo de teorías cibernéticas desarrolladas a partir de la segunda guerra mundial, en donde muchos de los entes más importantes estudiados por la ciencia (PARTÍCULAS NUCLEARES, ÁTOMOS, MOLÉCULAS, CÉDULAS, ÓRGANOS, GRUPOS, COMUNIDADES, ORGANIZACIONES, SOCIEDADES) se incluyen en la categoría de sistemas."<sup>24</sup>

El primer modelo, lo que busca es reducir la individualidad heterogénea para alcanzar la racionalidad, poniéndola en la racionalidad universal, en esa racionalidad que dan los medios para llegar a los fines.

Para el segundo modelo en particular, el individuo es también heterogéneo, la racionalidad es relativa al espacio, al momento, por lo tanto no hay reglas racionales para alcanzar los fines.

Para el tercer modelo, la organización va más allá del individuo y la lógica social existe en la metalógica de los sistemas; la relación social y natural se gesta en procesos sistemáticos.

Estos modelos pugnan por la afirmación de que existen sistemas técnicamente adecuados para arribar a los objetivos. Hay sistemas que se basan en valores y que se introducen como insumos al proceso que da resultados y produce retroalimentación. Así, el enfoque nos da a la organización como un sistema que se desarrolla en un sistema social. El individuo lo puede hacer funcional, pero no lo puede hacer más grande; dándose así el arribo a objetivos por la relación sistemática de los individuos en las organizaciones.

---

<sup>24</sup> **IBID.** PÁG. 83.

Es así, que LA ORGANIZACIÓN LA ENTENDEMOS EN SU SENTIDO GENÉRICO, ES DECIR, COMO SUSTANTIVO O COSA, CONFORME A SUS TRES METÁFORAS, CON PREDOMINIO DE AQUELLA QUE LA OBSERVA COMO UN SISTEMA VIVIENTE, Y DE CONFORMIDAD CON LA CONTINGENCIA, SUJETA A MÚLTIPLES CONTRADICCIONES INTERNAS Y EXTERNAS.

La organización es, por lo tanto, un espacio donde los actores constituyen sus relaciones a través de juegos de dominación, donde además se construye una estructura que les permite a los actores y redes estructurales formar una nueva lógica de las variables para interpretar la realidad, dándole sentido y significado a la acción.

"Las organizaciones generan acciones globales, congruentes y sistemáticas, pero constituyen una complejidad de relaciones de la agencia organizacional donde no todo es cálculo racional si no argumento, explicación, interpretación, significado y lucha. Escapar de la jaula de hierro implica todo un esfuerzo de reconstrucción de nuestra forma, ver la evolución y la acción humana en un intenso proceso de aceptación de la complejidad, aunado a la confianza en la posibilidad de intervenir y dirigir, hasta cierto punto, los procesos de cambio. La búsqueda, en este sentido, deberá avanzar aceptando también que la ciencia es un esfuerzo de comprobación y de acción, cuestión que no se puede olvidar".<sup>25</sup>

Dentro del contexto social, las organizaciones nos dan la pauta para catalogar la capacidad de unas y otras para adaptarse al cambio, ya que las sociedades en constante cambio tienden a establecer una estructura institucional capaz de absorber estos cambios sociales de manera constante. Este factor de cambio es el desarrollo mismo de la sociedad moderna que se caracteriza por la diferencia continua y por la especialización entre los sectores diferenciados; el proceso diferencia-especialización ha derivado en la creación de una gran variedad de organizaciones.

"En la medida en que la sociedad se agrupa, entre otros modos, a través de organizaciones, está propensa a la concentración del poder y la extensión de la administración pública propiciaron la continuación de un Estado razonablemente capaz

---

<sup>25</sup> **IBID** PÁG. 45

de dar cabida en su seno a un ámbito de publicidad y de colectividad apto para dar cabida a las fuerzas políticas provenientes del crecimiento social(...) el reto, perteneciente de los Estados modernos consiste en su capacidad para crecer políticamente de manera antes sustentada, es decir, que sean aptos para sufragar su desarrollo con sus propios recursos y fuerzas interiores".<sup>26</sup>

Por ello, la administración pública exige hoy en día el conocimiento y la profesionalización como un impulso para enfrentar la complejidad de la sociedad moderna donde la burocracia juega un papel fundamental para el desarrollo del Estado moderno, sobre todo para penetrar a todos los niveles de gobierno territorial y social, y así lograr homogenizar las decisiones del gobierno central.

Dentro de las sociedades modernas, las organizaciones se vuelven más especializadas en sus funciones y más complejas en su estructura. La organización del mundo moderno no sólo se sigue dando dentro de las organizaciones, si no en una gran interrelación de organizaciones en donde la cooperación que se establece en su interior forma líderes y funcionarios propios. HOY, LAS ORGANIZACIONES SE DESARROLLAN EN UN MEDIO INTEGRADO POR UNA GRAN CANTIDAD DE ORGANIZACIONES, DE MANERA QUE LA SUPERVIVENCIA DE LA MISMA DEPENDE DEL EQUILIBRIO COMPLEJO EN UN MEDIO AMBIENTE EN CONTINUA TRANSFORMACIÓN.

A medida que se requiere de mayores soluciones a los problemas que se presentan en el medio ambiente es necesario que la organización ejecute funciones más complejas, para lo cual requerirá de un mayor número de personal, en donde la comunicación es cada vez más importante para lograr la unidad administrativa y llegar así a formar organizaciones complejas en donde la estructura de la misma está condicionada por el número de las unidades y el flujo informativo óptimo para su conducción.

<sup>26</sup>GUERRERO OMAR: POLÍTICAS PÚBLICAS. HACIA LA REFORMA DEL ESTADO MODERNO. EN REVISTA



histórica de modo que el desarrollo universal de los modernos gobiernos contemporáneos ha ido en paralelo a la Revolución Organizativa, pero especialmente su duplicación fue visible ente 1930 y 1945, y sin embargo era prescindible que el crecimiento se generara en la década de los ochenta y que el proceso se ha comenzado a revertir en la de los noventa.<sup>28</sup>

Así el Estado, se le puede ver como un complejo de organizaciones públicas y privadas por lo que su transformación obedece básicamente a las variables del medio donde se desenvuelve, a su estructura interna y a su transformación estructural, en donde como proceso reforma al Estado. Su cambio es continuo.

#### **B) LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL**

Ante la realidad compleja del mundo contemporáneo, conceptualizar a la administración pública como fenómeno y objeto de estudio es una premisa fundamental para su conocimiento.

Para sistematizar este conocimiento en su visión interpretativa, proponemos partir de su contexto de actuación, por su concepción de su razón de ser y como fenómeno histórico, en el entendido de que percibimos la realidad a través de modelos; los cuales funcionan con parámetros que convergan en la lectura del problema de los fenómenos administrativos.

Esta tarea se vuelve compleja cuando tratamos de conceptualizarla, debido a que, como fenómeno real, su esencia no es claramente identificable como lo señala *OMAR GUERRERO*. " La administración pública, en contraste a otras disciplinas científicas carece de una distinción idiomática entre los objetos de conocimiento y su estudio."<sup>29</sup>

El mismo autor parte para estudiarla de su conceptualización etimológica. "ADMINISTRACIÓN DERIVA del VOCABLO LATÍN ADMINISTRATIO, COMPUESTO POR AD (A) Y MINISTRARE (SERVIR, CUIDAR), Y ERA EMPLEADO POR LOS ROMANOS PARA REFERIRSE AL ACTO O A LA FUNCIÓN DE PRESTAR SERVICIO A OTRAS PERSONAS; minister, a su vez, deviene de minis, voz

<sup>27</sup> *IBID* PÁG. 48.

<sup>28</sup> *IBID* PÁG. 49.

referida a lo menor, como contraste de magis, lo mayor. De este modo, minister es un funcionario subordinado al magister.<sup>30</sup> Así, administrar significaba entre los romanos la solución con un esfuerzo de oír por parte de los oficiales, las necesidades de la sociedad

La palabra administración sufrió constantes deformaciones en el transcurso de su desarrollo, sin lograr integrar un dominio académico ni mucho menos una especialidad, subordinándose en diferentes frentes establecidos por sus fundadores

La administración pública nace de la administración general, caracterizada por categorías como planeación, tecnología y coordinación que nos lleva implícitamente a la cooperación de los individuos en todas las épocas: "La abstracción de los rasgos substanciales de la administración pública debén de ser comprendidos en el devenir de su desarrollo como especialidad a partir del genero administrativo."<sup>31</sup>

Así hoy en día podemos distinguir tres etapas:

1. **LA ORTODOXA:** (1887-1945). Se caracterizó por dos elementos: La dicotomía política-administración y la descripción del objeto de estudio, sobre la base del concepto de eficiencia.
2. **LA POLÍTICA:** (1946-1963). Se fundamentó en la translación del campo de estudio de la administración hacia el concepto de política pública.
3. **PROGRAMAS:** (1964-Actual). Se centra en el estudio y proposición de productos específicos de acción gubernamental.<sup>32</sup>

Existen así una multiplicidad de definiciones de la administración pública, tantas como autores existen, y aunque el objeto de este trabajo no radica en realizar un análisis detallado de este concepto, si se requiere de un acercamiento a su comprensión para identificar los elementos a partir de los cuales se le puede estudiar y tener presente la importancia y significado de esta disciplina y así poder encontrar una definición más concreta.

<sup>29</sup> GUERRERO OMAR. TEORÍA ADMINISTRATIVA DE LA CIENCIA POLÍTICA. PÁG.13Y14.

<sup>30</sup> **IBIDEM.**PÁG.15.

<sup>31</sup> **IBID.**PÁG.21.

<sup>32</sup> **IBID.**PÁG.22



La administración pública nos lleva a la idea de acciones, decisiones y operaciones encaminadas a hacer cumplir la política pública ( VOLUNTAD DEL GOBIERNO TAL Y COMO ES EXPRESADA POR LAS AUTORIDADES COMPETENTES)

En las sociedades contemporáneas tienen el rol de representar el sistema político, mantener y darle estabilidad, dar institucionalidad a los cambios del gobierno como instrumento ejecutor, prestar servicios públicos a gran escala, promover el desarrollo de la nación, brindar asistencia social, formar la opinión pública, conducir y organizar a los actores de cambio, reproducir la ideología del régimen permeado por la forma de Estado, la forma del gobierno, del sistema de partidos, por los grupos de presión, de la actitud y la participación ciudadana y los intereses de grupo, entre otros.

Básicamente, la administración pública tiene un papel transformador de los recursos y de las demandas en los bienes y servicios sociales, por lo tanto su interés es público y general.

Se le considera un campo de interés o enfoque complejo, multidimensional y se convierte en una disciplina de encrucijada sin conocimiento específico propio, sino basada en otras disciplinas siendo reguladora del cambio social, reflejando las condiciones de la sociedad en ese momento.

La administración pública y la administración en general es un sistema de segundo grado, es una ciencia de síntesis que sólo existe en la medida en que es capaz de generar, identificar y procesar esa multiplicidad de interrelaciones entre los elementos tan heterogéneos como la productividad económica, el poder político, la organización jurídica formal y las actitudes psicológicas de los individuos en sociedad.

OMAR GUERRERO enriquece esta visión al integrar una conceptualización más específica de la administración. "La administración es racionalidad y dirección, la organización expresa la estructura de las interrelaciones personales autoritarias y habituales, la dirección, la acción tendiente a lograr la cooperación racional del sistema administrativo."<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> GUERRERO OMAR. OP.CIT.PÁG.26

Con base en lo anterior, podemos decir que LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES UN SISTEMA OPERATIVO RACIONAL DIRIGIDO HACIA LA CONSECUCIÓN DE FINES SOCIALES A TRAVÉS DEL APARATO GUBERNAMENTAL, SE CIRCUNSCRIBE AL ÁMBITO DE LO PÚBLICO Y POR LO TANTO DE LO POLÍTICO, se encuentra inmersa en las “modalidades del poder, puede, para vertebrar las capacidades humanas, para asimilar medios y para fragmentarse en la sociedad, conferir o destruir, delegar o deponer, participar o abstenerse, requerir o impedir, dar o no dar, crear o no crear.”<sup>34</sup> Así LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ES EL INSTRUMENTO DEL PODER POLÍTICO Y ESTA ACTIVIDAD A SU VEZ TRATA DE LOS IDEALES Y DE LA CONSTRUCCIÓN DE UN PROYECTO COMUN PARA UN ESTADO.

Así, corresponde al poder ejecutivo, en sus niveles federal, estatal y municipal, administrar los recursos y las acciones para lograr sus objetivos La administración pública es, de cuanto a su nivel práctico, la “ actividad que realizan los órganos del gobierno para alcanzar los fines del Estado ”<sup>35</sup>

En el caso del municipio, cada ayuntamiento tiene la facultad para decidir la organización que mejor convenga a su gobierno. De acuerdo con su capacidad, los ayuntamientos determinan la organización de la administración pública municipal, ésta se concreta en una estructura conformada por un conjunto de unidades administrativas de diversa jerarquía, como es el caso de direcciones, departamentos y oficinas.

Las leyes orgánicas municipales de los Estados señalan las facultades de los ayuntamientos para establecer su administración pública al otorgarles la atribución de expedir su reglamento interior y para nombrar o remover a servidores públicos municipales. Así como para crear los órganos necesarios para planear, proyectar, construir conservar, poner en operación y administrar la prestación de servicios públicos municipales.

<sup>34</sup> VELASCO MONROY SANTIAGO. NUEVAS ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, BREVES CONSIDERACIONES, BASES PARA UN MODELO. PÁG 29

<sup>35</sup> MANUAL DE ADMINISTRACIÓN URBANA. PÁG. 295

Podemos identificar tres niveles de organización municipal.

- EL AYUNTAMIENTO, sus comisiones y funcionarios desconcentrados, como es el caso de los delegados y subdelegados municipales, alcaldes y agentes municipales.
- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL CENTRALIZADA, conformada por las dependencias directas del ayuntamiento y sus órganos desconcentrados.
- LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DESCENTRALIZADA, conformada por empresas descentralizadas municipales o intermunicipales, tanto de participación mayoritaria como minoritaria

### **C) LOS ENFOQUES DE LA MODERNIZACIÓN**

El Estado contemporáneo vive momentos de cambio de carácter institucional, de un proceso de transformación de la sociedad. El momento actual es visto en el tránsito de la esfera pública hacia la esfera privada, convirtiéndose ésta, en el espacio de construcción de la sociedad, de la práctica política y por lo tanto en el espacio de la reproducción del individuo.

El cambio en el modelo tiene la pretensión de transformar las bases constitutivas del Estado y propone repensar las formas de participación social en un nuevo orden interno basado en la concertación.

En nuestra sociedad actual de servicios, el ciudadano es lo más importante para el gobierno y para la administración pública, ya que es él quien apoya al régimen y a sus programas legitimándolo.

El Estado está inmerso en un proceso de modernización que se puede analizar por medio de elementos que le caracterizan; tal es el caso de la descentralización, el redimensionamiento del Estado, la desincorporación de las empresas públicas, el nuevo papel del Estado y desde luego, por un nuevo enfoque de la administración pública con un nuevo actor que se agrega, el ciudadano, como elemento participativo y de transformación de la realidad.

HABERMAS nos ayuda a categorizar y a diferenciar a la modernización de la modernidad. Para ello menciona dos procesos importantes que se convierten en dos factores del desarrollo para el Estado, la empresa y la burocracia. "La evolución de las sociedades modernas. Las nuevas estructuras sociales vienen determinadas por la diferenciación de dos sistemas funcionales compenetrados entre sí que cristalizaron en torno a los núcleos organizativos que son la empresa capitalista y el aparato estatal burocrático".<sup>36</sup>

La modernidad es una categoría histórica como lo plantea HEGEL quien distingue diversas etapas, tales como el *Renacimiento* y la *Reforma* que constituyen la división entre la *edad Moderna* y la *edad Media* siendo antecedidas ambas por la *edad Antigua*, proponiendo así a lo nuevo como lo moderno. "Como el mundo nuevo, el mundo moderno se distingue del antiguo por estar abierto al futuro, el inicio de una nueva época se repite y perpetua a cada momento de la actualidad que produce de sí algo nuevo. A la conciencia histórica de la modernidad pertenece, por tanto, el deslinde entre lo novísimo y lo moderno: la actualidad como historia del presente dentro del horizonte de la edad moderna, pasa a ocupar un lugar prominente."<sup>37</sup>

Así, lo moderno es una postura para interpretar la historia; es una acumulación de valores con base a una racionalidad instrumental para conocer lo real a través una lógica no cronológica de ruptura que plantea una nueva era o estadio

La modernización plantea la democratización del Estado por parte de la sociedad civil, a través de procesos de cambio en el ámbito gubernamental, estableciéndose en la relación entre Estado, gobierno y sociedad, manifestándose en los espacios de acción de cada uno de ellos.

Cabe destacar que la palabra modernización tiene implícita la idea de cambio como lo señala OMAR GUERRERO "La palabra modernización se asigna a los procesos de cambio y comprende una diversidad de transformaciones, que se han encarnado preferentemente

<sup>36</sup>JUGEN HABERMAS. EL DISCURSO FILOSÓFICO DE LA MODERNIDAD. PÁG.12.

<sup>37</sup>IBID. PÁG.17.

en medidas gubernamentativas, que han sido la privatización, des-regulación y liberalización".<sup>38</sup>

*HABERMAS* señala que la modernización es un proceso técnico-social de cambio del orden surgido de la segunda Guerra Mundial. 'El vocablo modernización, se introduce como técnico en los años cincuenta, caracteriza un enfoque teórico que hace suyo el problema de *MAX WEBER*, pero elaborándolo con los medios de funcionalismo sociológico. EL CONCEPTO DE MODERNIZACIÓN SE REFIERE A UNA GAVILLA DE PROCESOS ACUMULATIVOS Y QUE SE REFUERZAN MUTUAMENTE; A LA FORMACIÓN DE CAPITAL Y A LA MOVILIZACIÓN DE RECURSOS; AL DESARROLLO DE LAS FUERZAS PRODUCTIVAS Y AL INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD DEL TRABAJO; A LA IMPLEMENTACIÓN DE PODERES POLÍTICOS CENTRALIZADOS Y AL DESARROLLO DE ENTIDADES Y DE IDENTIDADES NACIONALES; A LA DIFUSIÓN DE LOS DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA, DE LA SECULARIZACIÓN DE LOS VALORES Y NORMAS, ETC." <sup>39</sup>

*OMAR GUERRERO* agrega además que "En paralelo a las décadas de los Sesenta y Setenta, actualmente la modernización se trata dentro de una atmósfera de profunda crisis del orbe entero, pero cuyos efectos más perniciosos se han dejado sentir en los países subdesarrollados. La modernización es abordada como un mecanismo de superación de la crisis y un remedio general de males de la época actual". <sup>40</sup>

Así, la modernización es la capacidad del gobierno para solucionar los problemas de la sociedad civil, es el espacio donde la sociedad actúa en la estrategia.

El Estado juega un papel muy importante en el proceso de modernización, nos referimos desde luego al Estado Capitalista, donde se redefinen la relación entre la liberalización económica y el rendimensionamiento de las funciones del Estado o la reducción del tamaño del mismo, el desarrollo de las capacidades estatales, en la formación de condiciones en donde la centralización, la difusión del poder político y la diferenciación estructural propician un nuevo perfil del Estado con responsabilidad social

<sup>38</sup>GUERRERO OMAR. EL ESTADO EN LA ERA DE LA MODERNIZACIÓN. PAG.7.

<sup>39</sup>JURGEN HABERMAN. EL DISCURSO FILOSÓFICO DE LA MODERNIDAD.OP. CIT. PÁG 7.

<sup>40</sup>GUERRERO OMAR. EL ESTADO EN LA ERA DE LA MODERNIZACIÓN. OP. CIT. PÁG.7.

y económica, con un nuevo papel en el campo de la educación, la salud y la asistencia social.

La modernización al ser un proceso entonces de cambio, aunque éste sea inducido, genera periodos de inestabilidad, de movilidad social, ya que es una ruptura del llamado Estado tradicional al Estado moderno y éste implica un nuevo orden que pasa por una sociedad más compleja al estadio anterior, con mayores demandas, más participativa y que pone a prueba la capacidad del gobierno para organizarla con eficiencia y estabilidad política, como condición básica para legitimarse.

El diseño de un modelo capaz de captar con acierto los cambios básicos de cualquier sistema político es el que nos propone *LAMPALOMBARA*. Para él, el sistema político constituye la unidad más importante para el enfoque de las políticas de modernización en las naciones; como función básica de los sistemas políticos para emplear la fuerza física más o menos legítima.

El proceso de comprensión teórico de la modernización se encuentra ligado al enfoque sistemático, ya que la política de las naciones se encuentra entendida en términos de interacción de sus componentes, muy diferenciados estructural y funcionalmente dentro de un proceso racional de cambio, en el que prevalecen criterios adjetivos y adquisitivos en formación y ordenamiento de los status-roles e instituciones que componen el nuevo sistema político.

Así, un sistema político moderno se distingue por tener una estructura de roles muy diferenciada, establecida sobre bases adquisitivas, y cuyas funciones, también diferenciadas, se orientan racionalmente a la consecución de fines específicos.

Para *EISENTADT*, la política de los países en desarrollo es concebible en el enfoque de sistemas; los sistemas políticos se distinguen de otros sistemas por su capacidad de absorber variados y cambiantes tipos de exigencias, incluyen su habilidad para enfrentar dificultades nuevas que se generan dentro del sistema o del contexto. El proceso de modernización tiene su desarrollo en la interacción del liderazgo y los grupos de interés, unos demandando y otros diseñando la política pública.

La modernización, cuyo núcleo central es el gobierno o la acción gubernamental, se concibe como una estructura política cuya disposición de componentes está importantemente determinada por el grado de concentración o dispersión de los estratos sociales, a su vez, el gobierno es capaz de afectar con sus decisiones la distribución de los propios estratos, normalmente se establece a través de grupos políticos diversos

El gobierno es el elemento político mayormente comprendido y comprometido con el cambio político de la modernización que afectará en la sociedad. El gobierno es la unidad de un sistema político que tiene la pertenencia más generalizada y que posee responsabilidades definidas para el mantenimiento del sistema del cual forma parte. El monopolio práctico de los poderes coercitivos es lo que le permite desempeñar con éxito su función gubernamental: combatir las amenazas que pongan en peligro la existencia del sistema del que forma parte.

La particularidad de cada enfoque sobre la modernización, cuyo fundamento radica en el empleo de las variables diferentes en el desarrollo de sus análisis, nos lleva a enmarcar este fenómeno.

Es importante destacar el papel del gobierno o del sistema político como unidades motrices de la modernización, ya que la modernización es un fenómeno transicional que cambia profundamente la estructura y el funcionamiento del sistema político y afecta necesariamente a la sociedad en la cual está ubicado.

El sistema político es una unidad importante que interviene en la modernización, siendo la administración pública uno de sus instrumentos de acción. Es la administración pública la organización cuyos fundamentos estructurales la hacen ser la más adecuada para participar directamente en ese cometido y, como ya se mencionó, es Weber quien enuncia a la burocracia (RACIONALIDAD, JERARQUIZACIÓN, DISCIPLINA, EFICIENCIA, ETC.) como requisito instrumental del Estado moderno.

Podemos decir que bajo este punto de vista los gobiernos se convierten en unidades administrativas sistemáticas mayormente comprometidas en asumir la responsabilidad del desarrollo político, ya que le toca a ella establecer y operar los

recursos materiales, humanos, financieros y técnicos con los que se pondrán en marcha el cambio.

El papel de la administración pública en la modernización puede determinar, en mayor grado, la tendencia a un desarrollo económico rápido y en consecuencia a un desarrollo político autocrático. La planeación de metas económicas requiere del incremento de los recursos financieros y materiales en los sectores productivos, la centralización de la toma de decisiones y el conocimiento incesante del aparato administrativo que se profesionaliza.

La tendencia del liderazgo a perpetuarse en el poder y su incremento para su provecho, determina el crecimiento del poder práctico que se delega a la burocracia y su conversión en un grupo de poder.

La administración pública se convierte en un factor de orden y estabilidad de los sistemas políticos, teniendo un papel complementario a la actividad gubernamental respecto a las necesidades y exigencias sociales, sus funciones son continuas y fortalecen a las políticas económicas del régimen, además de colaborar manteniendo la estructura unificada del gobierno y articulando sus medidas políticas, regula las demandas de los grupos de interés al sistema político, ayuda a dar legitimidad a los gobernantes que ya no se fundamentan en la pauta de valor tradicional y modifica los criterios universalistas y adquisitivos.

PODEMOS ENTENDER A LA MODERNIDAD COMO UNA CATEGORÍA HISTÓRICA Y COMO UN PROYECTO DEL ESTADO CAPITALISTA CONTEMPORÁNEO QUE SE PROPONE POR LAS NACIONES MÁS DESARROLLADAS, UNA CONSTRUCCIÓN DEL SISTEMA DE DOMINACIÓN QUE SE PLANTEA DE MANERA ABSTRACTA EN TODOS LOS NIVELES. Es lo nuevo que será lo clásico, es la constante del cambio que niega a lo clásico. "La modernidad se acredita como aquello que en algún momento será clásico; clásico sólo puede ser en adelante el relámpago del orto de un nuevo mundo, que ciertamente no puede tener consistencia sino que con su primera aparición sella también su propio hundimiento".<sup>41</sup> La modernidad se convierte en el

<sup>41</sup> JURGEN HABERMAS. EL DISCURSO FILOSÓFICO DE LA MODERNIDAD. OP. CIT. PÁG. 20



momento transitorio entre el pasado de la actualidad futura. "Los conceptos de modernidad y tradición, son construcciones abstractas, modelos teóricos que sirven para obtener conocimiento pero que no coinciden con la realidad ni la describen. Los conceptos de tradición y modernización se definen en contraste respecto al otro, por lo mismo se excluyen"<sup>42</sup> ; por ello "la modernidad ya no puede ni quiere tomar sus criterios de orientación de modelos de otras épocas, tiene que extraer su normatividad de sí misma. La modernidad no tiene otra salida, no tiene más remedio que echar mano de sí misma."<sup>43</sup>

El Estado moderno es tan diverso como el Estado Capitalista, ya que el Capitalismo no es homogéneo, se caracteriza por el nivel de desarrollo de los países y por el perfil de la élite hegemónica. "Lo moderno es por naturaleza transitorio. Contemporáneo es una cualidad que se evapora tan pronto como existe. Hay tantas modernidades y tantas antigüedades como hay épocas y sociedades. La modernidad de hoy no puede evitar ser la antigüedad de mañana. Pero por el momento nos tenemos que resignar y aceptar que vivimos en la era moderna. Término que a la vez es ambivalente y provisional."<sup>44</sup>

HABLAREMOS DE LA MODERNIZACIÓN COMO UN PROCESO DE CAMBIO TANTO GLOBAL COMO RELATIVO, COMO MODELO DE SOCIEDAD "la modernización significa un grado de crecimiento real de la economía, suficiente para desarrollar la producción y el consumo de forma regular, y junto a estas modificaciones económicas, otras paralelas en el aparato político, de tal forma que exista democratización y una legitimidad real en el uso del poder. La reestructuración social deberá darse bajo un concepto de racionalidad, empleando el término a la manera weberiana, en donde se deja a un lado la tradición que impide los cambios sociales".<sup>45</sup>

<sup>42</sup> WARMAN ARTURO. TRADICIÓN Y MODERNIDAD. EN EL COLOQUIO DE INVIERNO. PÁG. 203.

<sup>43</sup> JURGEN HABERMAS. EL DISCURSO FILOSÓFICO DE LA MODERNIDAD. OP. CIT. PÁG. 18.

<sup>44</sup> SÁNCHEZ AZCONA JORGE. REFLEXIONES SOBRE EL PODER. PÁG. 13.

<sup>45</sup> *IBIDEM*. PÁG. 14.

La modernización corresponde además a un conjunto de relaciones sociales que se dan en el tiempo y que su escenario es la sociedad civil. Es un conjunto de cambios culturales y estructurales de los sistemas políticos de las sociedades contemporáneas, es una etapa de la historia que representa fenómenos relativos al proceso de cambio

Finalmente GINO GERMANI nos presenta una visión clara de la modernización como un fenómeno histórico, presentándolo como la transición de una sociedad tradicional a una sociedad de masas o moderna que se da de una manera convulsiva, irregular, aunque reconociendo que en la realidad estas sociedades conviven en su devenir con una mezcla de elementos de ambos tipos de sociedades

Plantea que hoy en día las sociedades en proceso de modernización no se repiten de manera exacta, la transición que se dio hace un siglo, cuando la industrialización se dio en Europa. " Los aspectos internos de las sociedades no cambian al mismo ritmo, por ello existen desfases culturales importantes que a menudo provocan conflictos, los diversos grupos sociales tienen intereses diferentes y en consecuencia de acelerar o retrasar la transición en beneficio propio."<sup>46</sup>

Como ya lo señalamos, nuestra época es una época de transición en donde coexisten diversas formas sociales, un proceso continuo de ruptura con el pasado penetra a la conciencia individual en donde coexisten actitudes, ideas, valores, etc , lo que implica un cambio en la forma de pensar, sentir y comportarse. Estos cambios se dan en las formas de acción social, en donde la acción tiende a ser racional, puede el individuo identificarse con un grupo y combinar sus intereses individuales, así como colectivos

El cambio se institucionaliza en las actividades y entidades económicas y políticas, asimismo se da una alta especialización que caracteriza a la modernización, claro que estas características se acentúan y matizan según el modelo de sociedad industrial, ya que esto nos da el tipo de transición

---

<sup>46</sup>JOSEPH A KAHL TRES SOCIOLOGOS LATINOAMERICANOS PAG 81

Estas naciones que se han incorporado tardíamente al desarrollo, tienen dentro de sí muchas contradicciones claves, al fomentarse el cambio de la sociedad en algunos estratos ingresan a índices elevados de consumo y a una mayor participación política, antes que la economía se encuentre plenamente desarrollada y que las instituciones democráticas se legitimen del todo, la legitimación va más rápida que la integración y las exigencias crecen más rápido que la capacidad de satisfacerlas.

Esta transición de lo tradicional a lo moderno se da con diversos ritmos y secuencias, la diferencia se acentúa según el contexto histórico por los mercados mundiales, la tecnología disponible, la velocidad relativa con que se dan los cambios, a las tensiones y problemas que surjan al impulso del progreso y su asimilación por la sociedad o sus sectores.

### 1.3. SOLIDARIDAD Y LA ORGANIZACIÓN CIUDADANA

Uno de los retos más importantes que se planteó la pasada administración federal del LIC. CARLOS SALINAS DE GORTARI, fue el dar atención a los problemas de los sectores más afectados y menos favorecidos en los últimos años surgidos por el modelo de desarrollo adoptado y como parte de la política de desarrollo y gasto social. De ahí que en los primeros días de diciembre de 1988 se instaló la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

SOLIDARIDAD es una interpretación de un modo de ser de los mexicanos, la ponderación de una actitud que priva entre nosotros, a la que estamos acostumbrados. Por ello cuando dicho programa se instrumentó, no fue difícil asimilarlo y desarrollarlo; se tradujo para cada uno en asumir la responsabilidad de sí mismo y de los demás la participación ciudadana en las políticas de desarrollo.

A través de la implementación de este muy ambicioso programa, el gobierno en mención intentó hacer frente a la agudización de una severa crisis social, que en varios momentos amenazó en convertirse en brotes profundos de inconformidad. Debe quedar

ubicado como el medio a través del cual se intentó combatir la pobreza extrema en nuestro país, con la firme intención de contribuir a superar el desafío más importante y lastimoso para muchos mexicanos: el de la injusticia.

La propuesta de Solidaridad se refiere a una participación ciudadana que lleve a una serie de expectativas tangibles, basadas en la corresponsabilidad de los miembros de la propia comunidad; ésta define la acción o la obra y la ejecuta haciendo rendir mucho más los recursos. La ciudadanía hace suya la obra, la valora, la aprecia y la cuida y cobra una dimensión mucho mayor que a la obra tradicional de corte paternalista. La colaboración organizada en los asuntos de interés general se traduce en procesos locales de toma de decisiones que consideran la existencia de culturas populares y de identidades que al reivindicar el sentimiento de pertenencia le dan sentido al espacio local y dentro de él, a todos los vínculos de cohesión social inherentes al principio de hacer más y mejor con menos, hacer con otros y trabajar por lo máspreciado: la familia inmediata y la familia comunitaria.

Solidaridad establece un nuevo esquema de colaboración tripartida (FEDERACIÓN - MUNICIPIO-BENEFICIARIO) y una cualidad más: ser el artífice de una nueva relación de Estado-Sociedad.

"Esta nueva relación se consigue mediante los siguientes pasos: La ubicación de sectores sociales marginados o pauperizados en las zonas rurales y de una enorme masa de desposeídos urbanos; la creación de organismos sociales autónomos que serían los interlocutores entre las demandas de estos sectores y gobierno (LOS COMITÉS DE SOLIDARIDAD); la definición de una estrategia de atención mediante los comités de solidaridad en las zonas urbanas o rurales."<sup>47</sup>

Esta mecánica se realizó en todos y cada uno de los lugares donde Solidaridad sentó su influencia. Los interlocutores oficiales de los grupos sociales agrupados en solidaridad fueron autoridades municipales o estatales.

<sup>47</sup>PRONASOL, LA POBREZA DE UN PROGRAMA. INFORME ESPECIAL: EL FINANCIERO. PÁG.31.

"En cada pueblo o comunidad, vecindario o barrio, en los ejidos o comunidades rurales en donde cada quién aparta lo que puede o le corresponde, los más de las veces su trabajo y la firma de voluntad de contribución al beneficio colectivo."<sup>48</sup>

Algunas instituciones solidarias han conservado el modelo tradicional, otras han adoptado a su modo lo tradicional, y otras han adoptado nuevas formas de organización.

El tequio, la guelaguetza, la mayordomía, además, las faenas y la mano de obra, lo mismo que los comités, la junta de vecinos o de padres de familia, entre muchos ejemplos son muestra de cooperación voluntaria para lograr metas que benefician en lo individual y en lo comunitario, y que refuerzan los lazos de unidad, seguridad y reciprocidad, tanto para la ayuda como en la protección mutua.

"Solidaridad se expresa en tres vertientes de acción.-

**SOLIDARIDAD PARA EL BIENESTAR SOCIAL**

Mediante el mejoramiento inmediato de los niveles de vida con énfasis en salud, educación y vivienda, servicios básicos y regularización de la tenencia de la tierra.

**SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN**

Desarrollando las capacidades y creando oportunidades para el empleo, así como facilitando el desarrollo de las comunidades con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales extractivas y microindustriales.

**SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL**

Por medio de construcción de obras de infraestructura con impacto regional y la ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas."<sup>49</sup>

La forma en que la ciudadanía participa es a través de un comité el cual se integra en una asamblea plural, abierta y publica, respetando las formas de organización existentes en la comunidad.

<sup>48</sup>SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL. LA SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL. PÁG.11

<sup>49</sup>IBIDEM. PÁG.10-11.

" Así, los vecinos o colonos afectados directamente por una problemática común, reunidos en una asamblea, constituimos el Comité de Solidaridad y algunos a la mesa directiva para buscar una solución inmediata a esa problemática" <sup>50</sup>

Los integrantes del comité prestan sus servicios de forma gratuita, el reconocimiento y el respeto de los habitantes de la región así como la satisfacción de colaborar con la comunidad, son en la mayoría de los casos los alicientes para la participación de estos ciudadanos, el número de miembros del comité dependerá de la voluntad participativa de la comunidad para organizarse y de la dimensión de la obra a realizar. Así habrá tantos comités como obras requeridas en la localidad.

Cabe señalar que la mesa directiva es sólo su órgano representativo, por tanto, la responsabilidad de participar en la realización, seguimiento, aprovechamiento y mantenimiento de la obra es de todos los miembros del Comité.

#### **A) SOLIDARIDAD Y LA MODERNIZACIÓN**

En México, si bien existe un sistema de "PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA" donde se exige la consulta popular para el diseño de los planes, cuando ésto ocurre se orienta al diseño de políticas generales más que a la orientación específica, olvidando que ahí ocurren la mayor parte de los problemas y las desviaciones, beneficiando a algunos y, en ciertos casos, perjudicando a otros. La ausencia de un diálogo con el público o con los beneficiarios potenciales es en este punto casi nulo.

La enorme movilización lograda por este programa de solidaridad demuestra varias cosas. Una de ellas es el peso señalado de la forma de relación sociedad-gobierno, capaz de ampliar los beneficios, tanto económicos como políticos y sociales. Pero también demuestra que las comunidades han ganado ciertos espacios de participación y de toma de decisión que han fortalecido de alguna manera su capacidad de gestión social.

Una importante parte de la modernización que impulsa la reforma del Estado son las acciones de solidaridad. El programa pretendió incluir a la mayoría de los sectores de la sociedad impulsando una nueva manera de hacer las cosas, que implícitamente lleva

---

<sup>50</sup>INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD. LOS COMITÉS DE SOLIDARIDAD. PP 13.

conigo un profundo cambio que recupera la participación corresponsable de la sociedad y las instituciones gubernamentales, centrándose en el municipio, por ser éste la base de la organización política y administrativa del país.

El PRONASOL se rigió a través de un marco legal que determinó sus funciones y en una normatividad que reguló el ejercicio y control del presupuesto público que ejercía, evitando la excesiva presencia de la administración pública, reduciendo costos y la sustitución de la iniciativa social, alentando el trabajo corresponsable y el convenio de las comunidades con el gobierno.

"Los grupos indígenas, las comunidades campesinas y colonias populares participan directamente, organizados en comités, en todas las etapas de acciones productivas y de bienestar que se realizan con el programa".<sup>51</sup>

Estos comités, como ya se mencionó, eran elegidos en asambleas públicas y se coordinan con las autoridades y los sectores sociales para definir que obra o proyecto se realizará, cómo se ejecutará, en cuanto tiempo, a que costo, con que calidad y determina los recursos a utilizar. Un rasgo más de estos comités es que cumplen con un proceso de Contraloría Social en todas las etapas de los proyectos u obras, así se cumple con el propósito de eficiencia, transparencia y honestidad en el manejo de los recursos federales.

"Los comités de Solidaridad estarán integrados por personas elegidas en asambleas públicas cuando existe el proyecto y aprobación para realizar unas obras responsables directas ante la comunidad. Por lo regular se forman con un presidente, un secretario, un tesorero, un vocal de control y vigilancia, más los vocales adicionales con responsabilidades específicas que la comunidad decide (...) Es tarea de los comités promover la participación social en las acciones relacionadas con el programa, convocar a asambleas para analizar los asuntos de interés común y decidir las características de los proyectos a realizar, así como coordinar los trabajos y aportaciones a que se comprometen

<sup>51</sup> *IBIDEM*. PÁG. 16.

los miembros de la comunidad. Adicionalmente buscan que en las comunidades se extienda el impulso de su organización.<sup>52</sup>

Este programa que fue el prototipo de la sociedad moderna mexicana y de su proyecto de Estado, impulsado por el grupo gobernante, buscó que las obras sociales y acciones productivas crearan empleos y desarrollaran los recursos, así como las capacidades productivas de las comunidades y de los ciudadanos.

El principio de trabajar directamente en las comunidades generó en las instituciones gubernamentales una nueva actitud de servicio, más cercana y comprometida con las comunidades; cambiando, por lo tanto, sus relaciones y adecuando nuevas funciones.

Quizás el elemento más moderno de este programa sea el de la descentralización, ya que los propios métodos y ritmo de operación de Solidaridad consolidan la autodeterminación municipal y mayor margen de acción de las comunidades, lo que coadyuva a la transición a la modernidad y profundización de la democracia.

"El gobierno municipal es la instancia que le permite al programa una cercanía real con la población y responder efectivamente a sus necesidades y proyectos de solución. Desde sus inicios, el programa planteó la descentralización de acciones y recursos hacia los gobiernos estatales, municipales y las comunidades participantes."<sup>53</sup>

Las decisiones se toman y los recursos tenían el espíritu de ejercerse en los lugares donde existen los problemas, y con la intervención directa de los ciudadanos y autoridades encargados para resolverlos. Se procuran los apoyos que permitan al gobierno municipal ser la instancia de coordinación. Cuando las características técnicas requieren de procesos financieros complejos o que representan su problemática considerable se busca el respaldo del gobierno estatal y sólo intervendrá la federación cuando las

<sup>52</sup> **IBID.** PÁG. 20.

<sup>53</sup> **IBID.** PÁG. 21.



instancias estatales o municipales sean rebasadas pero sin perder su carácter de identidad normativa para efectos de asesoría y de apoyo".<sup>54</sup>

La idea de que los gobiernos municipales están constituidos por vecinos de las comunidades que conocen y comparten los problemas hace que por ello sea la instancia idónea para coordinar los esfuerzos sociales e institucionales para solucionar los problemas; claro que ella genera compromisos políticos y la necesidad de una sociedad y gobierno de autodeterminación y corresponsabilidad es decir, de un Estado moderno.

#### **B) LA ORGANIZACIÓN COMUNITARIA**

Entenderemos como organización comunitaria a "la unión de varias personas para llevar a cabo una actividad de interés común."<sup>55</sup>

Las personas en las comunidades se pueden reunir para llevar a cabo una actividad permanente y que se comprometan a velar por los intereses y el patrimonio de las colonias, pueblos o barrios. Hoy en nuestra sociedad actual, como ya explicamos, encontraremos un gran número de organizaciones, tales como las junta de vecinos, asociaciones civiles, grupos de amigos, vecinos, sindicatos o uniones ejidales así, vivimos en un mundo organizado, en un mundo de organizaciones.

En este mundo organizado encontramos dos grandes TIPOS DE ORGANIZACIONES, LA FORMAL Y LA INFORMAL, cada una de ellas tiene diferentes características y formas de funcionamiento.

LA ORGANIZACIÓN INFORMAL une a la gente en torno a la realización de una actividad particular, es de interés común." Por lo general son agrupamientos territoriales de vecinos particulares, amigos de calles, barrios o colonias."<sup>56</sup>

<sup>54</sup>IBID. PÁG. 22

<sup>55</sup>INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD. LA ORGANIZACIÓN SOCIAL. PÁG. 5.

<sup>56</sup>IDEM. PÁG. 6.

Estos agrupamientos no son permanentes, en cuanto concluye la actividad termina el agrupamiento y las personas que dirigen este tipo de organizaciones lo hacen por el prestigio que tienen en el desempeño de una actividad en otras palabras, por que la gente reconoce que hacen bien las cosas. A estos se les reconoce como líderes naturales, su aceptación se da por consenso no por votación; las gentes se agrupan en torno a ellas y se rigen por la costumbre y la contienda y las reglas, así como los acuerdos internos no son escritos sino a través de valores entendidos; estas agrupaciones se favorecen por la existencia de algún vínculo de parentesco y territorialidad, predominan los parientes, amigos y vecinos y se caracterizan por que surgen espontáneamente de las comunidades.

En las colonias, barrios, pueblos, en las vecindades y hasta en los condominios existen muchas y variadas organizaciones sociales informales. Nuestras muy diversas comunidades están acostumbradas, en mayor a menor grado, a juntarse para resolver problemas que les afectan.

La comunidad entonces es rica en estos agrupamientos que se integran, se desintegran y tienden a juntarse, estimulados por las necesidades y agrupados por las redes del parentesco y de territorialidad.

“LA ORGANIZACIÓN FORMAL se caracteriza por facilitar actividades permanentes Estas requieren de una reglamentación interna que señale cómo deben ser las relaciones entre los organizados; en ella se establecen los requisitos para ingresar a la organización, así como los deberes y derechos inherentes y la membresía, sus normas de funcionamiento, órganos de gobierno; exige por sus características de permanencia que un estrato de los organizados se especialize en la dirección, reglamentos, en la negociación externa de autoridades y de gobierno; los líderes que surgen de estas agrupaciones deben mostrar su capacidad real de liderazgo para su aprobación y reelección de sus miembros. Generalmente existe una reglamentación estatal que establece las condiciones mínimas que debe cumplir una organización para poder ser reconocida como legal. La primera de ellas es su registro público, y a partir de ello la organización al amparo de la ley. Estas

organizaciones agrupan a sus integrantes por oficios, profesiones, actividades productivas y comerciales; dando lugar a agrupamientos sectoriales.<sup>57</sup>

La organización formal ha adquirido un fuerte predominio ante la informal, convirtiéndose en requisito esencial para acceder a algunos derechos sociales más importantes y en muchos casos, para participar y promoverse políticamente.

Recopilando, destacaremos entonces que en la organización comunitaria como un agrupamiento humano sus miembros se reúnen intencionada y conscientemente, tiene una estructura formal e informalmente coherente; su finalidad es cooperar en la obtención de objetivos y actúa en un entorno social más amplio en el que existen otras organizaciones sociales con las cuales pueden o no, según sea el caso, establecer contactos y relaciones.

Para distinguir a una organización comunitaria de otras hay que ver su estructura y el ámbito social en el que se desenvuelve, para ello encontraremos que se integra por: membresía, estructura interna, objetivos y recursos.

Debido a que, como ya vimos, toda organización depende del ambiente o entorno que lo rodea, los medios, las condiciones previas, los caminos permitidos para la obtención de objetivos, las gestiones que tienen que realizar para allegarse de recursos. Toda organización encuentra su camino de acción hacia afuera de sí misma.

Por ello, los miembros coordinan sus actividades agrupándose para la obtención de ciertos fines. Poseen, en un primer momento, un campo mínimo de común acuerdo, uno o más motivos o necesidades que les conducen a crear una relativa armonía grupal orientada a la satisfacción de esos propósitos.

---

<sup>57</sup> IBID.PÁG.12

**c) LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD PARA EL MUNICIPIO.**

El gobierno municipal tiene una participación importante en la operación de los programas de Solidaridad para una escuela digna, niños de solidaridad, fondos de solidaridad, introducción de servicios básicos, urbanización y regularización de la tenencia de la tierra principalmente. Los municipios establecen contacto directo y permanente con las comunidades, ya que la exigencia de estos programas así lo requieren.

Los programas de Solidaridad son variados. Estos fueron 26, los cuales abarcaron casi todas las áreas de bienestar social. Los programas antes mencionados son: HOSPITAL DIGNO, SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA, NIÑOS EN SOLIDARIDAD, APOYO AL SERVICIO SOCIAL, SOLIDARIDAD CON MAESTROS JUBILADOS, ESCUELAS DE SOLIDARIDAD, ALIMENTACIÓN Y ABASTO, AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, ELECTRIFICACIÓN RURAL Y URBANA, URBANIZACIÓN, VIVIENDA, REGULARIZACIÓN DEL SUELO URBANO, MUJERES EN SOLIDARIDAD, JORNALES AGRÍCOLAS, SOLUCIÓN A LA CARTERA VENCIDA DEL BANRURAL, EMPRESAS DE SOLIDARIDAD, APOYO A PRODUCTORES FORESTALES, APOYO A LA PESCA Y A LA ACUACULTURA, APOYO A LA PEQUEÑA MINERÍA, APOYO A CAFECULTORES, INFRAESTRUCTURA AL APOYO PRODUCTIVO, FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA LA PRODUCCIÓN ECOLÓGICA PRODUCTIVA, INFRAESTRUCTURA CARRETERA, FONDOS MUNICIPALES DE SOLIDARIDAD Y FONDOS DE SOLIDARIDAD PARA EL DESARROLLO REGIONAL.

De estos, se ejecutaron en Naucalpan los siguientes.-

**SOLIDARIDAD PARA UNA ESCUELA DIGNA**

Ha tenido como objetivo, el apoyo a la rehabilitación y mantenimiento de los planteles educativos. El Programa opera de forma descentralizada con el comité escolar de Solidaridad como cédula básica de organización. ESTE COMITÉ SE FORMA POR LOS PADRES DE FAMILIA, ALUMNOS, MAESTROS, PERSONAL DIRECTIVO Y CIUDADANOS.

El ayuntamiento tiene la misión de promover el programa en las localidades de su jurisdicción. Los trabajos a realizar y el orden de prioridades lo determina el comité con validación del ayuntamiento. La responsabilidad y la ejecución, seguimiento y control de las obras recae en el comité escolar de solidaridad y en la autoridad municipal. El costo de la obra de mejoramiento debe ser anterior a la reposición total del inmueble.

Las obras más comunes aquí son:

- REPARACIÓN DE PUERTAS Y VENTANAS.
- REFORZAMIENTOS DE MUROS
- IMPERMEABILIZACIÓN DE AZOTEAS Y REPARACIONES ELÉCTRICAS, HIDRÁULICAS Y SANITARIAS.
- REPARACIÓN O SUSTITUCIÓN DE INSTALACIONES ELÉCTRICAS, HIDRÁULICAS Y SANITARIAS.
- REPARACIÓN DE MOBILIARIO
- REMOZAMIENTO Y ORNAMENTO

### **NIÑOS EN SOLIDARIDAD**

Este programa buscó combatir las limitaciones económicas que impiden a los niños terminar la educación primaria.

Los comités escolares son responsables directos de la promoción de este programa existen ya que este fue formado una vez realizada una obra de Solidaridad en ese plantel.

Por cada escuela pública de organización completa se otorgará una beca por niño elegido y un becario por familia. La beca la integran:

- 1°. UN ESTÍMULO ECONÓMICO MENSUAL DURANTE 12 MESES Y EL TIEMPO QUE CONSERVE LA BECA CON UN MONTO EQUIVALENTE A UN TERCIO DEL SALARIO MÍNIMO MENSUAL VIGENTE EN EL D.F.



### **1) DE BIENESTAR SOCIAL:**

Son obras que tienen como objetivo proveer el desarrollo social de las comunidades.

En este rubro se incluyen: construcción y reparación de sistemas de agua potable y drenaje, de escuelas, instalaciones deportivas, centros de salud, calles, parques y jardines, obras de urbanización, etc.

### **2) DE APOYO PRODUCTIVO:**

Su propósito es fomentar la producción de bienes básicos con obras que comprenden: la perforación de pozos de riego, la construcción y reparación de canales, bordos, unidades pecuarias estanques rústicos, nivelación de suelo, desempedrados, e instalación de empacadoras de productos agrícolas.

### **3) DE INFRAESTRUCTURA:**

Tendrá como finalidad apoyar las actividades productivas y dotar de servicios a las comunidades más atrasadas. Las obras incluyen construcciones y rehabilitación de caminos rurales y puentes; centros de acopio y la electrificación de poblados rurales y colonias populares."<sup>58</sup>

#### **EMPRESAS EN SOLIDARIDAD**

Tienen como objetivo impulsar la actividad económica del medio rural, de los grupos populares urbanos con el otorgamiento de apoyos para generar productos viables. Reciben atención prioritaria campesinos pobres, los grupos indígenas y los habitantes del medio urbano popular que por sus condiciones económicas no tienen acceso a los apoyos financieros de la banca comercial ni de desarrollo.

Aquí se fomenta la pequeña empresa con capital de riesgo o mediante la constitución de fondos de garantía y financiamiento.

## II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN NAUCALPAN

### 2.1 LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE NAUCALPAN

La ciudadanía, al determinar la solución a su problemática, se dirige no sólo a una sola instancia sino que trata de diversificar su campo de acción hacia el mayor número de instancias posibles, ya sean las autoridades encargadas de su problema específico, ya sea a instancias que sirven como gestores o en todo caso acudiendo a los niveles gubernamentales que fungen como cabeza de sector.

Las formas de hacerlo varían y su forma de organizarse también, ya que pueden hacerlo a través de UN REPRESENTANTE, UN LÍDER, POR COMITIVAS, COMISIONES O DE MANERA INDIVIDUAL; así, dependiendo de la manera en como impacte esta participación en el aparato administrativo es como tendrán respuesta y apoyo a sus peticiones.

Comúnmente al ponerse en contacto con las autoridades municipales, los ciudadanos tienden a utilizar los diversos canales hechos para este fin, aunque no siempre son el mejor camino para conseguir plenamente una solución favorable.

La ciudadanía organizada para hacer llegar sus peticiones, demandas o necesidades puede apoyarse en los conductos o canales establecidos para dicho fin, para que la administración pública municipal los convierta en programas de acción pública, accediendo su petición a las políticas, a la agenda y a la administración de la demanda.

Dentro de la administración pública municipal naucalpense, la ciudadanía participa directamente dentro de los canales estructurados para ellos, tales son los procedimientos rutinarios, EL REPORTE DE SUS DEMANDAS DE MANERA ESCRITA O VÍA TELEFÓNICA

<sup>58</sup>SEDESOL. OP CIT. PÁG. 166.



AL ÁREA CORRESPONDIENTE CON OFICIOS DIRIGIDOS AL PRESIDENTE MUNICIPAL, el cual gira al área responsable por medio de órdenes de trabajo y darles el seguimiento es muy tardado

También se puede incidir a través de AUDIENCIA PÚBLICA que es el mecanismo más tradicional que existe para establecer la interacción entre autoridades y el ciudadano. La manera de lograrlo es convocando a las organizaciones y habitantes del municipio a una reunión en la que expresen sus demandas para darles solución. Fueron o son menos comunes aún la reunión formal participativa en donde se efectúen dos reuniones primarias y mesas de discusión en la que participan los técnicos y autoridades de grupos socialmente constituidos.

Una vía común en el municipio es EL CABILDO ABIERTO en contra de lo que se estila en otros municipios y en otras épocas en donde el cabildo es cerrado. Este mecanismo reúne al cuerpo edilicio y a las organizaciones solicitantes para solucionar su problemática y para ventilar sus demandas, y que, por acuerdo firmado por el mismo, se les dé carácter legal a las soluciones tomadas de manera concertada, involucrando el compromiso formal de la autoridad municipal que asiste con los directores de cada área, para turnar directamente el caso para su pronta solución.

Finalmente, LAS GIRAS DE TRABAJO son una manera de acercamiento de la autoridad y el ciudadano en su propia comunidad para escuchar sus demandas de manera directa. Este mecanismo surgió también para entregar obras junto a los regidores y los directores del ayuntamiento.

#### **A) LA PARTICIPACION CIUDADANA EN NAUCALPAN.**

Hoy en día en Naucalpan se han observado nuevas formas de organización social en las comunidades, lo que fortalece la idea de una creciente movilización social que reclama la solución a sus problemas básicos. Problemas que en la mayoría de los casos se encuentran dentro de la esfera de la administración municipal.

Es común en este municipio que los grandes problemas, las grandes necesidades y demandas de la comunidad se dejan pendientes y son postergados al siguiente gobierno; claro que esta práctica se sucede irremediamente cada tres años cuando se renuevan las autoridades. El municipio, al ser tomado como un intermediario y ejecutor de las decisiones federales y estatales y como un prestador de servicios, hace que los funcionarios municipales se familiaricen con prácticas gubernamentales que obstaculizan e impiden el surgimiento del ayuntamiento como una institución promotora del desarrollo en su propio espacio.

Las definiciones en la prestación de servicios públicos, la incapacidad de administrar los recursos municipales, la escasez de recursos financieros y los problemas organizativos del ayuntamiento son, entre otros, elementos que crean la desconfianza en la población respecto de sus autoridades e inciden en la motivación o inhibición de la participación ciudadana en la solución de problemas específicos.

También hay que considerar que poco o nada se preocupan los funcionarios municipales por llevar a cabo innovaciones o mejoras a la administración, prefieren que esto funcione como está. No es necesario hacer modificaciones, también por falta de compromiso y retos y las exigencias habidas donde se hacen ciertos esfuerzos, pero la complejidad o dinámica de la situación no permite superar los problemas o carencias. También hay que considerar la oposición de los grupos políticos y sus intereses tanto reales como virtuales o una combinación de ellos.

Un fenómeno que se ha manifestado últimamente en Naucalpan es que al contrario de lo que se supone, el gobierno municipal se ha vuelto cada vez más inaccesible para el ciudadano común; esto debido quizás a que el crecimiento de la población distancia al gobierno de sus gobernados, en donde un pequeño grupo de personas son los representantes inmediatos de cerca de un millón de habitantes, quienes enfrentan grandes obstáculos para que los ciudadanos participen efectivamente en las decisiones que les afectan.



## B) LOS CANALES INSTITUCIONALES

La ciudadanía naucalpense se ha caracterizado por su amplia participación comunitaria. Las ASOCIACIONES DE COLONOS, originalmente, y después LOS CONSEJOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA han logrado a través de poco más de treinta años de presencia efectiva hacer escuchar sus voces para que las autoridades municipales, estatales y federales, atiendan sus demandas

En las zonas populares la participación es importante en aspectos muy concretos como lo es la tenencia de la tierra, la autoconstrucción de la vivienda, la infraestructura del agua potable, de alcantarillado y de las vialidades, mientras que las zonas residenciales las demandas son la seguridad pública y el mantenimiento de los servicios públicos, así como el mejoramiento de la imagen urbana de su fraccionamiento.

Para el conjunto de la población, la participación es necesaria para lograr relaciones sanas de convivencia y seguridad, así como del aprovechamiento del patrimonio histórico, artístico y cultural del municipio.

La participación ciudadana permite establecer entonces la comunicación entre la comunidad y las autoridades a fin de que esta exponga sus necesidades, demandas y sugerencias, lográndose soluciones congruentes y con una amplia base social, lo que nos permite encausar las aportaciones de los diversos grupos sociales en tareas de colaboración las cuales pueden ser en dinero o en especie y en otros casos en trabajo, según sea el grupo social.

Las limitaciones presupuestales del ayuntamiento frente a las cuantiosas demandas y necesidades de inversión requieren de una activa participación de la población para definir prioridades en la asignación de recursos, así como para la búsqueda de soluciones viables a problemas que afectan a toda la sociedad.

La participación sensibiliza y compromete al ciudadano con el logro de su propio desarrollo y hace más fácil que este se responsabilice del cuidado del mantenimiento de aquellas obras que considera suyas al haber sido tomado en cuenta en su planeación e inversión de esfuerzos para su ejecución

Esto desde luego incide en la administración pública municipal, la cual se ejerce como una actividad del gobierno municipal con lo cual se pretende coadyuvar al desarrollo integral del municipio de acuerdo a los objetivos de desarrollo del Estado y de la Federación.

La participación institucionalizada se basa en la concertación ya que le permite hacer acopio de voluntad, en donde los derechos del ciudadano se reivindican y se nivelan con las obligaciones administrativas, aunque las políticas y programas se gestionan en modelos, estilos y formaciones tras los escritorios y los funcionarios desconocen la realidad concreta.

La concertación debe contemplar variables sobre los cuales no se tiene control pero las cuales, en la toma de decisiones forman la agenda administrativa en donde se organiza la demanda social que impacta el desarrollo de la comunidad, lográndose trascender de lo gubernamental a lo social y se gesta en lo público.

Asimismo, es muy importante que la comunidad le señale a su gobierno que tareas hay que emprender conjuntamente decidir que mecanismos son los más adecuados para solventar los problemas, corregir los errores con corresponsabilidad.

La intervención de la ciudadanía y de las autoridades de los tres niveles de gobierno se encuentra regulada y ordenada en el SISTEMA DE PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA, mientras que los aspectos jurídicos están consignados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las Constituciones Políticas de las Entidades Federativas, la Ley General de Planeación, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos

Electoral y en las Leyes y Reglamentos Estatales y Municipales relacionados con la materia.

Los órganos de participación a través de los cuales se pueden encauzar y conducir las inquietudes de la participación comunitaria, se enmarcan dentro de las siguientes formas en los municipios: COMITÉ DE MANZANA, ASOCIACIÓN DE COLONOS, JUNTA DE VECINOS Y CONSEJO DE COLABORACIÓN MUNICIPAL, COMO FORMAS ACTUALES.

#### □ **COMITÉ DE MANZANA**

Es una forma de organización básica mediante la cual los que habitan en una de las manzanas de las localidades del municipio participan en la ejecución de acciones de beneficio colectivo. Su integración es por elección popular a través de convocatorias hechas por la autoridad municipal, así cada comité se integrará por un jefe de manzana, un secretario y tres vocales

Las funciones del comité son: el captar las demandas de los habitantes de las manzanas y hacerlas llegar a la asociación de colonos para su gestión, recopilar las aportaciones económicas y materiales de quienes viven en cada manzana e informar al ayuntamiento y a los miembros de las manzanas sobre los resultados obtenidos.

#### □ **ASOCIACIÓN DE COLONOS**

La ASOCIACIÓN DE COLONOS es una Institución en donde los ciudadanos pueden y tienen gran injerencia en la toma de decisiones de la Administración Municipal, tal es el caso de las poderosas ASOCIACIONES DE COLÓN DE ECHEGARAY, BOSQUE DE ECHEGARAY, SATÉLITE Y TECAMACHALCO, quienes son aparte de un espacio político de gran influencia, control y prestigio, son instancias que comprometen a solucionar por parte de las autoridades sus problemas, debido al gran poder que poseen sus grupos y en muchos casos por su excelente organización cívica que hace valer sus derechos e intereses ante las instancias del poder estatal y federal.

En Naucalpan normalmente la Asociación de Colonos se integra por miembros de una misma colonia o fraccionamiento, a través de una campaña proselitista compiten en planillas a la luz de la convocatoria del ayuntamiento.

#### □ JUNTA DE VECINOS

La junta de vecinos es otra instancia participativa institucionalizada, sabemos que se constituye cuando surgen problemas que afectan sólo a parte de la población de una colonia o a miembros de colonias diferentes. Su organización puede ser promovida por las autoridades municipales o por las asociaciones de colonos, mediante asambleas que se integran por ciudadanos interesados en solucionar problemas comunes.

En cada barrio, pueblo o localidad del municipio puede integrarse una junta de vecinos con la participación de las directivas de las asociaciones de colonos. La directiva se integrará por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales que son electos en asamblea convocada por el ayuntamiento y en la que participan todos los presidentes de las asociaciones de colonos.

#### □ CONSEJO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El consejo es un órgano de participación de la comunidad que se integra en los inicios de cada administración municipal, para ello se expide por el propio ayuntamiento una convocatoria para su elección.

Este se integra por un presidente, un secretario, un tesorero y tres vocales, y son organismos auxiliares del ayuntamiento por lo que mantiene una relación muy estrecha con las autoridades municipales con el fin de manifestarles los problemas más urgentes que enfrenta la comunidad y proponer las soluciones más adecuadas en materia de servicios públicos, seguridad pública y promoción de obras. Estos pueden interactuar con otras organizaciones ciudadanas del sector social y privado, tal es el caso del club de leones, rotarios, asociaciones civiles, etcétera; también podemos destacar grupos de

profesionistas o asociaciones de industriales, comerciantes, banqueros, asimismo grupos del sector popular que realizan trabajos de tipo social y que en muchas ocasiones no encuentra otro canal para encausar sus demandas

Por ello, la organización a nivel municipal es importante para fortalecer y dotar de los recursos necesarios para afrontar esta responsabilidad en los servicios públicos. Con el apoyo de los vecinos, los gobiernos no pueden ni deben hacer todo si no hay organización y participación de los vecinos y de la comunidad. Se requiere del reconocimiento y de la promoción de la organización de la comunidad, el ciudadano ya no debe esperar todo del gobierno, ni el gobierno creerse el proveedor y repartidor de favores.

### C) LAS FORMAS ALTERNATIVAS A LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL

Existe una gran valoración por la llamada participación espontanea como fortaleciente de la comunidad y promotora del desarrollo auténtico. Hay quienes aceptan la ayuda pero sólo de organizaciones no gubernamentales, sobre todo por ser estas defensoras de los intereses de los pobres. En muchas ocasiones se considera que la intervención del Estado en los procesos de participación, sofoca las respuestas auténticas de la comunidad y derrota los ideales de la participación genuina del pueblo en el desarrollo social.

La visión anti-estatista, cuyo recelo guarda elementos de anarquía y populismo, revela la necesidad de estudiar este punto, pero exige analizar otras opciones. Debemos reconocer procesos populares de participación espontanea donde la población se organiza por si misma, sin incluir agente externo alguno. A este tipo de participación se le conoce como participación autentica. Aun cuando la participación espontanea sea muy deseable, ella conlleva varias dificultades, por ejemplo, no toma en cuenta la necesidad de recursos externos, misma que puede ser imperiosa. Si la comunidad toma la iniciativa para sus programas de desarrollo, requerirá algunos fondos externos.

Por consiguiente, las localidades habrán de aprovechar los recursos de distintos agentes, entre ellos los del gobierno. Pero los recursos del gobierno deben asegurarse sin caer en la pugna de control, antes bien, es menester considerar las acciones y proyectos



como un esfuerzo común donde ciertamente será importante la concertación y negociación, no sólo con agentes gubernamentales, sino también con grupos como las ONG'S. Esto implica capacidad política de los grupos sociales y la sociedad civil en su conjunto, lo cual refuerza la necesidad de grupos articulados, de identidad local y de mecanismos internos de concertación y negociación capaces de crear un solo frente o grupo que modere, genere, maneje y tenga los medios para controlar y determinar las políticas y procesos de desarrollo comunes en la localidad, donde el gobierno es parte fundamental

El principio de la participación espontanea propuesto se basa en la enorme posibilidad de armonización, definiéndose en términos de cooperación y consenso, mas que en el conflicto y la confrontación, mediante estrategias basadas en órganos consultivos, procedimientos de consulta, procesos de concertacion y mecanismos de negociación que pueden favorecer ampliamente niveles de bienestar social en las comunidades

La participacion espontanea se da cuando los miembros de una localidad sienten una necesidad o tienen que enfrentar un problema común, y entonces se coordinan y organizan para tratar de solucionarlos por si mismo, o bien expresan a la autoridad municipal la medida o medidas más adecuadas según el sentir de la comunidad

Cabe señalar que bajo este esquema, generalmente las acciones y soluciones respecto de un problema sean atendidas con prontitud. Se requiere de un grupo de personas que trabajen de manera coordinada y constante hasta tener una respuesta (ACCIÓN) satisfactoria por parte de la autoridad

Un signo característico de este tipo de participación es el que se refiere al contexto singular bajo el cual opera, la participación espontánea se presenta en situaciones de emergencia, como son inundaciones, incendios, sismos, tornados, ciclones, heladas, epidemias, etc , así como campañas de vacunación, de alfabetización entre otras

Este tipo de organización es importante que exista por que permite, en primer lugar, establecer contacto entre el ciudadano y sus autoridades de manera directa y sin pasar por las formas tradicionales establecidas y reconocidas por el gobierno como forma de extensión de su poder e influencia. Esta forma de participación responsabiliza y compromete en gran medida al ciudadano con el logro de su propio desarrollo, rompiendo con la apatía ciudadana frente a la solución de sus problemas, fomentada por el paternalismo gubernamental.

Asimismo, en el municipio dentro del periodo a que incursionamos se trató de detectar a los grupos informales existentes en todas las localidades del municipio, sobre todo a aquellas que realizan actividades económicas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la comunidad; el objetivo fue localizar en los grupos que estuvieron dispuestos a colaborar a la realización de los programas gubernamentales y a los que mostraban resistencia o indiferencia

Una vez detectados los grupos que colaboraran, se estableció contacto permanente con sus dirigentes, con el fin de mantener control político, y de mantener informados a los miembros de los grupos sobre la importancia de las obras y acciones gubernamentales, el costo de los recursos para su realización, su importancia e impacto, las aportaciones directas del municipio, de las instituciones sociales y de los miembros del grupo

Además se tienen grupos organizados de manera alternativa desde hace mucho tiempo y que han venido buscando espacios dentro de la administración municipal para beneficio de sus comunidades, están los casos de las organizaciones populares en Naucalpan como UPREZ, FECOMEX, ACACEM, UPI, NAUCOPAC, UCCONAC, C C I NAUCALPAN, UNIÓN REVOLUCIONARIA "NUEVA REFORMA", LA ASOCIACIÓN DE COLONIAS POPULARES " LIC. BENITO JUÁREZ", COALICIÓN DE COLONIAS POPULARES, FRENTE MEXIQUENSE DE LOS CUATRO BARRIOS, Y OTROS MOVIMIENTOS URBANOS, LOS CUALES PRESENTAN UNA ORGANIZACIÓN AUTÓNOMA a la que tienen las organizaciones creadas y organizadas por las autoridades municipales, ya sea

por su DIRECCIÓN DE GOBIERNO O POR EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL A TRAVÉS DE LA CONFEDERACIÓN NACIONAL DE ORGANIZACIONES POPULARES.

Hoy en día, además de los movimientos tradicionales alternativos de carácter popular, encontramos a la sociedad nuevas formas de organización de carácter urbano, derivado de la evolución de una sociedad tradicional a moderna y de la transición de un municipio industrial a uno urbano de distintas características y matices. AHORA, LOS FRENTES, BLOQUES, COORDINADORAS, MOVIMIENTOS O ALIANZAS, GRUPOS Y ASOCIACIONES, MOLDEAN LA ESTRUCTURA DEL MUNICIPIO NAUCALPENSE alternamente politizado en los intereses de los sectores económicos hegemónicos y los sectores marginados del modelo de desarrollo modernizador, esto debido a que en este municipio se hizo el cambio para conducir el ritmo de una sociedad cada vez más exigente y mejor organizada, una sociedad que conforta cada vez más decisión gubernamental.

Estos grupos como hemos señalado se comienzan con signos diferenciados, y cada vez ganan terrenos a las formas de organización tradicional o gubernamentales, su mecanismo de negocios es en los llamados lobbys en donde los grupos de representación exigen y plantan demandas, obteniéndose respuestas o resultados ahí mismo, en los pasillos o en la oficina

## **2.2 LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL DE NAUCALPAN**

### **A) DESARROLLO HISTÓRICO DEL MUNICIPIO DE NAUCALPENSE.**

Comenzar por describir el desarrollo histórico de este municipio es en verdad difícil, ya que hasta el momento no se ha logrado precisar la identificación étnica particular de los primeros pobladores de Naucalpan.

Se tienen algunos datos que nos aseguran la existencia de sus primeras comunidades, como TLATILCO, por ejemplo, que datan por lo menos del año 1400 A.C pero además, cabe señalar que desde hace mucho antes ya habían existido asentamientos temporales en la zona; otra cuestión importante de mencionar es que tampoco se ha podido fijar con exactitud el momento en que a esta zona se le nombró Naucalpan.

“El nombre de Naucalpan debió serle puesto al sector principal de esta comunidad en el año de 1486, a finales del reinado de Tizoc. EL SIGNIFICADO EN NAHUATL DE NAUCALPAN está formado por tres términos. Nau, que se deriva de nahui (cuatro), Cal que se deriva de calli (casa) y Pan (lugar): es decir “ EL LUGAR DE LAS CUATRO CASAS”. Estas eran TLATILCO, TOTOLTEPEC, HUIZILACAZCO Y TOTOLINGA. además de los siguientes pueblos CUAUTLALPAN, CHAMAPA, CHIMALPA, NOPALA, OCCIPACO, TECAMACHALCO, TEPATLAXCO Y ZOMEYUCAN.”<sup>59</sup>

Así, los primeros pobladores de la zona de Naucalpan, desde el preclásico, agricultores, aldeanos de Tlatilco desarrollaron entre LOS RÍOS TOTOLINGA, HONDO Y LOS CUARTOS, los fundamentos de una etapa económica y social de una de las culturas más importantes de su tiempo.

Los otomíes fueron los primeros pobladores de mayor importancia en Naucalpan, hoy en día se cuenta con DOS GRANDES COMUNIDADES, EN LA ZONA MONTAÑOSA, SANTIAGO TEPATLAXCO Y SAN FRANCISCO CHIMALPA, así como otros dos pueblos de gran significación histórica, LOS REMEDIOS Y SAN JUAN TOTOLTEPEC.

Los conquistadores españoles llegaron a Naucalpan en el año de 1519 En un documento del siglo XVI denominado Memorial de los Pueblos, nos presenta la referencia más antigua de SAN BARTOLOMÉ NAUCALPAN, este documento trataba del centro parcial que utilizó Cortés para otorgar la encomienda de Tacuba en 1526

Posteriormente, los frailes franciscanos se encargaron de evangelizar a los indígenas, y comenzaron a construir una iglesia en mayo de 1574 (SAN BARTOLOMÉ), concluyéndola en 1595, siendo objeto de algunas modificaciones en 1629

SAN BARTOLOMÉ NAUCALPAN originalmente fue parte de Huixquilucan pero para entonces era ya un pueblo distinto, donde Tacuba era la cabecera de esta zona y de otras como la de Azcapotzalco, Cepayutla, Jilotzingo, Totoltepec, lugar que tras la construcción del SANTUARIO DE LA VIRGEN, en el siglo XVI, fue conocido como los REMEDIOS.

En la época de la lucha por la independencia en el municipio, se le brindó protección a los hermanos *BERNARDO Y JOAQUIN MIRAMÓN* para editar en una imprenta el

<sup>59</sup>H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN MONOGRAFIA DE NAUCALPAN DE JUÁREZ. PÁG. 24

diario militar mexicano. La historia de los reconocimientos a Naucalpan en razón a su tamaño continúa. En 1874, a 50 años del acta constitutiva de la Federación y casi a 35 años de aquel Memorial de los Pueblos, el CONGRESO ESTATAL DIO A LA CABECERA DEL MUNICIPIO EL NOMBRE DE NAUCALPAN DE JUÁREZ Y EL RANGO DE VILLA, es decir una población mayor que la aldea, pero menor que la ciudad.

Tanto en la Reforma como en el Porfiriato y en la Revolución se sucedieron hechos interesantes, tales como la llamada guerra de los tres años 1858-1861, otro acontecimiento importante de señalar es que Naucalpan se convierte en esta época en un gran centro de auge económico y social, levantándose entonces la primera industria textil del lugar, antecedente de uno de los grupos más importantes de ese tiempo del gobierno del *PRESIDENTE BENITO JUÁREZ*, esta fabrica fue de hilados y tejidos de algodón y de Río Hondo, establecida en 1872 a las orillas del río del mismo nombre y aprovechando las vías del ferrocarril a Toluca y en este lugar se inicia la estación de los dos ríos del municipio de Huixquilucan.

Uno de los acontecimientos más importantes para la vida social de Naucalpan en el Porfiriato fue la introducción del alumbrado eléctrico, el cual se llevó a cabo el día 10 de agosto de 1906 El sacudimiento social y armado de 1910 tuvo diversas manifestaciones en Naucalpan, pero fue nuevamente la zona montañosa la que, al igual que lo hizo en la época de independencia, para sumarse a los ejércitos del cura *HIDALGO*, volvió esta vez a dar su esfuerzo, ahora en favor de la causa revolucionaria y, concretamente, a favor de los postulados que sustentaban las fuerzas zapatistas

Fueron *ROMÁN DIAZ ROSAS* Y *RAFAEL CARRILLO* quienes promovieron en 1912 el levantamiento armado de los campesinos por toda la sierra de SAN FRANCISCO CHIMALPA. Cabe agregar que los guerrilleros naucalpenses de Chimalpa en 1912 APOYARON EL PLAN DE AYUTLA, LANZADO POR *ZAPATA* EL DÍA 25 DE NOVIEMBRE DE 1911, luego de una infructuosa entrevista que sostuvo con el ya presidente *MADERO*; fracaso político que obligó a *ZAPATA* a decidir nuevamente, primero ante los campesinos y después ante la nación, que la justicia sólo podía lograrse nuevamente mediante la lucha armada

El Naucalpan agrícola y ganadero estuvo conformado por grandes haciendas como el PRIETO, LOS PIRULES, ECHEGARAY, ALCE BLANCO, algunos nombres perduran hasta nuestros días bajo las formas de FRACCIONAMIENTOS O ZONAS INDUSTRIALES. Tuvo también RANCHOS Y RANCHERÍAS COMO EL TORITO, URBINA, ATENCO Y EL CUQUI.

" En esa época todavía se distinguía varios pueblos (..) SAN MIGUEL TECAMACHALCO, SAN LORENZO TOTOLINGA, SANTA MARÍA NATIVITAS, SANTA CRUZ ACATLAN, SAN LUIS TLATILCO, EL MOLINITO, SAN JUAN TOTOLTEPEC, SAN ESTEBAN HUIZILACAZCO, SAN MATEO NOPALA, SANTIAGO TEPATLAXCO, SAN FRANCISCO CHIMALPA, ENTRE OTROS."<sup>60</sup>

De los seis mil habitantes que tenía Naucalpan, el 40% hablaba Otomí y Mazahua, en los ranchos y rancherías se engordaba el ganado, SE CULTIVABA EL MAGUEY Y LA ALFALFA, ARBOLES FRUTALES, ASÍ COMO ALGUNAS PLANTAS MEDICINALES COMO EL CEDRÓN Y EL AHUEHUETE, PINO Y EUCALIPTOS

En la década de los 40's se presentaron tres factores condicionantes de la dinámica y el perfil de este municipio. Primero, el gobierno del Distrito Federal limitó la instalación de industrias, cuando un gran número de nuevas empresas manufactureras estaban interesadas en ubicarse en nuestro país debido a la coyuntura de la 2a. Guerra mundial. El gobierno del Estado de México decidió atraerlas creando diversos parques industriales (SEIS DE LOS CUALES SE UBICARON EN NAUCALPAN) y otorgándoles un conjunto de facilidades. En segundo término, junto con estas industrias llegaron una gran cantidad de campesinos y migrantes en general, atraídos por la esperanza de encontrar empleo en los parques industriales. La mayoría de ellos no tenían recursos para adquirir un terreno y edificar una vivienda, por lo que se ubicaron en asentamientos populares e incluso irregulares, con necesidades urgentes de equipamiento urbano. Finalmente, en el polo opuesto se proyectó la vivienda residencial que comenzó a construirse como continuidad de la delegación Miguel Hidalgo del D.F.

<sup>60</sup>IBIDEM.PÁG 54.

EL RANGO DE CIUDAD SE LE DA EN EL AÑO DE 1957 EL DÍA 28 DE MARZO, cuando las 19,661 hectáreas del municipio todavía se apreciaban en los límites entre la cabecera, los diferentes barrios, poblados villas y los ranchos. En ese mismo año se inició el comercio de terrenos en un lugar que se denominó CIUDAD SATÉLITE.

“En 1958 la gente sólo veían las cinco torres monumentales y las lomas despobladas y poco fraccionadas Ciudad Satélite se fundó bajo un concepto de entidad autónoma, organizada con estructura municipal autosuficiente y con límites máximos de crecimiento, su extensión fue de seis millones de metros cuadrados divididos en 32 circuitos con 10 mil 200 lotes y más de 55 mil habitantes”<sup>61</sup>.

Satélite fue concebida como la primera etapa de un programa de solución integral a los problemas demográficos de la Ciudad de México y de otras grandes urbes: una red comunicada de ciudades satélites en México Su concepto fue el prototipo de la zona habitacional de clase media y su desarrollo estuvo muy ligado al centro comercial Plaza Satélite; el cual fue el primero de América Latina que tenía la arquitectura y el sentido cultural de consumo que presentaban los grandes centros comerciales de los Estados Unidos

En 1960 no llegaban a los cien mil habitantes y ya para 1965 en los alrededores empezaron a formarse conglomerados urbanos alrededor del TOREO, EL MOLINITO, TECAMACHALCO, CHIMALPA, entre otros. Finalmente, el 19 DE MAYO DE 1976 EL CONGRESO DEL ESTADO LE OTORGÓ EL APELLIDO DE JUÁREZ A TODO EL MUNICIPIO.

Así, Naucalpan es el modelo clásico de la transición del México rural al México urbano Polo de desarrollo en la periferia metropolitana, en sólo 44 años quedó inserto en el conglomerado humano más grande y complejo del mundo La moderna urbanización del Valle de México confiere al municipio una posición estratégica en el desarrollo nacional Sin embargo, la acelerada y frecuente anárquica urbanización ha perfilado el rostro del municipio, caracterizado por severas contradicciones: junto a la planta productiva más grande del país se alza un lacerante panorama del rezago social Naucalpan se cuenta

<sup>61</sup> H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN NAUCALPAN DE JUÁREZ. PAG 81

entre los municipios con fraccionamientos mejor dotados en servicios, aunque también se ve afectado por los problemas de pobreza extrema.

Naucalpan puede ser visto como un conjunto de islas urbanas, una especie de archipiélago que se diferencia entre sí por la existencia de infraestructura urbana, por una composición social que es diversa y va desde el ideal del desarrollo hasta el ideal de atraso.

A esta diversidad urbana se le puede dividir en dos Zonas básicas relativamente homogéneas en su composición social, la zona residencial, conformada en el sur por los fraccionamientos TECAMACHALCO, Y HÉROES DE LA REVOLUCIÓN mejor conocido como el HUIZACHAL, y colinda con el Municipio de Huixquilucan. Aquí viven las familias con mayores ingresos, no sólo del municipio sino del país. Su relación con el municipio se establece la mayoría de las veces sólo cuando requieren resolver algún problema local como la seguridad pública o algún otro servicio a cargo del ayuntamiento. La zona residencial norte va desde el fraccionamiento de LAS AMÉRICAS, pasando por LOMAS VERDES HASTA LLEGAR A CIUDAD SATÉLITE, colinda con los municipios de Atizapan de Zaragoza y Tlalnepantla.

La zona popular se ubica en su mayoría en terrenos montañosos, conformándose EL BARRIO DEL MOLINÍTO,<sup>62</sup> por un lado, y por el otro, la zona de LOMA LINDA hasta la salida a la autopista de cuota a Toluca en la colonia OLÍMPICA RADIO. Estas zonas se desarrollaron sin planeación, con una traza urbana sin control y con una topografía accidentada, la mayor parte de la población de la zona son inmigrantes de estados vecinos como OAXACA, MICHOACÁN, VERACRUZ, GUERRERO Y DEL DISTRITO FEDERAL que por la dinámica económica de los años sesentas se vieron empujados a emigrar a estos lugares en busca de mejores opciones de empleo, es importante señalar que estos formaron verdaderos gremios como los oaxaqueños en la peluquería, los michoacanos en carnicerías, los defeños y guerrerenses en el comercio.

<sup>62</sup> LA ZONA DEL MOLINÍTO COMPRENDE LAS COLONIAS BENITO JUARIZ, VALLE DORAIDO, SAN ANTONIO ZOMI YUCÁN, SAN LUIS TLATILCO, LA CAÑADA, EL OLIVAR Y SAN ESTEBAN



Recientemente, las zonas populares crecieron en la última década debido a la ocupación de terrenos irregulares por medio de invasiones, la mayoría impulsados por Mario Galicia, que fundó la Colonia de LAS HUERTAS con sus tres secciones; de igual manera, surgen LOS CUARTOS, LA LUISA ISABEL CAMPOS DE JIMÉNEZ CANTÚ, LA GUITARRA, MÉXICO 86 O LA CHACONA, UPRES-CAPULIN, EL CORRALITO, Y LA VICENTE GUERRERO, entre otras.

En sus orígenes, por carencia de servicios en estas zonas, sus habitantes generaron una dinámica de cohesión muy fuerte desarrollada por la larga lucha emprendida para la obtención de servicios y por la regularización de la tierra, por ello entendemos que a esta zona se le conozca también como el Naucalpan negro, por que la mayoría de las casas aún están en obra negra y apenas cuentan con los servicios urbanos básicos para vivir.

Las diferencias sociales bajo esta perspectiva se manifiestan a primera vista, basta con ver los ingresos de los residentes de los fraccionamientos residenciales con los de las colonias populares que son desde luego muy superiores. Sin embargo, no todo es cuestión de ingresos, las demandas de los habitantes al interior de estas zonas tampoco son similares, ya que mientras en las zonas populares la demanda se encamina hacia la dotación de servicios públicos en las zonas residenciales es normalmente al incremento de la calidad de los mismos.

Las diferencias culturales son también muy marcadas, lo cual se refleja en la diversidad de expresiones sociales. Es muy característico de las zonas populares las fiestas de barrio, y en los pueblos aún se conservan la fiestas patronales; se organizan ferias con juegos mecánicos, verbenas populares en donde los antojitos abundan e incluso se utilizan juegos pirotécnicos, por lo que respecta a las zonas residenciales estas manifestaciones son escasas.

Sobre las dinámicas de interacción social de los diferentes grupos sociales que conviven en el municipio se puede observar grandes contrastes. Desde el tianguis que va de una colonia a otra durante todos los días de la semana con la presencia de grandes

centros comerciales como Plaza Satélite. Varios multicinemas en la zona residencial y un cine en la zona popular, el Coronado, aunque debemos de mencionar que en la década pasada existían dos más, el cine Molinito y el Premier. La existencia de discotecas en la zona residencial frente a los bailes callejeros, salones de baile o loncherías. En la práctica de los deportes existe una gran gama de ligas de fútbol en la zona popular, mientras que en la zona residencial se promueve el tenis y el fútbol americano.

El crecimiento de Naucalpan ha rebasado todas las expectativas y previsiones, lo que hace importante implementar conceptos convencionales de la planeación urbana. El suelo se urbaniza aceleradamente y ni las condiciones geográficas son una limitante, es común por ello que frecuentemente los asentamientos humanos carezcan de los servicios más elementales. Hoy en día, destacamos que en esta última administración se formaron cinco comunidades más.

La suma de rezagos y rápido crecimiento demográfico han impedido extender con rapidez los beneficios de la urbanización a numerosas colonias. Naucalpan ha pasado a asentarse entre los espacios urbanos más poblados del país, con un ritmo de crecimiento de población del orden del 3.8 % anual y una población de 804,286 habitantes.

Naucalpan es un municipio joven, la edad promedio de la población es de 24 años. Esta situación plantea la urgencia de crear la infraestructura necesaria para atender las demandas de este sector que ingresa al mercado laboral, que está a la expectativa de mejores oportunidades en salud y educación. Podemos mencionar algunos indicadores que nos darán una idea más clara sobre la situación actual de Naucalpan; por ejemplo, el porcentaje de población mayor a 15 años analfabeta es de 5.45% y sin primaria terminada el 20.82%; la población en viviendas sin drenaje ni baño del 2 04%, ocupantes sin energía eléctrica el 1.08% y sin agua entubada 1.04%, con hacinamiento el 49.94%, la población en viviendas con piso de tierra 2.90%; los que perciben un ingreso menor al de 2 salarios

ESTA TEXIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

mínimos 62.17%, el índice de marginación -1.91, por lo que el grado de marginación es muy bajo.<sup>63</sup>

La característica de este municipio es la industria, ya que aquí se asienta una de las zonas industriales más importantes del país. Sin embargo, a las últimas fechas, el sector comercio y los servicios han adquirido un papel preponderante en la economía local, al grado de que concentran el 60% de la población ocupada, mientras que la industria se ubica en el 39%.

Las comunidades que conforman el área urbana de Naucalpan se integran de la siguiente forma: 115 COLONIAS; 66 FRACCIONAMIENTOS, 17 PUEBLOS, 6 FRACCIONAMIENTOS INDUSTRIALES Y LA CABECERA MUNICIPAL.<sup>64</sup>

El Municipio de Naucalpan se encuentra en la zona del Valle de México, ocupa una superficie de 154.86 km<sup>2</sup>. COLINDA AL NORTE CON LOS MUNICIPIOS DE ATIZAPAN DE ZARAGOZA Y TLALNEPANTLA; AL SUR CON EL MUNICIPIO DE HUIXQUILUCAN; AL ORIENTE CON EL DISTRITO FEDERAL; AL NOROESTE CON JILOTZINGO Y AL PONIENTE CON PARTE UNA ZONA INDEFINIDA, EN CUANTO A LIMITES MUNICIPALES CON LERMA, XONACATLÁN, OTZOLOTEPEC Y JILOTZINGO.<sup>65</sup>

Todos estos factores, como se ha podido observar, nos indican que en el municipio de Naucalpan existe una gran diferencia entre los distintos grupos sociales, en términos culturales y económicos. Esto quizás explique la causa por la cual no exista una identidad municipal generando un gran vacío en la cohesión social y una identidad definida de los naucalpenses.

#### **B) EL EJERCICIO MODERNIZADOR EN EL PERIODO 1994-1996**

"Para 1993, Naucalpan tuvo elecciones locales para elegir Presidente Municipal, Regidores, Síndicos y Diputados Locales, ganando la elección el Partido Revolucionario Institucional; así, para el primer día de enero de 1994 y hasta el 31 de diciembre de 1996 el cabildo de ese municipio se formó por el presidente municipal LIC. ENRIQUE JACOB

<sup>63</sup> JACOB ROCHA ENRIQUE. "LA PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO Y LA INFORMACIÓN," NAUCALLI, NÚM.2, PÁG.18.

<sup>64</sup> H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN. PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO. PÁG. 31

<sup>65</sup> IBID. PÁG. 27.

ROCHA, dos Síndicos Procuradores y 16 Regidores, 11 de mayoría relativa pertenecientes al PRI, 5 por el mecanismo de representación proporcional que en orden se enumeran:

PAN, PRD, PT, PVEM, y PFCRN".<sup>66</sup>

La acción más notable al inicio de la gestión a la cual nos referimos es la de una reestructuración de la administración pública municipal, se observa la inmediata desaparición de 50 direcciones de área, la finalidad de esta reforma fue la de mejorar la gestión administrativa así como los servicios públicos y revisar el marco reglamentario del municipio.

En cuanto a los recursos humanos que laboran en el municipio "en el total de personal, se muestra la tendencia a la disminución que inició en el trienio pasado con 5, 421 personas, llegó a su punto mínimo en diciembre de 1992 con 4,943 y finalizó con 5, 187. Al inicio del actual Ayuntamiento laboran 5, 106 empleados, los cuales se redujeron al finalizar el año 4,926, pero aumentaron al inicio de 1995 a 5,003 (...) por tipo de contratación en este trienio aparecieron empleados por lista de raya (49), que se redujeron a 23 al finalizar el año, pero vuelven a incrementarse al iniciar 1995 (69). Los sindicalizados son los únicos que presentan un incremento en ambas fechas, al pasar de 2, 045 a 2,139; en tanto que a un año de la administración habían desaparecido 55 plazas de confianza, 114 eventuales, 41 funcionarios y 7 policías."<sup>67</sup>

La administración de Jacob Rocha decidió sistematizar su administración pública y darle más congruencia con la estructura que existe en el Gobierno del Estado de México a nivel macro; por ello, la creación de la Dirección General de Fomento Económico, las Coordinaciones de Comunicación Social y Técnica de la Presidencia, la separación de Obras Públicas de Desarrollo Urbano, además esta reforma estructural y funcional pretendió imprimir un sello propio de optimización de recursos y un ensayo de modernización municipal hasta el renglón de las comunidades.

<sup>66</sup> CONDE BONFIL, CAROLA. INOVACIÓN FINANCIERA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA: EL CASO DE NAUCALPAN DE JUAREZ. PÁG.61.

<sup>67</sup> IBID.PÁG.65

Al obsoleto equipo de cómputo, la carencia de oficinas y de sistemas ordenados de procedimientos para ejecutar las acciones y planes expuestos en el Plan de Desarrollo Municipal se emprendió a dotar de nuevo equipos de cómputo a la mayoría de las áreas, de mobiliario nuevo a algunas otras y de realizar los manuales de funcionamiento y procedimiento de cada área.

Por un Nuevo Naucalpan fue la misión de esta administración, se trató de darle a las áreas nuevos esquemas de gestión introduciendo la planeación estratégica y la gerencia pública en las actividades y diseño de los programas que ejecutarían los funcionarios de alto nivel, a las áreas operativas se les inculcó el buen trato al usuario y el servicio al cliente con calidad total, fomentando en espíritu de servicio, la participación ciudadana se permitió en la generación de obras comunitaria y en la prestación de algunos servicios públicos como la seguridad con el esquema de vecino vigilante.

La propuesta de construir un Nuevo Naucalpan tuvo como eje central la participación ciudadana. Para ello fue necesario ajustar la administración a una nueva ética gobernante que incorporó por primera vez los conceptos de productividad, eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos, a que los funcionarios retomen su vocación de servicio y comprendieran la importancia de su labor ante la sociedad, a tomar plena conciencia de las carencias y recursos con que cuenta el municipio; al pleno respeto y reconocimiento de la pluralidad, la crítica y el disenso, que precisa todo proceso de cambio. Todo ello con la unidad y cohesión social que requiere cualquier tentativa de modernización.

Dada la extensión geográfica y la complejidad social del municipio, fue necesario ampliar los alcances de la administración para hacer posible la desconcentración en la prestación de los servicios públicos y el acercamiento de la presencia y atención de la autoridad municipal a las comunidades

Desde el punto de vista hacendario, la falta de recursos fiscales y de inversión, así como el crecimiento poblacional generaron un importante déficit en la dotación, mantenimiento y ejecución de las obras y servicios públicos

Por esta razón, durante el periodo de 1994-1996 se determinó reducir el gasto corriente; incrementar los ingresos propios, gestionar mayores apoyos ante las instancias federales y estatales, corresponsabilizar a la ciudadanía y fomentar la participación privada en programas autofinanciables para prestar los servicios y mantener la infraestructura ya existente

Adicionalmente, el ayuntamiento puso en práctica una serie de medidas que le permitieron allegarse recursos, disminuir su gasto y mejorar la cobertura y calidad de los servicios que presta y así atender el adecuado desarrollo del municipio

Cabe señalar que Naucalpan ha padecido en los últimos años un problema estructural de sobreendeudamiento con condiciones de exigibilidad que le dan a la deuda un grado de presión alto sobre la liquidez del ayuntamiento; por lo que se decidió renegociar los adeudos históricos a largo plazo con el fin de mejorar las condiciones financieras de esta administración.

Con el propósito de eficientar los esquemas de control de la hacienda municipal, se instrumentaron novedosos enfoques y estrategias ingeniosas de administración y planeación que permitieron realizar un adecuado ejercicio del gasto público; así, en este renglón se creó el Reglamento Interno para la Elaboración, Ejercicio y Control del Presupuesto de Egresos que se expidió por primera vez en 1995 y que permitieron optimizar los recursos financieros de la Administración Pública Municipal.<sup>68</sup>

Adicionalmente, todas las receptorias de renta fueron remodeladas con el fin de dar un mejor servicio a la ciudadanía y estar acorde a la simplificación en la recaudación de impuestos para que los contribuyentes tardaran lo menos posible en la tramitación y realización de sus pagos

Finalmente se dio a conocer el Programa de Modernización y Actualización Catastral, y con su puesta en marcha se logró también un aumento significativo en la recaudación de los impuestos relacionados a la propiedad raíz, al fortalecimiento de las finanzas municipales, y al mejoramiento de la justicia social en la distribución de las

<sup>68</sup>H AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN TERCER INFORME DE GOBIERNO, PÁG. 16

cargas impositivas, lo que sin duda coadyuvó para el mejoramiento, equilibrio y saneamiento de las finanzas municipales.

La agenda gubernamental de acciones que realizó el ayuntamiento de Naucalpan durante el periodo de 1994-1996 atendió también de manera prioritariamente la dignificación de la vida urbana y protección al medio ambiente, ampliar en calidad y cobertura los servicios públicos municipales, reactivar el desarrollo económico, mejorar la calidad y eficiencia de la seguridad pública y modernizar la administración municipal, los cuales abordaremos a continuación de manera detallada como parte fundamental de las innovaciones que se llevaron a cabo en este proceso de modernización de la administración pública naucalpense:

### **SEGURIDAD PÚBLICA**

LA SEGURIDAD PÚBLICA es, sin duda, una de las preocupaciones más importantes del gobierno y de la sociedad, no sólo de Naucalpan, sino de todo el país; por ello se desarrollaron importantes acciones tendientes a impulsar de manera innovadora nuevas formas de participación social en diversos programas.

Como ya señalamos, esta administración definió la agenda municipal a partir de un principio básico: la participación ciudadana. Se inició considerando que la gestión de los asuntos públicos, especialmente la seguridad pública, tenía que configurarse a través de la interacción social directa. Para la solución al problema de la inseguridad pública se diseñó una estrategia basada en el involucramiento de la sociedad en el diseño, financiamiento y evaluación de los instrumentos de seguridad pública.

Considerando en todo momento la corresponsabilidad en la toma de decisiones entre la ciudadanía y las autoridades municipales se definieron las siguientes acciones:

- La creación de un MAPA DIGITALIZADO DE LA CARTOGRAFÍA DEL MUNICIPIO para localizar las zonas de alta incidencia delictiva y ubicación específica de los delitos.
- Generar con los consejos de participación ciudadana y los delegados municipales una mayor cooperación para establecer mecanismos de seguridad

- La creación en colonias, fraccionamientos, barrios y pueblos de los CONSEJOS CONSULTIVOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.
- Organización de nuevas zonas de patrullaje y la introducción del POLICÍA DE BARRIO
- Se estableció un SISTEMA DE VIGILANCIA A LA ENTRADA Y SALIDA DE LOS PLANTELES EDUCATIVOS con el apoyo de la policía femenil.
- Se implementó un nuevo sistema de vigilancia en zonas comerciales e industriales a través de los SERVICIOS FACULTATIVOS

Adicionalmente, destaca la implementación de la creación del CONSEJO MUNICIPAL DE SEGURIDAD PÚBLICA (CMSP), órgano consultivo que tuvo la función de discutir, vigilar, supervisar y evaluar, así como promover medidas de optimización del servicio de seguridad del municipio

Este órgano se integró por representantes de los diversos sectores del municipio, como los delegados municipales, los dirigentes de las asociaciones de colonos y las diferentes cámaras empresariales.

Una de las novedades que se dio en este periodo fue la introducción de los supervisores ciudadanos a los acuerdos del CMSP, reafirmando el compromiso de corresponsabilidad entre los ciudadanos y las autoridades municipales.

Esta figura tuvo la facultad de supervisar el funcionamiento de los servicios de tránsito y seguridad pública, así como de manifestar y expresar las irregularidades, necesidades y propuestas que se consideraran pertinentes en las reuniones semanales y mensuales del Consejo.

El SISTEMA DE ALARMAS PREVENTIVAS "VECINO VIGILANTE" fue un novedoso sistema que consistió en que los vecinos de una cuadra se organicen para instalar un sistema de alarma, compuesta por un timbre y una alarma, interconectadas y colocadas en el exterior del domicilio de por lo menos diez casas; en el interior se localiza un sistema de dos botones, el primero activa todas las alarmas del sistema y el segundo, sólo la lámpara del accionante. Este sistema ha funcionado, particularmente, en las zonas residenciales del municipio apoyadas con patrullajes continuos de supervisión y firma de bitácoras



Los Comités Vecinales de Seguridad (COVESE) se instalaron en el último año de la administración cuya función fue la de organizar a la ciudadanía para difundir medidas para la prevención del delito, constituyéndose 345 COVESES.

Con diversos sectores sociales se buscó un mecanismo de financiamiento en donde los ciudadanos pudieran contribuir de distintas formas, así se constituyó EL FIDEICOMISO PARA LA ADMINISTRACIÓN Y REHABILITACIÓN DEL EQUIPO Y LA INFRAESTRUCTURA, recibiendo donativos para adquirir patrullas, rehabilitar las instalaciones así como el armamento. Con el monto recaudado durante la Administración de 2,859,212.00 se adquirieron 100 patrullas, 33 motocicletas, 33 chalecos blindados, 33 diademas con micrófonos, 11 radios de comunicación, 1 ambulancia para la Cruz Roja, 8 apoyos para la misma, impermeables, botas y armamento<sup>69</sup>.

EL SISTEMA 08 es un sistema computarizado que en materia de emergencia y combate a la delincuencia buscó, en el menor tiempo posible, llevar los servicios de seguridad pública y rescate, optimizar los recursos humanos y materiales en la atención de siniestros, y lo novedoso en este renglón fue que se logró, a través de la contratación de este servicio, equipo de infraestructura en el que se utilizó un sistema de administración de datos con el que se controlan, analizan e identifican datos que proporcionó Teléfonos de México. Cerca de 100,000 son los inscritos a este Sistema que se enlaza a todas las Instituciones de emergencia en el municipio; la suscripción fue voluntaria y los usuarios de teléfonos de casas habitación y líneas comerciales pagan \$10 00 mensuales. Descontando a esa cuenta el cobro por facturación de TELMEX y los gastos de inversión y operación del Sistema por parte de la empresa contratada, quedaba un 25% al Ayuntamiento, recursos que fueron canalizados a través del Fideicomiso de Seguridad para la adquisición de nuevas unidades y equipo.

En **RECREACIÓN Y CULTURA**, el Parque Estado de México Naucalli se consolidó como el centro de esparcimiento de los naucalpenses. La relevancia que cobró el Naucalli nos presenta una experiencia por demás interesante que valdría la pena analizar con más detalle.

En este parque se creó un PATRONATO PARA LA CONSERVACIÓN Y EL DESARROLLO DEL PARQUE NAUCALLI, integrado por las autoridades auxiliares de fraccionamientos vecinos, dirigentes de asociaciones de servicios como lo son los clubes de Leones, Rotarios y del Instituto Nacional de la Senectud, así como por autoridades del propio ayuntamiento. El objetivo de la creación del patronato fue el de involucrar a la sociedad civil en la conservación y desarrollo del parque, a través de su participación activa y con recursos económicos captados por diversos mecanismos de financiamiento, evitando con ello el cobro de la entrada al Parque. Es importante resaltar que se autorizaron algunas concesiones como por ejemplo, la publicidad en el interior del parque. Las compañías concesionarias se hicieron cargo del mantenimiento y equipamiento (remodelación de kioskos, dotación de equipo de sonido y basureros) a cambio de que sus productos fueran los únicos en su tipo que se expenderán dentro del parque

Adicionalmente se autorizaron y/o se renovaron diversas concesiones en él; como las fuentes de sodas, cafetería, pista de patinaje, juegos mecánicos, renta de bicicletas, camas elásticas, camas de agua, camas frías, alquiler de sillas y mesas para fiestas infantiles, estacionamientos y juegos, espejos y globos, lo que generó también ingresos importantes.<sup>70</sup>

Si bien es cierto que este proyecto pudo haber sido mejor, LA IDEA DE HACER AUTOFINANCIABLE AL PARQUE CON LA APORTACIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA, SOCIEDADES Y ASOCIACIONES CIVILES, Y DEL PROPIO AYUNTAMIENTO ES MUY FACTIBLE; POR ELLO HABRÁ QUE

---

<sup>69</sup>JACOB ROCHA ENRIQUE Y ALFARO SANCHEZ CARI OS COORD. EXPERIENCIAS MUNICIPALES DE GOBIERNO DE NAUCALPAN DE JUÁREZ 1994-1995. PÁG 21

<sup>70</sup> CONDE BONFIL CAROLA. OP. CIT. PÁG 124

PERFECCIONAR EL MODELO, AFINANDO SUS ASPECTOS SIN PERDER EL CONTENIDO SOCIAL DE SUS OBJETIVOS.

### **EMPLEO**

Con relación al empleo, la situación del país en el periodo en cuestión fue sumamente compleja, la crisis de recursos a nivel nacional se tradujo en una elevación de la tasa de desempleo a niveles históricos. El municipio como entidad de gobierno encuentra muchas restricciones legales y financieras para coadyuvar a generar empleos, ya que sólo cuenta con el impulso que pueda dar la inversión pública, así como EL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO. BAJO ESTAS CIRCUNSTANCIAS, EN LA BOLSA MUNICIPAL DE EMPLEO, EN ESTE TRIENIO, SE CONSIGUIÓ EMPLEO A MÁS DE 4,000 PERSONAS Y SE OTORGARON 1,200 BECAS DE CAPACITACIÓN A DESEMPLEADOS. Pero no fue suficiente, por ello y contemplando a otros sectores de la población, en el último año de gobierno se CREÓ LA BOLSA DE TRABAJO PARA VIUDAS, PENSIONADOS Y JUBILADOS, COLOCANDO A 1,460 PERSONAS Y POR MEDIO DEL PROGRAMA DE EMPLEO EMERGENTE DEL RAMO XXVI A 470 MÁS, quienes encontraron en este programa una alternativa para obtener recursos en tiempos especialmente difíciles para ellos.

### **EDUCACION**

Un renglón que merecería una atención especial es el SECTOR EDUCATIVO, en donde desde el inicio de la Administración pasó a ser parte fundamental de la agenda gubernamental; lo que se innovó fue darle a este rubro un enfoque participativo y competitivo a los PROGRAMAS DE EDUCACIÓN, QUE SE ENCAMINARON BÁSICAMENTE A FORTALECER LA INFRAESTRUCTURA DE LOS PLANTELES EDUCATIVOS.

Así se creó el programa "TODOS CON NUESTRA ESCUELA" enfocado A MEJORAR Y AUMENTAR LA INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO DE LAS ESCUELAS EN TODOS LOS NIVELES Y MODALIDADES, procurando atender a los planteles que más lo requirieran. Se otorgaron apoyos a las 405 ESCUELAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO y, en algunos casos, en más de una ocasión cuando así se requirió.

Este Programa surgió como respuesta a las demandas de las propias escuelas para mejorar sus instalaciones educativas, eliminando o atenuando, en algunos casos, la

carencia de estos pero sobre todo de aquellos ubicados en colonias de alto nivel de marginación. El esquema fue el siguiente: mediante giras de trabajo efectuadas semanalmente se visitaban por parte del cabildo y del propio presidente municipal, ya fueran JARDINES DE NIÑOS, PRIMARIAS Y ESCUELAS DE EDUCACIÓN MEDIA SUPERIOR para ver el estado de sus instalaciones. En ellas se reunían las autoridades del plantel y los representantes de LAS ASOCIACIONES DE PADRES DE FAMILIA de la escuela, se discutían las necesidades de la institución y en ese momento, dependiendo del tamaño y estado de la escuela, se hacía una APORTACIÓN MONETARIA DESDE \$ 10,000.00 HASTA \$ 50,000.00, recursos que se entregaban a los comités del programa integrados por un presidente, un tesorero y vocales de control y vigilancia, esquema similar al de los comités de solidaridad. Eran ellos los encargados de aplicar los recursos, ya que ellos son quienes conocen realmente las necesidades y problemas del plantel y quienes vigilaban la correcta aplicación de los mismos. EN ESTE PERIODO SE INVIRTIERON \$ 6,318,500 CON LO QUE SE CONSTRUYERON 164 AULAS, 19 TALLERES, LABORATORIOS Y SALONES DE USOS MÚLTIPLES Y 20 SANITARIOS, ADEMÁS DE RECONSTRUIR, REMODELAR Y TERMINAR 32 AULAS Y 49 MUROS Y BARDAS. SE OTORGARON ADEMÁS 576 APOYOS, SE FORMARON 366 COMITÉS QUE AGLUTINARON A 199,209 ALUMNOS, 7,640 MAESTROS Y 143,016 PADRES DE FAMILIA.<sup>71</sup>

Dos programas más complementaron la política educativa del municipio, aprovechando la estructura del Ramo XXVI, el de NIÑOS EN SOLIDARIDAD, en el cual se entregaron mensualmente 2,401 BECAS Y 159 BECAS MUNICIPALES; y el segundo fue el de DESAYUNOS ESCOLARES CREADO EN 1996, MEDIANTE EL CUAL EL AYUNTAMIENTO OTORGÓ 11,494 DESAYUNOS DIARIOS A 72 JARDINES DE NIÑOS PÚBLICOS DE ESTA DEMARCACIÓN. En ambos casos se constituyeron comités ciudadanos para la vigilancia y aplicación correcta de los recursos.<sup>72</sup>

<sup>71</sup> JACOBROCHA ENRIQUE Y ALFARO SANCHEZ/ COORDINADORES OP CIT PAG 35

<sup>72</sup> **IBID** PÁG. 44

A través de los recursos del Convenio de Desarrollo Municipal CODEM y provenientes del Convenio de Desarrollo Social CODESOL, se canalizaron recursos para el reforzamiento de la infraestructura educativa que se destinaron a la construcción de aulas, talleres, laboratorios, salones de usos múltiples, sanitarios, escaleras, áreas administrativas, conserjerías, impermeabilizaciones, muros, bardas, pisos y pintura, así como plazas de acceso, plazas cívicas, auditorios y canchas deportivas. Durante la gestión un total de 50 millones de pesos.

### **DESARROLLO ECONOMICO**

En cuanto al DESARROLLO ECONÓMICO, la preocupación de la administración fue la de tener un papel más activo en la atracción de inversiones extranjeras y en el establecimiento de nuevos socios comerciales, a través del desarrollo de empresas integradoras que generaran los inversionistas extranjeros con su capital y coadyuvar así al desarrollo económico de la zona.

Se estableció un convenio con el CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA (CONACYT) PARA LA INVESTIGACIÓN Y ESTUDIO DE LOS PROBLEMAS MUNICIPALES, QUE DIO ORIGEN AL CENTRO DE INFORMACIÓN DE NAUCALPAN.

El Ayuntamiento se enlazó al SISTEMA MEXICANO DE PROMOCIÓN EXTERIOR (SIMPEX) con la idea de promover el enlace nacional e internacional de productos, servicios y apoyar la modernización industrial.

Se creó la COMISIÓN DE MODERNIZACIÓN Y FOMENTO ECONÓMICO MUNICIPAL que fue un foro abierto a las propuestas de la comunidad empresarial del municipio, y en 1995 esta Comisión se transformó en EL CONSEJO CONSULTIVO ECONÓMICO MUNICIPAL; lográndose importantes logros como un mayor impulso a las exportaciones a través del PROGRAMA DE FORMACIÓN TÉCNICA DEL CENTRO BANCOMEXT TLANEPANTLA-NAUCALPAN, en donde destacan la realización de proyectos, planes de trabajo en comercio exterior, y difunden los requisitos para apoyo administrativo para la exportación, modificaciones a los programas de fomento a la exportación.

De igual manera fue importante la creación DEL PROYECTO "SINERGIA DE LA PLANTA INDUSTRIAL" en el cual se propone que a través de un órgano de comunicación se proporcione la información a las empresas manufactureras que lo requieran en temas como capacitación empresarial y de mano de obra, bolsa de trabajo para la industria, red del sistema de comunicación, creación de bases de datos, vínculos con otros sectores como el agroindustrial, comercial y de servicios, así como su vinculación con diversas instituciones de educación superior.

Con la CREACIÓN DEL CENTRO DE ATENCIÓN EMPRESARIAL se puso en marcha un sistema de recepción de demandas y propuestas de los empresarios, en donde estos podían hacer todo tipo de consultas y obtener asesorías en el SIMPEX (OFERTA Y DEMANDA DE NEGOCIOS A NIVEL INTERNACIONAL) abasto y comercio (situación y comportamiento de los precios al menudeo y el nivel de abasto de productos básicos de la entidad), así como la implementación DEL PROGRAMA EMERGENTE DE ATENCIÓN A CLIENTES DE LA BANCA QUE OFRECIÓ LOS SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y ASESORÍA PARA LA REESTRUCTURACIÓN DE CRÉDITOS BANCARIOS, así como a los programas de CONACYT (FONDO DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO PARA LA MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA, EL PROGRAMA DE INCUBADORAS DE EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA Y EL FONDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES CREDITICIAS Y TECNOLÓGICAS), al mismo tiempo se tenía acceso a la información sobre formas de asociación como empresas integradoras, bolsas de subcontrato y compras en común.

Finalmente, un caso interesante por su esquema innovador de concesión fue el de LA NOMENCLATURA Y ANUNCIOS ESPECTACULARES, en donde el ayuntamiento anterior autorizó la concesión por tres años, la nomenclatura de las calles, postes luminosos con espacios para publicidad a la compañía Estrategia Dimensional Publicitaria S.A de C.V. El 21 de febrero de 1994 el Cabildo otorgó una prórroga a la concesión por otros tres años, con el acuerdo de que la compañía en cuestión otorgará el 10% de sus utilidades por la explotación de estos espacios.

## SERVICIOS PÚBLICOS

En cuanto a los SERVICIOS PÚBLICOS este fue uno de los renglones que desde la campaña para presidente municipal más demandas recogieron, en donde la constante fue que ninguno de los servicios públicos prestados por el municipio eran buenos.<sup>73</sup>

El municipio de Naucalpan presenta una clara realidad en esta materia ya que mientras en las zonas residenciales la cantidad y la calidad de estos puede considerarse satisfactorio, para la gran mayoría de los habitantes de las zonas populares y rurales existe una carencia significativa de ellos.

Así, bajo estas circunstancias, se tuvo en esta gestión una reestructuración administrativa y operativa en la Dirección General de Servicios Públicos Municipales con lo cual se incorporaron a su competencia las funciones de bacheo, panteones, concertación comercial y mercados, y se crearon dos subdelegaciones para coordinar y dirigir los programas de trabajo de prestación de los servicios.

En este renglón, la experiencia que más llamó la atención fue la REVOCACIÓN DE LA CONCESIÓN DEL SERVICIO DE RECOLECCIÓN, TRANSPORTE, RECICLAMIENTO, PROCESO, APROVECHAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE LOS DESECHOS SÓLIDOS Y RESIDUOS HABITACIONALES, INDUSTRIALES Y COMERCIALES DE LA BASURA POR PARTE DE LA EMPRESA DESECHOS SÓLIDOS NAUCALPAN DESONA, ya que la empresa incumplió con los términos establecidos de utilizar tecnología de punta para prestar el servicio, a pesar de que éste ya funcionaba desde finales de 1993 parcialmente en las delegaciones de Satélite y Echeagaray.

Con el reciclamiento de basura se esperaba que el ayuntamiento tendría un ahorro de 40 millones de pesos, y se generaría energía eléctrica con el biogas producido en el relleno sanitario de RINCÓN VERDE, con el que se abastecería el servicio de alumbrado y bombeo para el suministro del parque agro-industrial, la planta tratadora de aguas negras y residuales, los procesos de reciclaje, las propias necesidades del relleno sanitario y la venta de excedentes a otros ayuntamientos.

<sup>73</sup> ENCUESTA SOBRE LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS EN NAUCALPAN. CITADA EN EL PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO DE NAUCALPAN PÁG. 95.

Con el revocamiento de la concesión, el ayuntamiento implementó una serie de medidas para solventar las necesidades que volvió a asumir, así se instrumentó UN PLAN MAESTRO DE RECOLECCIÓN DE DESECHOS SÓLIDOS que intentaron dar RESPUESTA AL PROBLEMA DE LA BASURA DE MANERA INTEGRAL Y ÓPTIMA. Asimismo se estudió la posibilidad de construir con recursos estatales un CENTRO DE TRANSFERENCIA DE DESECHOS SÓLIDOS en el BARRIO DEL TORITO que pretendía incrementar en un 50% la eficiencia de la recolección de basura en 130 comunidades de la zona popular y disminuir el costo operativo de viajes y el trayecto que recorren las unidades, el cual no se concretó por falta de recursos financieros y la oposición de los habitantes de la zona.

Diversos estudios realizados por la administración, hechos sobre las experiencias de concesión del servicio de basura en otros Estados del país y del extranjero, llevaron a la conclusión de que no siempre esta era la mejor solución al problema de la recolección; por lo que, aunado a los factores expuestos anteriormente, se consideró que la participación de las empresas fueran en la disposición y procesamiento de los desechos sólidos, y por lo que se realizaron los estudios pertinentes para la creación de un nuevo relleno sanitario que sustituyera al de Rincón Verde que se estimaba su vida productiva terminaría a finales de 1996. Estos estudios quedaron a disposición de la nueva administración para considerar su viabilidad y su posible realización.

### **AGUA POTABLE**

En cuanto al servicio de AGUA POTABLE Y DRENAJE, el municipio presentaba un grave desperdicio de agua, cerca del 40% de ésta se desperdiciaba en fugas en las calles debido al deterioro de las líneas, bien por las tomas clandestinas que tomaban el agua sin que se registrara el alta de la toma.

También se presentaba una grave situación financiera por parte DEL ORGANISMO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO (OAPAS) el cual no logró trabajar con suficiencia financiera debido a los elevados costos de los servicios y el bajo nivel de ingresos captados por el mismo. Por ello, el Gobierno del Estado de México condonó al municipio 13 millones de pesos que adeudaba LA COMISIÓN ESTATAL DE AGUA Y SANEAMIENTO (CEAS) bajo dos



condiciones, la primera que el Ayuntamiento no se retrasara con los pagos a CEAS y que los recursos que se dejaran de pagar se destinaran a obras de infraestructura, lo que se cumplió con el saneamiento de seis barrancas.

Ante esta situación el cabildo, el 15 de febrero de 1994, aprobó la iniciativa de decreto que concesionaba el servicio a la iniciativa privada hasta por 15 años, las plantas y demás obras que se requerían para el servicio de control de las avenidas, potabilización, tratamiento y reciclado de agua, así como el saneamiento de ríos, de acuerdo AL PLAN INTEGRAL DE SANEAMIENTO Y CONTROL DE AVENIDAS DE LA CUENCA DE RÍO HONDO. Se estimó que con esta concesión el Ayuntamiento de Naucalpan ahorraría 2,170 millones de pesos, así como 80 millones en limpiar el Río Hondo.

No obstante, la aprobación del Congreso Local y la puesta en marcha de la primera etapa del Plan, el Ayuntamiento consideró que el plan inicial era incompleto ya que no solucionaba la escasez de agua en algunas colonias populares. Además era necesario un incremento de las tarifas que fluctuaban del 322% al 585%, que obviamente sería rechazado por los causantes por la magnitud del monto y por que no se tenía ningún beneficio significativo en el corto plazo en la prestación del servicio. El 8 de septiembre de 1995 los regidores del PRD, del PVEM y del PAN solicitaron la revocación de la concesión en sesión de Cabildo, argumentando que se violaban la LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO, LA LEY DE ADQUISICIONES, ENAJENACIONES, ARRENDAMIENTOS, MANTENIMIENTO Y ALMACENES Y SU REGLAMENTO Y LA LEY DE OBRA PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO, apoyados por un amplio consenso social que se formó y se tradujo en movilizaciones en contra de la concesión del servicio. Finalmente, el 13 de enero de 1996 se anunció la suspensión indefinida de las gestiones ante la LEGISLATURA LOCAL para concesionar la ejecución y operación de Plan Hidráulico, pero sin paralizarse las obras que se realizan para obtener más agua y mejorar las condiciones en que se encuentran los ríos y barrancas del municipio.

Pese a la suspensión del concesionamiento del Plan Hidráulico, el Consejo Directivo del OAPAS decidió fincar las bases para que los proyectos de mayor relevancia de este plan fuesen realizados en una primera etapa.

Dichos proyectos, por su importancia, son:

1. La construcción de una línea primaria de conducción con capacidad de 1,400 litros por segundo de agua potable, a partir de la Toma III del Ramal Norte del Sistema Cutzamala a los tanques municipales "LOMA COLORADA" Y "MÉXICO 68", resolviendo esta obra por sí misma la problemática de tandeo existente en casi la mayor parte del municipio.

La inversión estimada de esta obra fue de \$35 millones de pesos y su tiempo de ejecución de un año, por lo que su realización y coordinación quedó a cargo, por su magnitud, de la COMISIÓN ESTATAL DE AGUA Y SANEAMIENTO, siendo indispensable una ingeniería financiera novedosa para su realización. El OAPAS solicitó para este fin al Fondo de Inversión en Infraestructura FINFRA, aportara el 40% de la inversión total en capital subordinado, de acuerdo al proyecto ejecutivo realizado con el propósito de construir esta línea de conducción.

A finales de 1996, se cuenta con la autorización de las diferentes instancias que rigen al FINFRA, así como las bases de la licitación para llevar a cabo esta obra, quedando para la nueva administración municipal su consideración para su publicación y ejecución.

También se elaboró un NUEVO PLAN HIDRÁULICO en donde se fijaron nuevos objetivos, como la mejoría de las redes de agua potable, introducción de nuevas redes en colonias populares, evitar el aumento de cuotas, mejorando el control administrativo y estableciendo un nuevo sistema de medición del consumo para facturar y cobrar las tomas clandestinas, las no registradas y las morosas, se amplió el objeto de la concesión, incorporando los servicios de agua potable y alcantarillado, para integrar un plan totalizador que trajera resultados tangibles a la población.

Es importante señalar que los altos costos que implicaba el mantenimiento y el cambio de las redes de agua en el municipio, debido a su obsolescencia, implicaba invertir para su saneamiento 2,170 millones de pesos, cantidad que representa el presupuesto de 10 años de este municipio, por lo que de igual manera se tienen los estudios técnicos de factibilidad para que la inversión privada tenga la concesión de esta parte del servicio y eventualmente se adicionen otros como se tenía previsto y les sea atractivo. Dichos estudios de igual manera están a disposición de las nuevas autoridades del ayuntamiento para su consideración.

### **ECOLOGIA**

Uno de los puntos que colocaron a Naucalpan como pionero en la conservación del MEDIO AMBIENTE, fue la expedición del REGLAMENTO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, el cual surgió incluso con anterioridad al estatal.

En este sentido, dentro del PROGRAMA MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AMBIENTAL 1994-1996 se contemplan ocho subprogramas: reforestación, conservación de áreas verdes, reestructuración y conservación de cuencas, proyectos ambientales productivos en áreas rurales, promoción y supervisión, cumplimiento de la ley, prevención al deterioro ambiental, educación ambiental y desarrollo de los instrumentos de la política ambiental municipal y se creó un FONDO ESPECIAL PARA LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE Y EL FIDEICOMISO NUACALPENSE PARA EL FINANCIAMIENTO DE PROYECTOS AMBIENTALES ESTRATÉGICOS, así como de instancias de participación ciudadana como EL CONSEJO MUNICIPAL DE PROTECCIÓN AMBIENTAL Y DEL COMITÉ MUNICIPAL DE SOLIDARIDAD FORESTAL.

Dieciséis de los treinta y siete subprogramas contemplaron la participación activa de la ciudadanía, que iban desde la siembra y el cuidado de los árboles, las propuestas de las organizaciones sociales o privadas para el manejo del arbolado urbano, la realización de foros y conferencias y cursos de educación ambiental, hasta la elaboración y operación del procedimiento para la atención a la denuncia ciudadana y las instancias de coordinación con grupos y asociaciones civiles.

Ocho programas más contemplaron la gestión de donativos y aportaciones financieras internacionales, federales y/o estatales, así como la obtención de ingresos por concepto de multas, sanciones e impuestos que originen los servicios ambientales. También se implementó LA AUDITORIA AMBIENTAL para revisión de giros industriales o actividades que pudieran originar algún deterioro ambiental significativo.

Adicionalmente, el ayuntamiento puso en marcha otros programas como los de REGENERACIÓN ECOLÓGICA DEL VASO DE CRISTO, EL SANEAMIENTO DE RÍOS Y BARRANCAS Y EL PLAN DE MANTENIMIENTO INTEGRAL DE PARQUES Y JARDINES PÚBLICOS. DESTACA EL PLAN PARA EL MANEJO INTEGRAL DEL PARQUE NACIONAL DE LOS REMEDIOS, del cual haremos una breve referencia a continuación.

El 29 de septiembre de 1995 se firmó la transferencia al gobierno municipal por parte del gobierno federal y estatal del manejo del Parque; una de las primeras acciones del Ayuntamiento fue la de crear el PATRONATO " AMIGOS DEL PARQUE NACIONAL DE LOS REMEDIOS" que retoma la experiencia DEL "PARQUE NAUCALLI" Y LA COMISIÓN TÉCNICA CIUDADANA del mismo, ya que este Plan establecía un claro espíritu de participación ciudadana tanto en la toma de decisiones como en la gestión de las instancias de organización. La administración se dio a la tarea de implementar medidas de mejoramiento ambiental y forestal del parque como primera instancia y como segunda, se dejaron contemplados varios estudios de esquemas de participación del sector privado en proyectos sustentables para el mejoramiento ambiental, la educación ecológica y la formación de una cultura ambiental, la creación de un centro de investigaciones bióticas, un jardín botánico, un acuario, un museo de historia natural, un vivario, una escuela ambiental, un centro de convivencia infantil y una estación biológica, con el fin de que la nueva administración valore la factibilidad y viabilidad de estos estudios.

## **ADMINISTRACION**

En el ámbito administrativo destacan las siguientes experiencias:

Durante los tres años de gobierno se integraron 4 redes informativas al interior del ayuntamiento y en todas sus áreas se impartieron diversos cursos con lo cual se avanzó significativamente en la modernización de los procesos internos y atención a la ciudadanía.

Al interior de cada dependencia de la Administración Municipal, se realizaron importantes modificaciones en los procedimientos para agilizar el flujo de información interno, con el fin de eficientar cada una de las direcciones operativas.

Como se mencionó al principio, uno de los principales objetivos fue el de otorgar mejores servicios y atención a la comunidad con una nueva actitud de servicio, y la única forma de conseguirlo fue capacitando al personal del ayuntamiento de manera continua.

Se implementó el PROGRAMA INTEGRAL PARA MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL, con el cual se realizó una reducción sustancial de las direcciones generales y áreas internas para optimizar y eficientar las acciones que desempeña la administración municipal, se sistematizaron para tal efecto mediante la informática los procedimientos de los mismos. Se creó EL SISTEMA DE CONTROL DE GESTIÓN importante mecanismo que dio seguimiento oportuno a las demandas ciudadanas. Así como el SISTEMA DE ACCIONES MUNICIPALES que pormenorizó los avances de las obras y acciones contempladas en el PLAN MUNICIPAL DE DESARROLLO, EL SISTEMA DE INFORMACIÓN AMBIENTAL con el que daba seguimiento a las denuncias y quejas en esta materia y para la operación del procedimiento de dictaminación ambiental de licencias de funcionamiento y construcción. Se fortaleció EL SISTEMA DE VENTANILLA ÚNICA para facilitar a los contribuyentes los trámites de regularización y de otorgamiento de licencias de construcción; se innovó con LA VENTANILLA ÚNICA DE GESTIÓN EMPRESARIAL, que pretendía atender todos los asuntos relacionados con la apertura y regularización de empresas en el territorio municipal.

Se estableció EL SISTEMA QUEJATEL Y LA SUBCONTRALORÍA SOCIAL para recibir quejas sobre deficiencias en los servicios públicos, negligencia y arbitrariedad de los funcionarios municipales, abusos de autoridad por parte de la fuerza pública. Asimismo se proporcionan servicios de información y asesoría en distintas materias.

De igual forma, se implementó el PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN COMERCIAL en el cual se reubicaron los puestos fijos y semifijos del comercio ambulante en bazares comerciales y se fomentó la creación de uniones de compras en común, uniones de crédito y cajas de ahorro, así como el régimen de copropiedad entre los locatarios de los mercados del MOLINITO Y LA CABECERA MUNICIPAL.

Destaca también, el diseño del PLAN DE REORDENACIÓN URBANA DEL TOREO DE CUATRO CAMINOS, en donde un grupo de inversionistas propuso la rehabilitación integral del Paradero de Transporte Público y la construcción de edificios comerciales y de oficinas a cambio de una concesión para la explotación comercial de dichos edificios.

La administración municipal actuó como promotora de este importante proyecto de inversión por 50 millones de dólares que en la actualidad continúa en proceso de promoción y que no pudo concretarse antes de terminar la administración debido al fallecimiento del promotor original. Las autoridades estatales y la nueva administración municipal continúan promoviendo el proyecto.

Finalmente, los ajustes del personal de primer nivel fueron fuertes de los 19 funcionarios de primer nivel que comenzaron la administración, 9 concluyeron, lo que produjo ajustes importantes dentro de esas áreas.

A pesar de lo anteriormente expuesto, al final de la administración se notó un importante deterioro de la imagen del Presidente Municipal a pesar de llevar a cabo cada lunes sesiones abiertas de cabildo y los miércoles si se requería sesiones extraordinarias, los viernes recibía en audiencia pública a la comunidad en las oficinas de palacio y los sábados y domingos visitas a las comunidades, pero estas no tuvieron la articulación ni la difusión necesarios, así que muchas de las obras y acciones ejecutadas no impactaron en la opinión pública del municipio, si acaso en la localidad beneficiada.

Se comenzaron a conjugar varios factores, la lucha por la sucesión en la clase política nuacalpense dominante y muy desgastada y fraccionada por las luchas internas comenzó a exacerbar el ánimo de la militancia y la poca oferta política y corporativa dividían más las bases legitimadoras del PRI, la emergencia de nuevos actores políticos en otros partidos comenzaban a capitalizar los errores y el descontento hacia este partido y hacia la administración municipal, que no dejó de tener un grado muy alto de corrupción, de luchas entre camarillas y nuevos feudos de poder, ambiciones personales y deslealtades, pero sobre todo al margen de los múltiples beneficios obtenidos por la sociedad en lugares en donde no se les había hecho llegar algún beneficio en décadas, el maltrato de los funcionarios o de los encargados de despacho.

La elección para renovación de ayuntamientos en 1993 arrojó los siguientes resultados: PRI 105,600 votos, el PAN 44,656 y el PRD 16,018, es decir la ventaja es de 60.944 votos sobre su más cercano perseguidor. Esta amplia base de legitimación desapareció al avance del ejercicio del poder; esta etapa no se caracterizó por las formas tradicionales de hacer política muy popular, aunque se le dio otro perfil, no el populismo de grandes discursos emotivos llenos de grandes frases y retórica refinada, sino el de un político gerencial con actividades más tecnocráticas y calculadas.

Después de todo la política y la administración tendrán que profesionalizarse y los compromisos políticos con el gobernador, con la clase política, con el partido político y con la oposición, así como con diversos sectores de la sociedad, se darán en otros términos, bajo una nueva realidad y, por consiguiente, en una nueva lógica de poder, entendemos hoy esta renovación como un cambio generacional en la clase política del país y en sus localidades.

La politización de la cuna del ciudadanía, a mediados de 1996, llevaron a concluir un alto riesgo en las actividades que desarrolló la administración pública, el Partido de Acción Nacional estaba en encuestas preliminares de intención del voto al tres por uno encima de su más cercano contendiente, el PRI, tendencia que se sostendría y manifestaría hasta EL 24 DE NOVIEMBRE EN QUE GANARON LAS ELECCIONES LOS MIEMBROS DE

ACCIÓN NACIONAL Y SU CANDIDATO JOSÉ LUIS DURAN REVELES Y LAS DOS DIPUTACIONES LOCALES, OBTENIENDO 89,199 VOTOS A FAVOR, EL PRI 62,911 Y EL PRD 25,449. ASÍ LAS COSAS, LA NUEVA ESTRUCTURA DEL H. AYUNTAMIENTO QUEDÓ CON TRES SÍNDICOS Y DIECINUEVE REGIDORES.

Los cambios más significativos aquí son una inmediata reordenación administrativa en la estructura al interior de las áreas, se rediseñaron sus espacios al interior, nuevos mecanismos de trabajo se implementan como un aprovechamiento más óptimo de los recursos humanos y materiales, un sistema de atención a las peticiones del usuario y respuesta con seguimiento de su demanda hasta su domicilio (control de Gestión), capacitación de atención al usuario empleando áreas específicas en cada dirección para ello, una racionalización de los métodos y recursos disponibles, nuevos esquemas de gestión, así como un saneamiento de las finanzas municipales, la capacitación de los cuerpos de seguridad como prioridad y la desaparición de los programas municipales que contemplan de manera directa la participación ciudadana.

Quizás el tiempo es poco para formar un juicio claro o/y un balance de las acciones más relevantes que hasta el momento no es tan favorable, el cambio de poder de un partido a otro es manifiesto y no siempre es el cambio la mejor opción para el bienestar, las quejas de prepotencia, de falta de atención y obras en las colonias populares es común, las alzas en los impuestos, represiones a los comerciantes ambulantes, concesionarios de colectivos, y los magros resultados han llevado a un decaimiento de este partido, que se reflejó en la elección de diputados federales y que ganó el PRI como en sus mejores tiempos con 104,277 votos, quedando Acción Nacional hasta el momento como la segunda fuerza política del municipio con 88,289 sufragios y el PRD con 78,348 votos, que representan un aumento muy interesante en el ánimo electoral del municipio y del Estado, y de mantener su tendencia ascendente se convertirá seguramente en el año de 1999 y en el 2000 en la fuerza que ocupe el gobierno del Estado de México primero y de Naucalpan después, consolidándose como la opción más seria de cambio en la preferencia del elector y del ciudadano para que lo gobierne en estas entidades, sin descartar una recuperación del PRI y fortalecimiento del mismo.



### III. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA MODERNIZACIÓN MUNICIPAL, UNA PROPUESTA PARA NAUCALPAN

El cambio del sistema administrativo naucalpense de lo tradicional a lo moderno lo caracterizan la participación ciudadana, que vigilan que el gobierno cumpla con los objetivos y planes formulados, que no se mienta y que los ciudadanos participen en el poder. Esto con el fin de evitar un déficit en el sector público, la factibilidad política y gubernamental, la violencia y la protesta civil, así como los desequilibrios en el gasto público.

Esto se encamina para encontrar la manera más adecuada para gobernar, para construir consensos, legitimidad a través del convencimiento y la posibilidad en un proceso de transición por los causes del régimen político y jurídico.

La gobernabilidad en el cambio naucalpense perfila nuevos grupos políticos y la renovación de los antiguos grupos que adquieren con una nueva generación otros perfiles e intereses, una nueva cultura política, preferencia hacia la esfera privada, con nuevos proyectos que metan al municipio a la modernidad con nuevos valores.

#### **A) EL DISEÑO DE UN MODELO**

En nuestros municipios aún hacemos política tradicional, en el municipio hay una mezcla en el equipo político y el equipo administrativo. En los puestos de elección popular se garantiza la permeabilidad y el inestable equipo de primer nivel cambia cada elección y la política en ese sentido se vuelve negativa, ya que genera atrasos. Las obras inconclusas son comunes dentro de la administración en esos niveles, ya que los elementos que la conforman en cualquier momento se van. Otro factor a considerar es el que se debe de institucionalizar la información, ya que el personal de alto nivel no sabe, ni conoce el área a la que acaba de arribar y la gente de nivel medio, como sí conoce la información, maneja y genera cotos de poder hacia adentro y entre áreas distintas cuando se requiere

información formándose estructuras paralelas informales, debemos de recordar que el cuerpo de funcionarios es político y se mueve en la lógica del poder.

Ante todo, y para evitar este factor, se deben de profesionalizar las bases, ya que ellas continúan en la administración y capacitar a los funcionarios en lo específico de su área dependiendo de sus características y las de su municipio; además de inducir un proceso profundo de transformación de la realidad municipal en todos sus aspectos para hacerlo moderno, para ello se propone el modelo innovador.

LA INNOVACIÓN ESTA OCURRIENDO CONSTANTEMENTE Y NO SE LIMITA A TIEMPOS O LUGARES PARTICULARES, LA INNOVACIÓN ES UN RASGO HUMANO UNIVERSAL CASI ILIMITADO.

Sin pretender trasladar mecánicamente estos conceptos ni forzar la realidad municipal, es muy viable pensar en los actores, los factores y el proceso de toma de decisiones que se requieren para aceptar poner en práctica una innovación donde la turbulencia del contexto y la competencia cambian el carácter económico de las innovaciones por uno político y partidario respectivamente. La supervisión entonces, no está referida a la existencia de la institución, sino a la del gobierno dirigente en el poder.

Los consumidores de un municipio son los habitantes que hacen uso de los servicios públicos municipales y hacia quienes en un momento dado pueden dirigirse las innovaciones.

Las administraciones municipales pueden realizar innovaciones técnicas (NUEVAS TECNOLOGÍAS, PRODUCTOS Y SERVICIOS DE GOBIERNO), así como las innovaciones administrativas (NUEVOS PROCEDIMIENTOS, POLÍTICAS Y FORMAS ORGANIZACIONALES).

PODEMOS ACOTAR A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL COMO UN ESPACIO ORGANIZACIONAL INSTITUCIONALIZADO, SI LO CONCEBIMOS COMO UNA FORMA DE ACCIÓN ORGANIZADA CON REGLAMENTACIÓN PRECISA, FUNCIONES ESPECIFICAS, MIEMBROS DIRECTA O INDIRECTAMENTE RELACIONADOS, ESTRUCTURAS DE RELACIÓN DEFINIDAS (CON AGENTES Y AGENCIAS EXTERNAS), Y CON BIENES Y SERVICIOS A OFRECER.

La innovación municipal entonces, será entendida como un proceso detonador de una reconfiguración institucional en el ámbito de una administración municipal, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad de la gestión municipal.

Así, la innovación municipal es percibida como una experiencia inédita, percibida como nueva por la unidad de adopción y que represente un cambio en los procesos y estructuras al interior de la administración municipal. Lo que importa es generar un nuevo modelo de gestión municipal o avanzar en ello.

Los tiempos son demasiados cortos para dar cabida a todo el proceso de una innovación. Es por ello que se desconoce el alcance que hubieran podido tener, dada la forma en que funciona la administración pública en nuestro país. El hecho de que algunos se hayan puesto en práctica y que aparentemente hayan redituado buenos resultados no garantiza que permanezcan en la siguiente administración, aún siendo el próximo gobierno del mismo partido político y si no lo es con mucha más razón.

Entre los elementos que implica un proceso innovador destaca de manera muy relevante la participación ciudadana en el municipio. En este aspecto se observa que la gente adquiere un nivel de independencia más amplio para plantear sus necesidades y problemas, la instrumentación de LA FIGURA DEL PROMOTOR SOCIAL TAL Y COMO EXISTE EN LA SEDESOL PARA LA ASESORÍA DE LOS DIVERSOS PROGRAMAS DE SOLIDARIDAD ANTES, HOY RAMO XXVI COMBATE A LA POBREZA EXTREMA; puede ser para los programas municipales una nueva alternativa para la solución de los problemas comunitarios y la manera de enfrentarlos, así se incentiva y se fomentan nuevos mecanismos de participación de la población con permanente apoyo del equipo y de los funcionarios municipales con acciones concretas y con sentido, eliminando la pasividad de las comunidades, equilibrando y eficientando la gestión municipal.

No se debe de perder de vista que aún tratándose de municipios de gran importancia como Naucalpan, el apoyo estatal y federal es fundamental sobre todo a través de las participaciones; lo que le convierte en un factor fundamental en el desarrollo de cualquier cambio, por lo que se debe de tener una buena relación con estos niveles de gobierno; siendo así, el equipo municipal estará desde luego en la posibilidad de gestionar mayores recursos para el mejoramiento de sus administraciones y del municipio.

Es claro que un proceso innovador depende de que se controlen muchos elementos para que permitan que éste de resultados óptimos pero que se requiere de mucho, también de un contexto estatal propicio para que las posibilidades de éxito sean mayores.

Precisando el concepto de INNOVACIÓN podemos decir que ES TODO CAMBIO QUE SE PRESENTA EN EL COMPORTAMIENTO INERCIAL DE LA MISMA, INCLUYE LA TECNOLOGÍA DE PUNTA DE ACUERDO AL CONTEXTO Y AL CONTORNO.

Niveles de innovación para el modelo de la ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL:

• **FUNCIONAL**

En este nivel encontramos por lo tanto nuevas tareas y procesos que se llevan a cabo y que pueden seguir de la dinámica del contexto (NUEVAS DEMANDAS, DINAMISMO POLÍTICO, NUEVAS DISPOSICIONES POLÍTICAS.), o ser incluidas en la agenda gubernamental por iniciativa de las autoridades –quienes las detectan por medio de procesos teocráticos o por algún grupo intraburocrático– que la asume como demanda para ganar espacios de poder, anticipándose en ambos casos al surgimiento de demandas.

Quedan dentro de este nivel acciones, como incorporar nuevos modelos y técnicas administrativas (sistemas de control, de manejo presupuestal, de personal) e infraestructura de manejo de información (Equipos de computo, procesos de archivo); llevar a cabo nuevas funciones y adoptar nuevos sistemas y técnicas en la prestación de servicios públicos.

Este es el nivel operativo de la gestión municipal, y sus logros generalmente pueden ser evaluados a través de los incrementos en la eficiencia, productividad y cobertura o disminución de los costos al hacer las tareas de una nueva manera, cambiar funciones y no estructuras, aunque es ahí en donde se reflejan los resultados. Dentro de la administración municipal este cambio es el primero y el más sencillo de establecer debido a que no requiere de mucho tiempo para implementarse, de hecho es común que en cada nuevo periodo administrativo muchas áreas cambien sus funciones.

- **ESTRUCTURAL**

Este nivel lo que busca detectar es la aparición de nuevas formas organizativas que incluyen el surgimiento de nuevos organismos, nuevas articulaciones reales de los elementos organizacionales y un nuevo orden para la toma de decisiones (NUEVAS ESTRUCTURAS DE REGULACIÓN DE LOS AGENTES DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.)

También incluyen las reformas reglamentarias y normativas, la creación de nuevos marcos regulatorios y nuevas instancias de decisión, así como la consolidación de nuevos reglamentos. Esto implica cambiar estructuras y el marco de organizaciones con un nuevo marco legal o marcos distintos para garantizar el cambio a largo plazo en su operación. Este nivel también es sencillo de implementar debido a que la gente tiende a trabajar y adecuarse a las estructuras por nuevas o reformadas que sean.

- **SISTEMAS COMPORTAMENTALES**

El aspecto central de este nivel es el de las expectativas de los diversos agentes y grupos implicados, la modificación de los patrones de conducta, las rearticulaciones de la red de influencias, las alianzas y coaliciones entre actores y la creación de una nueva cultura institucional. Es decir, crear y fomentar nuevas actitudes, valores, arreglos, negocios, estructuras de poder y de valores institucionales, -ES UN PROBLEMA DE PODER- el poder es una relación, es algo intangible.

Si las innovaciones alcanzan este nivel, el proceso innovador provoca cambios en el nivel de actitudes personales y tiene mayores probabilidades de consolidarse y mantenerse, además de desencadenar otros procesos innovadores accesorios

Los elementos de evaluación se relacionan con el clima de negociación y resolución de conflictos, así como con el papel de la autoridad como elemento generador de consenso al crear valores de participación y responsabilidad en la ciudadanía y de compromiso y de servicio público en los funcionarios. Aquí, la evaluación también se puede dar desde la ciudadanía y desde la organización, este nivel es más complejo ya que crea valores que deben ser aceptados por el personal y actitudes novedosas con las que deben interactuar hacia adentro y hacia afuera de la organización.

• **RELACIONAL**

En este nivel se buscan cambios en las redes de relación, en las formas y mecanismos de interacción del gobierno con el entorno de los ciudadanos, organizaciones y otros niveles de gobierno, es importante ante todo establecer una nueva forma de relación, una nueva interlocución con nuevos actores dentro del municipio como gobierno y con la ciudadanía.

Lo que se trata de evaluar es la capacidad de interlocución del gobierno en turno, su propensión a diseñar y a poner en marcha programas de cogestión entre el gobierno y la ciudadanía, la credibilidad de los actores externos en las formas de interacción; en fin, de la legitimidad que ha generado la administración y su capacidad de negociación con otros niveles de gobierno. Siendo el último nivel es el más complejo, ya que INVOLUCRA MÁS AGENCIAS, AGENTES, ASÍ COMO ACTORES Y, DESDE LUEGO, LA SUPERACIÓN Y ACEPTACIÓN DE LOS OTROS NIVELES.

No se pretende que estos niveles sean instrumentos de tipificación rígidos, sino elementos que ayuden a entender una experiencia en un momento determinado y en un grado de profundidad particular. Se pretende que, por tratarse de procesos inducidos por los gobiernos, en este caso sería el municipal, los elementos detonadores de un proceso innovador se ubicaran en los niveles de actitudes y comportamientos individuales, así como de interacción con la ciudadanía.

En la realidad, estos cuatro niveles se interrelacionan de tal forma que en momentos posteriores al proceso detonador original de una innovación se van dando efectos multiplicados en los espacios gubernamentales de la Administración Municipal, afectando nuevamente a los niveles funcional, estructural, comportamental y relacional y generando muy posiblemente una dinámica innovadora de largo alcance

Lo ideal es distinguir la gestión y la naturaleza de cada proceso innovador, de su desarrollo y nivel de profundidad alcanzado para aislar los elementos que iniciaron la innovación de los efectos que generó en la dinámica del gobierno y la administración.

Toda innovación requiere estructuras e instituciones, pensamos que entre más complejo sea un proceso será mejor pero a veces sólo requiere un pequeño cambio dentro de cualquiera de los factores para que el cambio innovador se de.

Otro factor a considerar es la tecnología, que debe ser flexible e inminentemente orientada al municipio que se trate. Se debe procurar que la innovación no se oponga a la cultura de la gente e ir cambiándola poco a poco.

#### **B) APERTURA PARA UNA NUEVA AGENDA**

Los gobiernos locales son el ámbito administrativo más rezagado en los procesos de modificación y transformación de las actividades y practicas administrativas. En general han actuado como un ente pasivo que recibe las medidas tomadas a nivel federal y estatal. Las perspectivas en los ayuntamientos derivan precisamente de las implicaciones de las nuevas atribuciones, los cambios internos de las comunidades y el despertar incipiente de la población que representa.

La modernización municipal busca resolver la ineficiencia administrativa, la insuficiencia de recursos y la incapacidad de gestión municipal en un nivel de gobierno donde los problemas económicos se manifiestan con mayor intensidad y los conflictos políticos con mayor énfasis. La introducción de nuevas técnicas administrativas, la renovación de los instrumentos normativos y el cambio en la interlocución Estado-Sociedad son los niveles básicos de esta modernización.

Este proceso de modernización implica que el gobierno municipal no puede ser concebido, tanto por los otros niveles de gobierno como por los propios funcionarios locales y por la comunidad como simple ejecutor de las decisiones tomadas en los otros niveles de gobierno. Su importancia radica en el hecho de ser el medio a través del cual la comunidad procura los servicios por sí misma, tomando parte activa y constructiva en los asuntos públicos, decidiendo dentro de los límites permitidos por parte de la política y de los recursos locales. Este entendimiento debe permitir que los otros ámbitos de gobierno otorguen su real valía al municipio.

Los administradores y funcionarios del ayuntamiento, acostumbrados a ejecutar las decisiones tomadas en los niveles superiores de gobierno y a justificar la insuficiente calidad de los servicios públicos que el municipio presta, deberán de modificar sus prácticas administrativas y de actuación, sumándose a la modernización de la administración pública.

Ahora el ámbito municipal se presenta muy complejo con claras tendencias a aumentar su complejidad. Los funcionarios locales de la administración municipal deberán de prepararse para enfrentar situaciones menos sencillas y menos fáciles a las que se estaba acostumbrado en el pasado. Si se toma de manera correcta la descentralización de decisiones y de acciones que implica la instrumentación de las políticas públicas y el control del desarrollo del espacio municipal, estos gobiernos tendrán grandes cambios en sus actividades, en la complejidad y en la dinámica de su actuación.

El perfil del tomador de decisiones en el gobierno municipal también deberá de ser multifacético, deberá de adoptar su papel como autoridad local y parte del Estado, como realizador de obras públicas y promotor de la prestación de los servicios públicos, como gestor de soluciones a demandas de los grupos sociales que es su responsabilidad y su problema.



El nuevo administrador público municipal deberá ser capaz de dejar de lado gran parte de las propuestas de la ortodoxia administrativa, deberá conjuntar múltiples criterios de análisis, trabajar con varias visiones e ideas sobre los asuntos que deberá atender y tener la capacidad de visualizar las realidades con sus varias aristas y considerando que cualquier asunto implica elementos de todo tipo para que podamos convertir al municipio en promotor de su propio desarrollo, donde el ayuntamiento sea el coordinador que integre los distintos esfuerzos y establezca una dirección hacia los logros de objetivos que permitan no sólo un crecimiento económico, sino un desarrollo integral de todos y cada uno de los miembros de la comunidad; por ello, el ayuntamiento deberá generar políticas acordes a las demandas y necesidades, constituyéndose en un mediador entre las instancias gubernamentales y la ciudadanía.

Para ello se debe de ESTABLECER UNA CARRERA DE SERVICIO CIVIL EN EL MUNICIPIO para mejorar la moral del personal municipal y, en su caso, actualizar al personal para que los puestos municipales dejen de ser botines de pequeños grupos que creen que al ganar las elecciones tienen a su disposición todos y cada uno de los puestos del municipio, ya que la administración se mueve con cuadros y equipos de trabajo. Se debe dar a los empleados municipales estabilidad y seguridad en sus empleos, prepararlos técnicamente para elevar la calidad de los servicios, premiar su permanencia en el puesto con asensos adecuados y con un servicio de seguridad social que los cubran a ellos y a sus familias, asimismo castigar a aquellos funcionarios o empleados del municipio que incurran en deslealtades o corrupción en sus deberes fundamentales.

Actualmente, con la creciente complejidad del aparato administrativo y de las tareas que asume el municipio, así como a las cada vez mayores necesidades socioeconómicas de los habitantes, el municipio adquiere matices tales que sería imposible pretender que solamente con los recursos con que cuanta desarrolle óptimamente sus funciones.

Sabemos que los recursos nunca son suficientes para satisfacer las demandas, jamás lo han sido y es que la vida de las comunidades y su bienestar dependen de las pequeñas o grandes tareas que en forma colectiva se realicen para mejorarla, porque son constantes los problemas de la comunidad y renovados e infatigables los esfuerzos para atenderlos, ya que siempre tienen carácter de urgentes e inaplazables.

Si bien es cierto que el mayor aprovechamiento de los recursos es de vital importancia para elevar el nivel socioeconómico del municipio, también es cierto que es imprescindible hacer un buen uso de la participación de la comunidad en su conjunto para lograr el máximo de este propósito.

La administración debe de romper con los viejos esquemas de distribución de recursos los cuales se concentran normalmente en obras de la cabecera municipal y no llegan a otras comunidades, las cuales continúan con grandes carencias, lo que lleva a los pobladores de los pueblos y colonias marginadas a tener un sentimiento de no ser atendidas ni beneficiadas; por lo tanto, no se les motiva para participar en programas de gobierno que mejoren sus condiciones de vida.

En Naucalpan se avanzó durante mucho tiempo a través de una abundancia de recursos y de una gran voluntad de participación comunitaria que creó un gran capital político que legitimó a los gobiernos municipales.

Como ya se mencionó, uno de los principales problemas que afronta la administración municipal es la escasez de recursos; por ello es recomendable gestionarlos e integrarse con los otros municipios aledaños cuando se trate de proyectos y/o soluciones a problemas comunes, lo que genera una nueva actitud de acción cooperativa y participación voluntaria llevándonos a procesos de concertación que beneficiaría a los municipios involucrados.

Otro factor es el de la promoción por parte del municipio de la participación de la ciudadanía, lo que genera una dinámica en la población de las distintas comunidades que apoyan a la administración municipal, lo que nos deriva en una interacción constructiva para potenciar el uso de recursos

La experiencia ha demostrado que sin la participación ciudadana se debilitan los vínculos de vecindad y la identificación entre gobierno y comunidad; se propicia la apatía y el desinterés por parte de la ciudadanía con relación a su injerencia directa en la solución de los problemas existentes, alejándose de las metas, enfriándose la relación comunidad-autoridad.

La dimensión del desarrollo de una entidad aumentaría considerablemente con la fusión de esfuerzos del gobierno y la comunidad, canalizados al establecimiento de instituciones debidamente organizadas de participación social, además de atender diversos aspectos de urgente necesidad que en algunos casos con la sola contribución de las autoridades gubernamentales es imprescindible satisfacer.

Proveer la participación en cada localidad, en cada ciudadano, debe ser una responsabilidad institucional con verdadera conciencia de colaboración y amplio interés por conocer las necesidades y problemas actuales de cada comunidad.

***ESTO SE PUEDE LOGRAR ADOPTANDO LAS SIGUIENTES ESTRATEGIAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:***

1. INCLUSIÓN REAL DE OPORTUNIDADES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS PLANES DE TRABAJO MUNICIPALES;
2. INFORMACIÓN Y DIFUSIÓN SOBRE LOS TEMAS O ASPECTOS SOBRE LOS CUALES SE DESEA PARTICIPACIÓN;
3. CAMPAÑAS DE PROMOCIÓN Y FOMENTO;
4. ADECUACIÓN DE SISTEMAS O PROCEDIMIENTOS PARA PERMITIR LA PARTICIPACIÓN;
5. BÚSQUEDA DEL INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS EN "CASOS-ÉXITO";

6. SISTEMAS DE APOYO ENTRE GRUPOS QUE HAN MEJORADO SUS SERVICIOS Y AQUELLOS QUE TIENEN O PUEDEN TENER INTERÉS EN ELLO;
7. ACERCAMIENTO A LOS INDIVIDUOS O GRUPOS DE PARTICIPACIÓN POTENCIAL;
8. EDUCACIÓN Y CAPACITACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN PARA LA PARTICIPACIÓN;
9. ORIENTACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN EN FUNCIONARIOS Y MANDOS INTERMEDIOS DEL MUNICIPIO, ACERCA DE LA IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA;
10. APROVECHAMIENTO DE LOS CANALES EXISTENTES DE ORGANIZACIÓN CIUDADANA PARA PROPONER E INDUCIR PROCESOS DE MEJORAS EN LOS SERVICIOS

Ciertamente estos procesos no son los únicos viables, pero demuestran la posibilidad de darle un giro a las formas de gobierno municipal. ES MENESTER ENTENDER QUE SE GOBIERNA PARA LA SOCIEDAD, PERO ADEMÁS CON LA SOCIEDAD. Si bien, todavía encontramos quienes no han logrado comprender el significado de lo primero, más alejados están aún muchos gobiernos de lo segundo.

Lo importante no es la vinculación a otras instituciones o al gobierno, sino su práctica democrática, donde las decisiones resultaban del consenso o de la opinión mayoritaria, sin injerencia externa de otros agentes o grupos. Además, la existencia de una capacidad autogestiva, es decir, una capacidad para acumular y negociar con el mundo externo en condiciones de igualdad. Otro rasgo muy significativo corresponde al grado de descentralización interna en cuanto a autoridad y responsabilidad. Esto genera procesos más de cooperación y de buena voluntad que de apatía, conflicto y resistencia al trabajo colectivo. Consideramos que todo proceso de participación requiere respetar la autogestión de cada grupo y si deseamos una vinculación gobierno-sociedad, ésta requiere una consideración en dicho sentido.

Por ello, la administración pública municipal debe de ligar los procesos de la democracia en un reacomodo de sus funciones, sobre todo en el campo social, sometiendo a la autoridad a procesos de autoridad racional, al uso de facultades mesuradas para dar respuesta a la demanda ciudadana, reconociendo la diversidad cultural y a los derechos históricos ganados por las comunidades.

El municipio no debe ser entendido entonces como una mera circunscripción territorial, o como el ayuntamiento como la institución gubernamental encargada de su administración, sino como un sinónimo de COMUNIDAD DE CIUDADANOS REUNIDOS PARA LA DISCUSIÓN DE SUS PROBLEMAS Y NECESIDADES FUNDAMENTALES, ASÍ COMO PARA LA DEFINICIÓN DE LAS FORMAS EN QUE LA COMUNIDAD, JUNTO A LAS AUTORIDADES MUNICIPALES PARTICIPAN EN SU SOLUCIÓN.

La propuesta es la de una consolidación de nuevas formas de gestión municipal y simultáneamente abrir nuevas posibilidades a la participación ciudadana, a partir del grado de desarrollo alcanzado por sus organizaciones con una nueva cultura política fundada en una mayor participación social y la convivencia democrática, abriendo nuevas facultades en las instancias municipales a través del impulso de los procesos de descentralización y desconcentración que permitan una mayor transferencia de las atribuciones al municipio y, sobre todo, abriendo dentro del municipio nuevas instancias para la participación ciudadana.

Y es que el ciudadano valora la gestión a través de los resultados de la misma, la ciudadanía ve cambios de comportamiento y ella se vuelve más exigente por que crea hábitos; por lo cual, la administración municipal debe de esforzarse por ser mejor cada día para sostenerse, para ello debe de hacer uso de técnicas innovadoras como lo son el descentralizar las decisiones, el cambio técnico de conocimientos y los sistemas, así como del uso de nuevas tecnologías de gobierno.

Para concluir sólo mencionaremos algunos de los retos que enfrenta el municipio naucalpense y que pudieran ser retomados por el autor en próximos estudios o por el lector en otros trabajos de investigación:

1. PROFESIONALIZAR EL PERSONAL CON CARRERAS DE SERVICIO CIVIL EN LA FUNCIÓN PUBLICA PARA FORMAR EXPERTOS EN MATERIA Y ÁREAS ESPECIFICAS, PARA ENFRENTAR ESTRUCTURAS CADA VEZ MÁS COMPLEJAS Y DIVERSIFICADAS;

2. LOGRAR LA OPTIMIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PUBLICA MUNICIPAL, CREANDO FUNCIONES ESPECIFICAS Y ESPECIALIDADES;
3. FOMENTAR EL SENTIDO DE RESPONSABILIDAD, CREANDO UNA DISCIPLINA EN LA VIDA PUBLICA, CIÑENDO LOS ACTOS DEL GOBIERNO Y DE SUS ACTORES A LA LEY;
4. PUGNAR POR UNA MAYOR INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA VIDA MUNICIPAL;
5. DOTAR A LOS MUNICIPIOS DE MAYOR AUTONOMÍA Y PODER DE DECISIÓN, HACER EFECTIVA LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA;
6. FORTALECER LA POSICIÓN MUNICIPAL EN LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES;
7. CREAR UN ÁREA DE INFORMACIÓN MUNICIPAL LOCAL PERMANENTE;
8. IMPULSAR LA FORMACIÓN PERMANENTE DEL SERVIDOR PUBLICO MUNICIPAL;
9. CUMPLIR CON SIMPLEZA LA FUNCIÓN MUNICIPAL YA QUE EL MUNICIPIO ES SIMPLE, NO HAY QUE HACERLO COMPLICADO;
10. EVITAR GRANDES NIVELES DE CORRUPCIÓN DENTRO DEL APARATO GUBERNAMENTAL, HASTA ELIMINARLA;
11. RACIONALIZAR EL USO DE LOS RECURSOS, ES DECIR ORDENAR EL TRABAJO, OPTIMAR EL TIEMPO, ETC. PARA MEJORAR LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA;
12. ATENDER ASUNTOS PERSONALES FUERA DE LOS HORARIOS DE OFICINA, HACIENDO USO CORRECTO DE LOS PUESTOS Y EVITANDO EL TRAFICO DE INFLUENCIAS;
13. LLEVAR A CABO REUNIONES PERIÓDICAS CON GRUPOS CIUDADANOS ORGANIZADOS PARA ESCUCHAR SUS DEMANDAS CONCERTANDO SOLUCIONES;
14. INCORPORAR A LA TOMA DE DECISIONES AL CABILDO Y A LOS CIUDADANOS, YA QUE EL GOBIERNO MUNICIPAL NO ES DE UNA PERSONA SINO DE UNA COMUNIDAD.

## CONCLUSIONES

La participación ciudadana se ha manifestado de manera muy prominente en estos últimos tiempos, la incidencia de la ciudadanía dentro de los procesos gubernamentales es importante como factor coadyuvante de la modernización no sólo del aparato público y de sus instituciones, sino de la sociedad en su conjunto. La administración pública como brazo ejecutor del gobierno. En este caso, dentro del municipio se debe de modernizar para responder de una manera más eficaz y eficiente las demandas de la sociedad, que en los últimos tiempos ha sido factor determinante en el cambio o en la continuidad de los gobiernos.

En el caso de Naucalpan, la administración municipal buscó resolver la ineficiencia administrativa, la insuficiencia de recursos y la incapacidad de gestión municipal en donde la crisis económica se manifiesta con mayor intensidad y los conflictos políticos le impactan directamente. La introducción de nuevas técnicas administrativas y la renovación llevó al municipio a un mayor equilibrio, así como a un mejoramiento de las finanzas municipales en un esquema de corresponsabilidad con la propia sociedad. Las experiencias de concesión nos muestran las bondades de estos esquemas que le permiten al gobierno ser más eficiente en la prestación de los servicios públicos y la orientación del gasto a otros rubros importantes para el gobierno como el gasto social.

La experiencia de Naucalpan nos muestra como el municipio se convirtió en el promotor del cambio cultural en la relación ciudadanía-gobierno, lo que estableció un vínculo fundamentado en la estrategia de concertación que orientó las acciones de los actores tanto públicos como privados, hacia la concreción de propósitos comunes, coordinando los esfuerzos de los diferentes actores que intervienen en las decisiones públicas para formar un consenso y construir un proyecto incluyente.

La satisfacción de las demandas se ha convertido en una carga pesada para el gobierno municipal, por lo que la participación directa de la sociedad en la actividad pública municipal se ha constituido en una alternativa real y viable, que debe valorarse como una solución para la concreción de los objetivos de la sociedad.

Finalmente, la hipótesis manejada en este trabajo corrobora el impulso por el gobierno de la participación ciudadana dentro de los canales de acción gubernamental en la administración del periodo de 1994-1996, incorporando elementos innovadores que desde luego no se consolidaron como modelo pero que sí caracterizan este periodo de cambio y sientan las bases para el trabajo de la nueva administración naucalpense, no es exagerado afirmar que el rompimiento de las viejas inercias administrativas y sus vicios hoy maduran en brenefios capitalizados por el actual gobierno, que también acentua un perfil muy gerencial.

Estos cambios fueron los nuevos esquemas financieros aplicados en la racionalización de los recursos en materia de gasto corriente, la formación de patronatos, la revisión y actualización del catastro, la creación del sistema de ventanilla única para simplificar trámites burocráticos al contribuyente y de modernización administrativa en la elaboración de diagnósticos para la realización de proyectos con inversión privada de gran impacto y en la prestación de algunos servicios públicos, los cuales vale la pena revisar y continuar por próximas administraciones, como el plan de reordenación urbana del tereo de cuatro caminos, la introducción de nuevas formas de comportamiento en la atención al público, el involucramiento de la sociedad en micro obras en sus propias comunidades, el cambio de una cultura clientelar - paternalista a la de una de corresponsabilidad y de promoción.

Podemos concluir con la siguiente reflexión, que la participación ciudadana y la modernización de la administración municipal deben ser un constante dialogo para que no se desfasen y cumplan con su objetivo, el beneficio colectivo y del ciudadano, que fortalezca al gobierno y traiga consigo un desarrollo sustentable, que este debe procurar tener un papel más activo en las comunidades y con el propio gobierno del Estado para



hacerse de recursos y no esperar que éstos lleguen de la buena voluntad del centro como normalmente acontece, que la evaluación de obras y programas debe de apegarse al plan de desarrollo municipal vigente y no resolver temporalmente con pequeñas acciones los problemas que emergen de manera cotidiana en las comunidades. No se trata de tapar un hoyo abriendo otro, ni de duplicar los problemas, que la racionalidad no sólo se debe dar en la aplicación de recursos y funciones, sino en las estructuras mismas del ayuntamiento para su buen uso y funcionamiento. No es posible que dos o más subdirecciones de una misma dirección y, lo que es más grave, que direcciones distintas estén haciendo la misma función, que la cultura del servidor público debe dejar de ser patrimonialista y abusiva, los ciudadanos no son súbditos de la autoridad. La administración pública debe dejar de ser un botín de quien gana las elecciones municipales, los ciudadanos deben de ser escuchados y atendidos en sus demandas fundamentales, elevar su calidad de vida y garantizarles un mínimo de bienestar.

Debemos ubicar a la participación ciudadana en su justa dimensión ya que los excesos pueden traer graves problemas, es decir una sobre participación ciudadana y supervisión puede finalizar en una inamovilidad del gobierno, una desatención a las demandas ciudadanas y desembocar en hacer a un lado al gobierno. El prescindir de la participación en su caso puede generar graves conflictos y constantes manifestaciones que lo desestabilicen y generar ingobernabilidad.

Por último, se debe de profesionalizar a la administración pública, así como a sus grupos políticos, ya que su sociedad ha demostrado ser un elemento altamente modernizado en algunos sectores y altamente atrasado en otros. El reto es, sin lugar a dudas, conseguir el equilibrio en el gobierno y en sus acciones con justicia social para todos sus sectores. Esta es la misión primordial que de cara al próximo milenio, deberá perfilar el nuevo rostro de nuestro país, de nuestra sociedad, del gobierno pero, sobre todo, de una ciudadanía moderna.

## GLOSARIO:

**ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL:** Es el conjunto de actividades agrupadas en etapas, a través de las cuales el ayuntamiento orienta sus acciones y recursos para canalizar los objetivos de desarrollo municipal.

**ALCALDE:** Del árabe caide, alcaidi. Denominación que a partir del siglo X se utilizó en El -Andaluz, la España musulmana, para nombrar a los gobernadores, designados por los califas, para gobernar las ciudades de sus dominios. Pasó a la lengua castellana para nombrar a los funcionarios que hacían cabeza en los ayuntamientos. En la América española se distingue el alcalde ordinario, electo por la población, y el alcalde mayor, designado por la Corona.

**AUTORIDAD MUNICIPAL:** El Ayuntamiento en pleno o todo miembro de él, nombrado por el pueblo mediante el sufragio directo, se consideran como tales: El Ayuntamiento como órgano jerárquicamente superior dentro del municipio, el presidente municipal como ejecutor de las decisiones del Ayuntamiento; el síndico procurador como el defensor de los intereses municipales; los regidores como los encargados de procurar el buen funcionamiento de la administración municipal; el juez menor como encargado de la administración de justicia dentro del municipio; los comisarios o delegados municipales y otras autoridades auxiliares como representantes de la autoridad en sus respectivas comunidades.

**AYUNTAMIENTO:** del latín audiuntum, supino de audiungere, juntar, unión de dos o más individuos para formar un grupo. Es un órgano de representación popular encargado del gobierno y de la administración del municipio; llamado también cabildo o consejo, es un cuerpo colegiado, con personalidad jurídica y sólo como cuerpo colegiado puede administrar, pues ninguno de sus miembros lo puede hacer en forma individual. Se integra con individuos (autoridades) que son elegidas popularmente por medio de votación directa, tanto de mayoría relativa (presidente y síndico(s) y regidores, como de representación proporcional (regidores) en un 25 por ciento del total, que duran en su cargo tres años sin poder ocupar dicho cargo en el periodo inmediato.

**BANDO DE POLICÍA Y BUEN GOBIERNO:** Es el conjunto de disposiciones de carácter reglamentario y administrativo de los municipios que trata de obligaciones de sus habitantes y vecinos, así como de la competencia de la autoridad municipal para mantener la seguridad pública de su territorio. La vigencia del Bando Municipal será de tres años.

**CABILDO:** El término proviene del latín capitulus, de capit, cabeza y se refiere al grupo de individuos que encabezan una colectividad, también se le denominan así a las sesiones en las que el ayuntamiento, por ser un cuerpo colegiado, se reúne para tomar decisiones por mayoría de votos de problemas particulares del municipio dentro de sus facultades reglamentarias y competencia legal. También se le denomina así al salón o al recinto donde se realizan las asambleas de este cuerpo colegiado, asimismo, al acto de intercambiar opiniones.

**COMISIONES:** Dentro del seno del ayuntamiento se pueden crear grupos integrados por sus miembros para que estudien, supervisen o investiguen algún problema del área de competencia del municipio, e informen y, en su caso, propongan alternativas de solución, así como para que vigilen que se ejecuten las disposiciones y acuerdos que han sido tomados en los cabildos. Las comisiones pueden ser temporales o permanentes y serán todos aquellos que determine el ayuntamiento.

**DIVISIÓN POLÍTICA DEL MUNICIPIO:** Depende del número de habitantes y del tipo de servicios públicos del mismo y se cataloga de la siguiente manera:

- Ciudad
- Pueblo.
- Villa.
- Ranchería.

**EDIL:** Del latín edil. En la antigua Roma los magistrados que ejercían las tareas de servicio público en la ciudad llevaban el nombre de ediles. Atendían al cuidado y vigilancia de los caminos públicos y puentes, a la conservación de los edificios públicos, anfiteatros y templos, así como al cuidado de la tranquilidad y orden público.

**ESTADO:** Es una sociedad humana establecida en un territorio, estructurada y regida por un orden jurídico que es creado, definido y aplicado por un poder soberano para obtener un bien público temporal, formado por una institución con personalidad moral y jurídica.

**ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA DE UN AYUNTAMIENTO:** En la generalidad de los casos contará con los siguientes órganos básicos:

- Presidente Municipal.
- Secretaría del Ayuntamiento.
- Tesorería Municipal.
- Oficialía Mayor.
- Direcciones Generales.

**FUNCIONARIO MUNICIPAL:** Es la persona nombrada por el ayuntamiento o por el presidente municipal con el propósito de que desempeñe las tareas propias de la administración municipal. ( Secretario del Ayuntamiento, Tesorero Municipal, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores y Jefes de Departamento).

**GERENCIA PÚBLICA:** Tiene como cobertura lo relativo a la vida pública, no se trata de una gerencia homóloga a la de la esfera privada, es una gerencia que se inserta en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad abierta. Sus referentes básicos son la gobernabilidad, la democracia política, la descentralización, la participación ciudadana y la responsabilidad de asuntos gubernamentales y públicos; comprometida con los fines públicos y con los objetivos sociales que el gobierno tiene que llevar a cabo, esta gerencia tiene que afrontar los acontecimientos no previstos en las agendas de gobierno y para dar un tratamiento democrático a los problemas y necesidades sociales.

**GERENCIA SOCIAL:** Es una acción gubernamental encaminada a combatir el deterioro de la calidad de vida con fines tecnológicos; para ello se requiere, desde luego, de una economía con fines de interés común para lograr el bienestar general como resultado de los esfuerzos sociales y capacidades individuales, siendo así los costos compartidos. Aquí, lo importante es que los grupos sociales puedan participar y corresponsabilizarse en la creación de nuevas y mejores condiciones de vida.

**GESTIÓN MUNICIPAL:** Es el proceso mediante el que se busca la máxima eficacia y eficiencia de la acción pública con base en el análisis multidisciplinario de todos los elementos humanos y técnicos, que intervienen en él, así como de las estructuras y funciones de sus órganos administrativos. Su objeto último es lograr el mayor beneficio posible para la comunidad municipal, contando con la participación activa de esta última, y cuya eficacia dependerá de la habilidad de las autoridades para aplicar los principios científicos y adaptarlos a su realidad concreta.

**GOBIERNO MUNICIPAL:** Conjunción de política social de la comunidad que se manifiesta en una organización jurídica y territorial que le asegure un gobierno propio con un carácter colectivo y que sea a la vez medio directo de enlace con el gobierno estatal.

**HABITANTE MUNICIPAL:** El que reside de manera permanente en el municipio.

**LEY ORGÁNICA MUNICIPAL:** La función de dicha ley es la de establecer las bases para la integración, organización y funcionamiento del ayuntamiento y los principales órganos políticos y administrativos de los municipios.

**MUNICIPE:** Del latín *municipem*. Magistrado que ejercía un cargo de autoridad en los municipios romanos y se ocupaba de las necesidades comunes de la ciudad.

**MUNICIPIO:** De origen romano, del latín *municipium*, con raíces de *muni*, carga y *civitas*, ciudad. El trabajo de la ciudad, pero su connotación rebasa la sola definición etimológica. Definimos al municipio como una persona jurídica integrada por una asociación de vecindad, orientada en una circunscripción territorial de una entidad; constituye un nivel de gobierno con capacidad jurídica, política y económica para alcanzar sus fines y autogobernarse, con sujeción a un orden jurídico superior. Es decir, es la Conjunción política y social de la comunidad que se manifiesta en una organización jurídica y territorial, que le asegure un gobierno propio con un carácter representativo del interés colectivo y que sea a la vez medio de enlace directo con el Estado.

**ORGANIZACIÓN:** Es la estructura técnica de las relaciones que deben existir entre funciones, niveles y actividades de recursos humanos y materiales de un organismo social, con el fin de lograr su máxima eficiencia dentro de los planes y objetivos señalados.

**PLAN:** Instrumento diseñado para alcanzar un objetivo, en el que se definen en el espacio y el tiempo los medios utilizables para su alcance. En un plan se determinan en forma coordinada las metas, estrategias, políticas, directrices y tácticas, así como los instrumentos y acciones que se utilizarán para llegar a los fines deseados, bajo la condición de su congruencia.

**POBLACIÓN:** Numero total de habitantes de una determinada área, territorio o país, siendo considerada como urbana o rural en función del medio en que habita.

**POLÍTICAS PÚBLICAS:** Concepción moderna para dirigir a la sociedad en los marcos de democracia y pluralidad. Deben de ser correlativos a la preeminencia de utilizar políticas que tengan un significado de públicas, gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales, irresueltos que requieren necesariamente de gobernar por políticas y gobernar con sentido público.

**PRESIDENTE MUNICIPAL:** Es un funcionario público electo por voto popular que ejecuta las disposiciones y acuerdos del Ayuntamiento, y tiene representación administrativa. Representa al municipio, con la autorización del ayuntamiento, en los asuntos legales en las que sean parte cuando el síndico este incapacitado para ello o se niegue a cumplir su función.

**REGIDOR:** Deriva del término regimiento, de uso en la época colonial, entendido como el órgano de gobierno y administración de la comunidad. En la actualidad, los regidores son electos mediante votación popular, por lo tanto son los representantes de la comunidad en el ayuntamiento. Cada municipio tiene un número determinado de regidores de acuerdo con las leyes orgánicas de cada Estado.

**REGLAMENTO:** Es una colección de reglas y preceptos que se dan para la ejecución de una ley o para el régimen de una corporación, dependencia o servicio. De acuerdo a los lineamientos básicos, los reglamentos corresponden al funcionamiento de los ayuntamientos como órgano colegiado y a la Administración Pública Municipal el poder agrupar en reglamentos internos ya que interesan principalmente a quienes prestan servicios dentro de la misma, refiriéndose a las funciones, procedimientos y responsabilidades de los órganos que la conforman, así como a los puestos que la componen y los que corresponden al ejercicio del gobierno, se pueden agrupar en reglamentos externos.

**SERVIDORES PÚBLICOS MUNICIPALES:** Son todos los trabajadores que prestan sus servicios al municipio. Se entiende por trabajador a la persona física que presta sus servicios, ya sean materiales y/o intelectuales en virtud de nombramiento que se expide por acuerdo del ayuntamiento, del presidente municipal o de la autoridad competente; o bien mediante contratación.

**SESIONES:** Es el acto de reunión del ayuntamiento, éstas son de carácter público, por excepción pueden ser privadas, debiendo de haber quórum en el que se integre la mayoría de las autoridades del ayuntamiento. Por su naturaleza, éstas pueden ser: ordinarias o periódicas, extraordinarias o urgentes, solemnes o de protocolo, y permanentes cuando el caso lo amerite.

**SÍNDICO:** El síndico es el procurador del municipio, el que defiende sus derechos y ve por el interés general.

**SISTEMA:** Conjunto de partes que se interrelacionan directa o indirectamente, de manera que un cambio en cualquiera de ellas afecta a las demás. La interacción puede ser de naturaleza casual o lógica, según sea el sistema material o conceptual.

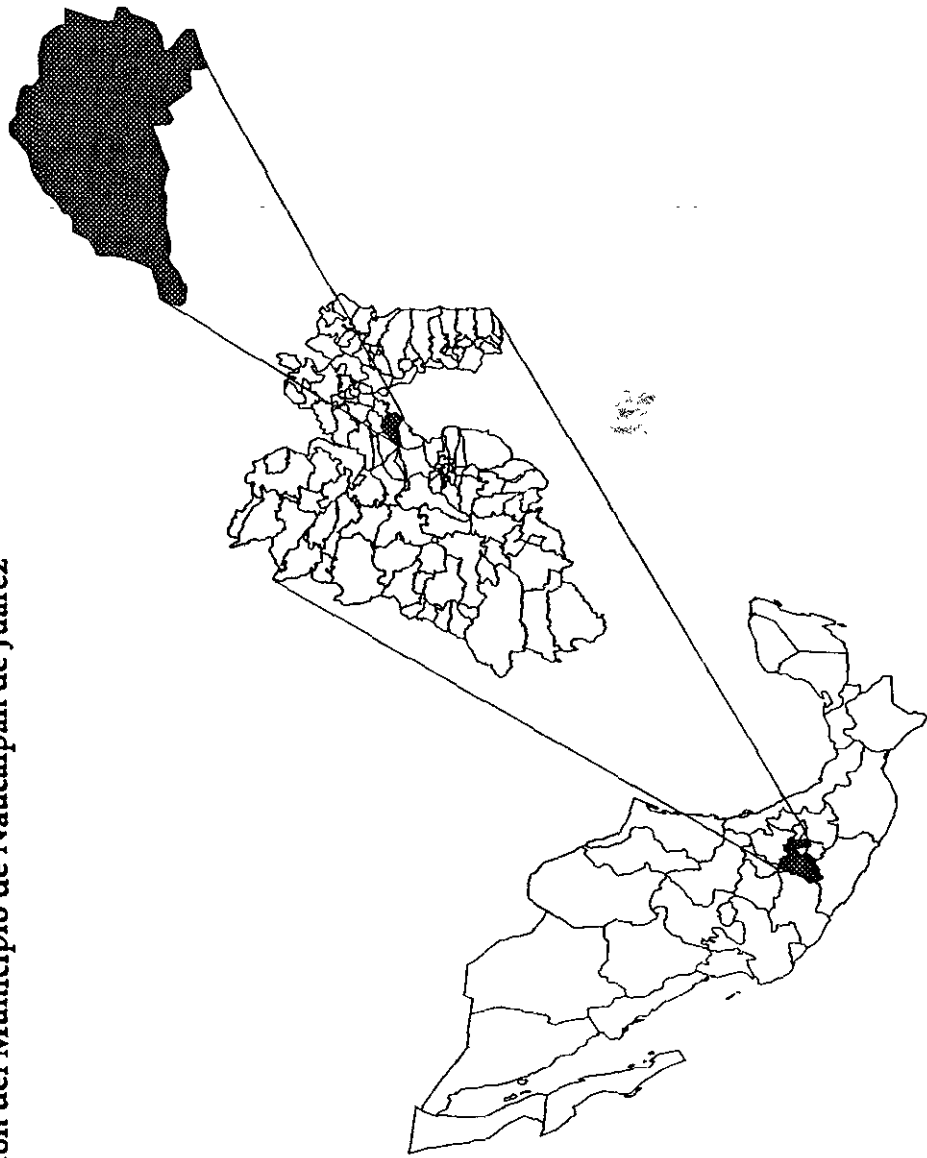
**TERRITORIO MUNICIPAL:** Puede tener la siguiente división:

- Cabecera Municipal.
- Delegación.
- Subdelegación.
- Colonia.
- Manzana.
- Sección.

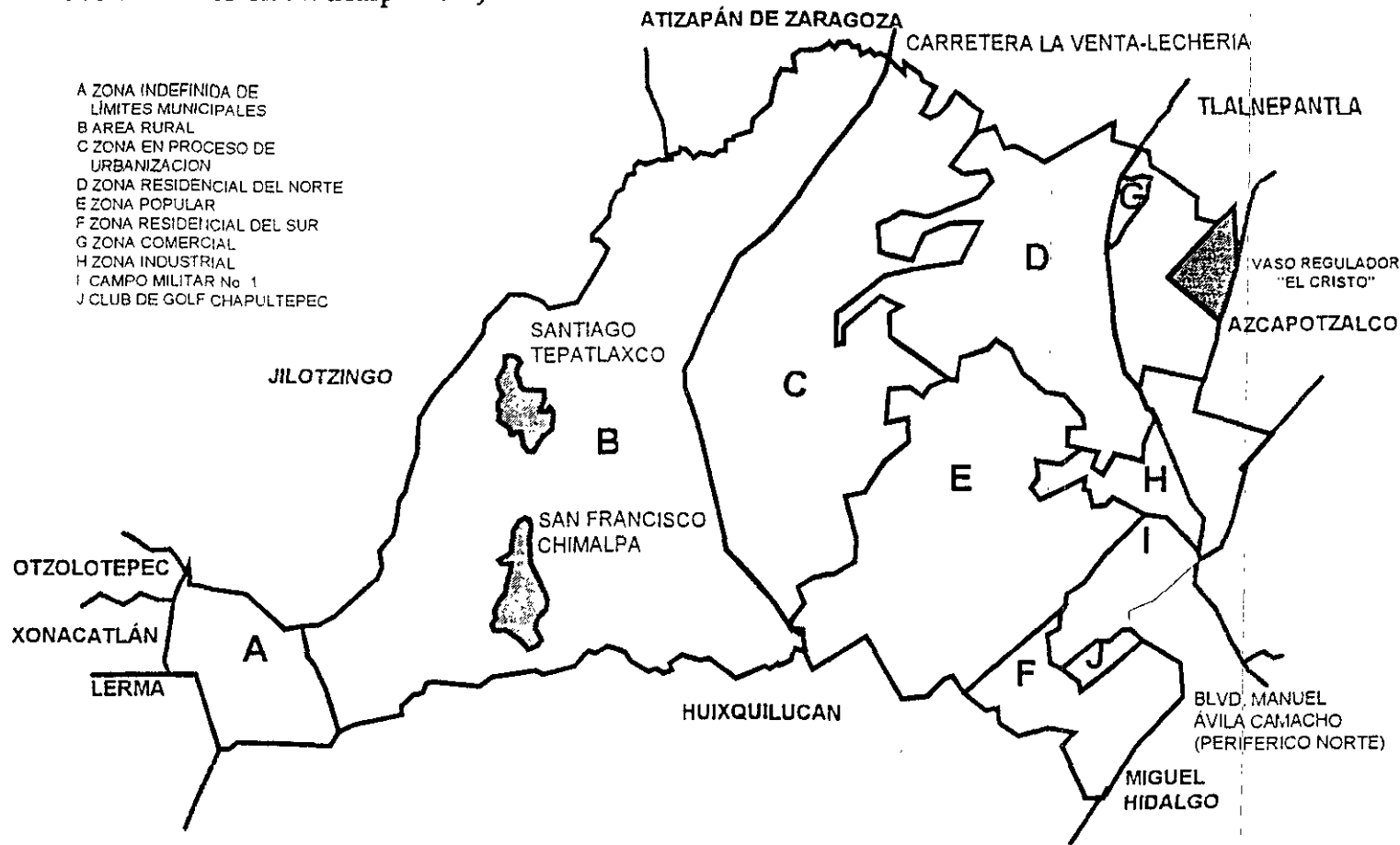
**VECINO MUNICIPAL:** El que reside más de seis meses dentro del municipio.



**Ubicación del Municipio de Naucalpan de Juárez**

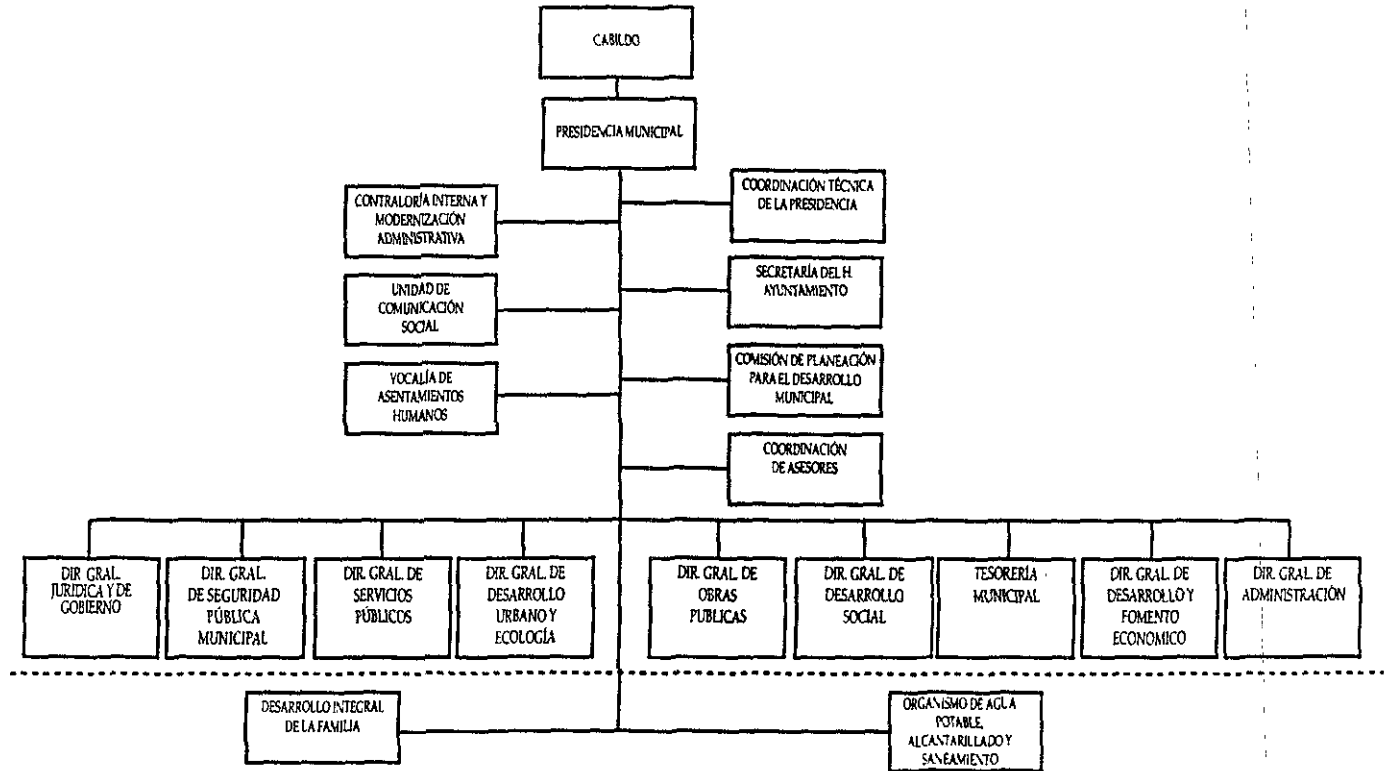


# Uso del suelo en Naucalpan de Juárez



# H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez

## Estructura Orgánica



**INGRESOS MUNICIPALES DE NAUCALPAN  
1993-1997**

INGRESOS	1993/ (mmp)	1994/ (mmp)	1994* (mmp)	1995* (mmp)	1996* (mp)	1997* (mp)
IMPUESTOS	87,634,420	112,218,840	50,676,187	156,500,000	258,803,954	
PRODUCTOS	5,535,406	5,110,342				
DERECHOS	16,555,422	18,943,216				
APROVECHAMIENTOS	4,917,728	6,677,263	99,345,839			
APORTACIONES DE MEJORAS	2,766,735	3,126,901				
PARTICIPACIONES	39,875	43,464	84,763,077	107,500,000	153,131,040	
FINANCIAMIENTOS	49,942,500	20,000,000				
OTROS: CODEM, PRONASOL	13,362,905	14,073,447				
<b>TOTAL</b>	<b>180,754,991</b>	<b>180,193,473</b>	<b>234,785,103</b>	<b>264,000,000</b>	<b>411,934,994</b>	<b>496,962,000</b>
<b>INFLACION</b>			<b>7.07%</b>	<b>55.39%</b>	<b>28.21%</b>	<b>15.84%</b>

( / ) Informe Finanzas Públicas Municipales 1993-1994. 6 de Octubre de 1994. Naucalpan.

( \* ) Informes de Gobierno. 1994, 1995, 1996, 1997. H. Ayuntamiento de Naucalpan.

## BIBLIOGRAFÍA

- A. MEDINA Y J. MEJÍA. El Control en la Implementación de la Política Pública, ed, Plaza y Valdés, México, 1993.
- ADMINISTRACIÓN URBANA MUNICIPAL. Guía Para Administrar Las Ciudades 1994. Ediciones de Administración Urbana. México, 1994.
- AGUILAR VILLANUEVA, LUIS F. (ESTUDIO INTRODUCTORIO Y EDICIÓN), El Estudio De Las Políticas Públicas, Ed. Porrúa, México, 1992.
- ARELLANO GAULT DAVID. Teoría de la Organización y Análisis Organizacional: Hacia nuevos Paradigmas. Ed. C.I.D.E. México, 1992.
- ARELLANO GAULT, DAVID. Análisis Organizacional: Una Perspectiva Desde la Estrategia. Documento de Trabajo No. 26, Ed. CIDE, MÉXICO, 1994.
- CABRERO MENDOZA, ENRIQUE. La Nueva Gestión Municipal En México: Análisis De Experiencias Innovadoras En Gobiernos Locales. Ed. CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México, 1995.
- CAMACHO QUIROZ, CESAR. Participación Ciudadana en el Desarrollo Municipal, En: Memorias del Seminario Hispano Mexicano. "Origen, Evolución Y Perspectivas del Municipio" Toluca, México, 1992.
- CENTRO NACIONAL DE ESTUDIOS MUNICIPALES. El Municipio Mexicano. Ed. Secretaria de Gobernación, México, 1985.
- CONDE BONFIL CAROLA. Innovaciones Financieras y Participación Ciudadana: El Caso de Naucalpan de Juárez. Ed. H. Ayuntamiento de Naucalpan de Juárez. Colegio Mexiquense - México D.F. 1996.
- CROZIER MICHEL. Estado Modesto, Estado Moderno, F.C.E., México 1992. 2A. Ed.
- CROZIER, MICHEL. Cómo Reformar Al Estado. F.C.E., México, 1992.
- FAYA VIESCA, JACINTO. El Federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal. I.N.A.P, México, 1988.

- FRAGA GABINO. **Derecho Administrativo**. Ed. Porrúa, 25a. Ed. México, 1986.
- GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO. **Análisis del Municipio Mexicano: Diagnostico Y Perspectivas**. (1Y2). Documentos de Trabajo CIDE, México, 1995.
- GARCÍA DEL CASTILLO, RODOLFO. **Los Servicios Públicos Municipales**. Documento de Trabajo (3), México, 1992.
- GONZÁLEZ PEDRERO, ENRIQUE. **Una Democracia De Carne Y Hueso**. Ed. Océano, México, D.F., 1987.
- GORE ERNESTO. **Aprendizaje y Organización**. Ed. El Coloquio. Buenos Aires, Argentina, 1991.
- GUERRERO OMAR. **El Estado en la era de la Modernización**. Ed. Plaza y Valdés, México, 1993.
- GUERRERO OMAR. **Políticas Públicas. Hacia la Reforma del Estado Moderno**, en: Revista del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, D.F., 1993.
- GUERRERO OMAR. **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**. U.N.A.M., 1982.
- H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN. **Naucalli**. México. 1994.
- H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN **Monografía de Naucalpan de Juárez**. , 1991.
- H. AYUNTAMIENTO DE NAUCALPAN. **Plan de Desarrollo Municipal 1994-1996**. Naucalpan de Juárez Estado de México. 1994.
- H. AYUNTAMIEETO DE NAUCALPAN. **Primer Informe de Gobierno**. Naucalpan de Juárez. 1994.
- H. AYUNTAMIEETO DE NAUCALPAN. **Segundo Informe de Gobierno**. Naucalpan de Juárez. 1995.
- H. AYUNTAMIEETO DE NAUCALPAN. **Tercer Informe de Gobierno**. Naucalpan de Juárez. 1996.
- HABERMAN, JÜRGEN. **El Discurso Filosófico de La Modernidad**. Ed. Taurus. 1989.
- HUICOCHEA ALANIS, ARTURO. **Prospectiva de La Administración Publica del Estado de México A La Luz De La Teoría de La Organización**. Ed. IAPEM, México, 1996.

HUNTINTON, SAMUEL. El Orden Político en las Sociedades en Cambio. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1992.

INAP. La Participación Comunitaria Municipal, Guía Técnica No. 14, México, 1986.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD. Historia y Diversidad del Municipio En México. México, 1994.

INSTITUTO NACIONAL DE SOLIDARIDAD. La Organización Social. México, 1994.

JACOB ROCHA ENRIQUE, ALFARO SÁNCHEZ CARLOS COORD. Experiencias Municipales de Gobierno en Naucalpan de Juárez 1994-1996. Ed. IAPEM-H Ayuntamiento de Naucalpan. Naucalpan Estado de México 1996.

JACOB ROCHA ENRIQUE, ALFARO SÁNCHEZ CARLOS COORD. Niveles de Desarrollo En El Municipio de Naucalpan. Ed. H Ayuntamiento de Naucalpan. Naucalpan Estado de México- IAPEM 1996.

JEAN CLAUD LUGAN. Elementos para Análisis de los Sistemas Sociales. Ed. F C.E. 1990.

JOSEPH A KAHL. Tres Sociólogos Latinoamericanos. Ed. E.N.E.P. ACATLAN, 1989.

KOONTZ Y O' DONELL. Administración. Ed. Mc Graw Hill. México, 1988.

MARTÍNEZ CABAÑAS, GUSTAVO. La Administración Estatal Y Municipal En México. ED. INAP- BANOBRAS, México, 1995.

MASSE NARRES, CARLO E. Y SANDOVAL EDUARDO ANDRÉS COORD.. Políticas Publicas Y Desarrollo Municipal, Problemas Teoricos-Practicos De La Gestión Publica Municipal. Ed. Colegio Mexiquense A.C., México, 1995.

MEJÍA LIRA, JOSÉ. La Estructura Organizacional. Principales Enfoques, CIDE, MD No. 15, México, 1988.

MEJÍA LIRA, JOSÉ. Problemática Y Desarrollo Municipal. Ed. Plaza Y Valdés, México, 1994.

MERINO HUERTA, MAURICIO. COORD. En Busca De La Democracia Municipal: La Participación Ciudadana En El Gobierno Local Mexicano. Ed. El Colegio de México, México, 1994.

OROPEZA HUMBERTO Y LUNA DAVID. Contaduría Y Administración Del Municipio.

Ed. U.N.A.M., Mexico, 1989.

PFEFFER, JEFREY. Organizaciones y teorías de las organizaciones. Ed. F.C.E. México 1992.

RECABAREN, JUAN. Notas sobre el proceso administrativo, visto desde el esquema conceptual de la administración. CIDE-DAP. México 1988.

SÁNCHEZ AZCONA JORGE. Reflexiones sobre el Poder. Ed. U.N.A.M., México, 1991.

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL. La Solidaridad en el Desarrollo Nacional. México, 1992.

SENTÍES E. YOLANDA. Organización de la Participación Ciudadana municipal, Ed. Centro de Estudios Municipales, México, 1986.

UVALLE BERRONES, RICARDO. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, ed. I.A.P.E.M, México, D.F., 1994.

VELASCO MONRROY, G. Nuevas Estructuras para la Administración Publica. Breves Consideraciones para un Modelo. Ed. Gobierno del Estado de Mexico-U.A.E.M, Toluca, México, 1987.

ZORRILLA MARTÍNEZ, PEDRO. Municipio, Democracia Y Participación, En: Revista de Estudios Municipales No: 10, Julio-Agosto 1986, Centro Nacional de Estudios Municipales/Secretaria de Gobernación.